

TARTALOM

POTVORSZKI Gábor Értékvesztett eszközök állami támogatási szempontú értékelése: de milyen áron?	3
KULIN-PINTÉR Veronika Állami támogatás a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások területén	27
BARTUCZ Zoltán Egy lépés előre, két lépés hátra: az áttelepítés újraszabályozása a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosításában	41
AMBRUSZ Ákos Az uniós állami támogatási szabályok érvényesülése a sportágazatban	55
HERTELENDY Zsófia A nagyberuházási projektek összeegyeztethetőségének vizsgálata a BMW AG ügyében hozott bizottsági határozat és bírósági ítélet fényében	75
STAVICZKY Péter A nemzeti bíróság ítéletének jogereje az uniós állami támogatási jog fényében, avagy a <i>Klausner Holz</i> ítélet tanúságai	91
PAPP Mónika A gazdasági tevékenység fogalma a Törvényszék Aanbestedingskalender BV kontra Európai Bizottság ítéletében	105

ÉRTÉKVESZTETT ESZKÖZÖK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ ÉRTÉKELÉSE: DE MILYEN ÁRON?

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: pénzügyi szektor, átmeneti állami támogatás, értékvesztett eszköz

A 2008-ban világszerte „hódító” útjára indult pénzügyi válság során bebizonyosodott, hogy állami beavatkozás nélkül aligha konszolidálható a megroggyant pénzügyi szektor (elsősorban a bankszektor). A válság enyhítésére az Európai Bizottság rohamléptekkel fogott hozzá a jogszabályalkotáshoz és hozott négy közleményből álló keretszabály-csomagot annak érdekében, hogy a pénzügyi szektor talpra állítására nyújtott állami támogatás összeegyeztethető legyen a belső piaccal. Jelen cikk célja a még hatályban lévő három közlemény közül az értékvesztett eszközök állami támogatásának mind jogszabályi mind empirikus úton történő vizsgálata.

1. Jogszabályi háttér

A pénzügyi válsággal összefüggésben a pénzügyi szektornak nyújtható támogatások állami támogatási szabályozási szempontból sem rendeleti, sem irányelvi szinten nincsenek szabályozva, azaz nem alapulnak másodlagos jogforráson, hanem a válságra adott válaszként elfogadott négy

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

közleményből álló keretszabály-csomag szintjén kerültek szabályozásra.¹ Az alábbi négy közlemény összeegyeztethetőségi jogalapját az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja² képezi:

- A pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásáról szóló, 2008-ban elfogadott közlemény³ (a továbbiakban: bankokról szóló közlemény) volt, melynek keretében egyrészt a pénzügyi nehézségekkel küzdő rendszerszintű bankok, másrészt a realgazdasági szereplők kezelése volt a célja.
- A pénzügyintézeteknek a jelenlegi pénzügyi válságban történő feltökésítéséről: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozásáról és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékokról szóló közlemény⁴ (a továbbiakban: feltökésítésről szóló közlemény).
- A pénzügyi szektor életképességének helyreállításáról és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések állami támogatási szabályok alapján történő értékeléséről szóló közlemény⁵ (a továbbiakban: szerkezetátalakítási közlemény). A szerkezetátalakításra nyújtott támogatást azonban csak abban az

¹ Tekintettel az akkori helyzet súlyosságára, bizonyos összefoghatárig és az általános csoportmentességi rendelet vonatkozó rendelkezéseinek való megfelelés esetében tagállami hatáskörben is nyújtható volt támogatás, azaz előzetesen nem kellett kikérni az Európai Bizottság engedélyét.

² (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:
[...]

b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;

³ HL C 270., 2008. 10. 25., 8. o. A közlemény két alkalommal is meghosszabbításra került: először az ún. 2010. évi meghosszabbítási közlemény 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról, ill. a 2011-es közlemény a 2012. január 1-jétől való alkalmazásáról. HL C 356., 2011. 12. 06., 4. o. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC1206\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC1206(02)&from=EN)

⁴ HL C 10., 2009. 01. 15., 2. o.

⁵ HL C 195., 2009. 08. 19., 9. o. A közlemény 2011. december 31-ei hatállyal módosított feltételekkel meghosszabbításra került (HL C 329., 2010. 12. 07.). Az ún. meghosszabbítási közlemény elérhető: http://www.epa.oszk.hu/00800/00877/02829/pdf/c_329_2010_12_07_00070010.pdf

esetben lehet összeegyeztethetőnek tekinteni, amennyiben szerkezetátalakítási terv kerül benyújtásra.

- Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény⁶ (a továbbiakban: értékvesztett eszközökről szóló közlemény).

A közlemények eredeti rendeltetése ideiglenes célú volt – 2011 végével hatályukat kellett volna, hogy veszítsék, azonban egyedül a szerkezetátalakítási közlemény volt az, amelyik alkalmazásának további félévvel való meghosszabbítása után végül is kivonásra került. A pénzügyi világválság ugyanis oly mértékben húzódott el és fejtette ki hatását,⁷ ami óhatatlanul a szabályozás átmeneti jellegének határidőre való tekintet nélküli kiterjesztését vonta maga után. Ennek megfelelően a hatályos közlemények mellett az eredetileg 2008-ban elfogadott bankokról szóló közleményt 2013. augusztus 1-jétől a válság utáni szabályozás átmeneti jellegére és a pénzügyi piacok stabilitására való tekintettel új közlemény⁸ váltotta fel, ami kiegészítette és pontosította a bankmentéssel kapcsolatosan nyújtott támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének feltételeit:⁹

- a közlemény alapján nyújtható likviditási támogatásokra vonatkozóan;
- a feltőkésítési közleményt és az értékvesztett eszközökről szóló közleményt módosítja és kiegészíti;
- kiegészíti a szerkezetátalakítási közleményt;¹⁰
- szabályozza a felszámolásra nyújtható támogatást.

⁶ HL C 72., 2009. 03. 26., 1. o.

⁷ Ld. pl. az államkötvénypiacok helyzetének 2011-ben bekövetkező súlyosbodását, ami fokozott nyomás alá helyezte az uniós bankszektor, különösen a határidős finanszírozási piacokhoz való hozzáférés tekintetében, és az uniós kormány- és államfők által 2011. október 26-án elfogadott bankmentő csomagot.

⁸ HL C 216., 2013. 07. 30. Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0730\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0730(01))

⁹ A közlemény 24. pontja alapján.

¹⁰ A részvényesek és az alárendelt hitelezők teherviselésére vonatkozó szabályokkal, ill. azzal, hogy a szerkezetátalakítási terv előzetes engedélyezése nélkül nem lehet feltőkésítési vagy eszközvédő intézkedést nyújtani és szabályozza az eljárást a szerkezetátalakításra vonatkozó támogatások engedélyeztetését.

Mindazonáltal a válsággal összefüggésben hozott támogatások nem eredményezték a szabályok fellazulását, sőt, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) azon az állásponton volt, hogy az állami támogatási szabályokat, ha rugalmasan is, de teljes mértékben be kell tartani ahhoz, hogy a verseny továbbra is biztosítható legyen. Ennek hiányában a versenyjogi szabályok mellőzése egyet jelentene a (fél)protekcionista intézkedések alkalmazásával, ami még inkább megnehezíti a válságból való kilábalást, egyúttal gátat szab a gazdaság egészséges mértékű helyreállításának ill. fellendülésének. A pénzügyi-gazdasági válságról és állami támogatási szabályokról – így a közleményekről is – részletesen ld. Staviczky¹¹ összefoglaló cikkét.

A pénzügyi-gazdasági válság hatására a hitelpiacokon (elsősorban az ingatlancélú lakáshitelezési piacon) sorra megjelenő nem teljesítő, bedőlt és bedőlő vagy előreláthatólag bedőlni látszó, sok esetben a hitel biztosítékaként fedezetet nyújtó ingatlan piaci értékén felüli még le nem járó hiteltartozás összege amellet, hogy a tartozást felhalmozó fogyasztókat (lakossági és vállalati ügyfeleket egyaránt) nehéz helyzetbe sodorta, a hitelpiaci közvetítőket, azaz a bankszektort is sújtotta. A kézenfekvő megoldás a hitelből hátralévő tartozás és a fedezetet jelentő ingatlan forgalmi értékének különbözetéből adódó veszteség elszენvedése, azaz leírása és feltökésítése – ill. a betéti állomány felpörgetése – volt úgy, hogy az ne veszélyeztesse a hitelintézmény operatív működését, likviditását; ezzel egyidejűleg a hitelezési portfólión belül a rossz hitelek elkülönített kezelése és a hitelezés lehetőség szerinti mielőbbi újraindítása a reálgazdaságban. Nagy, nemzetközi háttérrel rendelkező, tőkeerős hitelintézmény esetében talán még nem is jelenthetett volna gondot, ha a válság miatt nem tömegesen előforduló és egymást felerősítő szimultán jelenségről lett volna szó. Az anyabankok így elsősorban a saját feltökésítésükkel és kevésbé a leánybankjaik megmentésével voltak elfoglalva. Bankrendszer nélkül, ahogy hitelezés nélkül a gazdaság is működésképtelen, torz struktúrák alakulhatnak ki, óhatatlan károkat, a gazdasági élet valamennyi szereplőjén tovagyűrűző hatást (zavarokat) kiváltva ezzel. A mérlegelés tárgya így az állami beavatkozás hatása versus a beavat-

¹¹ STAVICZKY Péter: A pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében a pénzügyi ágazatra vonatkozó ideiglenes állami támogatási szabályok. *Állami Támogatások Joga*, 6. (2010/2.) 3–20. Elérhető: http://www.atj.versenyjog.com/files/issues/2010/2/2_Staviczky.pdf

kozás nélküli, veszni hagyott bankszektor és az ezzel járó beláthatatlan következmények, legalábbis nehezen megbecsülhető károk felmérése és számszerűsítése volt.

2. Válság és állami támogatás számokban

A pénzügyi válságra adott válasz két síkon történt: egyrészt a megrogyant pénzügyi szektort kellett rövidtávon a pénzügyi csőd széléről megmenteni, azaz feltökésíteni és hosszútávon a rossz eszközeiktől megtisztítani, másrészt a pénzügyi szektornak a reálgazdaság szereplőire tovagyrűző negatív hatását kellett féken tartani. Az átmeneti állami támogatási szabályok pénzügyi-gazdasági válságra való hatásairól 2011-ben jelentetett meg a Bizottság egy tanulmányt,¹² mintegy összegezve és mérlegre téve a 2008–2010 között elfogadott támogatási intézkedéseknek tulajdonítható hatásokról. 2008 és 2011 között a Bizottság mintegy 4.500 Mrd euró összegű támogatást hagyott jóvá a pénzügyi szektornak,¹³ igaz, visszatérítendő támogatás ill. ellentételezés formájában. Viszonyításképpen, ez kb. az Unió által előállított bruttó össztermék közel 37%-ával egyenértékű.¹⁴ Ezen belül a pénzügyi stabilitásra és a pénzügyi piacok normál működéshez való visszatérésére – azaz a hitelpiacokhoz való hozzáférés folytonosságának biztosítására – fordított összeg az európai bankszektor¹⁵ eszközállományának 10⁰%-ára rúgó összegnek felelt meg. Igaz volt ez annak ellenére is, hogy jellemzően néhány pénzügyi intézet-

¹² *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis.* [Commission Staff Working Paper] European Commission, DG Competition, 2011. 112. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

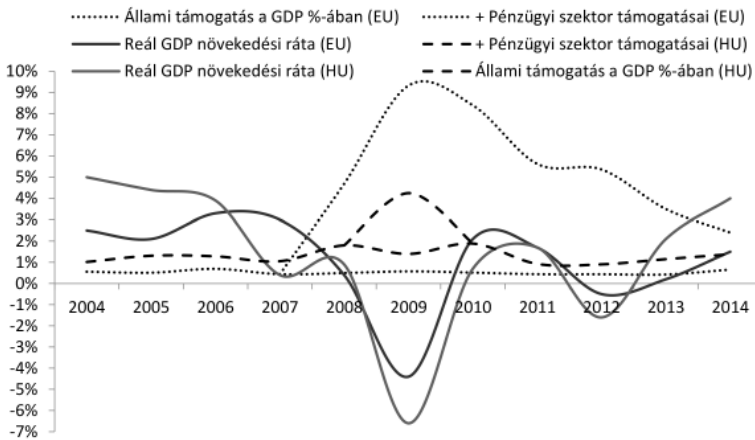
¹³ A pénzügyi szektor kiszolgáltatottsága és így támogatásra való ráutaltsága révén a bankok mintegy 95%-a vált jogosulttá állami támogatásra, de valójában jóval kevesebb vette igénybe.

¹⁴ Összehasonlításképpen az USA pénzügyi szektor megmentésére fordított összeg a GDP 27%-ának felelt meg 2008–2010 között.

¹⁵ Abszolút és relatív értelemben is jelentős szórással: összességében 3 Mrd eurótól 500 Mrd euróig terjedően, míg a tagállami bankszektor mérete, eszközállománya alapján 1-30% közöttivel.

re koncentrálódott¹⁶ a támogatások nagy része, azaz elsősorban azok a jelentős piaci szereplők részesültek abból, amelyek szignifikáns hatással vannak a versenyre. A tagállamok által ténylegesen kifizetett támogatások összege azonban az uniós GDP 10,6%-ának megfelelő összeget, 1.240 Mrd eurót tett ki, ami az uniós pénzügyi ágazat eszközeinek 2,9%-ával egyenértékű. A támogatási formák megoszlásában a kezességvállalás (61%) és a tőkeinjekciók (24%) domináltak, az értékvesztett eszközök átvétele és egyéb támogatások 14%-ot jelentettek. 2014-ig bezárólag mindösszesen közel 2.000 Mrd euró került kifizetésre, amelynek közel 66%-a kezességvállalás formájában történt, a fennmaradó rész pedig tőkeinjekció és visszatérítendő támogatásként került nyújtásra.

1. ábra: Állami támogatások és reál GDP növekedési ráta az EU-ban és Magyarországon 2004-2014 között



Forrás: Eurostat és State Aid Scoreboard alapján saját szerkesztés

A GDP-arányos támogatások viszonylag függetlennek tekinthetők a gazdasági növekedéstől és időben változatlanok. A 2008-as pénzügyi világválság hatására a pénzügyi ágazatban megítélt és nyújtott átmeneti jellegű támogatásokkal együttvéve azonban látható, hogy a recesszió ellensúlyozását hivatott orvosolni és a gazdaság válság előtti pályájára való visszaterelését elősegíteni, ami a beavatkozás módjától és jellegétől függetlenül a keynesi, az állam aktív szerepvállalását látszik alátámasz-

¹⁶ Az európai bankszektor mintegy 60%-át kitevő Egyesült Királyság, Németország és Franciaország a támogatások mintegy 60%-a fölött diszponáltak 2008–2010 között.

tani – a gazdaságban. Azaz recesszió idején elő kell segíteni az abból való kilábalást az állami kiadások mértékének növelésével. Ennek ellenkezője ugyanakkor nem figyelhető meg egyértelműen (de)konjunktúra idején sem 2004–2007 között, sem 2012-ben.

1. táblázat: A pénzügyi szektorban nyújtott támogatások 2008–2010 között az EU-ban

Támogatási forma	Megítélt támogatás*			Kifizetett támogatás*		
	milliárd €	GDP %-ában**	Eszközállomány %-ában**	milliárd €	GDP %-ában**	Eszközállomány %-ában**
Kezességvállalás	3 208	27,2%	7,6%	757	6,4%	1,8%
Fel- ill. újratőkésítés	560	4,7%	1,3%	303	2,6%	0,7%
Értékvesztett eszközök	394	3,3%	0,9%	104	0,9%	0,2%
Egyéb (likviditás)***	123	1,0%	0,3%	77	0,7%	0,2%
Összesen	4 285	36,2%	10,1%	1 241	10,6%	2,9%

* Kerekített értékek

** 2009-es értéken számolva

*** 2008-2010 között

Forrás: The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis. p. 38.

Összességében a pénzügyi szektornak 2008–2010 között nyújtott támogatások hatását pozitívan értékelték csakúgy, mint a Bizottság ellenőrzési gyakorlatát a versenytorzítás enyhítésében, amit árnyaltan, de a piaci adatok is valamennyire visszaigazolni látszottak: a támogatások nem voltak szignifikánsan negatív hatással a pénzügyi piaci szereplők közötti versenyben. A 2013-as banki közlemény szerint a 2008-ban elfogadott közlemény alapján nyújtott megmentési célú ideiglenes támogatások (kezességvállalás, feltőkésítés és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos támogatási intézkedések) eredményesek voltak és elősegítették a piaci bizalom helyreállítását.

A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága által a tagállamokban nyújtott állami támogatásokról gyűjtött legutóbbi statisztikák¹⁷ alapján 2014-ben az Unióban előállított GDP 0,72%-át (101,2 Mrd euró) fordították állami támogatásokra, 0,3-2,1% közötti szórással. A pénzügyi válsággal összefüggésben engedélyezett ideiglenesen, átmeneti jellegű támogatásokról külön statisztikát tart nyilván a Bizottság: összehasonlí-

¹⁷ A Bizottság által jóváhagyott, ill. a csoportmentességi rendeletek alapján támogatási programokból vagy egyedileg nyújtott támogatásokat beleértve; az uniós forrásokból viszont csak a hazai társfinanszírozás mértékének megfelelő összeget, leszámítva a *de minimis* támogatásokat, ill. az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és a vasúti ágazatban nyújtott támogatásokat.

tásképpen a 2008–2010 és a 2010–2014 között megítélt támogatásokat, a 2010 után odaítélt támogatások kevésbé mondhatók jelentősnek, szignifikánsnak, a kifizetések azonban felgyorsultak.

2. táblázat: A pénzügyi szektorban nyújtott támogatások 2010-2014 között az EU-ban

Támogatási forma	Megítélt támogatás*		Változás	Kifizetett támogatás*		Változás
	milliárd €	GDP %-ában**	milliárd €	milliárd €	GDP %-ában**	milliárd €
Kezességvállalás	3 249	23,3%	1,3%	1 188	8,5%	56,9%
Fel- ill. újratőkésítés	802	5,7%	43,2%	453	3,2%	49,6%
Értékvesztett eszközök	603	4,3%	53,1%	188	1,4%	80,8%
Egyéb (likviditás)***	229	1,6%	86,2%	105	0,8%	36,4%
Összesen	4 883	34,9%	14,0%	1 934	13,9%	55,9%

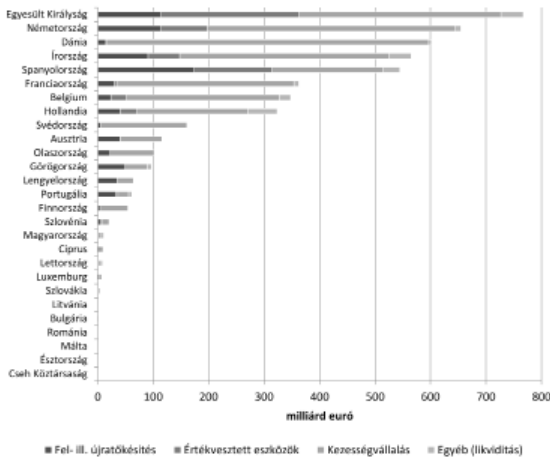
* Kerekített értékek

** 2014-es értéken számolva

Forrás: Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága, State Aid Scoreboard 2015.

A 2010-es év utáni időszakban megítélt támogatásokat tekintve a kezességvállalás jellegű támogatások visszaszorulása mellett leginkább a likviditás növelését célzó, értékvesztett eszközökre nyújtott támogatások és a tőkejuttatások súlya volt a legmeghatározóbb, értékét és a kifizetés összegét tekintve azonban az értékvesztett eszközök támogatása jelentősen megnövekedett. Összességében pedig a GDP %-ában a Scoreboard alapján (nem a pénzügyi válsággal kapcsolatosan) a tagállamokban nyújtott állami támogatásokhoz képest rekordösszegű volt a megítélt, de a kifizetett támogatások összege.

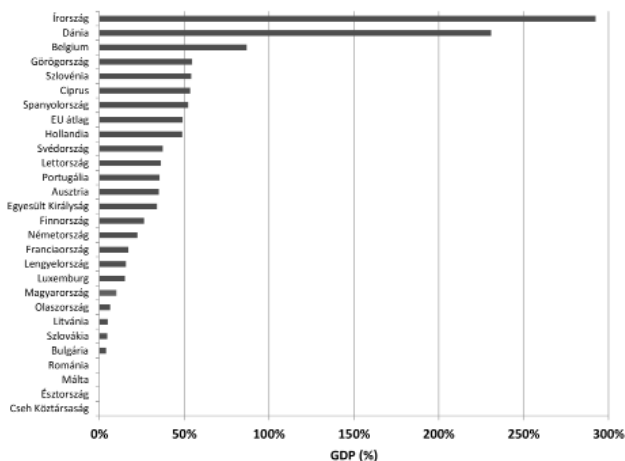
2. ábra: Pénzügyi szektornak megítélt átmeneti jellegű állami támogatások támogatási eszközöknként az EU-ban 2008–2014 között, tagországonként rangsorolva



Forrás: State Aid Scoreboard alapján saját szerkesztés

Összegelesen az európai pénzvilág központi szerepét betöltő Egyesült Királyságban nyújtották a legnagyobb összegű támogatást 767 Mrd euró értékben 2008–2014 között – viszonyításképpen ez kb. a magyar GDP tízszeresével egyenértékű összeg –, ezen belül is közel 50%-ban kezességvállalás formájában: ebben a támogatási kategóriában az értékek 0-tól egészen 570 Mrd euróig (Dánia) szóródnak. A támogatás összegét tekintve a további sorrend a fel-, ill. újratőkésítésre nyújtott támogatások (802 Mrd euró), az értékvesztett eszközök (603 Mrd euró) és végül a likviditási célú támogatások (230 Mrd euró). A tagállamok közötti szóródás jelentős: Csehországban, Észtországban, Máltán, ill. Romániában pl. 0 euró támogatást ítéltek meg, de a bolgároknál is mindössze 1,65 Mrd euró volt az összes támogatás összege. A „régii” és népességét, gazdaságát tekintve pedig nagyobb tagállamokban – nyilván a pénzügyi szektor fejlettségével magyarázhatóan – jelentős támogatás nyújtása volt a jellemző, míg a relatíve kisebb országokban – Magyarországon kb. 10 Mrd euró értékben, amelynek mintegy fele állami kezességvállalás formájában történt – nagyságrendileg jóval kevesebb.

3. ábra: Pénzügyi szektornak megítélt átmeneti jellegű állami támogatások a GDP %-ában az EU-ban 2008–2014 között, tagországonként rangsorolva



Forrás: State Aid Scoreboard alapján saját szerkesztés

Az abszolút összegben kifejezett támogatások és szóródásuk a tagállamokban szemléletesek, de reális képet az adott ország gazdasági teljesítőképességének százalékában kifejezve kapunk: a 2014-es folyóáras GDP százalékában nézve a 2008-2014 között megítélt támogatások a GDP 4-292%-a között szóródnak, míg az átlag 49%. A rangsort a válságba beleroggyant Írország vezeti, Dániában volt a második legjelentősebb

a megítélt támogatások súlya a GDP-hez viszonyítva, igaz a kezességvállalás formájában nyújtott támogatás jelentős része nem került érvényesítésre. Magyarországon a GDP-hez mérten viszonylag kis összegű támogatás (10%) került megítélésre.

3. táblázat: Pénzügyi szektor támogatásainak leíró statisztikai adatai

(Mrd euró)	Fel- ill. újratőkésítés	Értékvesztett eszközök	Kezességvállalás	Egyéb (likviditás)
Átlag	28,65	21,55	116,04	8,20
Szórás	43,08	53,46	161,95	14,39
Relatív szórás	1,50	2,48	1,40	1,75

Forrás: State Aid Scoreboard alapján saját számítás

Nemcsak abszolút értelemben, hanem relatíve is a kezességvállalás formájában nyújtott támogatás volt a legmeghatározóbb a tagállamokban, ugyanakkor a legalacsonyabb szórás értékkel más támogatási formához képest is, ami azt jelenti, hogy az átlagtól való átlagos eltérést illetően ennél a támogatási formánál tapasztalható a legkisebb változás.

A ténylegesen kifizetett és a megítélt támogatások között jelentős különbség figyelhető meg: uniós szinten összességében a megítélt támogatások mindössze 40%-át hívták le az egyes tagállamok: hat tagállamban 0% volt a kifizetés, Szlovákiában 2,8 Mrd euró értékű kezességvállalás nem került érvényesítésre, Bulgáriában a likviditási célú 1,65 Mrd euró nem került végül kifizetésre. De pl. Lengyelországban is minimális, a kb. 35 Mrd euró értékű feltőkésítés töredékét (0,01%) fizették ki, a kezességvállalást pedig nem érvényesítették. Tizennégy tagállamban a kifizetett támogatások összege a megítélt 10-50%-a között szóródott (Magyarország esetében 25%, ezen belül a likviditási és feltőkésítési célú támogatás kifizetése volt szignifikáns, a kezességvállalás 0,1%-a került érvényesítésre), Portugália, Írország, Ciprus, Luxemburg és Írország esetében pedig 60-90% között. Az egyetlen kivétel Görögország, ahol a kifizetett támogatások összege 10%-kal haladta meg a megítélt támogatások összegét, a likviditás és feltőkésítés relatíve nagy aránya mellett a kezességvállalásban kellett az államnak többet nyújtania. A középérték 30%, a relatív szórás értéke magas (0,73).

A Bizottság 2016-ban megjelent, nehéz helyzetben lévő pénzügyi intézményeknek nyújtott támogatásokról hozott határozatait és a folyamatban

lévő ügyekről szóló áttekintő emlékeztetője¹⁸ alapján 2008–2016 között több mint 450 határozatot¹⁹ hozott a szektorban nyújtott támogatásokról mintegy 112 európai pénzügyi intézet esetében. A csúcstartó Görögország 44 ügyben hozott határozatával, de pl. a magyarországi határozatok száma is eléri a 19-et, igaz, ebből 11 módosítással, hosszabbítással érintett, valójában négy támogatási programot és azok meghosszabbításait, módosításait foglalta magába. Az egyik támogatás a pénzügyi szektor feltőkésítésére és kezességvállalás nyújtására irányult 2013-ig bezárólag, egy másik a jelzálog-programot érintette 2011-ig, a harmadik a likviditásra és végül a negyedik az FHB feltőkésítésére irányult. Görögország, Írország adósságválságai ugyanakkor rávilágítottak arra, hogy a pénzügyi stabilitással és pénzügyi piacok működésével kapcsolatos intézkedések nem tarthatók fenn. Többek között emiatt is kerültek meghosszabbítására a banki közlemények a pénzügyi piacokat övező tartós bizonytalanság és a jelentősebb negatív tovaryűrűző hatások elkerülésére érdekében.

4. táblázat: A Bizottság néhány, a bankszektorban nyújtott támogatásokat érintő határozata

SA szám	Ország	Állami támogatás (ÁT)	Határozat időpontja	Mérlegfőösszeg (millió €)	ÁT (millió €)	ÁT arány	RWA* (millió €)	ÁT arány (RWA %)
SA.35062	PT	Feltőkésítés CoCos	24.07.2013	116 857	1 650	1,41%	68 315	2,42%
SA.34724	PT	Feltőkésítés hibrid tőke állami garancia	30.08.2013	89 690	3 000	3,34%	53 270	5,63%
SA.35238	PT	Feltőkésítés	29.06.2012	37 094	1 500	4,04%	24 500	6,12%
SA.39250	PT	Részvénytőke	03.08.2014	76 600	4 900	6,40%		
SA.34662	PT	Feltőkésítés hibrid tőke	21.01.2013	15 800	1 100	6,96%	11 000	10,00%
SA.37690	SI	Feltőkésítés (részvénytőke kp-ban)	18.12.2013	3 600	348	9,67%	2 096	16,60%

¹⁸ State aid: Overview of decisions and on-going in-depth investigations of Financial Institutions in Difficulty. European Commission, 2016. 33. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/recovery/banking_case_list_public.pdf

¹⁹ Beleértve a módosításokkal érintett, hosszabbító és még függő ügyekben részletes vizsgálati eljárásindító határozatokat is, leszámítva a bejelentési értékhatárt el nem érő támogatási programokat.

SA szám	Ország	Állami támogatás (ÁT)	Határozat időpontja	Mérleg-főösszeg (millió €)	ÁT (millió €)	ÁT arány	RWA* (millió €)	ÁT arány (RWA %)
SA.38522	SI	Feltőkésítés értékvesztett eszközök eladása	16.12.2014	1 800	253	14,04%	1 378	18,34%
SA.38228 SA.37690	SI	Feltőkésítés II. értékvesztett eszközök eladása	13.08.2014	3 000	477	15,90%	2 100	22,71%
SA.33229	SI	3 Feltőkésítés CoCos értékvesztett eszközök eladása	18.12.2013	14 300	2 321	16,23%	11 100	20,91%
SA.35709	SI	2 Feltőkésítés CoCos értékvesztett eszközök eladása	18.12.2013	5 320	2 119	39,83%	4 320	49,05%
SA.37314	SI	állami garancia (új kötvényekre)	06.09.2013	973	490	50,36%	n.a.	n.a.
SA.37315	SI	állami garancia II. (új kötvényekre)	06.09.2013	911	540	59,28%	n.a.	n.a.
SA.35382	NL	Feltőkésítés Bridge Loan	22.02.2013	n.a.	3 300		19 700	16,75%

* Kockázattal súlyozott eszközök értéke

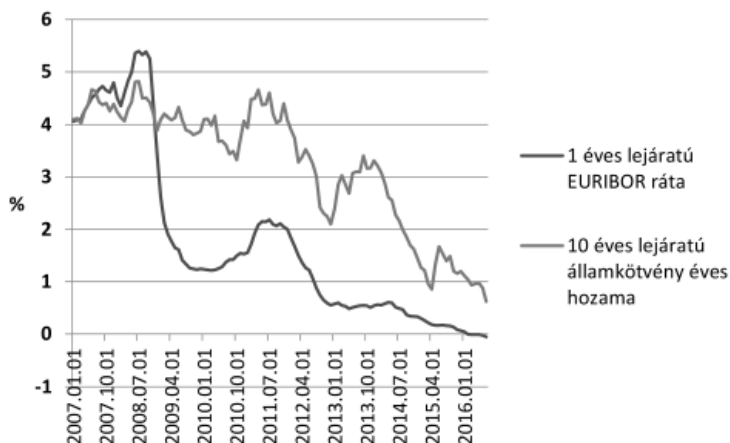
Forrás: State Aid Scoreboard alapján saját szerkesztés

Adamczyk és Windisch²⁰ (2015) szerkezetátalakítási támogatási intézkedések hatásait elemezték és állapították meg, hogy 2007–2014 között az európai bankrendszer mintegy 25%-a került szerkezetátalakításra az állami támogatási szabályok hatálya alatt. A Bizottság a 112 pénzügyi intézetet érintő határozatokból összesen 56 bank esetében hagyott jóvá szerkezetátalakítási tervet, amiből 33 szabályos, rendezett felszámolási eljárásra vonatkozik; 14 esetében nem volt szükség további szerkezetátalakítási tervre; 2014 végén további 9 bank volt függőben. A 20 legnagyobb bank közül a Bizottság 12 esetében hozott jóváhagyó határozatot, amiből 6 szerkezetátalakításon ment keresztül, 5 támogatási program alapján kapott támogatást, egy pedig megmentési célút. A támogatásban részesült és restrukturált bankok jelentős fejleményeket mutattak a működési,

²⁰ Guillaume ADAMCZYK – Bernhard WINDISCH : *State aid to European banks: returning to viability. DG Competition. European Commission. Competition State Aid Brief.* 2015. 7. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf

kockázati indikátorokat illetően és javultak likviditási és finanszírozási mutatóik is: az időszak végére erősen konvergáltak a támogatásban nem részesült bankok mutatóihoz aggregát szinten. Az Európai Központi Bank eszközértékelései és stressztesztjei is alátámasztották ezt.²¹ Összességében 22 tagállam nyújtott ténylegesen támogatást a pénzügyi szektornak, az eszközállomány alapján 7 tagállamban²² a bankrendszer több mint 50%-a részesült támogatásban.

4. ábra: EURIBOR bankközi kamatláb és hosszúlejáratú államkötvény kamatlábváltozása 2007–2016 között



Forrás: Európai Központi Bank

A válság nem maradt el az európai irányadó bankközi kamatláb mértékében bekövetkezett drasztikus változás nélkül. 2009 végére az eurózóna egy éves lejáratú bankközi kamatlába mintegy ötödére esett vissza az európai bankközi kamatlábai²³ változásának hatására. Ez jelezte, hogy a válság ellenére is fenn kell tartani a hitelezést, méghez a alacsony áron, másrészt a piaci szereplőket abba az irányba kell orientálni, hogy a hosz-

²¹ Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus alatt a 2014-ben végrehajtott valamennyi tőkegeneráló intézkedést figyelembe véve a 12-ből mindössze 2 bank szenvedett el nettó tőkehiányt, ebből egy magántőke bevonásával ki tudta pótolni.

²² Belgium, Ciprus, Görögország, Hollandia, Írország, Portugália és Szlovénia.

²³ Az eurózóna bankjainak egymás közötti hitelügyleteit meghatározó, bankközi kamatláb (EURIBOR) 2016 szeptemberében pl. mind a nyolc különböző lejáratra vonatkozóan negatív előjelű. Összehasonlításképpen a különböző valutákat és lejáratokat is magába foglaló londoni bankközi kamatláb (LIBOR) pl. még ettől is alacsonyabb kamatlábakat alkalmaz.

szú lejáratú államkötvények, mint alternatív befektetési lehetőség helyett elősegítsék azt, hogy a reálgazdaságba áramoljanak és legyenek kihe-lyezve a hitelforrások. Ezzel párhuzamosan a lakossági piacon a relatíve magas kamatok révén a betétgyűjtés lett a meghatározó. Magyarországon is a monetáris politikai lazítás hatására a kedvező kamatkörnyezet, -kondíciók feltételeinek kialakítása volt az egyik célkitűzés, melynek hatására a jegybank fokozatos alapkamat-vágást érintő beavatkozásaival a 2008-as 11,5%-ról 2016. év közepére 0,9%-ra apadt az irányadó alapkamatláb. Mindez összhangban volt az euróövezet irányadó rátáival,²⁴ a piaci szereplőknek szánt egyértelmű jelzéssel: ne a központi bank terhére helyezzenek el betéteket, hanem forrásait, betéteiket helyez- zék ki a hitelpiacokra. A vissza nem térítendő és visszatérítendő állami támogatások támogatástartalmának megállapításához alkalmazott, egy éves lejáratú bankközi kamatlábon (IBOR) alapuló, így a bankközi pi- aci trendeket – és időbeli késleltetéssel a jegybanki alapkamatot –, ill. az állampapírpiaci kötvények után járó hozamokat lekövető referencia- és diszkontkamatláb²⁵ 2016 végére szintén történelmi, rekordalacsony²⁶ szintre kúszott. A piacon elérhető és kedvezményes hitelkamatok rela- tív kis mértékű különbözeteiként – az adós hitelminősítésének és a hi- tel fedezettségének függvényében – olcsóbbá válhat a hitel és ekképp a támogatástartalom is kisebb lehet; a vissza nem térítendő támogatások esetében azonban a jelenértéket megdrágíthatja, igaz az uniós állami tá- mogatási szabályok alapján az euróban számolandó jelenértékek miatt ez az árfolyamváltozás függvénye is. Mindazonáltal a kedvező kamat- kondíciók ellenére sem teljesen sikerült a reálgazdaságnak átütő lökést adni sem az eurózóna országaiban, sem az unió egészében: éves szinten 1% fölötti reálnövekedési ütemet a válság óta először 2014-ben sikerült

²⁴ Az euróövezeti kamatvágás pedig a nemzetközi pénzüpiaci trendeket, elsősorban az USA központi bankjának szerepét betöltő FED intézkedéseit követte le. Az uniós pénzcsapok reálgazdaságba való áramoltásának égisze alatt tett euróövezeti erőfeszítések egyenesen büntetőkamatokat írnak elő a bankközi piacok számára az euróövezeti központi kormányzat által kibocsátott kötvényekre, 2016 szeptemberé- ben pl. csak a 10 év feletti lejáratú AAA hitelminősítésű kötvényekre fordulnak át pozitív előjelűvé az egyébként degresszív kamatlábak.

²⁵ Ld. részletesen: A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (2008/C 14/02).

²⁶ A 2009. év eleji 10,01%, ill. 11,01%-ról 2016 októberére 0,91%, ill. 1,91%-ra csök- kent.

produkálni. Az viszont korántsem zárható ki, hogy a támogatások és a makrokörnyezet alakítása, ill. a monetáris politika eszközei nélkül beindult volna egyáltalán a gazdasági növekedés.

A pénzügyi szektor stabilitására irányuló átmeneti jellegűnek indult állami támogatások lehetővé tételével a cél tehát a veszteség minimalizálása volt. A közlemények, mint szabályozó eszközök elsősorban tehát erre irányultak, így az értékvesztett eszközökről szóló közleménnyel is az volt az elérendő cél, hogy az állami támogatási szabályok tükrében milyen mértékben lehet állami támogatást nyújtani az értékvesztett eszközökre, hogy az ne torzítsa a pénzügyi piaci szereplők közötti versenyt. Az alábbiakban a bankok rossz portfóliójának állami beavatkozás általi „megtisztítását” lehetővé tévő és elősegítő, értékvesztett eszközökről szóló közlemény releváns tartalmi elemei kerülnek ismertetésre. Azt már most le kell szögezni, hogy a közlemény bár előszeretettel hivatkozik rá, nem definiálja az értékvesztett eszköz fogalmát.

3. Értékvesztett eszközök állami támogatása

Értékvesztett eszközökre ill. feltőkésítésre nyújtott támogatás előfeltétele a szerkezetátalakítási terv²⁷ benyújtása és Bizottság általi jóváhagyása,²⁸ amiktől kivételes esetben²⁹ és ideiglenes jelleggel el lehet tekinteni. A banki közlemény szerint a feltőkésítéssel és az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos támogatási intézkedések (jellemzően eszközgarancia formájában) célja az adott pénzügyi intézet tőkehiányának fedezése és abban az esetben indokolt, ill. szükségszerű, ha a bank tőke-megfelelési mutatója az EU által előírt minimumszint alatt van és azt tőkekövetelményi vizsgálat, stresszteszt, eszközminőség-ellenőrzés vagy hasonló vizsgálat támasztja alá. Főszabályként egyszer engedélyezhető az ilyen jellegű tá-

²⁷ A tagállam ideiglenes jóváhagyással megmentési támogatásként kezességet vállalhat és likviditási támogatást nyújthat tekintettel arra, hogy a likviditási támogatás és a kötelezettségekre vállalt kezesség ideiglenesen stabilizálja a bank mérlegének forrásoldalát.

²⁸ A Bizottság a szerkezetátalakítási tervről szóló megállapodás létrejötte után engedélyezi állami támogatás nyújtását szerkezetátalakítási támogatásként.

²⁹ Pl. a pénzügyi stabilitás veszélyeztetése esetében, vagyis a tőkehiány olyan mértékű, hogy beavatkozás nélkül a felügyeleti szerv visszavonná a bank működési engedélyét.

mogatás bizonyítva azt, hogy a támogatás a szükséges minimum szintre korlátozódik. Nem nyújtható állami támogatás abban az esetben, ha a veszteségek rendezésére nem került volna felhasználásra a saját tőke, hibridtőke, ill. az alárendelt kölcsöntőke,³⁰ kivéve, ha a pénzügyi stabilitás veszélybe kerül, ill. aránytalan lenne.³¹ A közlemény nemcsak a teherviselésben való osztozást írja elő, hanem meghatározza a sorrendet is a tőke és tulajdonosi formától függően. Általános szabály a támogatásnak a szükséges minimum szintre való korlátozása. A banki közlemény³² szerint ennek érdekében – a Bizottságnak bejelentett támogatási intézkedések esetében – egyrészt a veszteségen osztozni kell az adófizetők pénzéből kisegített pénzügyintézetek részvényeseinek is, azaz a teherviselésben,³³ az újjászervezés költségeiben részt kell vállalniuk pl. hibrid tőke bevonásával, másrészt a bankok hosszú távú életképességének állami támogatás nélküli biztosításához a portfólió restrukturálása szükséges, az eszközök egy bizonyos részének értékesítése és a tőkeáttétel csökkentése révén. A kötelező teherviselésre vonatkozóan tehát a banki közleménynek megfelelően kell eljárni és biztosítani kell, hogy a teherviselés a megmentési támogatás részeként utólagosan végrehajtásra kerül. Feltőkésítés ill. értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések formájában nyújtott állami támogatás esetében a támogatásban részesült bank nem fizethet a jogszabályban vagy szerződésben előírt mértéken felüli végkielégítést, az alkalmazottak, az igazgatótanácsi tagok és a felső vezetők összjavadalmazását pedig korlátozni kell.

³⁰ Az alárendelt kölcsöntőke tulajdonosai esetében a hitelezői kompenzáció elvének kell teljesülnie, vagyis a kölcsöntőkékért cserébe nem kaphatnak kevesebbet annál, mint amennyit az eszközük állami támogatás nélkül ért volna.

³¹ Kivételt képez a közlemény 42. pontja, miszerint a biztosított vagy nem biztosított betéttel, kötvényekkel és más elsőhelyi adóssággal rendelkező elsőhelyi hitelezőkre nem vonatkozik a kötelező teherviselés, sem a tőkévé történő átalakítás, sem az instrumentumleírás.

³² Ld. 19. pontját, miszerint „...Mielőtt egy bank bármilyen szerkezetátalakítási támogatásban – feltőkésítés vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés – részesül, ki kell méríteni valamennyi tőkeképzési lehetőséget, többek között az alárendelt kölcsön átalakítását is, feltéve hogy az alapvető jogok nem sérülnek, és nem forog veszélyben a pénzügyi stabilitás.”

³³ Ld. a közlemény 41. pontját, ami alapján „[...] a veszteségeket először saját tőkéből, valamint a hibridtőke-tulajdonosoktól és az alárendelt hitelezőktől származó hozzájárulásokból [...]” kell fedezni úgy, amihez ez utóbbi kettőnek kell a lehető leginkább hozzájárulnia.

Boudhgene és Maes összefoglaló tanulmányában³⁴ megkülönböztet értékvesztett és toxikus eszközöket aszerint, hogy az eszközök „belső” értéke vélhetőleg a piaci diszfunkciók (piaci hiányosság) miatt szignifikánsan a piaci ár fölött alakul, de idővel bele vannak kódolva olyan eszközök is, amelyek relatíve jelentős várható veszteséget hordoznak magukban. Ezen eszközök kivezetése a bank könyveiből és mérlegéből azért szükséges, mert a megnövekedett finanszírozási költség miatt összességében negatív előjelű lesz a teljes pénzáram.

3.1. Közvetlen támogatás: eszköz értékesítése

5. ábra: Példa értékvesztett eszköz értékesítésére



Forrás: BOUDHGENE–MAES (2012) i. m. 5.

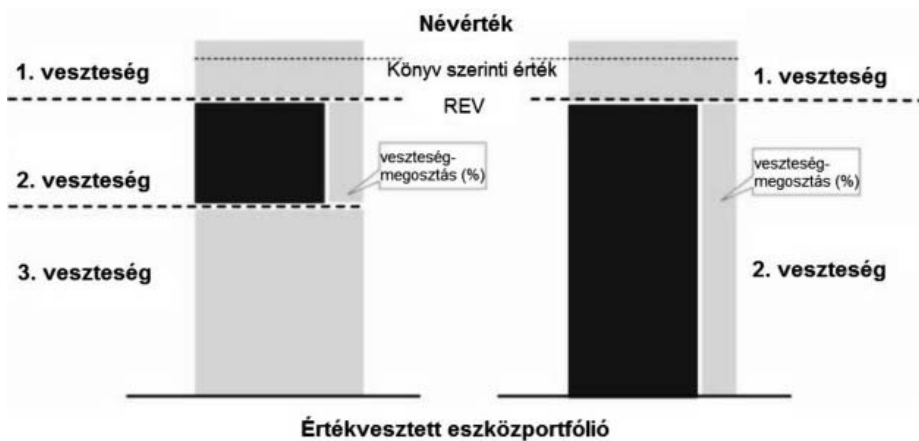
A banktól az állam közvetlenül vásárolja fel az értékvesztett eszközt. Az eszközt kivezetik a kedvezményezett bank könyveiből, így kikerül a mérlegéből is. Általában az állam által teljes mértékben vagy részben tulajdonolt speciális célú eszközbe, alapba kerül átvezetésre, a veszteség pedig megoszlik az állam és a bank között, mivel a kedvezményezett bank – az átvételi ár és forgalmi értékét tükröző – támogatásban részesül a veszteségeírás kockázatának terhét kiküszöbölendő. A támogatás történhet azonnali készpénztámogatásban vagy halasztott fizetési formá-

³⁴ Yassine BOUDHGENE – Stan MAES: Relieving Banks from Toxic or Impaired Assets: The EU State Aid Policy Framework. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2012. 16. Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/toxic_assets_en.pdf

ban, pl. a kedvezményezett eszközei között kimutatott és nyilvántartott államilag garantált követelések formájában, ami a központi banki finanszírozáshoz való hozzáférés biztosítója. Az eszközvásárlást megvalósító speciális Alap tőkeinjekció, törzs/részvénytőke-emelés vagy kötvénykibocsátásból is fedezheti a tranzakciót, magánbefektetők bevonásával vagy akár a kedvezményezett bankkal is és nyújthat kezességet az adósság meghatározott részére. Ebben az esetben, ha az Alap alárendelt kölcsöntőkét bocsát ki, az államilag garantált adósság elsőbbséget élvez és az alárendelt kölcsöntőkére nem vállalhat az állam kezességet.

3.2. Közvetett támogatás: eszközbiztosítás

6. ábra: Példa értékvesztett eszköz biztosítására



Forrás: BOUDHGENE–MAES (2012) i. m. 5.

A közvetlen kezességvállaláshoz hasonlóan az eszköz a kedvezményezett bank könyveiben kerül kimutatásra, a különbség, hogy az állam a bank rossz eszközeire elkülönített portfóliójából eredő esetleges veszteségeket biztosítja. Ebben az esetben az állam a bank által teljes mértékben viselt első veszteségen felül elkönyvelt veszteségre vállalhat teljes mértékű vagy részbeni kezességet. Léteznek különböző veszteségmegosztási mechanizmusok, de viselésének módjában különbséget kell tenni a bank–állam által viselt veszteség arányaira. Az állami kezességvállalási intézkedések összehasonlíthatók a veszteség leírasi módokkal. A két szélsőérték az állam által érvényesített díjak nettó jelenértéke (maximális haszon), a maximális veszteség pedig egyenlő a díjak nettó jelenérté-

kével csökkentett veszteségbeli részesedésével. Az eszközbiztosítással ugyanakkor összemósódhat a hitelezési portfólión belül a jó és rossz eszközök elkülönített kezelése.

A közvetlen és közvetett támogatási formák nem egymást kizárók, kombinálhatók, céljukat tekintve pedig a fel- vagy újratőkésítéshez hasonlóan a bank likviditásának megőrzése és a reálgazdaság felé egyrészt a hitelképességének alátámasztása, valamint a pénzügyi közvetítés ösztönzése és az ügyfélkockázatok minimalizálása.³⁵

3.3. Az értékvesztett eszközök gazdasági tartama

Az értékvesztett eszközök értékelésére alkalmazott módszer a közlemény szerint tagállami felelősségi körbe tartozik, a bankok mérlegének megtisztítása, a könyveiből való kivezetése és átvezetése egy állami garanciával megtámogatott speciális Alapba csupán egy, költségvetési szempontokat is szem előtt tartó lehetőség. A közlemény nem ad meg konkrét értékelési módszertant, hanem az eszközvásárlással vagy -biztosítással érintett intézkedések átvételi értékének megállapítására vonatkozó értékelési elveket fektet le:

- „39. [...] aktuális piaci értékükön kell értékelni az eszközöket [...] ha az eszközátvétel során az értékelés meghaladja a piaci árat, állami támogatásnak minősül. Az aktuális piaci ár azonban a jelenleg forgalomban lévő eszközök esetében elég messze eshet a könyv szerinti értéktől, vagy előfordulhat, hogy piac hiányában nem is létezik (egyes eszközök tényleges értéke nulla lehet).”
- „40. [...] az értékvesztett eszközökhöz rendelt érték (az átvételi érték) az átvételi hatás elérése érdekében elkerülhetetlenül az aktuális piaci ár fölé kerül [...] a Bizottság az összeegyeztethető és a szükséges minimumra korlátozott támogatási összeg elfogadható referenciaértékének tekinti az eszköz alapul szolgáló hosszú távú gazdasági értékét (a tényleges gazdasági értéket) tükröző és az alapul szolgáló cash-flow-k, valamint a szélesebb időhorizont alapján kiszámított átvételi értéket. Bizonyos eszközkategóriák esetében meg kell fontolni egységes marzsok alkalmazását, hogy

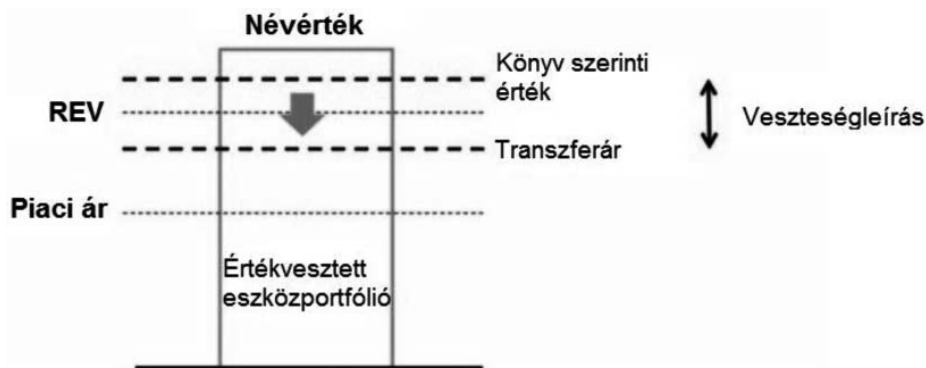
³⁵ Az eszközök átvételének módszerére alkalmazott nemzetközi és európai gyakorlatokat ld. részletesen a közlemény II. Mellékletében.

megbecsülhető legyen azon eszközök tényleges gazdasági értéke, amelyek túlságosan összetettek ahhoz, hogy a belátható jövőbeni alakulásukról megbízható előrejelzést lehessen készíteni.”

- „41. [...] az eszközvásárlási vagy eszközbiztosítási intézkedések átvételi értékének az eszközök tényleges gazdasági értékén kell alapulnia. Ezenfelül az állam számára megfelelő ellentételezést kell biztosítani.”

A közlemény megkülönbözteti tehát az értékvesztett eszköz könyv szerinti, piaci, átvételi és tényleges gazdasági értékét. Ha a piaci és átvételi érték egybeesik, nem merül fel állami támogatás pl. olyan esetben, ha az adott eszköznek nincs piaca, mert jelenleg nincs kereslete, azaz olyan piaci szereplő, aki piaci áron megvásárolná. Ha a transzferár magasabb a jelenlegi piaci árnál, mert az értékvesztett eszköz többet ér annál, mint amennyire az átvétel időpontjában a piac értékeli, a támogatástartalom a kettő különbsége. Az eszköz tehát a jövőbeni értékesítés időpontjában várhatóan többet fog érni a jelenlegi piaci árnál. A valós gazdasági (*real economic value*, a továbbiakban: REV) érték pedig az eszköz hasznos élettartama alatt realizálható bevételekkel és az átvétel időpontjában esedékes maradványértékével számol. A támogatástartalom ez esetben is az átvételi ár és a piac által taksált ár különbsége, de az átvételi árat, következőképpen a támogatástartalmat is meghatározó értékelés a tényleges gazdasági értéken alapul. A kedvezményezett bank pedig veszteségként írja le az eszköz tényleges gazdasági értékét meghaladó könyv szerinti értéke és transzferár közötti különbséget úgy, hogy nagy valószínűséggel kevesebb veszteséget kénytelen realizálni, mintha a jelenlegi piaci értéken kellene értékesítenie az eszközt. Kivételes esetben – pl. súlyos likviditási zavarok, szerkezetátalakítás – haladhatja meg az átvételi ár az eszköz reál gazdasági értékét.

7. ábra Értékvesztett eszközök portfóliójának valós gazdasági értéke vs. transzferára



Forrás: BOUDHGÈNE–MAES (2012) i. m. 10.

Eszközbiztosítás esetén a támogatástartalom a könyv szerinti névleges érték és bank által viselt első veszteségleírás különbözete, ami akkor egyeztethető össze a belső piaccal, ha az kisebb vagy egyenlő a tényleges gazdasági értékkel. Boudhgene és Maes szerint a tényleges gazdasági érték megállapításához figyelembe kell venni a jövőben esedékes várható pénzáramokat. Ez a módszer az eszköz hasznos élettartama alatt felmerült várható veszteségekkel is kalkulál, ugyanakkor eltekint a piaci hiányosság számbavételétől, mint pl. túlzott kockázatkerülés, bizalmi válsághoz köthető likviditási hiány vagy éppen a termékek túlzott komplexitása. Egy fix kamatozású eszköz tényleges gazdasági értékének kiszámítására az alábbi formulát ajánlják:

$$REV_t = \frac{E_t(CF_{t+1})}{(1 + r_f + r_p)^1} + \frac{E_t(CF_{t+2})}{(1 + r_f + r_p)^2} + \dots + \frac{E_t(CF_{t+n})}{(1 + r_f + r_p)^n}$$

ahol REV_t az eszköz tényleges gazdasági értéke t időpontban, E együttható, CF sztochasztikus cash-flow, r_f kockázatmentes kamatláb, r_p a hitel- és kamatkockázatot kifejező kockázati prémium, n a lejáratig esedékes évek száma.

A piaci kockázatot kifejező rátával növelt diszkontráta gyakorlatilag megegyezik egy befektető elvárt hozam reciprokával, ami azt is jelenti, hogy a diszkontált várható pénzáramok REV értékének tükröznie kell a befektetői elvárással járó kockázatot, jelen esetben a hitelből és kamatból eredő veszteséget. Amennyiben a REV várható értéke magasabb, mintha a jelenlegi piaci áron értékesítésre kerülne a hitel a fedezetéül szolgáló értékvesztett eszköz forgalmi értékén, abban az esetben érdemes kivárni,

hiszen bevételt termel és a jövőben várhatóan magasabb áron kerülhet értékesítésre. Mindazonáltal a képlet nem számol az értékvesztett eszköz mögött álló fedezet értékével.

Nem értékpapírosított hitel átvétele esetében Boudhgene és Maes szerint az alábbi lépéseket kell figyelembe venni él:

1. a nem értékpapírosított hitelből eredő cash-flow-k amortizációja;
2. nemteljesítési valószínűségi ráta, az eszköz hasznos élettartama alatt kalkulálható veszteségráta és kumulatív várható veszteségek;
3. a kifizetések időpontjában a várható pénzáramok és veszteségek meghatározása;
4. várható cash-flow-k nettó jelenértékre hozása a fenti képlet alkalmazásával.

3.4. Az értékvesztett eszközök értékelésének egyes szempontjai

Különbséget kell tenni a között, hogy az értékvesztett eszköz a jövőben azért fog többet érni – mint ha jelen körülmények között kellene megválni tőle –, mert megváltoznak a piac viszonyok (pl. konjunktúra idején), így várhatóan meg fog nőni a kereslet és a között, hogy az eszköz jövedelemtermelő-e, azaz ha megválnánk tőle, azzal egyidejűleg lemondanánk a jövőbeni hasznokról is. Az alábbiakban erre nézünk néhány példát. Tegyük fel, hogy van egy ingatlanunk, ami jelen állás szerint a bedőlt (szakszerűen mondva nem teljesítő) hitele miatt tekinthető értékvesztettnek, aminek értékét a még hátralévő tartozás összege, a hitel biztosítékul mögötte álló fedezet értéke, ha jövedelmet termel, akkor a cashflow, azaz jövedelemtermelő képessége (fedezet + cashflow) határoz meg:

- Fedezetalapú értékelés: abból a feltételezésből indulunk ki, hogy az értékvesztett eszköz fedezete a piacon jelenleg kínált árhoz képest a jövőben magasabb áron értékesíthető.

$$\text{Hitelérték} = \frac{(\text{Fedezet} - \text{Haircut} - \text{Követelés} - \text{Tranzakciós költség})_t}{(1+r)^i} + \sum_{i=1}^n \frac{\text{Maradványérték}}{(1+r)^i}$$

A hitel (nettó könyv szerinti) értékének piaci árát a fedezet költségekkel és a kockázatot kifejező ún. „haircut”-tal csökkentett ára, ill. a maradványértékkel növelt diszkontált értéke határozza meg, ha az értékvesztett eszköz a bank rossz portfólióját hizlalja tovább. Ezzel szemben, ha azt

egy Eszközkezelő Alap átveszi, a valós érték szempontjából nem kell számolni a tranzakciós költség árával, sem az eladás idejéből fakadó kockázattal. Ha nincs követelés, sem maradványértéke az eszköznek, akkor a REV lényegében megegyezik az egyszeri „haircut”-tal csökkentett fedezet értékével.

- Cashflow alapú értékelés: az értékvesztett eszközből jövőben várható pénzáramok miatt nem érdemes még tőle megválni.

$$\text{Hitelérték} = \sum_{i=1}^n \frac{\text{Adósság}}{(1+r)^i}$$

A hitel értékét alapvetően a hátralévő adósság, a kockázatmentes és a jövőbeni pénzáram kockázatát kifejező felár és swaprát ill. a finanszírozási (pl. a bank tökemegfelelési mutatója alapján meghatározott) költségek határozzák meg.

- Kombinált megközelítés: az előző kettő kombinációja, vagyis feltételezhető, hogy a fedezet és pozitív cashflow képesség alapján az eszköz többet ér a piacon kínált jelenlegi árhoz képest, így a REV egyenlő lesz az adósságszolgálat lejáratakor esedékes fedezet fair piaci és cashflow diszkontált értékével a kettő arányának függvényében. Ez esetben az eszköz értékét nem csökkenti az egyszeri „haircut” tétel, ami lényegében a támogatástartalom, amely áron átveszi egy Eszközkezelő Alap.

4. Összegzés

A válság kapcsán is láthattuk, hogy bizonyos esetekben elkerülhetetlen az állam gazdasági beavatkozása. A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatására nem csökkentek az állami támogatások. Amíg pl. az USA-ban egyes becslések szerint összességében 24,8-29 billió dollár közötti értékben pumpáltak pénzt a bankszektorba és a gazdaságba, addig az Unióban átváltási árfolyamtól függően kb. negyedannyit, (5,4 billió euró), amiből ténylegesen 4,6 billió eurót fizettek ki 2014-ig bezárólag. Az USA-ban „a túl nagy, hogy veszni hagyjuk” elv mentén avatkozott be az állam abból a feltételezésből kiindulva, hogy ha hagyják csődbe menni a bankokat, azzal több kár keletkezik a gazdaságban, a veszteséget pedig a társadalom egészének kell viselni. A helyzet súlyosságát felismerve hasonló analógia mentén kellett az EU tagállamoknak is kezelni a válság átgýű-

rúzó hatásait. Ennek érdekében az uniós tagországok nem fogták vissza állami költekezéseiket, de pl. az USA-val szemben a különbség az, hogy a Bizottság azon az állásponton volt, hogy ezt kizárólag az állami támogatási szabályok megsértése nélkül lehetséges. Ennek érdekében hoztak átmeneti jelleggel a bankszektor támogathatóságáról szóló szabályokat és engedélyezték támogatás nyújtását fel- ill. újratőkésítési, likviditási célú, kezességvállalás, valamint értékvesztett eszközökre nyújtott támogatás formájában.

Az értékvesztett eszköz valós gazdasági értékének meghatározásakor abból a feltételezésből kell kiindulni, hogy az többet ér, mint amennyiért a piac éppen kínál érte, mert nem működnek megfelelően a piaci mechanizmusok, piaci diszfunkciók alakulnak ki, mert például nincs kereslet vagy a kínálati és ajánlati ár között akkora a különbség, hogy az majdnem egyenlő a veszteségleírással, miközben a fennálló, nem teljesítő hitel értéke meghaladja a fedezet értékét. Viszont feltételezhető, hogy a mögötte álló fedezet a jövőben többet fog érni és/vagy addig cashflow-t termel. A támogatástartalom a piaci ár és a valós gazdasági érték különbözete.

ÁLLAMI TÁMOGATÁS A KUTATÁS-FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS TÁMOGATÁSOK TERÜLETÉN

KULIN-PINTÉR Veronika*

Tárgyszavak: állami támogatás, kutatás-fejlesztés és innovációs támogatás, intenzitás, elszámolható költség, hatály, claw-back

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az Állami Támogatási szabályok Modernizációja¹ keretében a tagállamokkal folytatott konzultációt követően 2014. június 17-én fogadta el az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendeletet² (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet vagy csoportmentességi rendelet). A csoportmentességi rendelet szabályai a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet³ szabályai helyébe léptek.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet külön fejezetet szentel a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásoknak, hiszen a kutatás-fejlesztési és innováció tevékenység megfelelő szinten tartása kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unió versenyképessége szempontjából. Ugyanakkor a korábbi időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások, külö-

* 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-14-2783_en.htm

² HL L 187, 2014. 06. 26., 1. o.

³ HL L 214, 2008. 08. 09., 3. o.

nösen a kkv-k nehézségekkel szembesülhetnek az új technológiai fejlesztésekhez, a tudástranszferhez vagy a magasan képzett munkaerőhöz való hozzáférés területén.

A cikk – az Állami Támogatások Joga 2015. évi 8. számában megjelent folytatásaként – 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálybalépése óta eltelt időben, a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatásokra vonatkozó szabályok gyakorlati alkalmazása során felmerült néhány értelmezési nehézségre igyekszik választ adni.

1. Kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás – 25. cikk

A kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatási kategóriához kapcsolódóan a támogatást nyújtók, vagy a kedvezményezettek részéről kérdések leggyakrabban az alábbi három téma tekintetében merülnek fel:

1. Elszámolható költségek,
2. A kutatás-fejlesztési típus beazonosítása
3. A támogatási intenzitás számítása

A kutatás-fejlesztési típusai a következők lehetnek: alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés.

1.1. Elszámolható költségek

Az, hogy milyen elszámolható költségek vehetők figyelembe a projekt támogatása során, a 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (3) bekezdése határozza meg. Ezen felsorolás taxatív tartalmazza az elszámolható költségek lehetséges körét. A támogatást nyújtó – adott támogatási intézkedés tekintetében – az elszámolható költségek körét a fenti körnél tágabban nem, de annál szűkebben meghatározhatja.

Fontos feltétel, hogy minden, a projekt tekintetében felmerülő elszámolható költséget a kutatás-fejlesztés valamely típusához kell rendelni. Abban az esetben, ha a projekt tevékenységei több kutatás-fejlesztési típusba is besorolhatók, az alkalmazandó támogatási intenzitás meghatározása tekintetében nem azt kell figyelembe venni, hogy mely kutatás-fejlesztési típusba tartoznak a legnagyobb arányban az elszámolható költségek, hanem biztosítani szükséges, hogy minden elszámolható

költség egy meghatározott kutatás-fejlesztési típushoz legyen kapcsolva. Ez garantálja, hogy az adott költség tekintetében a megfelelő kutatás-fejlesztési típus szabályai – különös tekintettel a támogatási intenzitásra – kerüljenek alkalmazásra.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti személyi jellegű költségek tekintetében a kutatók, technikusok és egyéb kisegítő személyzet személyi jellegű költségei a projektben való foglalkoztatásuk mértékének megfelelő arányban számolhatóak el. Ezen mérték meghatározása érdekében a projektre fordított órák számát a lehető legprecízebben szükséges rögzíteni, továbbá a támogatási intenzitás meghatározása érdekében – a támogatás halmozódási szabályokra figyelemmel – minden egyéb forrásból származó, ugyanezen költséghez kapott támogatást szükséges figyelembe venni.

A fenti bekezdés b) pontja szerinti (eszközök és berendezések) költségek tekintetében főszabályként a vonatkozó értékcsökkenési ráfordítások a projekt céljaira való használatuk mértékéig és idejére minősülnek elszámolható költségnek. Hasonló megközelítés alkalmazandó a c) pont szerinti, földterületek és épületek esetén is.

Így abban az esetben, ha pl. egy eszközt nem kizárólag a projekt érdekében használnak, úgy az értékcsökkenési ráfordítást is kizárólag az eszköznek a projektben történő használatának arányában van lehetőség elszámolni.

Alapvetően nem feltétel, hogy a támogatásból a kedvezményezett az eszközöket, ingatlanokat megvásárolja, elméletileg akár a bérlet is elszámolható költség lehetne. Ugyanakkor a 25. cikk (3) bekezdés b) és c) pontjai tekintetében az tény, hogy kizárólag az értékcsökkenési ráfordítások számolhatóak el, kizárja azt a lehetőséget, hogy a kedvezményezett ne tulajdonszerzés útján felmerült költséget számoljon el. A bérlet vagy lízing költségei az e) pont szerint számolhatóak el.

Kérdésként merülhet fel, hogy nyújtható-e támogatás azon eszközökre, melyek esetén betartásra kerülnek a fenti feltételek, tehát a támogatás mértéke az eszköz/ingatlan projektben való használatának mértékéhez igazodik, azonban a beszerzésre a támogatási kérelem benyújtása előtt került sor.

Figyelemmel a 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikke szerinti ösztönző hatás követelményére, mely szerint a támogatási kérelem benyújtása előtt felmerült költségekre támogatás nem nyújtható, így a fenti kérdésre elsőként nemleges válasz adható.

Ez alól kivételt jelenthet az e) pont alá tartozó költségek esetén az, amikor az adott költséghányad a kérelem benyújtása utáni időpontban merült fel, és így elszámolható.

Továbbá a Bizottság informális iránymutatása alapján a földterület értékcsökkenése is elszámolható, amennyiben annak megvásárlása a támogatási kérelem benyújtása előtti időpontban történt, azonban egyértelműen alátámasztható, hogy a vásárlásra a projekt megvalósítása érdekében került sor. Ha a földterület már korábban is a támogatást igénylő tulajdonában volt, és nem bizonyítható a kapcsolat a projekt és a támogatási kérelem benyújtása előtti időpontban történt vásárlás közt, úgy az ehhez kapcsolódó értékcsökkenés sem minősülhet elszámolható költségnek ezen támogatási kategória hatálya alatt.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (6) bekezdés b) pont ii) alpontja szerinti bónusz lehetőség tekintetében kérdésként merült fel, hogy a nyilvánosságra hozatal, illetve az ehhez kapcsolódó költségek elszámolhatóak-e. A rendelet megszövegezéséből azonban egyértelmű, hogy ezen pont kizárólag a támogatási intenzitás növelésére nyújt lehetőséget, a támogatási kategória alapján elszámolható költségek körét nem bővíti.

1.2. A kutatás-fejlesztési típus beazonosítása

A kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás, mint támogatási kategória alkalmazásának alapvetése, hogy minden, a projektben végzett tevékenységet szükséges besorolni valamely kutatás-fejlesztési típusba. A besorolást követően, ezen tevékenységekhez kapcsolódó elszámolható költségek tekintetében a típusnak megfelelő támogatási intenzitás maximumáig nyújtható támogatás. Azt, hogy az egyes támogatandó tevékenységek mely típusba sorolhatók, minden esetben az adott típus fogalma alapján szükséges megállapítani.

Amennyiben egy projektben több kutatási típus is beazonosítható, nem képzelhető el az az eset, hogy a teljes projekt tekintetében valamilyen szempont (a projekt célja vagy esetleg a projekt végén megvalósuló eredmény) alapján egyetlen típus kiválasztása válik szükségessé, mivel minden projektbeli tevékenység az egyes kutatási típus fogalmaknak megfelelően kerül besorolásra.

Felmerülhet a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a támogatási kérelem benyújtásakor meghatározott projekt-besorolás a projektben

végzett tevékenység tükrében megváltozik. Például, ha egy alapkutatási kategóriába besorolt tevékenységcsoport eredményeként egy kereskedelmi forgalomban értékesíthető eredmény jön létre, szükséges-e a támogatási kérelemben meghatározott kutatási típus módosítása. Figyelemmel arra, hogy az alapkutatási tevékenység nem zárja ki, hogy a tevékenység eredményeként kivételes esetben kereskedelmi forgalomban értékesíthető eredmény jöjjön létre, nem szükséges az alkalmazott kutatási típus, továbbá a támogatási intenzitás módosítása, amennyiben a projekt tevékenységei továbbra is megfeleltethetők az alapkutatás, mint támogatott tevékenység fogalmának.

1.3. A támogatási intenzitás számítása

A támogatási intenzitás számításának alapját minden esetben a projektben szereplő tevékenységek kutatás-fejlesztési típusba történő besorolása adja. Ehhez igazodik az egyes tevékenységekhez kapcsolódó elszámolható költségek támogatási intenzitása.

A csoportmentességi rendelet nem írja elő a teljes költség (*full cost method*) kötelező alkalmazását. Lehetőség van általánydíj (*flat rate*) alkalmazására, ha biztosítható, hogy az nem vezet a költségek túlbecslésére.

A legtöbb esetben a támogatási intenzitás meghatározásának nehézsége akkor merül fel, ha a projektben a kedvezményezett valamely, a támogatási intenzitást növelő bónusz alkalmazására jogosító tevékenységet is végez.

A kis- illetve középvállalkozási státuszhoz kapcsolódó plusz 10%-os vagy 20%-os bónuszon felül a 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (6) bekezdése alapján az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés esetében az alábbi két szempont alapján van lehetőség további 15%-kal növelni a projekt támogatási intenzitását:

1. ha a projekt hatékony együttműködést foglal magában:
 - a) olyan vállalkozások közt, melyek közül legalább egy kkv, vagy
 - b) a projekt legalább két tagállamban (vagy egy tagállamban és egy EGT tagállamban) zajlik, és
 - c) és egyik vállalkozás sem viseli az elszámolható költségek több mint 70%-át.
2. ha a projekt eredményeit széles körben terjesztik, publikálják.

Az 1. pont tekintetében a c) alpont szerinti költségviselési hányad arányát minden esetben szükséges betartani, amellett, hogy az a) illetve b) alpont szerinti feltételek közül elegendő az egyik teljesítése annak érdekében, hogy a projekt támogatási intenzitása növekedhessen.

Az 1. illetve 2. pont szerinti eset alkalmazhatósága azonban vagylagos, így figyelemmel a (6) bekezdésben megfogalmazott 80%-os maximális intenzitás korlátra is, nincs arra lehetőség, hogy amennyiben pl. az alkalmazott kutatási tevékenységet magába foglaló projekt keretében hatékony együttműködés és a projekt eredményeinek széles körű terjesztése is megjelenik, úgy a bónuszt duplikálva, az alap támogatási intenzitáshoz 30%-os bónusz kerüljön megállapításra.

A projekt eredményeinek széles körben való nyilvánosságra hozatala, illetve terjesztése, mint lehetséges támogatási intenzitási bónusz alkalmazására abban az esetben van lehetőség, ha az eredményeket a lehető leghamarabb és minél szélesebb körben publikálják vagy teszik hozzáférhetővé. Ezen időpont megállapítása érdekében a nemzeti, valamint a projekt egyedi sajátosságait is figyelembe véve tagállami szinten szükséges megállapítani a nyilvánosságra hozatal optimális folyamatát.

A lehető leghamarabbi időpont meghatározása illetve teljesítése mellett annak biztosítása is szükséges, hogy a nyilvánosságra hozatal olyan formában történjen meg, hogy a projekt eredményei korlátlan ideig rendelkezésre is álljanak. Így nem elegendő például, ha az eredményeket néhány hónapig teszik elérhetővé egy honlapon, majd törlésre kerül.

A projekt eredményeinek uniós vagy nemzetközi körben történő nyilvánosságra hozatala ugyan nem feltétel, de a mindenképp előnyös és támogatandó törekvés.

A bónuszok fentiekre tekintettel történő meghatározását követően nehézséget okozhat a Bizottság felé történő utólagos tájékoztatási kötelezettség teljesítése során a formanyomtatvány⁴ vonatkozó sorainak pontos kitöltése. Annak érdekében, hogy a formanyomtatványon a kkv státuszhoz kapcsolódó bónusz elkülönítetten kerüljön szerepeltetésre, a vonatkozó táblázat „Legmagasabb támogatási intenzitás vagy legmagasabb támogatási összeg” elnevezésű első oszlopában a nagyvállalatok tekintetében alkalmazható maximális támogatási intenzitást, tehát a kutatás-fejlesztési kategóriához kapcsolódó alap intenzitást (6) bekezdés szerinti együttműködési vagy nyilvánosságra hozatali bónusszal megnövelt érté-

⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet II. melléklete.

két szükséges feltüntetni (pl. kísérleti fejlesztés esetén $25\%+15\%=40\%$). Így a második, a „Kkv-k bónuszai” elnevezésű oszlopban már elegendő a plusz 10% illetve 20% bónusz megjelölése.

2. Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás – 26. cikk

Ezen támogatási kategória gyakorlati alkalmazásának első nehézsége mindenképp magának a kutatási infrastruktúra fogalmának teljesülése.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 91. pontja értelmében⁵ a tudományos közösség által az adott területtel kapcsolatos kutatásához használt infrastruktúra – mely a magyarországi viszonyok között jellemzően az állami kutatóintézetek – támogatható e jogcím alatt.

A ‘tudományos közösség’, mint fogalom használatának alapját az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről szóló, 2009. június 25-i tanácsi rendelet⁶ is megadja. Tudományos közösségnek tekinthető bármely strukturált vagy strukturálatlan csoport vagy személyek hálózata, akik valamely tudás elsajátítás érdekében szisztematikus tevékenységet folytatnak.

Összhangban a 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikkében foglaltakkal, egy infrastruktúra kutatási infrastruktúrájának minősítéséhez elengedhetetlen az is, hogy az infrastruktúrához való hozzáférést több felhasználó számára, átlátható és diszkriminációmentes módon biztosítsák.

A tulajdonos tekintetében nem tartalmaz szűkítést a szabályozás, tehát nem feltétel, hogy az adott infrastruktúra illetve intézmény állami vagy

⁵ A „kutatási infrastruktúra: olyan létesítmények, erőforrások és kapcsolódó szolgáltatások, amelyeket a tudományos közösség az adott területtel kapcsolatos kutatásához használ; beleértve a tudományos felszerelést és eszközöket, a tudásalapú erőforrásokat – például gyűjteményeket, archívumokat vagy strukturált tudományos információkat –, olyan infokommunikációs technológiai infrastruktúrákat, mint a hálózat, a számítástechnikai eszközök, a szoftverek és a távközlési eszközök, valamint a kutatáshoz szükséges bármilyen más egyedi eszközt. E kutatási infrastruktúrák lehetnek egy helyszínre telepítettek vagy szétszórta (hálózatba szervezett erőforrások) az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről szóló, 2009. június 25-i 723/2009/EK tanácsi rendelet (1) 2. cikke a) pontjának megfelelően.”

⁶ HL L 206., 2009. 08. 08.

önkormányzati tulajdonban legyen, ugyanakkor a fent leírtak alapján a hazai viszonyok között nem valószínű, hogy nem állami/önkormányzati tulajdonú létesítmény teljesíteni tudná a kutatási infrastruktúra fogalmát.

A kutatási infrastruktúra esetében az adható maximális támogatás meghatározásával összefüggésben nehézséget jelenthet az infrastruktúrához kapcsolódó tevékenységek uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági vagy nem gazdasági jellegének meghatározása.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet (46) preambulum bekezdése értelmében a kutatási infrastruktúrák gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket is elláthatnak. Annak érdekében, hogy a gazdasági tevékenységek ne részesülhessenek állami támogatásban a nem gazdasági tevékenységeknek nyújtott finanszírozásból, egyértelműen el kell különíteni a gazdasági és a nem gazdasági tevékenységek költségeit és finanszírozását. Annak meghatározására, hogy a támogatandó kutatási infrastruktúra mely tevékenysége minősül gazdasági tevékenységnek, segítséget nyújt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény.⁷ Ez alapján például a tudástranszferrel kapcsolatos tevékenységek (licenciák, „spin-off” vállalkozások alapítása, vagy a kutatóhely vagy infrastruktúra által létrehozott tudás hasznosításának más formái) nem minősülnek gazdasági tevékenységek, amennyiben az ilyen tevékenységekből származó összes bevételt az érintett kutatóhelyek vagy infrastruktúrák elsődleges tevékenységeibe forgatják vissza.

A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági közlemény⁸ értelmében, amennyiben a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra csaknem kizárólag nem gazdasági tevékenységet végez, a teljes tevékenysége az uniós állami támogatási szabályok hatályaán kívül eshet, feltéve, hogy csupán járulékos gazdasági tevékenységet folytat. Ilyen járulékos tevékenységnek minősül az olyan tevékenység, amely közvetlenül kapcsolódik a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra működéséhez és ahhoz feltétlenül szükséges, vagy amely szervesen kapcsolódik a fő nem gazdasági tevékenységéhez, és a hatálya korlátozott. Korlátozott hatálynak tekinthető, ha a gazdasági tevékenységek pontosan ugyanazokat az inputokat használják fel (például alapanyagok, felszerelés, munka és állóeszközök), mint a nem gazda-

⁷ HL C 261., 2016. 07. 19., 1. o.

⁸ HL C 198., 2014. 06. 27., 1. o.

sági tevékenységek, és az ilyen gazdasági tevékenységre évente allokkált kapacitás nem haladja meg az érintett szervezet teljes éves kapacitásának 20 százalékát.

Annak érdekében tehát, hogy az infrastruktúra támogatása ne tartozzon az uniós állami támogatási, azaz pl. a kutatási infrastruktúrára vonatkozó szabályok hatálya alá, az infrastruktúra hasznos élettartama, vagyis az amortizációs időszak alatt biztosítani szükséges, hogy éves szinten vizsgálva a gazdasági tevékenység aránya ne haladja meg a teljes éves kapacitás 20 százalékát.

Annak ellenére, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legpontosabban szükséges meghatározni a támogatási döntés időpontjában a fenti arány alakulását, szükséges arra is felkészülni, ha előre nem látható körülmények befolyásolják az elsődleges számítást. Abban az esetben, ha az infrastruktúrához kapcsolódó gazdasági és nem gazdasági tevékenység is támogatásban részesül, a 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikk (7) bekezdése alapján ellenőrzési és visszakövetelési mechanizmus (*claw-back*) kialakítása szükséges annak biztosítása érdekében, hogy a támogatás intenzitása a gazdasági tevékenység tekintetében akkor se haladja meg az alkalmazandó mértéket, ha a gazdasági tevékenységek részaránya nagyobb annál, mint amit a támogatás odaítélésekor terveztek.

Példa:

Feltételezzük, hogy egy 10 éves amortizációs időszakkal bíró kutatási infrastruktúra 2016-ban 100€ összegű, 100%-os intenzitású támogatásban részesült, tekintettel arra, hogy kezdetben a gazdasági és nem gazdasági tevékenységének aránya nem haladta meg a 20%-ot.

A fenti szabályok alapján tehát a kutatóhely tekintetében a gazdasági tevékenység támogatása főszabály szerint nem megengedett, kivéve abba az esetben, ha a gazdasági tevékenység részaránya csupán kiegészítő jellegű, továbbá a visszakövetelési mechanizmus alkalmazását évekre vetítve szükséges alkalmazni. Így amennyiben a gazdasági tevékenység aránya éves szinten meghaladja a 20%-ot, akkor a teljes állami támogatással érintett részt szükséges figyelembe venni az összeegyeztethetőségi szabályok alkalmazásakor, nemcsak a 20% feletti részt.

Összeegyeztethetőségi jogalapként például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikke szerinti kutatási infrastruktúra támogatási kategória merül fel, amely 50%-os támogatási intenzitást engedélyez. Az össze-

egyeztethetőségi jogalappal le nem fedett rész (példában az adott évre eső amortizáció 50%-a) kamatokkal növelt összegét szükséges vissza-követelni.

Az alkalmazandó kamat meghatározásának alapját az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló bizottsági rendelet⁹ 9. cikke jelenti.

Év	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Támogatás (€)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Gazdasági tevékenység aránya (%)	12	18	19	24	18	19	27	30	19	20	20
Visszatérítés (50%) (€)	-	-	-	$10 \cdot 0,24 \cdot 0,5 = 1,2\text{€} + \text{kamat}$	-	-	$10 \cdot 0,27 \cdot 0,5 = 1,35\text{€} + \text{kamat}$	$10 \cdot 0,3 \cdot 0,5 = 1,5\text{€} + \text{kamat}$	-	-	-

Ezen támogatási kategória alkalmazása esetén, azaz amikor a kutatási infrastruktúrához kapcsolódó gazdasági tevékenység finanszírozására kerül sor, beruházási tevékenységhez kapcsolódó költségek – tárgyi eszköz és immateriális javak – számolhatók el. Csak olyan működési költségek támogathatók, amelyek a gazdasági tevékenységnek nem minősülő tevékenységekhez kapcsolódnak, azaz a finanszírozásuk nem minősül uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak.

A beruházási költségek kutatási infrastruktúra támogatási kategória alkalmazásával történő finanszírozása mellett a gazdasági tevékenységhez működési támogatás csak más, az uniós joggal való összeegyeztethetőséget biztosító jogalap (pl. csekély összegű – de minimis támogatás¹⁰) alkalmazásával nyújtható. Ebben az esetben azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a gazdasági tevékenységet folytató kutatási infrastruktúra működési költségeit fedeznie kellene a végső felhasználók által fizetett piaci áraknak. Amennyiben ez nem teljesül, felmerülhet a végső

⁹ HL L 140., 2004. 04. 30., 1. o.

¹⁰ 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.)

kedvezményezették szintjén a továbbadott előny, mely uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülhet.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 26. cikk (4) bekezdése *értelmében* kedvezőbb feltételek mellett, preferenciált hozzáférést kaphatnak azon vállalkozások, amelyek az infrastruktúra beruházási költségeit legalább 10%-ban finanszírozzák. E 10%-os arányt az uniós állami támogatási szempontból gazdasági tevékenységnek minősülő tevékenységekre eső elszámolható költségek vonatkozásában szükséges meghatározni.

3. Innovációs klaszterre nyújtott támogatás – 27. cikk

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 27. cikk (2) bekezdése értelmében ezen támogatási kategória alapján kizárólag a klasztert működtető jogalany részesülhet támogatásban. Amennyiben a klaszter tulajdonosának és működtetőjének személye nem különül el, úgy a konstrukció keretében is alkalmazható az innovációs klaszter támogatási kategória.

Nem alkalmazható azonban ez a kategória a klaszter résztvevői, azaz a használók részére nyújtott uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének megteremtése érdekében.

Amennyiben a klaszter használóinak támogatására is sor kerülne – pl. azáltal, hogy a klaszter létesítményeinek használatáért és a klasztertevékenységben való részvételért nem a piaci ár kerül megfizetésre – más támogatási kategóriák szabályait szükséges alkalmazni, mint például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 22. cikke szerinti induló vállalkozásoknak nyújtott támogatás, a 28. cikk szerinti kkv-knak nyújtott innovációs támogatás, illetve csekély összegű (*de minimis*) támogatási kategória.

4. Kkv-knak nyújtott innovációs támogatás – 28. cikk

A támogatást nyújtók részéről a kkv-knak nyújtott innovációs támogatás kategóriájához kapcsolódóan az elszámolható költségek, azon belül is a 651/2014/EU bizottsági rendelet 28. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti költségek gyakorlatbeli alkalmazása okozza a legtöbb nehézséget.

Ezen támogatási kategória szerint a munkaerő-költségekhez szorosan kapcsolódva az alábbi költségek számolhatóak el:

- a) a helyettesítő munkavállaló bérköltsége;
- b) munkaállomás kialakításának költsége – a helyettesítés idejének arányában;
- c) a helyettesítéshez kapcsolódó képzés költsége;
- d) az eredeti illetve a helyettesített munkahely közötti utazási költségek.

A helyettesített tevékenységhez kapcsolódó eszköz-költségek már nem minősülnek ezen pont szerinti elszámolható költségnek.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 28. cikk (2) bekezdés a) pont szerinti szabadalmak és egyéb immateriális javak megszerzésének, érvényesítésének és védelmének költségei kizárólag abban az esetben számolhatóak el, ha azok a kedvezményezettől közvetlenül felmerült költségnek minősülnek. Ezen költségek tekintetében a szolgáltatásként való megvásárlás – azaz a harmadik félnél felmerült költség – vagy a 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikke, vagy a 29. cikke szerinti támogatási kategóriák alapján, illetve csekély összegű (*de minimis*) támogatási kategória szerinti szabályoknak megfelelően támogathatóak.

5. Eljárási és szervezési innováció támogatása – 29. cikk

Az eljárási és szervezési innováció támogatási kategóriával kapcsolatban felmerült kérdések leginkább a támogatási kategória alkalmazhatóságának hatályára vonatkoznak.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet hatályának megállapítása (1. cikk) nem tartalmazza az erdészeti ágazatra vonatkozó kizárást. A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet¹¹ pedig kutatás-fejlesztési támogatási kategória (31. cikk) alkalmazását teszi lehetővé az erdészeti ágazatban. Az agrár és erdészeti iránymutatás¹² is tartalmaz kutatás-fejlesztési tá-

¹¹ 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 szóló 2014. június 25-i 702/2014/EU bizottsági rendelet

¹² Az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutatások, 2014–2020 (HL C 204., 2014. 07. 01., 1. o.)

mogatásokra vonatkozó rendelkezéseket, de az innováció területét nem érinti.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az erdészeti ágazat területén a kutatás-fejlesztési támogatások vonatkozásában a tagállamok nagyobb mozgástérrel, választási lehetőséggel rendelkeznek *az összeegyeztethetőségi jogalap kiválasztása tekintetében. Annak függvényében, hogy mit tekint az intézkedés céljának, a támogatás nyújtó választhat a 651/2014/EU bizottsági rendelet vagy a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet szabályrendszerének alkalmazása között.*

Az erdészeti ágazatban az innováció területét tekintve a 651/2014/EU bizottsági rendelet támogatási kategóriái jelenthetnek megoldást az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségi jogalapjaként.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet kutatás-fejlesztés és innovációs támogatási kategóriáinak gyakorlati alkalmazása során felmerült kérdések alapján összességében elmondható, hogy az egyes támogatási kategóriákhoz kapcsolódó szabályok tekintetében a tagállamok ugyan bírnak mozgástérrel, melynek azonban keretet adnak a rendelet előírásai mellett az alapvető uniós versenyjogi alapelvek is.

EGY LÉPÉS ELŐRE, KÉT LÉPÉS HÁTRA: AZ ÁTTELEPÍTÉS ÚJRASZABÁLYOZÁSA A CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET 2017. NYÁRI MÓDOSÍTÁSÁBAN

BARTUCZ Zoltán*

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, áttelepítés, csoportmentességi rendelet, csoportmentességi rendelet módosítása

Az általános csoportmentességi rendelet¹ módosító, 2017. július 10-én hatályba lépett 2017/1084/EU számú rendelet² a címében szereplő elemek mellett az általános szabályokat és több, már létező támogatási kategóriát érintően egyéb, kisebb-nagyobb terjedelmű és jelentőségű módosítást is átvezetett az általános csoportmentességi rendelet eredeti, 2014 óta hatályos szabályain. A regionális beruházási támogatás jogcímét (14. cikk) érintő egyik ilyen módosítás az áttelepítés újraszabályozása volt.

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

¹ 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.)

² A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kulturát 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 (2017. 06. 20., HL L 156.)

Az áttelepítés támogatásának tilalma a regionális beruházási támogatásoknak a csoportmentességi rendelet és a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás³ (a továbbiakban: iránymutatás) szerinti szabályozásának fontos részét képezi. A szabályozás méltányolható célja, hogy ne lehessen regionális beruházási támogatást nyújtani ahhoz, hogy egy vállalkozás egyik tagállamban meglévő tevékenységét áthelyezze egy másik tagállamba.

Az áttelepítési szabályozás logikája mind a 2014. évi csoportmentességi rendelet, mind pedig a 2017-ben módosított szöveg szerint a következő: van egy szűrő feltétel az áttelepítés-gyanús támogatásokra, azaz a beruházások közül a csoportmentességi rendelet azonosít egy szűkebb kört, amelynél valamely objektív ismerv (a támogatott beruházáshoz időben közel eső létszámleépítés más tagállamban hasonló tevékenység körében) alapján egyáltalán felmerülhet annak a lehetősége, hogy az egyik tagállamban megvalósítandó beruházáshoz nyújtott támogatás az Európai Gazdasági Térség (EGT) egy más államában telephely bezárásához vezet. Ezekre a potenciális áttelepítésekre nem alkalmazható a csoportmentességi rendelet, azaz a támogatásnyújtás szándékát be kell jelenteni a Bizottságnak, és a támogatás csak a Bizottság jóváhagyó határozata birtokában nyújtható. A jóváhagyás feltétele, hogy az iránymutatás által előírt, a csoportmentességi rendeletnél szigorúbb előírásoknak is megfeleljen a támogatás, és a Bizottságot egyebek mellett meg kell győzni arról is, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és az áttelepülés (hasonló tevékenység más tagállamban való leépítése, megszüntetése) között.⁴

³ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló európai bizottsági iránymutatás (2013/C 209/01)

⁴ A Bizottságnak az oksági kapcsolat vizsgálatakor egyrészt azonosítania kell a tevékenység-megszüntetést vagy az arra vonatkozó terveket, továbbá az új beruházást is. Második lépésként ellenőriznie kell, hogy a két telephely között sor került-e konkrét tevékenység áthelyezésére. Kizárható az áttelepítés a vizsgálat támogatás viszonylatában, ha igazolható, hogy volt áttelepítés ugyan, de nem abba a létesítménybe került a megszüntetett termelés, ahol a támogatást kapta a vállalatcsoport; de megállapítható a két telephely közötti áttelepítés bizonyos tényezőik, pl. átkerült személyzet és termelési eszközök esetén, vagy akkor, ha a bezárt vagy bezárásra ítélt telephelyen foglalkoztatottak tanítják be a támogatott létesítmény munkatársait. A harmadik lépés az okozati összefüggés tényleges elemzése, azaz a támogatás és a tevékenységi közötti ok-okozati kapcsolat felderítése, amely történhet pl. ellenőrzéses forgatókönyvek alapján, tehát nincs oksági kapcsolat többek között akkor, ha az áttelepített vagy áttelepítendő tevékenység eleve veszteséges volt, így áttelepítés

Az áttelepítés szabályozása körül több érdek ütközik. Mivel egy nemzetközi vállalat befektetési döntésénél éles verseny folyik az EGT-tagállamok és világ többi országa között is, és mivel ebben a versenyben az állami támogatás gyors és megbízható rendelkezésre állása döntő tényező lehet, a csoportmentességi rendelet mint jogcím hatékony eszköz azon az uniós átlagnál fejletlenebb területekkel rendelkező országok számára, ahol vannak regionális beruházási támogatásban részesíthető támogatható területek. Ezeken a területeken a regionális beruházási támogatás fontos gazdaságpolitikai eszköz. A csoportmentességi rendelet alkalmazásánál ugyanis nem szükséges megvárni a bizottsági eljárás lefolytatását, és az érdekeltnek nem kell számolniuk a bizottsági eljárás kimenetelének bizonytalanságával sem.

Azaz az egyik érdek szerint a csoportmentességi rendelet alkalmazását kizáró szabály ne foglaljon magába olyan eseteket, amelyeknél nyilvánvalóan nincs oksági kapcsolat a támogatás és a másik tagállamban végrehajtott kapacitáscsökkentés/-megszüntetés között, továbbá a szabályozás legyen minél egzaktabb, hogy a beruházók számára jogbiztonságot nyújtasson a támogatást nyújtó tagállam, és ne tartalmazzon olyan elemet, amely ellehetleníti a csoportmentességi rendelet alkalmazását. Az ellenérdek viszont az a szintén méltányolható szempont, hogy az a tagállam, ahol megszűnik a telephely vagy ahol létszámlépipítés történik, okkal várja el, hogy ne használjanak fel más tagállamok közpénzt az ottani munkahelyek megszüntetéséhez. Az így gazdasági kibocsátást is veszítő tagállamoknak, térségeknek az a kedvező, ha minél több „áttelepülés-gyanús” intézkedésre kiterjed az előzetes bizottsági vizsgálat kötelezettsége.

Mindenkinek megfelelő áttelepítési szabályt így gyakorlatilag lehetetlen alkotni, mivel a tagállamok egy része egzakta, jogbiztonságot adó, a regionális beruházási támogatásnak a csoportmentességi rendelet alapján történő nyújtását nem akadályozó olyan szabályozásban érdekelt, amely csak a valóban áttelepítés-gyanús eseteket utalja előzetes bizottsági eljárásra. A tagállamok más része viszont éppen ellenkezőleg, minél tágabban húzná meg az áttelepítési gyanú miatt a csoportmentességi rendelet hatálya alól kivett regionális beruházási támogatások körét. Abban sem

és támogatás híján is megszüntették volna. Ld. Klaus-Otto JUNGINGER-DITTEL: Regional investment aid to large investment projects: The rules under the State aid architecture for July 2014-20. In: Leigh HANCHER – Tom OTTERVANGER – Piet Jan SLOT: *EU State Aids*. 2016. 65–66. pont

feltétlenül egyeznek az EGT-n belüli érdekek, hogy a szabályozás kellően precíz és támogatásnyújtás-barát legyen, hiszen bizonytalan tartalmú és a csoportmentességi rendelet alkalmazását akadályozó szabályozásnál az utólagos bizottsági vizsgálat veszélye miatt a potenciális beruházók kockázatosnak fogják ítélni a csoportmentességi rendelet szerinti regionális beruházási támogatás igénybevételét akkor, ha kapacitást szüntetnek meg egy más tagállamban (még akkor is, ha nincs oksági kapcsolat a támogatás és a leépítés között).⁵

1. A 2014. évi szabályok és azok bizottsági értelmezése

A csoportmentességi rendelet 2017. július 10. előtt hatályos szövegében a 13. cikk *d*) pontja tartalmazta az áttelepítési kizárást. A jogszabályhely értelmében a csoportmentességi rendelet nem volt alkalmazható (a támogatás csak bizottsági bejelentés és jóváhagyás alapján volt nyújtható) olyan regionális beruházási támogatás esetén, amelynek kedvezményezettje a támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az EGT területén, vagy amely kedvezményezett a támogatási kérelem benyújtásakor „konkrétan tervezte”, hogy a támogatott beruházás befejezését követő két éven belül azonos vagy hasonló tevékenységet szüntet meg az EGT területén.

⁵ Ezek az érdekek kiolvashatók például a csoportmentességi rendelet 2016-os célzott felülvizsgálata során tett tagállami észrevételekből. Ld. egyebek mellett a csoportmentességi rendelet alkalmazását nehezítő szabályozás, azaz az erőteljesebb bizottsági előzetes kontroll mellett kardoskodó finn és két dán álláspontot (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/replies/ms/dk_denmark_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/dk_denmark_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/finland_en.pdf), a skandináv tagállamok és Franciaország közös nyílt levelét a versenypolitikai biztoshoz (<http://www.ft.dk/samling/20161/almde/eru/bilag/70/1702512/index.htm>), a csoportmentességi rendelet használatának könnyítése mellett érvelő magyar és lett beadványokat (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/hu_hungary_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/lv_latvia_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/replies/ms/hungary_en.pdf) és más véleményeket (pl. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/ie_ireland_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/uk_unitedkingdom_en.pdf).

A csoportmentességi rendelet 2. cikk 50. pontja határozta meg az azonos vagy hasonló tevékenység fogalmát: az 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁶ szerinti NACE Rev. 2. ágazati osztályozási rendszernek ugyanabba a négy számjegyű számkóddal azonosított szakágazatába sorolt tevékenysége minősült azonos vagy hasonló tevékenységnek.

A 13. cikk mellett a csoportmentességi rendelet (32) preambulumbekzdése, valamint az iránymutatás 23. pontja is egyértelművé teszi, hogy amennyiben a kedvezményezett esetén teljesül a 13. cikk *d)* pontjában foglalt feltétel, regionális beruházási támogatás a kérdéses beruházáshoz a csoportmentességi rendelet alapján nem nyújtható. Bizottságnak történő bejelentés esetén pedig érdemi támpontot az iránymutatás 122–123. pontja jelent. Az iránymutatás szerint ha ok-okozati kapcsolat áll fenn a támogatás és az áthelyezés között, az olyan „negatív hatásnak tekinthető, amelyet a pozitív tényezők valószínűleg nem ellensúlyoznak”. Ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag kizárt, hogy a Bizottság oksági kapcsolat fennállása esetén jóváhagyná a támogatást, különösen, hogy a Bizottság részletesen vizsgálni köteles, hogy az állami támogatás jelentős munkahelyvesztéshez vezet-e az EGT-n belüli meglevő helyszíneken.

A bevezetőben említett egzaktági és jogbiztonsági szempontok nem érvényesültek maradéktalanul a 2014 és 2017 között hatályos szabályozásban, mivel a 13. cikk *d)* pontja a gyakorlatban több jogalkalmazási problémát felvetett. Nem volt egyértelmű többek között, hogy a jogi személy vagy a vállalatcsoport szintjén kell-e vizsgálni a 13. cikk *d)* pont feltételeinek a teljesülését; hogy abban az esetben is alkalmazni kell-e a csoportmentességi rendelet hatálya alóli kizárást, ha egyértelműen nincs oksági kapcsolat a támogatás és az áttelepítés között (pl. természeti katasztrófa miatt történt a telephely bezárása a másik államban); kiterjed-e a kizárás hatálya országon belüli áttelepítésre is (a szövegezés alapján az is áttelepítés lehet); mi minősül „konkrét tervnek” és a tevékenység „részleges” megszüntetésének.

Az Európai Bizottság is érzékelte a fentiekkel kapcsolatos jogalkalmazói tanácstalanságot, így a saját jogértelmezését a 2015-ös gyakorlati út-

⁶ A gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló, 2006. december 20-i 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

mutatójában (*Practical Guide to the GBER*, 61–64. kérdésre adott válasz)⁷ közzé is tette. Az nem volt meglepetés, hogy vállalatcsoport szintjén kell vizsgálni az áttelepítést, és nem csak a kedvezményezett jogi személy (és esetleg annak leányvállalatai) vonatkozásában. Ez a vállalkozás állami támogatási fogalmából⁸ is következik, ráadásul a jogi személy szintjére szorított értelmezés könnyen kijátszhatóvá tette volna az áttelepítési rendelkezéseket. Az is várható volt, hogy a csoportmentességi rendeletben rögzített kifejezett kivétel híján potenciális áttelepítésként kezelendők – és ezáltal bejelentendők – a támogatások akkor is, ha vis maiorra figyelemmel egyértelmű, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és az áttelepítés között. Az már a jogszabálysöveg alapján valamelyest vitatható, de még mindig védhető álláspont, hogy nem teljesülnek a 13. cikk d) pontban foglaltak, ha ugyanazon tagállamban szüntetett meg azonos vagy hasonló tevékenységet a kedvezményezett, hiszen más tagállam érdekei nem sérülnek. A támadható válaszok közé sorolható viszont az, hogy a Bizottság nem adott semmilyen érdemi támpontot a konkrét tervek fogalmának tartalmához. A 62. kérdés-válasz alapján eseti jelleggel lehet megítélni, mikor lesznek a tervek konkrét tervek, és a tagállam akkor jár el helyesen, ha a támogatási kérelem beadásakor nyilatkoztatja a kedvezményezettet, majd figyelemmel kíséri a releváns időszakon belüli esetleges későbbi bezárásoknál, hogy megalapozott volt-e a nyilatkozat. Ezzel a Bizottság hiába írta elő, hogyan kell vizsgálnia a tagállamnak a konkrét tervek kritériumának teljesülését, az továbbra is kérdéses maradt, hogy pontosan mit kell vizsgálni. Az pedig kifejezetten légből kapottnak tűnt, hogy az azonos vagy hasonló tevékenység részleges megszüntetésének a közzétett értelmezés szerint azt tekintette a Bizottság, ha az érintett tevékenység keretében foglalkoztatottak száma legalább 100 fővel vagy legalább 50%-kal csökken egy létesítményben a támogatási kérelmet megelőző két év bármelyikének létszámátlagához képest.⁹

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf

⁸ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), 11. pont

⁹ A határértékek forrása rejtély; a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 1998. július 20-i 98/59/EK tanácsi irányelv tartalmaz hasonló kettős, százalékos értéken és létszámon alapuló határértékeket, amelyek mintaként szolgálhattak, de azok valamelyest alacsonyabbak, illetve cizelláltabbak (jobban igazodnak a létesítmény méretéhez, ezzel kapcsolatban lásd a 98/59/EK tanácsi irányelv 1. cikk (1) bekezdését).

Szintén kritizálható volt a szabályozás abból a szempontból, hogy évekre elveszíthették a jogukat egész vállalatcsoportok arra, hogy a csoportmentességi rendelet hatálya alatt az EGT-ben bárhol regionális beruházási támogatást kapjanak, ha ugyanazon négy számjegyű NACE kód alá tartozó tevékenységet szüntettek meg akár részben az EGT egy másik tagállamában (ironikus módon ugyanabban a tagállamban viszont kaphattak támogatást). Az persze kétségtelen, hogy ha egy vállalatcsoport a támogatott beruházással párhuzamosan egy adott NACE kód alá tartozó tevékenységet szüntettet meg egy tagállamban, az jelenthette azt, hogy áttelepítést hajtott végre, amelyet a más tagállamban ígért támogatás motivált. A NACE kódok egy része azonban kellően tág kört ölel fel ahhoz, hogy többféle – akár eltérő fogyasztói csoportok igényeit kiszolgáló – termék vagy szolgáltatás ugyanazon kód alá tartozzon. A 2910-es NACE kód alá esik például gyakorlatilag a teljes autópálya, és méltánytalannak tűnik az, ha egy gyártó megszünteti Európa egyik országában a tehergépjárművek gyártását, áttelepítés-gyanú miatt csak bizottsági jóváhagyást követően kaphat regionális beruházási támogatást egy más országban pl. egy golfkocsi-gyártó üzem kapacitásbővítéséhez. Sőt, a tevékenység részleges megszüntetésének fent bemutatott bizottsági értelmezése (100 fő vagy a létesítményben foglalkoztatottak 50%-ának leépítése) nyomán egy több ezer főt foglalkoztató, egy NACE kód alá tartozó tevékenységet folytató létesítmény esetén már egy 100 fős létszámcsökkenés (amekkora különbséget egy ekkora telephelynél akár a normál fluktuáció is okozhat) is azt eredményezheti, hogy a vállalatcsoportnak két évig csak bizottsági határozat alapján nyújtható regionális beruházási támogatás ugyanazon NACE kód alá tartozó tevékenységhez.

2. A csoportmentességi rendelet célzott felülvizsgálata

Az Európai Bizottság 2016 folyamán két szakaszban konzultációt folytatott a tagállamokkal és más érdekeltekkel a csoportmentességi rendelet „célzott felülvizsgálatáról”,¹⁰ amelynek fő célja a csoportmentességi rendelet 2014-es szövegváltozatának (1) preambulumbekzdésében előre

¹⁰ A két konzultációs szakasz bizottsági előterjesztései és a tagállami, valamint más érdekelti reakciók itt érhetők el: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html (első kör) <http://ec.europa.eu/>

jelzett módosítás, a kikötői és a repülőtéri beruházási támogatási jogcímelek kodifikálása volt. A felülvizsgálat keretében alkalma nyílt a Bizottságnak jogszabályi szintre emelni a részleges tevékenységmegszüntetés már közzétett, de bizonytalan jogi megalapozottságú értelmezését (100 fő/50 százalék). Egyebekben nem is szándékozta módosítani az áttelepítési szabályokat: a két konzultációs kört megelőzően közzétett tervezetek egységes szövegjavaslattal a fenti értelmezésnek megfelelően kívánták jogszabályi meghatározásként rögzíteni az azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetését (2. cikk 61a. pont: „azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetése: e tevékenységek jelentős munkahelyvesztést okozó teljes vagy részleges megszüntetése. E rendelkezés értelmezésében jelentős munkahelyvesztésnek számít a valamely telephelyen legalább 100 főt, illetve az adott telephelyen foglalkoztatottak legalább 50 %-át érintő leépítés.”).

A konzultáció keretében aztán a Bizottság azt tapasztalhatta, hogy a tagállamok két oldalról támadják a javasolt szabályokat (lásd a 4. látjegyzetben felsorolt véleményeket), és a konkrét tervek fordulatának alkalmazhatatlanságát is kritizálták. A tagállamok egy része a 100 fős/50%-os limitek csökkentését kérte a Bizottságtól arra hivatkozva, hogy a relokációs kockázat miatt minél több esetre ki kell terjeszteni a bejelentési kötelezettséget. Más országok ezzel szemben amellet érveltek, hogy a szabályozást úgy kellene módosítani, hogy azok ne vonjanak ki feleslegesen a csoportmentességi rendelet hatálya alól támogatásokat, ha egyértelműen megállapítható, hogy nincs oksági kapcsolat az egyik tagállamban végrehajtott leépítés és a másik tagállamban kapott támogatás között.

3. A 2017-es szabályok

Mivel a Bizottság a két konzultációs kör között egyáltalán nem változtatott az eredeti tervezet áttelepítésre vonatkozó részén, a 2017. május 17-én elfogadott és közzétett végeredmény váratlan volt abból a szempontból, hogy a Bizottság a konzultációk előtt közzétett előterjesztésekben foglaltakhoz képest több más, a tagállamok által jelzett probléma orvos-

lására is kísérletet tett, és az áttelepítési szabályozást egészen új alapokra helyezte, miközben nem adott lehetőséget a tagállamoknak arra, hogy a végleges jogi konstrukciót véleményezzék.

A csoportmentességi rendeletet módosító 2017/1084/EU bizottsági rendelet ugyanis egyrészt hatályon kívül helyezte a 13. cikk korábbi *d*) pontját, viszont ezt helyettesítendő beiktatott a 14. cikkbe egy új (16) bekezdést, mely szerint a kedvezményezettnek a regionális beruházási támogatás igénybevételének előfeltételeként

1. nyilatkoznia kell, hogy a támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben nem telepítette át azt a létesítményt, amelyben a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházást meg kívánja valósítani, és
2. kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy nem is hajt végre áttelepítést két évig azt követően, hogy a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházást befejezte.

Az új 14. cikk (16) bekezdésben szereplő áttelepítéshez pedig meghatározást adott a Bizottság (2. cikk 61a. bekezdés). Ez alapján áttelepítésnek minősül, ha

1. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) azonos vagy hasonló tevékenységet vagy annak egy részét az EGT megállapodás egyik szerződő felének területén található létesítményből (eredeti létesítmény) az EGT megállapodás egy másik szerződő felének területén található azon létesítménybe helyezi át, ahol a támogatott beruházásra sor kerül (támogatott létesítmény);
2. az eredeti, valamint a támogatott létesítményben előállított termék vagy nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégíti ki; és
3. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) valamely az EGT-n belüli eredeti létesítményében folytatott azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg.

A 2014-es szabályozással kapcsolatos jogalkalmazási problémák egy részét megoldotta a Bizottság. Egyrészt a konkrét tervek tartalmával kapcsolatos meghatározási és bizonyítási nehézséget azzal hidalta át, hogy az új szabályok szerint a támogatási kérelem benyújtásakor egyúttal vállalnia kell, hogy nem hajt végre áttelepítést a beruházás befejezésé-

től számított két évig. A NACE kód azonossága miatti méltánytalanságot elismerve pedig látszólag a termék/szolgáltatás hasonlóságát is a szabályozás részévé tette. Az új szabályok szerint nem csak a négy számjegyű NACE kódnak kell egyeznie, hanem az is szükséges az áttelepítéshez, hogy a támogatott létesítményben és abban a létesítményben, ahol létszámcsökkenés történik, az előállított termék vagy a nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégítse ki. A tevékenységmegszüntetés helyett viszont egy, a konzultáció során javasolt megoldáshoz képest sokkal szigorúbb rendelkezést kodifikált a Bizottság: az áttelepítés megvalósulásához elég az, ha a hasonló terméket előállító vagy szolgáltatást nyújtó üzemben EGT-n belüli létesítményben „azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg”. Ez a szigorú értelmezés szerint azt jelenti, hogy akár kétfőnyi létszámcsökkenés is már azzal jár, hogy a csoportmentességi rendelet nem lesz alkalmazható.

4. Az új szabályozás értékelése

Visszautalva a bevezetőben említett egzaktsági/jogbiztonsági szempontokra, az új szabályok bizonyos szempontból egyértelmű előrelépést jelentenek. A homályos tartalmú „konkrét tervek” fordulat eltűnt a szabályozásból, és ehelyett egyrészt nyilatkoznia kell a kedvezményezettnek arról, hogy a támogatási kérelem előtti két évben nem hajtott végre „áttelepítést”, másrészt pedig vállalnia kell a jövőre nézve, hogy tartózkodik ettől. Azaz a létszámleépítési terveket illetően egyértelművé vált a kedvezményezett jogi helyzete: ha a vállalását utóbb megszegi, a támogatást vissza kell fizetnie. Megjegyzendő azonban, hogy az új szabályozás sem precíz minden szemszögből: azt, hogy a termék vagy a szolgáltatás mikor szolgálja ugyanazokat a célokat és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit, nehéz támadhatatlanul megítélni, és az az igen rugalmasan értelmezhető kitétel, hogy csak „részben” kell ugyanazon célokat/igényeket szolgálnia, még bizonytalanabbá teszi az eseti szintű jogalkalmazást.

Az új szabályozás azonban egyértelmű visszalépést jelent azon másik – a regionális beruházási támogatást aktívan alkalmazó tagállamok számára lényeges – kívánalmat illetően, hogy ne kerüljenek ki a csoportmentességi rendelet hatálya alól olyan esetek, amelyeknél kizárható

a tényleges oksági kapcsolat az egyik tagállamban nyújtott támogatás és a másik tagállamban történt létszámleépítés között. Sőt, a 2017-es szabályok kifejezetten megnehezítik a regionális beruházási támogatás nyújtását a csoportmentességi rendelet alapján akkor, ha a nemzetközi vállalatcsoportnak Európa több tagállamában van telephelye, és jellemzően egynemű (egyazon vagy kevés NACE kód alatti) a tevékenysége.

Az új szabályozás ugyan életszerűbb abból a szempontból, hogy az „áttelepítést” csak azoknak a telephelyeknek a viszonylatában kell vizsgálni, amelyekben a termék vagy szolgáltatás egyazon NACE kód alá tartozik, és hasonló fogyasztói igényeket elégít ki. A csoportmentességi rendelet alkalmazását azonban ellehetetleníti az, hogy az „eredeti létesítményben” már elég a múltban és a jövőben két álláshely megszűnése („munkahelyek szűnnek meg”) ahhoz, hogy a csoportmentességi rendelet ne legyen alkalmazható, és az álláshelyek megszűnésénél, illetve az új kapacitásánál már a NACE kód egyezősége elég. Ez azt jelenti, hogy akkor is áttelepítés van, ha nem a két létesítmény közötti kapcsolatot jelentő hasonló fogyasztói igényeket kielégítő termék gyártása vagy szolgáltatás nyújtása körében kerül sor a létszámcsökkenésre, illetve az új beruházásra. Ráadásul az, hogy a 100 fős/50%-os létszámcsökkenés helyett már két álláshely megszűnése (vagy akár tartós betöltetlensége?) is elegendő, azt eredményezi, hogy minimális mozgásteret sem marad a vállalatcsoportnak, ha a csoportmentességi rendelet alapján szeretne regionális beruházási támogatást igénybe venni. Továbbá az, hogy már nem csak azt kell bizonyítani, hogy a kérelemkor nem tervezett 50%-os/100 fős létszámcsökkentést a beruházás befejezésétől számított két évig ugyanazon NACE kód alatti tevékenységet folytató más üzemeiben, hanem egyenesen vállalnia kell a kedvezményezett vállalatcsoportnak, hogy a beruházás befejezésétől két évig nem fog egynél több álláshely megszűnni ugyanazon NACE kód szerinti tevékenység körében a hasonló terméket gyártó vagy szolgáltatást nyújtó többi tagállambeli telephelyein, üzleti szempontból ésszerűtlen, és a körülmények változása esetén betarthatatlan vállalásokra kényszeríti a vállalatcsoportot.

Ennek oka az, hogy ha a releváns időszakban például váratlan megrendelővesztésre kellene reagálnia, és ennek eredményeként akár két fős tartós létszámcsökkentést hajtana végre bármelyik más tagállambeli üzemében, vissza kellene fizetnie a támogatást abban a tagállamban, ahol kapta. Sőt, eleve nem lenne támogatásra jogosult, ha más tagállam bármely hasonló termék- vagy szolgáltatási profilú létesítményét érin-

tően akár két álláshely megszűnésével járó racionalizálást hajtott volna végre a kérelem előtti két évben. Ráadásul, mivel a szabályozás létesítményszinten vizsgálja a létszámcsökkentést, az is előfordulhat, hogy tagállami szinten nem csökkentette a munkavállalói számát, de egy adott létesítményben igen, és így máris elveszett számára a csoportmentességi kedvezmény lehetősége.

Felmerül természetesen, hogy a bejelentési kötelezettség (tehát az, hogy csak a Bizottság engedélyével kaphat támogatást, ha bebizonyosodott, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és a létszámcsökkentés között) „ártatlan” esetekben csak késedelmet jelent. Ez viszont nem minden esetben vonzó opció, hiszen egyrészt a késedelem jelentős lehet (egy bizottsági eljárás hónapokat vesz igénybe, de akár éven túl is eltarthat), és a teljesítendő feltételek is összetettebbek az ilyen esetekben alkalmazandó iránymutatás alapján, mint a csoportmentességi rendelet szerintiek.

Zárójelben érdemes megjegyezni, hogy az új szabályok a szó szerinti – de a Bizottság által meg nem erősített – értelmezés alapján nem szűrik tökéletesen az áttelepítést megvalósító eseteket. Tételezzük fel, hogy van egy vállalatcsoport, amelynek az egyik tagállamban van két üzeme („A” és „B” gyár), és mindkét helyen ugyanazon NACE kód alá tartozó tevékenységet folytat, de a két üzemben gyártott termék más fogyasztói igényeket elégít ki. A csoport áttelepítené „A” gyár termelését egy másik tagállamba. Ebben az esetben, ha a másik gyárát („B” gyár) megszünteti, a B gyárbeli termelést átviszi „A” gyárba, ezzel párhuzamosan támogatást kap az új gyárhoz a másik tagállamban, és oda átviszi az „A” gyár korábbi termelését, az új áttelepítési szabály alapján is kaphat támogatást a csoportmentességi rendelet hatálya alatt a másik tagállamban. Ennek oka, hogy ugyanazon NACE kód alatti termelés marad „A” gyárban, és „B” gyár – ahol viszont más fogyasztóknak készült termék – szűnik meg. Így valójában áttelepítést hajtott végre a vállalatcsoport, mégis a csoportmentességi rendelet hatálya alatt maradhat, mivel az áttelepítés csak az azonos fogyasztói csoportnak szánt termékeket gyártó létesítmények viszonylatában vizsgálандó az új szabályok alapján. Ez a megoldás nyilván nem minden cégcsoport számára alkalmazható, és nehezen kivitelezhető (pl. „A” gyárban nem csökkenhet a foglalkoztatottak száma), de egy, a gyakorlatban sem megvalósíthatatlan és potenciális áttelepítést jelentő scenáriót a nyelvtani-logikai értelmezés szerint nem szűr ki (ellentétben a 2014-es szabályokkal).

Az új szabályok értelmezése, alkalmazása körül tehát még vannak kérdőjelek, de az összességében elmondható, hogy bár valamelyest világosabbak a 2017-es előírások, azok jóval restriktívebbek a 2014-es rendszerhez képest. Így felmerül annak a kockázata, hogy az Európában jelen levő nemzetközi vállalatcsoportok egy része számára Európa nem lesz vonzó a további befektetésekhez. Ennek oka, hogy jó eséllyel nem lesz alkalmazható a csoportmentességi rendelet az ő esetükben, vagy ha éppenséggel alkalmazható is, nem tudják majd vállalni a csoportmentességi rendelet számukra üzleti szempontból irracionális feltételeit (vagy ha vállalják is, könnyen a megszegésükre kényszerülhetnek előre nem látható okokból). A bejelentési eljárás bizonytalanabb végeredményét pedig szintén ésszerűtlen lesz megvárniuk, ha vannak helyek, ahol azonnal és szükségtelen tilalmak, illetve kötöttségek nélkül támogatást kaphatnak. Ezek a helyek azonban az állami támogatási szabályok területi hatályán kívül, azaz Európán kívül vannak.

Ellenérv lehet persze, hogy a támogatás nem jog, hanem privilégium, és az, hogy a foglalkoztatási szint védelme fontos cél, de a regionális beruházási támogatásra jogosult területek esetén pont a felzárkózás egy lényeges eszközének alkalmazását nehezítette meg a Bizottság az áttelepítési szabályok 2017-es átalakításával. Ráadásul a meglévő álláshelyek teljes körű védelmére alkalmatlan az áttelepítési szabályozás (az állások Európából való kivitelét nem, csak az Európán belüli mozgatusukat tudja korlátozni). A valamelyest szabatosabb, azaz nagyobb jogbiztonságot adó szabályok ára az lett, hogy a több országban jelen levő vállalatok jelentős része esetén aligha lesz alkalmazható a csoportmentességi rendelet, azaz Európa kevésbé fejlett, támogatható régiói nem tehetők vonzóbbá az ilyen befektetők számára az azonnal és biztosan rendelkezésre álló regionális beruházási támogatással. Ez abból a szempontból sajnálatos, hogy a komoly beruházásokat megvalósítani képes nemzetközi nagyvállalatok projektjei a munkahelyteremtésen, a helyi beszállítókon, az értéklánc létrehozásán és a tudás tovaggyűrűzésén keresztül sokat lendíthetnek az elmaradottabb régiók fejlődésén.

Sok fog múlni azon, hogy az elkövetkező időszakban milyen értelmezéseket fog közzétenni a Bizottság a határozataiban vagy egyébként, azaz enyhít-e a szabályozás szigorán. A valódi kérdés persze az, hogy a mostani korlátozó megközelítés helyett elképzelhető-e egy olyan megengedőbb megoldás, amely elfogadható lenne a különböző érdekű tagállamoknak is; például lehetne-e cizelláltabb szabályozást alkotni azért,

hogy indokolatlanul ne vesszen el a csoportmentességi kedvezmény olyan esetekben, ahol kizárható az áttelepítési szándék, vagy kezelhetők lennének-e az áttelepítés-gyanúsnak minősített esetek egy speciális, egyszerűsített és gyorsított bejelentési eljárás alapján. Ezeket a kérdéseket előbb-utóbb, így például a csoportmentességi rendelet 2020. december 31-i lejáratára tekintettel 2020 folyamán a Bizottságnak is meg kell majd válaszolnia, mert a 2017-es áttelepítési szabályok okozta „járulékos kár” már rövid távon érezhető lehet.

AZ UNIÓS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ÉRVÉNYESÜLÉSE A SPORTÁGAZATBAN

AMBRUSZ Ákos*

Tárgyszavak: tiltott állami támogatás, belső piaccal összeegyeztethető támogatás, általános csoportmentességi rendelet, sporttámogatás

A sportra az Európai Unió úgy tekint, hogy az „*a fizikai aktivitás minden formája, amely alkalmi vagy rendszeres gyakorlás által a fizikai állóképesség és mentális jólét kifejezését vagy fejlesztését, szociális kapcsolatok létrehozását vagy versenyeredmények elérését célozza minden szinten.*”¹ Ebből az értelmezési megközelítésből is kitűnik, hogy a sporttevékenység – legyen az bármilyen szintű és intenzitású – jelentős szerepet játszik az emberi kapcsolatokban. Ezen hatások többsége kimerül a sport közösségformáló, esélyegyenlőséget és társadalmi befogadást teremtő, egészségmegőrző funkciójában, ugyanakkor a szociális-társadalmi vetületen túl a sporttevékenység jelentős befolyással rendelkezik a gazdasági folyamatok tekintetében is. Ennek leképeződéseként a sport gazdasági ágazatként számos területen érintkezik más uniós szakpolitikákkal, illetve a sport területén is érvényesülést követelnek az Európai Unió (a továbbiakban: EU vagy Unió) belső piacára vonatkozó gazdasági-jogi szabályok. Jelen cikkben az EU sportpolitikájának az a szegmense kerül vizsgálat alá, ahol a sport gazdasági tevékenységként jelenik (jelenhet) meg a közös piacon, melynek következtében a tagállamok által a sport-

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

¹ Fehér Könyv a sportról, 2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0391&from=HU>

ágazat egyes szereplőinek nyújtott támogatásoknak meg kell felelniük az uniós állami támogatási szabályoknak is.

1. Az Európai Unió sportpolitikája – rövid áttekintés

A sportpolitika az Európai Unió egyik legfiatalabb szakpolitikája. Az Európai Közösséget létrehozó szerződések² és az integráció elmélyülését szolgáló alapidokumentumok sem tartalmaztak hosszú ideig³ kifejezett sporttal kapcsolatos szabályozást, melyre végül a 2009-ben hatálya lépett Lisszaboni Szerződés keretében került sor. Az Unió önálló sportpolitikájának alapjául szolgáló rendelkezést az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 165. cikke rögzíti, miszerint

„az Unió a sport sajátos természetére, az önkéntes részvételel alapuló szerkezeti sajátosságaira, valamint a társadalomban és a nevelésben betöltött szerepére tekintettel hozzájárul az európai sport előmozdításához.”

A közös uniós sportpályán

„az Unió fellépésének célja a sport európai dimenzióinak fejlesztése a sportversenyek tisztaságának és nyitottságának, valamint a sport területén felelős szervezetek közötti együttműködésnek az előmozdítása, illetve a sportolók, köztük különösen a legfiatalabbak fizikai és szellemi épségének védelme révén.”⁴

Az uniós sportpolitika azonban szubszidiárius (kisegítő jellegű) szakpolitika, mivel az EUMSZ 165. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy e területen továbbra is a tagállamok rendelkeznek jogalkotói hatáskörrel, jog-

² Az Európai Gazdasági Közösséget és az Euratomot létrehozó 1957. március 25-i Római Szerződések.

³ Az alapító szerződések szintjét első alkalommal az 1997. október 2-i Amszterdami szerződés 29. függelékében jelent meg célként, hogy egyes kérdésekben a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a sportágazat specifikus igényeire is. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

⁴ EUMSZ 165. cikk (2) bekezdésének 7. francia bekezdése.

harmonizációs kötelezettség nélkül. Természetesen annak ellenére, hogy csupán alig egy évtizede beszélhetünk – az alapító szerződések szintjére emelt – közös uniós sportpolitikáról, az integrációs folyamat során a sport területén is mindvégig érvényesülnie kellett a belső piac lényegét jelentő alapszabadságoknak és az uniós versenyjogi szabályoknak.

A sportágazatot érintő kérdésekkel foglalkozó uniós dokumentumok közül az Európai Bizottság (a továbbiakban: Európai Bizottság vagy Bizottság) sportról szóló Fehér Könyve⁵ volt az első jelentős politikai dokumentum, amely a sport társadalmi szerepén és szervezési modelljén túl már a sportipar gazdasági vetületével is foglalkozott. A szakpolitikaalkotás irányának általános kijelölésén túl a Fehér Könyvben a Bizottság megállapításokat tett az alulról szerveződő (szabadidős) és mindenkinek szóló sport finanszírozásával összefüggésben is:

- A sportszervezetek számos bevételi forrással rendelkeznek (például tagsági díjak, jegyeladások, közvetítési jogok, hirdetés és szponzoráció), azonban az eltérő üzleti pozíció és a jól működő újraelosztási rendszer hiánya miatt szükségessé válhat a köztámogatás (pl. az állami vagy államilag engedélyezett szerencsejáték és lottószolgáltatásokra kivetett adók vagy illetékek révén⁶), feltéve, ha azt az uniós joggal összhangban biztosítják.⁷
- A Bizottság a közvetett adózás terén elismeri a tagállamok számára az egyes, sporthoz kapcsolódó szolgáltatások mentesítésének, vagy kedvezményes adómérték alkalmazásának lehetőségét.⁸

Fontos mérőföldkönek tekinthető a Bizottság 2011-ben közzétett, *a sport európai dimenziójának fejlesztéséről* szóló közleménye,⁹ amely a fenti megállapítások megerősítésén túl már kifejezetten foglalkozott

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52007DC0391>

⁶ A hazai szabályozásban a sportról szóló 2004. évi I. törvény 56. § (2) bekezdése alapján a különböző módon szervezett szerencsejátékok 1991. évi XXXIV. törvény szerinti játékadójának meghatározott hányadát kell a sport támogatására fordítani. Ez alapján a Szerencsejáték Zrt. 2016. évben 6,85 milliárd forintot allokkált a magyar sportágazatba. <https://www.vg.hu/gazdasag/milliardos-sporttamogatasszerencsejatekbol-532256/>

⁷ Fehér Könyv a sportról 3.2. pont első bekezdés.

⁸ Ld. a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelv 98. cikkét, a 132. cikk (1) bekezdés m) pontját, és az irányelv III. mellékletének 13-14. pontját.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52011DC0012>

az állami támogatásokkal kapcsolatos uniós szabályok alkalmazásával is a sport területén. Rögzítette a Bizottság, hogy amennyiben teljesülnek az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésében meghatározott – a cikk 2.1. pontjában részletezett – feltételek, a sportágazon belüli forrásnyújtás állami támogatásnak minősül. A közlemény idején hatályos ún. általános csoportmentességi rendelet¹⁰ nem tartalmazott sporttal kapcsolatos összeegyeztethetőségi jogcímet (támogatási kategóriát), ezért az állami támogatásnak minősülő sportjellegű intézkedéseket előzetesen be kellett jelenteni a Bizottság részére az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése alapján. A Bizottság a közleményben utalt azonban arra is, hogy a strukturális alapokból származó uniós források regionális fejlesztés keretében szolgálhatnak sportinfrastruktúrát támogató projektek megvalósítására is.¹¹ Ezzel összefüggésben megjegyezhető, hogy az uniós állami támogatási szabályok folyamatos fejlesztése révén a Bizottság a jelenleg hatályos általános csoportmentességi rendeletben¹² már önálló cikket szentel a sportcélú infrastruktúra fejlesztésre, mely rendelkezések ismertetésére a 3. pontban kerül sor.

A hivatkozott közlemény az alulról szerveződő (szabadidős) sport finanszírozásának kérdése mellett röviden foglalkozik a hivatásos sport egyes gazdasági mechanizmusaival is. A hivatásos sport fontos bevételi forrása a közvetítési jogok értékesítéséből és a merchandisingből származó bevételek. A Bizottság úgy véli, hogy e bevételi források jelentős szerepet játszanak a hivatásos sport független finanszírozásának biztosításában, így a dokumentum továbbra is az alulról szerveződő (szabadidős) sport különböző – akár állami forrásból származó – finanszírozási forrásainak vizsgálatát jelöli ki feladatként.

Mivel az uniós sportpolitika területén a Bizottság kisegítő jellegű hatásköre miatt kötelező érvényű szabályokat nem hozhat, a politikaformálásban továbbra is a tagállamok közötti nem hivatalos együttműködési formák (tagállami munkacsoportok) játsszák a fő szerepet, melyek

¹⁰ A Bizottság 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o.)

¹¹ A sport európai dimenziójának fejlesztéséről szóló közlemény 3.3. és 3.4. pontjai.

¹² A Bizottság 2014. június 17-i a 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 2014. 06. 24., 1. o.).

a sport terén elsődlegesen tanulmányokat készítenek, javaslatokat, ajánlásokat tesznek. A sportágazat 2014–2017 közötti időszakra vonatkozó uniós munkaterv¹³ a szakértői csoportok feladataként gyakorlati útmutatás kidolgozását határozza meg arra vonatkozóan, hogy miként ösztönözhető a sportba való átlátható és hosszú távú beruházás, ideértve az állami támogatási szabályoknak is megfelelő, fenntartható sportfinanszírozást is.

2. Az állami támogatási szabályok alkalmazása a sportágazatban

Megállapítható, hogy az uniós sportpolitika alapvetően támogatja a tagállamok sporttal kapcsolatos (köz)finanszírozási törekvéseit, mivel a sport speciális sajátosságai révén jelentősen képes előmozdítani az uniós társadalmi, szociális és egészségvédelmi célkitűzéseit is. Gazdasági aspektusból nézve viszont a tagállamok sporttámogatásai a belső piac működésére nemkívánatos hatással lehetnek. Ezek az intézkedések számos formában megvalósulhatnak, például sportszervezetek vissza nem térítendő támogatásaként, kedvezményes kölcsön és kezességvállalás útján, vagy az államot megillető bevétel elengedéseként (ágazati adókedvezmény biztosításával). Ami pedig a támogatással érintett tevékenységek körét illeti, a legnagyobb volumennel az infrastrukturális fejlesztések bírnak, melyek mellett jellemzően működési típusú, illetve sportrendezvény szervezéssel kapcsolatos támogatások merülnek fel.

2.1. A tiltott állami támogatás fogalma

A belső piac olyan belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.¹⁴ Az uniós állami támogatási szabályok a versenyjog részeként a belső piac hatékony működésének védelmét hivatottak szolgálni. Az EUMSZ 107. cik-

¹³ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott 2014/C 183/03 számú állásfoglalás (2014. május 21.) a sportra vonatkozó uniós munkaterről (2014–2017) (HL C 183., 2014. 06. 14., 12. o.) I. melléklet [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:42014Y0614\(03\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:42014Y0614(03))

¹⁴ EUMSZ. 26. cikk (2) bekezdés.

kének (1) bekezdése értelmében 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, valamint
5. torzít(hat)ja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget, és
6. befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

Amennyiben a fenti fogalmi elemek közül valamelyik nem teljesül az adott tagállami intézkedés tekintetében, a támogatásnyújtás kikerül az uniós állami támogatási szabályok hatálya alól. A sportjellegű támogatások körében ezen fogalmi elemek közül a vállalkozás fogalma (gazdasági tevékenység végzése), és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége igényel részletesebb vizsgálatot.

2.1.1. A vállalkozás-e egy sportegyesület?

Az európai uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásfogalom jogállás- és finanszírozás semleges. Az adott jogalany vállalkozásként történő megítélésénél kizárólag azt kell figyelembe venni, hogy a támogatásban részesülő jogalany végez-e gazdasági tevékenységet vagy sem. Ez azt jelenti, hogy uniós versenyjogi szempontból nem releváns az, hogy az adott vállalkozás a hazai sporttörvény alapján milyen szervezeti formában és egyáltalán profitorientált célzattal működik-e,¹⁵ gazdasági tevékenységet közhasznú alapítványok, nonprofit kft.-k, az utóbbi időben egyre gyakoribbá váló sportakadémiák, és akár az egyes sportági szakszövetségek is végezhetnek.

Az Európai Bíróság következetes joggyakorlata szerint bármely tevékenység, amely keretében valamely piacon árukat és szolgáltatásokat

¹⁵ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 19. 07. 2016., 1. o.) 8–9. pontok (a továbbiakban: NoA).

kínálnak, gazdasági tevékenységnek minősül.¹⁶ A sporttal összefüggésben végzett tevékenységek esetén nem mindig egyértelmű, hogy mely esetekben beszélhetünk gazdasági tevékenységről, és mikor nem. A cikkben az egyes tevékenységek gazdasági jellegének megítélése olyan vezérelv szerint kerül bemutatásra, hogy a vizsgált tevékenység közvetlenül a fizikai értelemben kifejtett sporttevékenységet jelenti, vagy az a sportolással összefüggő egyéb tevékenységhez (például sportlétesítmény fejlesztéshez, üzemeltetéshez) kapcsolódik. Az állami támogatás fogalmi elemeire vonatkozó bizottsági iránymutatás ugyanis specifikus szabályok figyelembevételét rögzíti a gazdasági célra használt infrastruktúra állami finanszírozására vonatkozóan, szemben az egyéb gazdasági tevékenységet előnyben részesítő támogatásokkal.

Az Európai Bizottság joggyakorlata alapján¹⁷ az *utánpótlás sporttevékenység* nem minősül gazdasági tevékenységnek, mivel a fiatal korosztályok sportszakmai nevelése olyan jellegű tevékenység, amely elősegíti a fiatalok sportszakmai és iskolai fejlődését, ezáltal megkönnyítve pályaválasztásukat és sikeres elhelyezkedésüket akár a sport területén, akár azon kívül. A sportszakmai nevelés ezen túlmenően egyéb közösségi célokat is szolgál, például a fiatalok számára hasznos időtöltést kínálva csökkenti a korosztályba tartozók kriminalizálódásának esélyét. A sportolás ezen értékei értelemszerűen nem csak a sportszervezetek keretében zajló utánpótlás-nevelésre jellemző, ezért a köz- és felsőoktatás keretében zajló *diák- és ifjúsági sporttevékenység* sem minősül uniós értelemben vett gazdasági tevékenységnek.

Az Európai Bizottság az egyes spanyol sportkluboknak nyújtott állami támogatási ügyben¹⁸ is megerősítette, hogy versenyjogi szempontból a *hivatásos sporttevékenység (élsport)* gazdasági tevékenységnek minősül, mivel a professzionális sportklubok a jegyértékesítésből, marketingtevékenységekből, műsorszolgáltatási jogokból, ajándéktárgyak értékesítéséből, szponzorálásból stb. származó bevételekkel nyereséget termelnek,

¹⁶ NoA 7. pont.

¹⁷ Ld. az Európai Bizottság N/118/2000. számú állami támogatási ügyben hozott határozatát http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/135387/135387_1153844_18_2.pdf

¹⁸ Ld. az Európai Bizottság 2016/2391 határozatát a Spanyolország által egyes labdarúgóklubok részére nyújtott SA.29769. (2013/C.) (korábbi 2013/NN.) számú állami támogatásról. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.357.01.0001.01.HUN&toc=OJ:L:2016:357:TOC

és egymással, valamint más hivatásos sportszervezetekkel versengenek a belső piacon. A Bizottság hivatásos sport alatt az olyan jövedelemszerző foglalkoztatásban és díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás jellegével folytatott sporttevékenységet érti – függetlenül attól, hogy a hivatásos sportoló és az érintett sportszervezet kötött-e egymással formális munkaszerződést –, amely tekintetében a kompenzáció meghaladja a részvételi költséget (ide nem értve sportrendezvényen való részvételhez kapcsolódó utazási és szállásköltségeket) és a sportoló jövedelmének jelentős részét teszi ki.¹⁹ A jelentős mérték azt jelenti, hogy a sporttevékenységből származó jövedelem meghaladja a sportoló egyéb jövedelmének ötven százalékát. A fogalmi meghatározás alapján azt a sportszervezetet, aki a hivatkozott feltételek szerinti sportolót alkalmaz, hivatásos sporttevékenységet folytató vállalkozásnak kell tekinteni. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a hivatásos sporttevékenység szempontjából nem lényeges az, hogy az adott sportszervezet a legmagasabb bajnoki osztályban versenyez-e. Ha például egy másodosztályú labdarúgóklub foglalkoztat olyan játékost, akinek a sporttevékenységből származó jövedelme meghaladja a – civil foglalkozásából származó – egyéb jövedelmének 50%-át, az érintett labdarúgóklub uniós állami támogatási szempontból hivatásos sportszervezetnek minősül, és mint ilyen gazdasági tevékenységet végez.

A gazdasági–nem gazdasági tevékenység elhatárolásának szükségessége felmerülhet egyazon jogalany tekintetében is, ha például az adott sportszervezet több szakosztállyal rendelkezik, de a támogatás csak valamely szakosztályát érint. Ebben az esetben a támogatási jogviszonyban – az egyes szakosztályok önálló jogalanyiséga hiányában – ugyan a sportszervezet jelenik meg kedvezményezettként, ugyanakkor állami támogatási szempontból az intézkedés csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben a támogatás a sportszervezet gazdasági tevékenységéhez kötődik. Következésképpen, ha a sportszervezet támogatással érintett szakosztálya a fentiek alapján nem folytat gazdasági tevékenységet, de más szakosztálya igen, az intézkedés tekintetében nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat, feltéve, ha a sportszervezet a támogatást pénzügyi nyilvántartásában elkülönítetten kezeli, és nem fordítja a gazdasági tevékenységet folytató szakosztályának finanszírozására. Ugyanez a szabály irányadó az egy szakosztállyal rendelkező sportszervezet legmagasabb bajnoki osztály-

¹⁹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 143. pont.

ban szereplő felnőtt csapata és a vonatkozó sportági előírás szerint kötelezően versenyeztetett utánpótlás csapatai relációjában.

A sportinfrastruktúrához kapcsolódó támogatások esetén a gazdasági tevékenységre irányuló vizsgálat némiképp eltérően alakul. Ilyenkor ugyanis nem csupán a sportlétesítményt építő/fejlesztő kedvezményezett tevékenységét kell vizsgálni, hanem az is mérvadó, hogy a támogatással érintett sportinfrastruktúrát gazdasági vagy nem gazdasági jellegű tevékenységre használják.

A Bizottság joggyakorlata általános jelleggel rögzíti, hogy ha egy infrastruktúra egyaránt szolgál gazdasági és nem gazdasági tevékenységre, akkor a vegyes használat aránya a meghatározó, és a gazdasági tevékenységnek járulékos jellegűnek kell maradnia.²⁰ Egy sportlétesítmény tekintetében analógiával élve ez azt jelenti, hogy ha a támogatással érintett sportcsarnokot legfeljebb csak a tényleges teljes éves kapacitás²¹ húsz százalékában használnak gazdasági tevékenységre, akkor a járulékos jelleg megfelelő dokumentáltsága esetén nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat. Gazdasági célú használatként nem csak a hivatásos sporttevékenységet kell számításba venni, hanem azt is, ha a sportlétesítményben például koncertet, kiállítást, konferenciát rendeznek. Egy esetleges bizottsági vizsgálat során megalapozó dokumentumként a sportlétesítményt használókkal kötött bérleti szerződések, és az üzemeltető részéről az azok alapján vezetett létesítményhasználati napló (pályabeosztás) szolgálhatnak.

2.1.2. Repül a labda, ki tudja hol áll meg? – Avagy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

Az Európai Bizottság joggyakorlata alapján azokkal az intézkedésekkel szemben, amelyek határon átnyúló jelleggel képesek kifejteni versenytorzító hatást, meg lehet határozni a támogatások olyan körét, amelyek csak korlátozott földrajzi területet érintenek, és ezért kisebb kockázatot jelentenek az Unió belső piacának hatékony működésére. A Bizottság

²⁰ NoA 207. pont.

²¹ Ha egy létesítmény például csak évi 300 napon keresztül napi 10 órában áll nyitva a használók előtt, a 20%-os mértéket ezekhez az adatokhoz kell viszonyítani.

több esetben is megállapította,²² hogy a pusztán helyi jelentőségű intézkedések nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezekben az esetekben a Bizottság azért tett ilyen megállapítást, mert megbizonyosodott arról, hogy a támogatásban részesített vállalkozás az adott tagállamon belül csak korlátozott területen kínál árukat vagy szolgáltatásokat, és a Bizottság valószínűtlennek vélte, hogy e tevékenység más tagállamokból vonzana vásárlókat. A Bizottság értékelése szerint ezért a körülmények alapján nem feltételezhető, hogy az intézkedésnek marginálisnál nagyobb hatása lenne a határon átnyúló beruházásokra és letelepedésekre, így ezek az intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak.²³ Az első-sorban helyi közönséget kiszolgáló sport- és szabadidős létesítményekre a fentiek alapján a Bizottság úgy tekint, mint amelyek helyi jelentőségű hatással bírnak, azonban a korlátozott földrajzi terület nagyságára, és a marginális mértékre nem ad általános jelleggel alkalmazható értéket, azt minden esetben külön-külön kell megvizsgálni.

A Bizottság közelmúltban vizsgált esetekben hozott döntései alapján az alábbi megállapítások szolgálhatnak iránymutatásként azon tényezők tekintetében, amiket a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége kapcsán szükséges figyelembe venni:

- a kereskedelem érintettsége nem feltétlenül közvetlen, jelentős vagy tényleges hatású, hanem megvalósulhat akkor is, ha az csak közvetett, kismértékű, vagy valószínűsíthető, de semmiképpen sem pusztán hipotetikus;
- a kereskedelemre gyakorolt hatás közvetlen és közvetett is lehet; előbbi alatt a felhasználók és fogyasztók részére irányuló termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás érthető, utóbbi pedig a támogatásban részesített vállalkozás be- és kiáramló beruházásait, letelepedését, vagy határon átnyúló egyéb műveleteit jelenti;
- a kifejtett hatás marginális jellege abban manifesztálódik, hogy az adott szolgáltatások kifejezetten csak a helybeli használók

²² Ld. például a *Hollandia által nonprofit jachtkikötők javára nyújtott C 10/2003* állami támogatásról szóló bizottsági határozatot (HL L 34., 2004. 02. 06., 63. o.); (HL C 277., 2015. 08. 21., 3. o.); az *Egyesült Királyság által tagsági tulajdonban lévő egyesült királyságbeli golfklubok javára nyújtott állítólagos állami támogatásról* (SA.38208) szóló bizottsági határozatot (HL C 277., 2015. 08. 21., 4. o.).

²³ NoA 196. pont.

szükségeinek kielégítésére irányulnak, és a szolgáltatások üzletszerűen csak helyi szinten nyújthatók;

- a helyi jelleg alátámasztására bizonyítékként szolgálhatnak: (i) a támogatott tevékenység földrajzi kiterjedése és vonzásterülete, (ii) a szolgáltatásokat igénybe vevők száma és nemzetisége (arányuk), (iii) a használatra vonatkozó múltbeli- és a fejlesztés révén előrevetített adatok, valamint (iv) az érintett piacra történő belépést ösztönző eszközök.²⁴

A Bizottság a *Dorsten-i uszoda* ügyben²⁵ úgy ítélte meg, hogy a létesítmény és az általa kínált (sport)szolgáltatások pusztán helyi hatókörűek. A konkrét esetben a támogatott létesítmény a holland határtól alig több, mint 50 km-re fekszik,²⁶ de Németország a projektet megalapozó dokumentumok alapján eredményesen mutatta be egyrészt, hogy az uszoda vonzáskörzete a holland–német határon belül marad, másrészt, hogy előreláthatóan a használók (látogatók) 90%-a ezen vonzáskörzetről várható. A *BLSV Sportcamp Nordbayern*²⁷ esetben a Bischofsgrün településen²⁸ megvalósítandó szabadidős sportinfrastruktúra fejlesztés²⁹ képezte a vizsgálat tárgyát. A német hatóságok eredményesen igazolták a „sport-

²⁴ Az említett vizsgálati szempontokat összegezte Phedon NICOLAIDES a „*Germany Scores a Hat-trick of Non-Aid Measures!*” c. cikkében. Elérhető: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/2791>

²⁵ N 258/00 számú állami támogatási ügy, a határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf

²⁶ A holland határon fekvő Dinxperlo közúton kb. 64 km-re esik Dorstentől.

²⁷ SA.43983 (2015/N) számú állami támogatási ügy, a határozat teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261957/261957_1835440_98_2.pdf

²⁸ Bischofsgrün egy nagyságrendileg 2000 fős bajor település, amely kb. 50 km-re fekszik a cseh–német határtól.

²⁹ Sportinfrastruktúrák építése elsődlegesen iskolai felhasználók és amatőr sportszervezetek részére. Az intézkedés kedvezményezettje és a sporttábor üzemeltetője a Bajor Tartományi Sportszövetség (BLSV), a támogatás összege 20.76 millió euró (melyből 500 000 euró alapítványi hozzájárulás). A fejlesztés többfunkciós sportsarnokokat, egy műfüves futballpályát, strandröplabda pályát, kül- és beltéri mászófalakat, fitness és gimnasztika termeket, regenerációs és oktató helyiségeket foglalt magában. A sportlétesítmények mellett egy 300 fős sporthotel is kialakításra került.

tábor” által nyújtott szolgáltatások helyi jellegét a következő szempontok alapján.

- A Bajor Tartományi Sportszövetség (BLSV) több, hasonló profilú sporttábort is üzemeltet, de működése nem terjed ki más tagállamokban (tartományban) nyújtott szolgáltatásokra.
- A BLSV által üzemeltetett létesítmények használati adatai, és az előzetes felmérések alapján a támogatott sportinfrastruktúrák várhatóan 30%-ban iskolai, 28%-ban helyi amatőr sportszervezetek igényeire szolgál majd, 14%-ban edzőképző kurzusoknak adhat helyt, 28%-ban pedig egyéb sportcélú használatra veszik igénybe azokat.
- A kalkulált adatok alapján legfeljebb a használók 4%-a várható más tagállamból, de a külföldi részvétel is kizárólag amatőr sportrendezvényekkel vagy diák sport-csereprogramokkal függ össze. Emellett a külföldiek által generált bevétel várhatóan csupán az éves bevétel 0,2%-át teszi ki.
- A szállásigények kielégítésére szolgáló létesítmény csupán egyszerű szolgáltatásokat nyújt (hostel besorolás), melynek magáncélú használatát az üzemeltető nem ösztönzi, turisztikai hirdetési/kereső portálokon nem szerepel. A kapacitások tekintetében a helyi sportegyesületek és iskolák élveznek elsőbbséget, és a szálláshelyek, valamint a sportlétesítmények használata külön-külön nem foglalhatók le.

A Bizottság a *Glenmore Lodge*³⁰ ügyben is arra a következtetésre jutott, hogy a támogatott vállalkozás tevékenysége csak regionális, illetve legfeljebb tagállami szinten marad, és nem állapítható meg, hogy a nyújtott szolgáltatás más tagállamból jelentős mértékben vonzana igénybe vevőket, vagy hatással lenne a határon átnyúló beruházások megtelepedésére. A Glenmore Lodge egy kültéri sportképző központ, ami egyrészt hegyi sportok alapszintű elsajátítására irányuló képzést nyújt, másrészt pedig az Egyesült Királyság által elismert szakképzést szervez a hegyi készségek oktatói (edzői) minősítésére. A Bizottság a nyújtott szolgáltatások egymáshoz való arányát, valamint azok célcsoportját vizsgálta. A sportközpont elsődleges tevékenysége az oktatói szakképzésre irányul, a sze-

³⁰ SA.37963(2014/NN)számú állami támogatási ügy, a határozatteljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256221/256221_1657697_67_2.pdf

mélyre szabott készségfejlesztő szolgáltatás csak kiegészítő, jövedelempótló funkcióval bír. A vizsgált 2012–2013 közötti időszakban a Glenmore Lodge-nak összesen 2555 ügyfele volt, és azok közül csak 1248 fő vett részt a személyes készségfejlesztő tréningen is, mely létszámból összesen 50 fő érkezett más országból.³¹ Mindezek alapján a Bizottság úgy vélte, hogy a sportközpont főként a skót hegyvidéken, a helyi ügyfelek számára nyújt szolgáltatásokat, amit alátámasztott az is, hogy bevételének is csekély hányada (7%) származott külföldi forrásból. Végezetül a Bizottság elemezte a támogatásnak a vállalkozások határon átnyúló letelepedésére gyakorolt hatását is, mellyel összefüggésben megjegyezte, hogy nem alátámasztott tény az, hogy Skóciában lenne olyan külföldi befektető, aki hasonló szolgáltatást nyújtana Skóciában, mint a Glenmore Lodge, így a kültéri sportképzések területén az intézkedésnek nincsen a marginálisnál nagyobb hatása a tagállamok közötti kereskedelemre.

Mindezek alapján elmondható, hogy a Bizottság gyakorlatában általában azokban az esetekben állapítható meg a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya, ha a létesítmények egyrészt az uniós értelemben vett gazdasági tevékenységnek nem minősülő ifjúsági és lakossági szabadidős sportra szolgálnak, másrészt pedig már annak jellege (műszaki tartalma) önmagában előrevetíti azt, hogy a helyi igények kielégítésére szolgál. Megkérdőjelezhető a helyi hatás például akkor, ha a létesítmény a nemzetközi sportesemények előírásainak megfelelő paraméterekkel és versenytechnikával, vagy a lakosságszámhoz viszonyítottn túlzott mértékű kapacitásokkal is bír.

A helyi jelentőséget meghaladó lépték érzékeltetéséhez röviden összegzésre kerül néhány sportlétesítményhez kapcsolódó támogatási intézkedés. Ezekben az esetekben a Bizottság megállapította, hogy ugyan a létesítmények tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása limitált, de nem zárható ki, mert – bár a rendszeres használók a szabadidős sporttevékenység gyakorlásához általában nem utaznak ötven-száz kilométeres távolságokat, ugyanakkor amiatt, hogy a létesítmények részben nemzetközi versenyek rendezésére is szolgálnak, és más egyéb gazdasági tevékenységek végzésére is alkalmasak – az intézkedések a sport- és rendezvényszervezés piacát érinthetik. Ezekben az esetekben az intézke-

³¹ A Bizottság kiemelte azt is, hogy a vizsgált időszakot megelőző három évben külföldi személy egyáltalán nem vett részt a lakosság számára is nyitva álló képzéseken.

déseket a Bizottság az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősítette, és azokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés (c) pontja alapján – mint a kereskedelmi feltételeket a közös uniós érdekekkel ellentétes mértékben nem befolyásoló támogatást – a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintette.

	a projekt adatai	figyelembe vett körülmények
SA.35135 (2012/N) – Germany Multifunktionsarena der Stadt Erfurt	<ul style="list-style-type: none"> – a városi sportcsarnok felújítása és multifunkciós létesítményé alakítása (28 000 fő), melyben 2000 fős belső részek is leválaszthatók. – összköltség, támogatási intenzitás: 35,191 millió EUR, 100%. – a létesítmény kb. 50 km-re fekszik a Jéna városában szintén támogatással érintett és a Bizottság által vizsgált sportcsarnoktól. 	<p>A létesítményt első sorban a harmadosztályú profi labdarúgócsapat veszi bérbe, de a többi helyi sportklub is használja, mivel csak olyan alternatív létesítmények vannak, melyeknek jelentősen alacsonyabb a befogadóképességük (500 fő). A fútbólcsapat piaci árát fizet a használatért, a további hasznosítás nem profi sporttevékenységre, egyéb gazdasági tevékenységre irányul (konferenciák, vállalati események), és a piaci ár alatti bérlet díjkiülönbözetet a város téríti meg az üzemeltetőnek.</p> <p>A sportarénát két amatőr labdarúgóklub (a városnak profi fútbólcsapatja nincsen) és diáksportolók használják. A sportcélú használaton felül a hasznosítást egy európai tenderen kiválasztott rendezvény szervező végzi, ami a piaci áron történő értékesítésért, konferenciák és egyéb kereskedelmi célú rendezvények szervezéséért felelős. Az e tevékenységből származó díj a városi illeti meg, a szervező a tender során rögzített üzemeltetési díjat kap.</p>
SA.33618 (2012/C) – Sweden implement for Uppsala arena	<ul style="list-style-type: none"> – új multifunkcionális sportaréna építése, melynek kapacitása sporteseményeknél 8500 fő, egyéb rendezvényeknél 10 000 fő. A teljes működési kapacitás 3285 óra/év. – összköltség, támogatási intenzitás: 72 millió EUR, 23% – az aréna önkormányzati telken, de – bérleti díj fizetés mellett – magánvállalkozás kivitelezésében valósul meg. 	<p>Az aréna bár a város jégkorong és kosárlabda csapatának otthona, de ezek nem uradják a stadion használatát. Három típusú igénybevétel: kereskedelmi, támogatott és önkormányzati. Az önkormányzat a létesítmény kapacitásának 20%-át a piaci ár alatt bérlő a magánüzemeltetőtől, és ennek az időnek a 95%-ában iskolai és diáksportesemények, szabadidős rendezvények lesznek. A vállalkozás a telekhasználatért 50 évre, piaci árat fizet az önkormányzatnak.</p>
SA.36105 (2013/N) – Germany, Fußballstadion Chemnitz	<ul style="list-style-type: none"> – A 243 000 lakosú Chemnitz fußballstadionjának felújítása és bővítése (15 000 fő) – összköltség, támogatási intenzitás: 25 millió EUR, 100% 	<p>A stadiont a város harmadosztályú labdarúgócsapata évi 22 napon használja csak mérkőzések céljára, az edzések más helyen folynak. A fennmaradó kapacitást diák- és ifjúsági sportra, valamint amatőr felnőtt sportszervezeteknek lehet igénybe venni.</p>

3. Mentesülő támogatások

Amennyiben az adott intézkedés tekintetében a 2. pontban vizsgált fogalmi elemek is teljesülnek (azaz a kedvezményezett vállalkozás gazdasági tevékenységet folytat, és a tagállamok közötti kereskedelem is érintett), a támogatás az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásnak minősül, és az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni kell. A sportágazatban az állami támogatásnak minősülő intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetősége tagállami hatáskörben az általános csoportmentességi rendelet, illetve az általános csekély összegű (*de minimis*) támogatásra vonatkozó rendelet³² alkalmazásával biztosítható.

3.1. A csoportmentességi rendelet közös szabályai

A csoportmentességi rendelet keretei között sportlétesítményekhez és multifunkcionális létesítményekhez nyújtható támogatás. Fontos tisztázni, hogy versenyjogi szempontból egy létesítmény multifunkcionális jellegét nem az adja, ha több sportág igényeit is képes kiszolgálni (például különböző labdajátékok mellett jégborítással is bír), hanem multifunkciós az infrastruktúra, ha a sportfunkció mellett rekreációs és szabadidős célokat is szolgál. A különbségtétel abból a szempontból jelentős, hogy működési célú támogatás csak sportlétesítményhez nyújtható, multifunkcionális létesítményekhez nem. A Bizottság joggyakorlata szerint, ha egy uszoda a sportolási célú használata (úszás, vízilabda stb.) mellett wellness és szépségápolási szolgáltatásokat, vagy egészségmegőrzési és terápiás kezeléseket is nyújt, a létesítmény multifunkciós komplexumnak minősül.³³ E logika alapján példaként említhető akár egy olyan kalandpark is, ami az aktív kikapcsolódást szolgáló sportelemekre fókuszál (kötélpályák és egyéb attrakciók), de emellett bemutatja a térség kulturális, természeti értékeit is (kulturális szabadidős tevékenység). A sportolási célt nélkülöző szórakoztató parkok (vidámpark, aquapark) ré-

³² A Bizottság 2013. december 18-i 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (a továbbiakban: 1407/2013/EU rendelet).

³³ Ld. az SA.33045 (2013/NN) számú *Kristall Bäder* ügyben hozott bizottsági határozat 7. és 55. pontjait.

szére azonban a csoportmentesség alapján támogatás nem nyújtható.³⁴ Megjegyzendő az is, hogy a támogatási kategória alkalmazási köréből az önálló szállodai létesítmények is ki vannak zárva, még akkor is, ha azok úszómedencével rendelkeznek és wellness, illetve spa szolgáltatásokat is nyújtanak egyben. Támogathatók azonban a sportlétesítménnyel műszaki egységben álló, vagy a sporttelep területén elhelyezkedő olyan szálláshelyek (pl. sporthotelek), amelyek a sporttevékenységgel kapcsolatos szállásigényt elégítenek ki, feltéve, ha a szállásszolgáltatást többségében maguk a sportolók – vagy azok kísérői – veszik igénybe.³⁵

Sportlétesítményhez beruházási és működési, multifunkcionális létesítményhez csak beruházási támogatás nyújtható. Valamennyi támogatási igény tekintetében feltétel, hogy a kedvezményezett támogatási kérelmet nyújtson be a projekt megkezdését megelőzően (így teljesül az ösztönző hatás). A nagyobb volumenű fejlesztések első ütemében jellemzően előkészítő jellegű intézkedések történnek, jellemzően megvalósíthatósági tanulmány készül. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az előkészítési tevékenységek tekintetében is követelmény az ösztönző hatás megléte,³⁶ valamint a támogatási kategória szabályait is alkalmazni kell az előkészítési feladatok tárgyában kötött támogatási szerződésben.³⁷ További lényeges szabály, hogy a csoportmentességi rendelet csak akkor alkalmazható, ha a támogatás összege nem haladja meg az ún. bejelentési határértékeket.³⁸ Ennek mértéke működési támogatás esetén évi 2 millió eurónak megfelelő forintösszeg létesítményenként. Beruházási támogatás esetén pedig az alábbi két összegnek kell érvényesülnie: (i) a támoga-

³⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 55. cikk (3) bekezdés utolsó fordulata.

³⁵ Ha túlnyomó részben turisták, és olyan szállóvendégek veszik igénybe a szolgáltatást, akik nem a sportlétesítménnyel összefüggésben érkeznek, a szálláshelyfejlesztés a 651/2014/EU bizottsági rendelet 56. cikke szerinti helyi infrastruktúrára irányuló támogatás szabályai szerint támogatható.

³⁶ Támogatási kérelem hiányában az előkészítő tevékenységek csak az 1407/2013/EU bizottsági rendelet szerinti általános csekély összegű támogatásra vonatkozó szabályok szerint támogathatók.

³⁷ A 651/2014/EU bizottsági rendelet 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően az előkészítési tevékenységhez nyújtott támogatási összeget is figyelembe kell venni a bejelentési határértékek szempontjából.

³⁸ E határértékek felett a támogatás csak az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti bejelentési eljárást követően a Bizottság jóváhagyó határozatát követően nyújtható.

tás összege nem haladhatja meg a 30 milliónak megfelelő forintösszeget, és (ii) a projekt teljes költsége sem lehet több mint 100 millió eurónak megfelelő forintösszeg. E két feltétel nem konjunktív kritérium, következésképpen, ha például egy 50 millió euró összköltségű beruházáshoz nyújtott támogatás meghaladja a 30 millió eurót, az intézkedést be kell jelenteni a Bizottság részére.

A versenytorzító hatás minimalizálása érdekében a létesítményhez több felhasználó számára, átlátható és megkülönböztetés-mentes módon kell hozzáférést biztosítani. A beruházási költségeket legalább 30%-ban finanszírozó vállalkozások kedvezőbb feltételek mellett kedvezményes hozzáférést kaphatnak, ha e feltételeket nyilvánossá teszik. Amennyiben a sportlétesítményt hivatásos sportszervezetek használják, a használatáért felszámított árakat nyilvánosan közzé kell tenni. A támogatott létesítmény megépítésével, korszerűsítésével, üzemeltetésével történő megbízás odaítélése (koncesszióba adása, vagy egyéb más módon harmadik félre bízása) során nyílt, átlátható és megkülönböztetés-mentes módon kell eljárni. Ezt az előírást nem kell alkalmazni az in-house beszerzések esetén, ha például az önkormányzat a saját tulajdonában álló, és a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv 17. cikke szerinti feltételeknek³⁹ megfelelő vállalkozást jelöl ki a feladatra. Olyan esetben, amikor megfelelő eljárásban kiválasztott üzemeltető hosszú távú jogviszony keretében látja el a feladatot, és a létesítmény fejlesztése a szerződésének fennállta alatt valósul meg, az új kiválasztási eljárás szükségességét az határozza meg, hogy ha a közbeszerzési szabályok alapján szükséges-e eljárást kiírni. Ha nem, akkor abban az esetben nem kell új kiválasztás, ha az üzemeltetői szerződést hozzáigazítják a megváltozott körülményekhez.

3.2. A beruházási támogatásra vonatkozó további szabályok

Beruházási támogatás sportlétesítmény és multifunkcionális létesítmény létrehozására, vagy korszerűsítésére nyújtható, és az elszámolható költségek a tárgyi eszközök, illetve az immateriális javak. Ahogyan a fentiekben már említésre került, az előkészítési tevékenységekhez kapcsoló-

³⁹ Ezek a feltételek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv. 9.§ (1) bekezdés h)–j) pontjainak felelnek meg.

dó költségek, mint például a megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, tervpályázat lefolytatása, a projekthez szükséges ingatlan megszerzése, közbeszerzési eljárás lefolytatásának költségei is elszámolhatóak a beruházási támogatás keretében, ha azokat a támogatott létesítményre aktiválják. Szintén támogathatóak személyi jellegű költségek is (például a projektmenedzser foglalkoztatási költségei, vagy a tervpályázati eljárás zsűridíja, és a nyertes pályázók díjazása), ha azok a kedvezményezett könyveiben kerülnek kimutatásra, és az infrastruktúra-fejlesztéshez kapcsolódnak. Ha a létesítmény korszerűsítése energetikai célú, a csoportmentességi rendelet energiahatékonysági támogatással foglalkozó 39. cikke helyett az 55. cikk szerinti sport- és multifunkcionális létesítményhez nyújtható beruházási támogatás szabályai alkalmazhatóak.

A támogatás intenzitás tekintetében a Bizottság nem határoz meg százalékos mértéket,⁴⁰ hanem a szabályozás szerint a támogatás nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét (finanszírozási hiány).⁴¹ A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni.

A finanszírozási hiányszámításhoz a valós pénzáramokat lehet figyelembe venni, az értékcsökkenési leírást nem. A számítás lényege annak megállapítása, hogy mennyibe került volna és milyen bevételeket hozott volna a projekt egy magánbefektetőnek állami beavatkozás nélkül. Ennek érdekében

- A beruházási költségeknél nem lehet tartalékot figyelembe venni, és a visszatérítendő áfát sem.
- A működési bevételek meghatározása szempontjából minden bevétel részét képezi a számításnak, kivéve a működéshez kapott állami támogatás.
- A működési költségek tekintetében minden az infrastruktúra működéséhez szükséges pénzkiáramlást figyelembe kell venni, de nem vehetők figyelembe a finanszírozás költségei, és tartalék sem.
- A számítás részét képezi még a támogatott infrastruktúra maradványértéke az időszak végén.

⁴⁰ Kivéve, ha a támogatást nyújtó döntése alapján a beruházási és működési támogatás összege az elszámolható költségek 80%-ában kerül meghatározásra, feltéve, hogy a támogatás összege nem haladja meg a kétfélmillió eurónak megfelelő forintösszeget.

⁴¹ 651/2014/EU rendelet 55. cikk (10) bekezdés első mondata.

- A számításokat jelenértéken kell elvégezni. Az ehhez használt diszkont ráta minimum 4%, de lehet ennél magasabb is, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy az ágazatra, adott ügyletre vonatkozó kockázat magasabb.

3.3. Sportlétesítményekhez nyújtott működési támogatás

Sportlétesítményekre irányuló működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget. Ezt megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani. A működési támogatás elszámolható költségei tekintetében fontos rögzíteni, hogy a csoportmentességi rendelet hatálya alatt kizárólag sportinfrastruktúrához kapcsolódó támogatás nyújtható.⁴² Ennek megfelelően sportrendezvény megszervezéséhez (jogdíjakhoz), sporteseményen való részvételhez, felkészüléshez elsősorban csekély összegű támogatásként⁴³ biztosítható forrás, mivel a *de minimis* rendeletben az elszámolható költségek köre nem korlátozott.

4. Összegzés

A tagállami intézkedések körében, annak ellenére, hogy csupán egy évtizede beszélhetünk közös uniós sportpolitikáról, igen gyakoriak a sportágazathoz kapcsolódó támogatások. A Bizottság versenyjogi adatbázisában közel kétszáz intézkedés (támogatási program, egyedi forrásjuttatás) található, amely a sportterülethez kötődik. A tagállami aktivitás egyrészt a sport széleskörű szociális, és egészségügyi funkciójában gyökerezik, másrészt pedig azzal indokolható, hogy a terület jelentős hatással bír a gazdasági folyamatokban is. Az Európai Bizottság állami támogatási jog-

⁴² Működési támogatás keretében a sportlétesítmény által nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerülő működési költség (pl. az igénybevett szolgáltatások és a karbantartás költsége, a bérleti díj, a személyi-, az anyag-, a kommunikációs-, az energia- és az adminisztrációs költség) számolható el.

⁴³ Az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben meghatározott 3 év / 200 000 eurónak megfelelő forintösszeg határig. A legfontosabb további szabályokat lásd a <http://tvi.kormany.hu/de-minimis> honlapon.

gyakorlatában is megállapítható, hogy elsődlegesen a közös célkitűzések érvényesülésének kíván érvényt szerezni, hiszen az uniós sportpolitikának nem a hivatásos sporttevékenység támogatása és a nemzetközi sportgazdasági ügyletek elősegítése a célja. Ennek megfelelően az állami támogatási szabályok hatálya alól azok a tagállami intézkedések kerül(het)nek ki, amelyek nem, vagy csak kis mértékben irányulnak gazdasági tevékenységek finanszírozására, illetve, amely intézkedések tekintetében igazolható, hogy azok csupán a helyi igények kielégítésére szolgálnak. A cikkben bemutatott infrastrukturális fejlesztésekhez kötődő bizottsági esetek alapján kijelenthető, hogy legnagyobb biztonsággal a kisebb kapacitású beruházások, a szabadidős (amatőr) sporttevékenységet kiszolgáló, annak szintjét meg nem haladó intézkedések esetében mellőzhető az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása. A nagyobb volumenű stadion- és multifunkcionális sportcsarnok fejlesztések tekintetében ugyanis a Bizottság a legtöbb esetben megállapítja a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét és a versenytorzulás potenciális lehetőségét is, ezáltal állami támogatásnak minősítve az adott tagállami intézkedést. Az állami támogatás megléte esetén a Bizottság a közös értékelési szempontok (megfelelőség, szükségesség, arányosság) alapján ezen intézkedések tekintetében általában azt a következtetést vonja le a közös célkitűzések megvalósulása érdekében, hogy a támogatás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján összeegyeztethető a belső piaccal. A jogbiztonság érdekében ezért a hazai fejlesztések esetében is – a méretei és felhasználói tekintetében is korlátozott sportlétesítményektől eltekintve – az üdvözlendő gyakorlat az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása lenne az általános csoportmentességi rendelet adta keretek között tagállami hatáskörben, azt meghaladóan pedig a Bizottság jóváhagyó határozata alapján.

A NAGYBERUHÁZÁSI PROJEKTEK
ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉNEK VIZSGÁLATA
A BMW AG ÜGYÉBEN HOZOTT BIZOTTSÁGI
HATÁROZAT ÉS BÍRÓSÁGI ÍTÉLET FÉNYÉBEN
HERTELENDY Zsófia¹

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, támogatás ösztönző hatása, arányosság, támogatás szükségessége, támogatási intenzitás, elszámolható költségek, nagyberuházási projekt, regionális iránymutatás, összeegyeztethetőségi kritériumok, piaci részesedési teszt

1. Bevezetés

Az Európai Unió intézményei, az Európai Bizottság által hozott határozatok, valamint az Európai Bíróság és Törvényszék ítéletei fontos szerepet töltenek be az állami támogatások jogának egységes értelmezésében és az egyes állami támogatásokat érintő kérdések megítélésében. Az elmúlt években a Bizottság számos autóiipari beruházási projektet vizsgált meg annak érdekében, hogy meggyőződjön róla: a támogatási intézkedések regionális fejlődésre gyakorolt pozitív hatása felülmúlja-e a támogatás versenytorzító hatását. A Bizottság többek között hivatalos eljárás keretében vizsgálta a Bayerische Motoren Werke AG (továbbiakban: BMW AG) nagyberuházási projektjének bejelentésével kapcsolatban, hogy az állami támogatás összeegyeztethető-e az állami támogatásokra vonatko-

¹ A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

zó uniós szabályokkal, illetve hogy az arányos-e és szükséges-e a beruházás megvalósíthatóságának szempontjából.²

Az alábbi cikk a BMW AG nagyberuházási projektjéhez nyújtott támogatás ügyében hozott bizottsági határozat³ megállapításait foglalja össze, bemutatja a nagyberuházási projektekhez nyújtott állami támogatások bejelentése során a Bizottság által vizsgált értékelési szempontokat és ismerteti a Törvényszék 2017. szeptember 12-én hozott ítéletét.⁴

2. Az ügy előzménye

2010 novemberében a német hatóságok bejelentették a Bizottságnak azon szándékukat, hogy a BMW AG részére 49 millió euró névleges összegű támogatást kívánnak nyújtani annak lipcsei (németországi) beruházásához.⁵ A beruházási projekt egy elektromos gépjárművek gyártására alkalmas új termelőlétesítmény építésére irányult. Az új létesítmény két modell: az i3 Mega City Vehicle (továbbiakban MCV) gépjármű és az i8 sportkocsi gyártására szolgált. A gyártandó gépjárművek karosszériája megerősített szénszálas műanyagból készül, ami teljesen innovatív terméknek számított a személygépjármű piacon. Míg az első gépjármű működését teljes egészében az akkumulátorban tárolt villamos energia biztosítja (Battery Electric Vehicle, BEV), addig az utóbbi hibrid sportkocsi, amely az akkumulátoron túl egy belső égésű motorral is rendelkezik (Plug-in Hybrid Electric Vehicle, PHEV).

² Európai Bizottság Sajtóközleménye, 2014. július 9. IP/14/792

³ A Bizottság(EU) 2016/632 Határozata, HL L113., 2016.04.27., 1.o

⁴ A T671/14. sz Bayerische Motoren Werke AG ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:599)

⁵ A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás (RAG 2007) világosan megfogalmazza az állami támogatásokkal kapcsolatos feltételeket, melynek teljesülése esetén a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja azokat az állami támogatásokat, amelyek elősegítik az Unió elmaradott térségeinek fejlődését. A nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokra vonatkozóan különleges szabályokat határoz meg az iránymutatás. Így például előírja a regionális támogatási felső határ automatikus, progresszív csökkentését ezzel is korlátozva a verseny torzulását. Ezen kívül valamennyi beruházási projekthez nyújtott támogatást előzetesen be kell jelenteni a Bizottsághoz, amely beruházás elszámolható költsége meghaladja a 100 millió euró határértéket.

A beruházást 2009-ben kezdték meg. Az elszámolható beruházási költség jelenértéken elérte a nettó 368 millió eurót. Németország a 2009–2014 közötti időszakban a tervezett elszámolható kiadásokra összesen 49 millió euró (jelenértéken 46 millió euró) összegű fiskális támogatást kívánt biztosítani, amely 12,5%-os támogatási intenzitásnak felelt meg. A támogatás nemzeti jogalapja a befektetési támogatásokról szóló 2008. december 7-i törvény (Investitionszulagengesetz 2010), amely a 651/2014/EU bizottsági rendelet (továbbiakban GBER) hatálya áll tartozik.

3. Előzetes vizsgálati eljárás

Az előzetes vizsgálat során a Bizottság megállapította, hogy a támogatási intézkedés megfelel a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó, a nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatásban⁶ (a továbbiakban: RAG 2007 vagy Iránymutatás) meghatározott összeegyeztethetőségi feltételeknek, valamint a támogatás összege és intenzitása nem haladja meg a maximálisan megengedett értékeket. Ugyanakkor a RAG 2007 68. bekezdésének (a) pontjában foglalt rendelkezések alkalmazásakor, az előzetes vizsgálat keretében nem tudta minden kétséget kizáróan megerősíteni, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal.

A RAG 2007 68. bekezdésének (a) pontja ugyanis előírja, hogy amennyiben a kedvezményezett piaci részesedése az adott termék- és földrajzi piac tekintetében meghaladja a 25%-ot a beruházás előtt vagy azt követően, a Bizottság hivatalos vizsgálatot indít annak érdekében, hogy elvégezze a támogatás ösztönző hatásának, arányosságának, valamint pozitív és negatív hatásainak részletes értékelését a nagyvállalati projekthez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól szóló bizottsági közlemény⁷ (továbbiakban: IDAC vagy Közlemény) alapján.

Az Iránymutatás 65. lábjegyzete ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy a fenti részletes vizsgálatról a Bizottság eltekintsen abban az esetben, ha bizonyítható, hogy a támogatás kedvezményezettje új termékpiacot

⁶ HL C54., 2006. 03. 04., 13. o.

⁷ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhöz nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

teremt. Németország erre a pontra való hivatkozását a Bizottság elutasította, és elvégezte az iránymutatás 68. pontja szerinti vizsgálatot.

A Bizottság komoly nehézségekkel szembesült az érintett termék- és földrajzi piac behatárolása során, mivel ez volt az első, nagyberuházásként bejelentett, elektromos személygépjárművekkel kapcsolatos eset. A Bizottság nem tudott ugyanis egyértelműen állást foglalni, hogy az elektromos gépkocsik piaca önálló termékpiacnak minősül-e, vagy részét képezi a személygépkocsik átfogó piacának, meghajtástól függetlenül.

További problémát okozott a Bizottságnak az elektromos (i3 és i8) gépjárműveknek a hagyományos személygépkocsi-piac egyes szegmenseihez való besorolása. A szegmensek szerinti besorolást korábban belső égésű motorral meghajtott gépkocsikra alkalmazták, és ezeket a kategóriákat nem lehetett egyértelműen az elektromos személygépjárművekre alkalmazni.

Szintén nem tudta a Bizottság megállapítani, hogy az elektromos járművek piacának az EGT-t vagy annál szélesebb, esetleg globális piacot kell figyelembe venni.

Mivel a Bizottság nem tudott egyértelmű álláspontot kialakítani, a piaci részesedésre vonatkozó vizsgálatot valamennyi valószínűsíthető termékpiacra elvégezte mindkét földrajzi szintet – a globális és az EGT piacát – is figyelembe véve. A vizsgálatok eredményeit a 2011 júliusában hozott hivatalos eljárást megindító határozatában tette közzé.⁸ Az ügyben 2011-ben hozott bizottsági határozat 16. oldalán található táblázat jól szemlélteti, hogy milyen mértékben függ a piaci részesedési teszt eredménye az érintett termék- illetve földrajzi piac meghatározásától. Amennyiben az érintett piacnak kizárólag az elektromos gépjárművek piacát tekintjük, a D és E+F szegmensekben globális szinten, valamint az EGT piacán B, C, D, E+F szegmensekben a BMW részaránya meghaladta a 25%-ot. S bár a teljes személygépjármű-piacot figyelembe véve a piaci részesedési mutatók jóval a megadott határérték alatt (1,4%-17,3% között) mozogtak, a Bizottság, mivel nem tudta kizárni, hogy a lehetséges termékpiacokon nem haladják meg a 25%-os küszöbértéket, az EUMSz 108. cikk (2) bekezdése alapján megindította a hivatalos vizsgálatot.

⁸ HL C 363, 2011. 12. 13.

4. Hivatalos vizsgálati eljárás – nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálata

A hivatalos vizsgálati eljárás megindítása keretében csak Németországtól érkezett észrevétel, melyben a tagállam fenntartotta érvelését, miszerint

- az elektromos gépjárművek a hagyományos gépjárműpiac részét képezik;
- amennyiben a Bizottság ezt nem fogadja el, abban az esetben alkalmazza az irányutató 65. lábjegyzetét, mely szerint a kedvezményezett új termékpiacot hoz létre, és így mentesül a részletes vizsgálat alól; végül
- a nem szegmentált elektromos jármű piacán a kedvezményezett részesedése nem éri el a 25%-ot.

A Bizottság 2014. július 9-én hozta meg az SA.32009 (2011/C) számú határozatát, melyben a támogatási intézkedés értékelésével kapcsolatban az alábbi megállapításokat tette:

„Mivel a támogatás 2014 júliusa előtt került odaítélésre, a belső piaccal való összeegyeztethetőség értékelésének alapját a 2007–2013 időszakra vonatkozó RAG 2007, valamint az IDAC alkotja.

Az eljárást indító határozatában a Bizottság már korábban kimondta, hogy a RAG általános összeegyeztethetőségi feltételeket az érintett támogatási intézkedés teljesíti, azaz

- a támogatási kérelem a beruházás megkezdése előtt került beadásra,
- a kedvezményezett nem nehéz helyzetben lévő vállalkozás,
- a támogatást induló beruházáshoz nyújtják egy meglévő létesítmény termelésének további, új termékekkel történő diverzifikációja formájában,
- az elszámolható költségeket a vonatkozó rendelkezésekkel összhangban határozzák meg,
- a kedvezményezett pénzügyi hozzájárulást nyújt saját forrásaiból az elszámolható költségek legalább 25%-a mértékében,
- a kedvezményezett vállalta, hogy legalább öt évig fenntartja a beruházást a régióban; továbbá

- a támogatás teljes összege jelenértéken nem haladja meg a csökkentési mechanizmusra vonatkozó szabályok alapján maximálisan megengedett állami támogatási intenzitást.”⁹

Ugyanakkor a Bizottság Németország érintett termékpiacra vonatkozó észrevételeit nem fogadta el egyik pontban sem:

A 65. lábjegyzet alkalmazhatóságával kapcsolatban a Bizottság álláspontja szerint egy innovatív termék gyártása nem feltétlenül vezet új termékpiac létrejöttéhez, hiszen a versenytársak már kínálnak a piacon olyan személygépjárműveket, amelyek versenyeznek a BMW AG által gyártott új innovatív termékkel. Ezért a 65. lábjegyzet ebben az esetben nem alkalmazható.

Az érintett termékpiac és a piaci részesedés meghatározásával kapcsolatban, miután nem érkezett harmadik féltől észrevétel, a Bizottság nem hozott döntést a tekintetben, hogy az elektromos és a hibrid járművek az általános gépjárműpiac részét képezik-e.

A Bizottság ezt követően arra a kérdésre kereste a választ, hogy az érintett termékpiacok mely gépjárműszegmensekbe sorolhatók. A Bizottság nem volt meggyőződve afelől, hogy megfelelő kereslet-oldali helyettesíthetőség áll fenn (hatótávolság, feltöltéshez szükséges idő, feltöltés helyszínének tekintetében) az i3 modell és a hagyományos modellek között a C és D szegmensekben, mint ahogy azt Németország állítja. Szintén kizárta a kínálat-oldali helyettesíthetőséget, mivel a szénszál erősítésű műanyag karosszériával rendelkező járművet nem lehet a hagyományos járművek számára alkalmas gyártósorokon gyártani. Ezért a Bizottság nem fogadta el Németország azon álláspontját, mely szerint az i3 modell hagyományos gépjárműpiac C vagy D szegmens részét képezi.

A fentiek alapján a Bizottság nem látta bizonyítottnak, hogy a kedvezményezett piaci részesedése nem fogja meghaladni a 25%-ot 2015-ben valamely lehetséges termékpiacon, ezért indokoltnak tartotta a közlemény szerinti részletes értékelés lefolytatását.

A támogatás összeegyeztethetőségének részletes értékelése során az alábbi kritériumokat vizsgálta a Bizottság:

- A támogatás megfelelősége
- Ösztönző hatás/Ellentétes forgatókönyv
- Arányosság

⁹ A Bizottság (EU) 2016/632 Határozata, HL L113., 2016. 04. 27., 1. o.

- A támogatás pozitív hatásai
- A támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásai
- A támogatás kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai
- A támogatás pozitív és negatív hatásai közötti egyensúly
- A GBER-ben meghatározott bejelentési küszöbértékig nyújtott támogatás lehetősége

4.1. A támogatás megfelelősége

A támogatás megfelelőségét tekintve a Bizottság megállapította: mivel Németország bizonyította, hogy az általános infrastrukturális fejlesztések és egyéb általános intézkedések nem voltak elegendők a Németországon belüli egyenlőtlenségek mérséklésére, ezért a támogatási intézkedés megfelelő eszköz a regionális beruházási támogatás által célzott regionális fejlettség növelésének eléréséhez.

4.2. Ösztönző hatás/Ellentétes forgatókönyv

Az ösztönző hatás értékelésekor a Bizottság azt vizsgálta, hogy a támogatás valóban hozzájárul-e a kedvezményezett magatartásának megváltozásához oly módon, hogy az (további) beruházás elvégzését vállalja az érintett támogatott területen. Az ösztönző hatást a Közlemény 22. pontjában meghatározott két forgatókönyv bizonyíthatja:

„A támogatás kedvező beruházási döntés meghozatalára ösztönöz, mivel a vállalkozás számára egyébként sehol nem jövedelmező beruházásra kerülhet sor a támogatott régióban. 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.”¹⁰

¹⁰ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhöz nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

Németország a vizsgálati eljárás kezdeti szakaszában azzal érvelt, hogy az ösztönző hatást az 1. számú forgatókönyv szerint kell értékelni. Ugyanakkor a Németország által benyújtott adatok alapján a Bizottság megállapította, hogy mivel a támogatás következtében a projekt belső megtérülési rátája alig 1%-kal növekedett, és messze elmaradt a 25%-os belső tőke megtérülési (ROCE) célkitűzésétől és a kedvezményezett 12%-os súlyozott tőke költségtől (WACC), a támogatás ösztönző hatása az 1. számú forgatókönyv alapján nem bizonyított.

A német hatóságok a későbbiekben ezért a 2. számú forgatókönyv alapján érveltek, és rámutattak arra, hogy számos helyszínt fontolóra vettek a beruházás szempontjából, köztük USA, Kanada, Mexikó és Kína. Végül különböző mennyiségi és minőségi tényezők értékelése alapján két helyszínre: Münchenre és Lipcsére korlátozták a választást.

A 2. számú forgatókönyv esetén azt kell bizonyítani, hogy a támogatás arra ösztönözte a kedvezményezettet, hogy Lipcsében valósítsa meg a beruházást, ne pedig egy fejlettebb térségben, ebben az esetben Münchenben, és a támogatás csak a Lipcsében történő beruházáshoz kapcsolódó nettó hátrányokat és költségeket kompenzálja. Ennek igazolására a BMW AG igazgatótanácsának döntését rögzítő jegyzőkönyvek szolgáltak, melyből világosan látszódott, milyen megfontolások vezettek a beruházás helyszínének kiválasztására, és amelyekben leírták, hogy a projekt támogatás nélkül 17 millió euró-val kevesebbe kerülne Münchenben, mint Lipcsében.

A Bizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy az ösztönző hatást az említett jegyzőkönyvek alapján Németország bizonyította.

4.3. Arányosság

Az IDAC közlemény 33. bekezdése kimondja, hogy

„általában akkor tekintjük arányosnak a támogatást, ha az egyenlő a kedvezményezett vállalkozásnak a támogatott régióban történő befektetéshez kapcsolódó nettó költségei és az egyéb régió(k)ban történő befektetés nettó költségei közötti különbséggel. Minden ilyen költséget és hasznot számításba kell venni, ideértve például az igazgatási, a szállítási és

a képzési támogatásban nem részesülő képzési költségeket, valamint a bérezési különbségeket.”¹¹

2009 decemberéből származó dokumentumokban Németország be-mutatta, hogy a két helyszín (vagyis Lipcse és München) közötti költségekülönbség 17 millió euró, amint azt a beruházásról/helyszínről szóló döntés meghozatalának időpontjában hétéves életciklust figyelembe véve kiszámolták. Később ugyanakkor azzal érvelt, hogy az eredetileg bejelentett teljes 50 millió euró összegű állami támogatás arányos, mert további 29 millió euró összegű többletköltség merült fel 2012 vége előtt, a projekt megkezdése után.

Németország azzal érvelt, hogy a támogatás arányosságát, valamint az ösztönző hatást nem szükséges ugyanazon dokumentumok alapján bizonyítani. Továbbá a beruházásról szóló döntés meghozatalát követően felmerült költségeket is figyelembe kell venni. A Bizottság nem fogadta el ezt az érvelést, mert álláspontja szerint a Közlemény nem teszi lehetővé olyan dokumentumok felhasználását, amelyek a beruházásról szóló döntés meghozatala után felmerült költségeket részleteznek. A 2. számú forgatókönyv belső logikájából is az következik, hogy a többletköltségeket a beruházásról szóló döntés előtti időpontból kell vizsgálni.

A támogatás arányosságánál továbbá azt vizsgálta a Bizottság, hogy mi az a minimális összeg, amely szükséges ahhoz, hogy a kedvezményezett egy adott helyszínen (Lipcseben) valósítsa meg beruházását.

A Bizottság álláspontja szerint, Németország által utólag, 2012-ben benyújtott dokumentumok alapján meghatározott, az i8 modell gyártásához kapcsolódó többletköltségek nem tartoztak az eredeti, 2009-ben elhatározott beruházás körébe, mivel az i8 modell gyártásáról csak 2011-ben született döntés, és az elkülönül az i3 modellre vonatkozó beruházástól.

A Bizottság ezért az utólag felmerült, i8 modell gyártásával kapcsolatos 45 millió euró összeget kitevő beruházási költségek esetében nem tudta megállapítani sem az ösztönző hatást, sem a támogatás arányosságát. Következésképpen a Bizottság végső határozatában arra jutott, hogy a bejelentett támogatási összeg 17 millió euró feletti része nem szolgálja az EUMSz 107. cikke (3) bekezdésében felsorolt célkitűzések egyikének

¹¹ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

a megvalósítását sem, és így odaítélése negatív vagy erősen torzító hatással lenne a versenyre.

4.4. A támogatás pozitív és negatív hatásai, valamint az azok közötti egyensúly

A Bizottság megállapította, hogy amennyiben a támogatás 17 millió euró összegre korlátozódik, az intézkedés jótékonyan hozzájárul a térség fejlődéséhez 800 közvetlen munkahely teremtése révén, elősegítve az Európa 2020 stratégia energiahatékonysági célkitűzéseinek megvalósulását, a technológiai fejlődést. A 17 millió euró összegű támogatás pozitív hatásai meghaladják a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatást.

4.5. A GBER-ben meghatározott bejelentési küszöbértékig nyújtott támogatás lehetősége

Németország a támogatás összeegyeztethetősége terén alternatív érvelést is elővezetett arra vonatkozóan, hogy a Bizottság által lefolytatott részletes vizsgálat a támogatási összegnek kizárólag a GBER-ben meghatározott határérték feletti részére korlátozódik, és ezért a GBER 6. cikkének (2) bekezdésében meghatározott 22,5 millió euró bejelentési küszöbértékig támogatást nyújthat a BMW AG részére. A Bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy a Németország által hivatkozott, a Közlemény 56. bekezdéséhez fűzött lábjegyzetből¹² nem vonható le az a következtetés, hogy a Bizottság köteles engedélyezni a GBER-ben meghatározott határértékig a támogatást.

¹² A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.) 56. pontjához fűzött lábjegyzet szerint: „Amennyiben a támogatást létező regionális támogatási program alapján nyújtják. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tagállamnak továbbra is megvan az a lehetősége, hogy addig a szintig nyújtson ilyen támogatást, amely megfelel a vonatkozó szabályok alapján a 100 millió EUR támogatható kiadással rendelkező beruházáshoz maximálisan nyújtható összegnek.”

A Bizottság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy a támogatás csak a 17 millió euró összeg tekintetében összegeztethető a belső piaccal.

5. A Törvényszék ítélete

A BMW AG a 2014-ben hozott bizottsági döntés miatt a Törvényszékhez fordult, keresetében kérte, hogy a Törvényszék semmisítse meg a Bizottság határozatát, melyben a 17 millió euró összeget meghaladó támogatást a belső piaccal összegeztethetetlennek nyilvánította.

A BMW keresetében elsődlegesen azt kifogásolta, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálati eljárás során nem próbálta megoldani az érintett piac meghatározásával kapcsolatban felmerült nehézségeket, valamint megkérdőjelezte a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól szóló bizottsági közlemény jelen esetre történő alkalmazhatóságát.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság joggal végezte el a támogatás ösztönző, illetve arányos jellegének differenciált vizsgálatát. A Bizottság joggal elemezte, hogy a támogatás valóban hozzájárult-e a kedvezményezett tervének módosításához abban az értelemben, hogy ennek következtében a lipcsei helyszín mellett döntött.

A Bizottság a megtámadott határozatban kizárta az első forgatókönyvet, melyet a német hatóságok, illetve a BMW a Törvényszék előtt nem vitatott.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság 2009 decemberében rendelkezésére bocsátott dokumentumokban szereplő számítások azt bizonyították, hogy a müncheni beruházás költségei 17 millió euróval alacsonyabbak lettek volna, mint a lipcsei beruházás költségei.

A Törvényszék ezért úgy ítélte meg, hogy a müncheni és a lipcsei helyszín közötti előrelátható költségkülönbségnek megfelelő 17 millió euró összeg volt az, amelyet a BMW AG döntéshozó szervei figyelembe vettek a beruházás Lipcsében történő megvalósíthatóságának értékelése céljából.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság nem jutott arra a következtetésre, hogy a támogatásnak nincs ösztönző jellege, ugyanakkor azt állapította meg, hogy a 17 millió euró összeget meghaladó támogatás tekintetében nem teljesül az arányosság követelménye.

A BMW értelmezése szerint a projekt megvalósítása során felmerült hátrányok kompenzálására szükséges összegeket is figyelembe kellett volna venni, amelyek egy másik termelési helyszínen történő beruházáshoz kapcsolódnak. A Törvényszék a Bizottsághoz hasonlóan úgy ítélte meg, hogy „nem az állami támogatások révén kell kiküszöbölni egy sajátos projekthez kapcsolódó minden kockázatot.”¹³

A Törvényszék továbbá kifejtette, hogy a RAG 2007 38. pontja alapján főszabály szerint az elszámolható költségeket a beruházás megkezdése előtt kell megtervezni. Támogatás csak abban az esetben ítéltethető oda, ha a kedvezményezett a beruházás megkezdése előtt benyújtja a támogatás iránti kérelmét, valamint a programot kezelő hatóság írásban visszaigazolja, hogy a támogatási feltételek teljesülnek.

Az arányosság elve azt jelenti, hogy a beruházásnak a lipcsei helyszínen „történő elhelyezéséről szóló döntés meghozatalához szükséges támogatáson felüli összeget feleslegesnek kell tekinteni, mert az feltételhez nem kötött pénzügyi szubvenciót jelent a támogatás kedvezményezettje számára, amely nem szolgál az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal összegegyeztethető célokat.”¹⁴

A Törvényszék álláspontja szerint, a támogatás arányosságának elemzését a beruházásra vonatkozó döntés időpontjában kell elvégezni, a késedelmesen benyújtott dokumentumokat nem lehet figyelembe venni, ezért a Bizottság helyesen járt el, mikor azt a helyzetet vette figyelembe a támogatás szükséges és ösztönző jellegének vizsgálatakor, amely az eredeti beruházási döntés időpontjában állt fenn. A Törvényszék úgy ítéli meg, hogy azt szükséges vizsgálni, hogy a támogatás lehetővé teszi-e a vállalkozás viselkedésének megváltoztatását, amely arra ösztönzi, hogy olyan beruházást valósítson meg, amelyet támogatás hiányában nem tett volna meg. A valós költségek utólagos figyelembevétele már nincs hatással ezen elemzési tényezőre.¹⁵

A Törvényszék emlékeztet arra, hogy valamely regionális támogatás akkor minősül arányosnak, ha összege és intenzitása a beruházás támogatott régióban történő megvalósulásához szükséges minimumra korlátozódik.¹⁶ A 17 millió euró-t meghaladó támogatási összeg odaítélése

¹³ Az ítélet 105. pontja.

¹⁴ Az ítélet 120. pontja.

¹⁵ Az ítélet 138. pontja.

¹⁶ Az ítélet 145. pontja.

erősen torzító hatással lenne a versenyre, a vállalkozás piaci pozíciójának jogosulatlan megerősítését tenné lehetővé.

A BMW továbbá megjegyezte, hogy a megtámadott határozatban szereplő beruházási projekt jogcímén a 800/2008/EU rendelet¹⁷ által engedélyezett programon alapuló Investitionszulagengesetz-ben (a beruházások támogatásáról szóló törvény; BGBl. 2008. I, 2350. o.; a továbbiakban: IZG) szereplő támogatást kaphatott volna 22,5 millió euró összegben, mivel teljesültek a német törvényben előírt feltételek. A BMW kifogásolta, hogy a Bizottság nem engedélyezte azt sem, hogy Németország 22,5 millió euró határértékig nyújtson támogatást a BMW részére. A BMW állítása szerint az IZG létező támogatási program, az e határérték alatti támogatásokat ezért a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell minősíteni, amennyiben az IZG feltételeinek megfelel.

A Törvényszék kimondta, hogy a bejelentési kötelezettség az EUMSZ által bevezetett ellenőrzési rendszer egyik alapeleme. A BMW állításával szemben a Törvényszék szerint nem állapítható meg, hogy a szóban forgó intézkedés mentesült volna abból az okból kifolyólag, hogy az a 800/2008/EU rendelet vagy az IZG hatálya alá tartozik. Mivel a támogatás meghaladta az előírt bejelentési határértéket, a Bizottság azt egyedi támogatásként értékelte, nem pedig a csoportmentességi rendelet vagy mint létező támogatási program (IZG) hatálya alá tartozóként.

A Törvényszék leszögezte, hogy a bejelentett támogatást a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően összességében értékeli a Bizottság, és nem kizárólag a bejelentési határértéket meghaladó része tekintetében. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy „a támogatás összeegyeztethetőségének egy bizonyos határértéig fennálló vélelme nem élvezhet elsőbbséget a támogatás egyedi értékelésével szemben”¹⁸.

A Törvényszék az ítéletében valamennyi felperes által hivatkozott jogalapot, és ezért a keresetet teljes egészében elutasította.

¹⁷ A BIZOTTSÁG 800/2008/EK RENDELETE (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), HL L 214 2008. 08. 09.

¹⁸ Az ítélet 177. pontja.

6. Összegzés – tanulságok

Összefoglalva elmondható, hogy mind a bizottsági határozat, mind a Törvényszék ítéletének elemzése számos, a nagyberuházási projektek bejelentésekor felmerülő problémára, hibákra hívja fel a figyelmet, mely az állami támogatások jogával foglalkozó, gyakorlati kérdésekkel találkozó szakemberek számára hasznos következtetéseket enged levonni.

A Törvényszék ítélete megerősíti az állami támogatások ösztönző hatásának és arányosságának meglétére vonatkozó feltételek fontosságát. Az olyan állami támogatás ugyanis, amelynek nincs ösztönző hatása és nem korlátozódik a szükséges minimumra, nem csak az állami források felesleges elfecsérlését jelenti, de gátat szab versenytorzító hatásával a versenytársak növekedési lehetőségeinek.

A nagyberuházási projektek bejelentésekor az ösztönző hatás meglétét és a támogatás arányosságára vonatkozó feltételeket fokozottabban ellenőrzi a Bizottság, és a támogatás értékelésének egyik legfontosabb eleme az intézkedés ösztönző hatásának és arányosságának elemzése.

Függetlenül attól, hogy mely forgatókönyv szerinti bizonyítja a tagállam az ösztönző hatást, a bejelentési dokumentációnak tartalmaznia kell minden olyan pénzügyi jelentést, belső üzleti tervet, szakértői véleményt, beruházási forgatókönyvet, a beruházás döntéséről készült jegyzőkönyvet, amely alátámasztja az ösztönző hatás meglétét.¹⁹

Az 1. számú forgatókönyv szerinti eljárás esetén fontos, hogy a jövedelmezőségi szintet bemutató adatok megfelelően igazolják, hogy a kedvezményezett a támogatás eredményeképpen eszközölt beruházást, és ne fordulhasson elő, hogy a nem kellően alátámasztott számítások miatt a Bizottság az ösztönző hatás hiányát állapítja meg.

Hasonlóan a 2. számú forgatókönyv szerinti esetekben az összes, és kizárólag a releváns, az adott beruházási döntéssel kapcsolatos és a döntés időpontjában ismert költséget és hasznot kell figyelembe venni, és ezek alapján szükséges a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét megállapítani, és a támogatást a különbözetre vagy annál kisebb összegre korlátozni. Ellenkező esetben a

¹⁹ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.) 26. pontja.

támogatás nem felel meg az arányosság elvének, s mint ilyen a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti a Bizottság.

A Bizottság elsődleges célkitűzése, hogy az állami támogatásként jelentkező közkiadásokat hatékonyabbá és eredményesebbé tegye, és korlátozza a versenytorzulásokat, amelyek veszélyeztetik az egyenlő feltételeket a belső piacon. Az ösztönző hatás és arányossági feltételek a hatékony belső piac megvalósíthatóságához nélkülözhetetlen elemek, melyeknek való megfelelést alapvetőnek tekinti a Bizottság.

A NEMZETI BÍRÓSÁG ÍTÉLETÉNEK JOGEREJE AZ UNIÓS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG FÉNYÉBEN, AVAGY A *KLAUSNER HOLZ* ÍTÉLET TANÚSÁGAI¹

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal, jogerő, nemzeti bíróságok, polgári jog, állami támogatásnak minősülő szerződés, megtámadhatóság

1. Bevezetés

Az uniós jog elsőbbsége a nemzeti joghoz képest az Európai Bíróságok által oltalmazott jogi alapelvek egyike már az Európai Közösségek létrehozása óta.² Ugyanakkor időről-időre felmerülnek az elv értelmezésével kapcsolatos kérdések, amelyek megválaszolása különösen nehéz, ha az uniós jog elsőbbsége a tagállami jog jogelveihez, mint például a *res judicata*-hoz képest vizsgálándó. Ezek az esetek mutatják meg igazán, hogy az Unió Bíróságok miként gondolkoznak egyes, a jog által védett alapvető értékekről.

Az Európai Bíróság (továbbiakban „a Bíróság”) 2015 novemberében egy előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében ismét foglalkozott a nemzeti jog alapján eljáró bíróság ítélete és az uniós állami támogatási jog viszonyával.³ Az ítélet – amellet, hogy a tagállami jogi normakollízió eu-

¹ A cikk egy hosszabb változata a *The Best Of State Aid: A Review of Essential Cases* kiadványban angol nyelven jelent meg.

* A szerző a Magyarország Brüsszeli Állandó Képviselőténak (ÁK) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az ÁK hivatalos álláspontjának.

² Ld. a 6/64. sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott ítéletet(ECLI:EU:C:1964:66).

³ A C-505/14. sz. Klausner Holz Niedersachsen GmbH és a Land NordrheinWestfalen ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:742).

rópai uniós jog alapján történő feloldását biztosítja – abból a szempontból fontos, hogy a Bíróság nem egy, az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatás visszatérítésével kapcsolatosan,⁴ hanem egy polgári jogi vita során felmerült jogkérdésben döntött, így érdemben bővítette az ítélkezési gyakorlaton is alapuló uniós jogot és további értelmezési fogódzkodót adott a nemzeti bíróságok kezébe.

Az ítélet arra az új tendenciára is rámutat, hogy egyes állami szervek az állami támogatások jogára hivatkozva próbálnak polgári jogi kötelezettségeik teljesítése alól mentesülni.

2. Az ügy háttere

2007-ben a német Klausner cégcsoport és az Észak-Rajna-Westfália tartomány által tulajdonolt erdőkezelő vállalkozás faértékesítési szerződést kötött, amit a felek ugyanabban az évben egy adásvételi keretszerződéssel egészítettek ki. A szerződés alapján a tartomány 2007 és 2014 között meghatározott mennyiségű fa értékesítését vállalta a cégcsoportba tartozó Klausner Holz vállalat részére oly módon, hogy más vevő számára a szerződésben foglalt értékesítés áránál alacsonyabban nem szállít. A tartomány ugyanebben az évben hat másik vásárlóval is kötött értékesítési szerződést, hasonló, illetve magasabb árakat alkalmazva. A tartomány 2007-ben és 2008-ban értékesített fát a Klausner Holz részére, de az előírányzott mennyiségnél kevesebbet, továbbá a cég 2008-tól pénzügyi nehézségekkel szembesült, és többször is fizetési késedelembe esett. Ennek következtében a tartomány 2009-ben felmondta a 2007-es adásvételi keretszerződést és nem értékesített több fát a Klausner Holz részére. A Klausner Holz e döntés miatt bírósághoz fordult és a münsteri tartományi bíróság (Landgericht Münster) 2012-ben ítéletében kimondta, hogy a szerződések továbbra is hatályosak. Bár a tartomány fellebbezett az ítélet ellen, a hammi fellebbviteli bíróság (Oberlandsgericht Hamm) 2012 végén jogerőssé⁵ vált ítéletében megerősítette az elsőfokú ítéletet. Ezt

⁴ Ld. STAVICZKY Péter: A nemzeti bíróság ítéletének jogereje az állami támogatások jogának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2013/3. 53–67.

⁵ A német polgári perrendtartásról szóló törvény (Zivilprozessordnung, ZPO) 322. §-a szerint (Anyagi jogerő) „Az ítéletek csak akkor rendelkezhetnek jogerővel, ha a keresetben vagy viszontkeresetben hivatkozott igényt bíraltak el.”

követően a Klausner Holz a münsteri területi bírósághoz fordult és kérte a faértékesítés elmaradásából fakadó, 2009-en felmerült mintegy 54 millió euró értékű, kárainak megtérítését, valamint 2010 és 2013 közötti időszakra kb. 1,5 millió köbméter fenyőfa értékesítésének elrendelését és a többi vásárlót megillető pénzügyi feltételek megismerését.

A tartomány ellenkérelmében a korábbi eljárásokban nem ismertetett érvet adott elő, miszerint a Klausner Holz-cal kötött szerződések teljesítése az uniós joggal ellentétes, mivel az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerint állami támogatást valósít meg, amelynek előzetes bejelentésére nem került sor az Európai Bizottság felé, így az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését megsértő jogellenes támogatásnak minősül. 2013 júliusában a Német Szövetségi Köztársaság tájékoztatta a szerződésekről az Európai Bizottságot, amelyek véleménye szerint jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást valósítanak meg. Az Európai Bizottság hasonló tartalmú panaszokat kapott a Klausner Holz több versenytársától. 2014-ben a münsteri tartományi bíróság is felvilágosítást kért az Európai Bizottságtól,⁶ amely intézmény válaszában jelezte, hogy még nem zárta le vizsgálatát (eljárást lezáró határozatot még nem hozott) és így nem rendelkezik végleges véleménnyel a kérdéses szerződések állami támogatási megítélését illetően.

Ezt követően a münsteri tartományi bíróság – amellet, hogy álláspontja szerint a kérdéses szerződések a piacon meg nem szerezhető előnyben részesítik a Klausner Holz-ot és állami támogatást valósítanak meg, amely támogatás nem tekinthető a nyújtásakor hatályos csoportmentességi rendelet⁷ vagy a *de minimis* rendelet⁸ hatálya alá tartozó támogatásnak – a Bírósághoz fordult a támogatás jogellenessége következtében felmerült értelmezési kérdés miatt. A német szövetségi legfelsőbb bíróság (Bundesgerichtshof) gyakorlata alapján ugyanis az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével nyújtott támogatást tartalmazó magán-

⁶ A nemzeti bíróságok az előttük felmerülő ügyek állami támogatási kérdéseit illetően kikérhetik az Európai Bizottság véleményét az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2009. C 85., 1. o.) alapján.

⁷ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) (HL L 214., 2008. 08. 09., 3. o.).

⁸ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006. 12. 28., 5. o.).

jogi szerződések semmissek. Jelen esetben viszont az Oberlandsgericht Hamm egy, azóta jogerőre emelkedett ítéletével 2012-ben úgy határozott, hogy a kérdéses szerződések továbbra is hatályosak. Tehát a korábbi jogerős ítélet (mint ítélt dolog, *res judicata*) ellentétes az új eljárásban tett megállapításokkal, ami az eljáró bíróság számára értelmezési problémát eredményezett. Így a nemzeti bíróság ennek az ellentétnek feloldásához kérte a Bíróság segítségét, amikor a következő kérdését terjesztette elé:

„Megkívánja-e az európai jog, különösen az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk, valamint a tényleges érvényesülés elve valamely állami támogatást nyújtó magánjogi szerződés teljesítésére vonatkozó polgári jogi jogvitában az ugyanabban az ügyben hozott olyan jogerős polgári jogi megállapítási ítélet figyelmen kívül hagyását, amely az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok figyelembevétele nélkül állapítja meg e magánjogi szerződés hatályának fennmaradását, ha a nemzeti jog szerint a szerződés teljesítése nem akadályozható meg más módon?”

3. A Bíróság ítélete

A Bíróság ítéletében először összefoglalta a münsteri bíróság kérdését, amely gyakorlatilag arra irányul, hogy ellentétes-e az uniós joggal a jogerő elvét megfogalmazó azon nemzeti szabály, amelynek alkalmazása ellehetetleníti az uniós joggal ellentétes módon nyújtott és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásokra vonatkozóan, e jogsértésekből származó jogkövetkezmények alkalmazását, ha – és ez az ügy elbírálása szempontjából kifejezetten fontos körülmény – a nemzeti bíróság jogerős ítélete „annak vizsgálata nélkül mondta ki a szerződések hatályának fennmaradását, hogy e szerződések állami támogatást nyújtanak-e”.⁹

Ezt követően a Bíróság a *Deutsche Lufthansa* ítélet¹⁰ legfontosabb megállapításai mentén kiemelte, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése

⁹ Az ítélet 17. pontja.

¹⁰ A C-284/12. sz. *Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755). Az ítélet összefoglalását és értékelését illetően ld. STAVICZKY Péter: Kötelezettség a nemzeti bíróságokon – a hivatalos

az állami támogatások tekintetében olyan előzetes ellenőrzési rendszert állít fel, amelynek célja a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások nyújtásának megelőzése, a támogatások végrehajtásának az Európai Bizottság végleges engedélyező határozataig¹¹ történő időbeli elhalasztásával.¹² Ezt követően a Bíróság – szintén a *Deutsche Lufthansa* ítéletre hivatkozva – utalt arra, hogy a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése az uniós bíróságok felügyelete mellett eljáró Európai Bizottság kizárólagos hatásköre, azonban az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértéséből származó jogorvoslatok kezelése a nemzeti bíróságok feladata, ami e rendelkezés közvetlen hatályából eredeztethető.¹³ A nemzeti bíróságokhoz lehet fordulni olyan ügyekben is, amikor kérdéses az, hogy az adott állami intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást valósít-e meg, és ebből következően az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik-e.¹⁴

Ezt követően a Bíróság összefoglalta, hogy a nemzeti bíróságoknak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján melyek a feladataik:

1. biztosítaniuk kell a jogalanyok számára azt, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése harmadik mondatának megsértéséből eredő valamennyi következményt a nemzeti joguknak megfelelően megállapítsák, mind a végrehajtásra vonatkozó jogi aktusok érvényességét, mind az e rendelkezés vagy az esetleges ideiglenes intézkedések megsértésével nyújtott pénzügyi támogatások visszatérítését illetően;

vizsgálói eljárás megindításának joghatása. *Állami Támogatások Joga*, 2015/4. 31–44.

¹¹ A C-1/09. sz. Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) (ECLI:EU:C:2010:136) ítélet alapján a Bizottság határozata akkor tekinthető véglegesnek, ha a határozat elleni fellebbezési határidő eredménytelenül telik el.

¹² A *Deutsche Lufthansa* ítélet 25–27. pontjai és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹³ A *Deutsche Lufthansa* ítélet 29. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁴ A nemzeti bíróságok EUMSZ állami támogatási szabályainak értelmezés terén fennálló feladatait a *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* kontra *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* ítélet, C354/90, EU:C:1991:440, 9. és 10. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat rögzíti.

2. a támogatások végrehajtása jogellenességének orvoslására alkalmas intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy a kedvezményezett ne őrizhesse meg a támogatás feletti rendelkezés jogát a bizottsági határozat meghozataláig hátralévő idő alatt;
3. a bejelentési kötelezettség észlelése esetén úgy határozhatnak, hogy vagy felfüggesztik ezen intézkedés végrehajtását és elrendelik a már teljesített kifizetések visszatéríttetését, vagy ideiglenes intézkedéseket rendelnek el egyrészt az érintett felek érdekeinek, másrészt a későbbi bizottsági határozat hatékony érvényesülésének védelme érdekében.

Az alapügyben a nemzeti bíróság tudatában volt e kötelezettségeinek, ugyanakkor úgy vélte, hogy egy korábban jogerőssé vált, nemzeti bíróság által hozott ítélet nem teszi számára lehetővé, hogy e kötelezettségeit teljesítse.

Ami a konkrét ügyben előterjesztett kérdést és a nemzeti bíróság által tapasztalt normakollíziót (a jogerő szabályai a nemzeti jog alapján kontra az EUMSZ előírásai) illeti, a Bíróság felhívta a figyelmet, hogy az Oberlandgericht Hamm előtti eljárásban az érintett szerződések állami támogatási jellege nem volt a jogvita tárgya. Ebből következően sem az Oberlandgericht Hamm, sem az első fokon eljáró münsteri bíróság nem vizsgálta közvetlenül vagy közvetetten ezt a kérdéskört. A jogerős ítélet tárgyát képező jogvita a körül forgott, hogy az érintett szerződések a tartomány általi felmondás ellenére hatályosak-e vagy sem.

A Bíróság utalt arra is, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a jogerő elvével az is ellentétes, hogy „olyan kérdéseket érintsenek, amelyeket a korábbi jogvitában fel lehetett volna vetni, de ezt nem tették meg.”¹⁵ A Bíróság erre a megközelítésre vonatkozóan a *Lucchini*-ítélet¹⁶ alapján kiemelte, hogy a nemzeti bíróságoknak kötelességük minden esetben lehetőség szerint a nemzeti jogot olyan módon értelmezni, ami hozzájárul az uniós jog végrehajtásához. Ezt a kötelezettséget bizonyos általános jogelvek korlátozzák, és például e kötelezettség nem eredményezheti a

¹⁵ Az ítélet 30. pontja.

¹⁶ A C-119/05. sz. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:434).

nemzeti jog *contra legem* értelmezését¹⁷ (hiszen ezzel a hatalmi ágak elválasztásának alapelve is sérülne).

A Bíróság szerint a fenti – az uniós jog érvényesülését elősegítő – kötelezettség aktív magatartást követel meg a nemzi bíróságoktól, miszerint azok hatáskörük keretei között mindent meg kell hogy tegyenek annak érdekében, hogy a belső jog egészére tekintettel és a belső jogban elfogadott értelmezési módszerek alkalmazásával biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését, és annak céljával összhangban álló eredményre jussanak.¹⁸ A Bíróság tehát a jelen esetben is elvárta ezt az aktív megközelítést a münsteri bíróságtól, és utalt az ideiglenes intézkedések alkalmazásának lehetőségére, tekintettel arra, hogy a Bizottság még saját vizsgálatát nem zárta le, azonban hivatalos vizsgálati eljárást sem indított a kérdés feltételekor, mivel a *Deutsche Lufthansa* ítélet alapján ez utóbbi esetben a nemzeti bíróságnak az intézkedést köteleessége állami támogatásnak tekinteni és ennek megfelelően eljárni. A Bíróság szerint ideiglenes intézkedések elrendelésével a münsteri bíróság biztosítani tudja az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének védelmét¹⁹ anélkül, hogy a szerződések érvényességéről, vagyis a bejelentési kötelezettség megsértéséről érdemben határozna.

Ezt követően a Bíróság – mintegy megoldást kínálva a konkrét ügyben – hangsúlyozta, hogy a német ZPO szabályai szerint egy ítélet csak akkor rendelkezik jogerővel, ha a keresetben vagy a viszontkeresetben hivatkozott igényt bírálták el.²⁰ Tehát a nemzeti jog a *res judicata* elvét bizonyos szempontok szerint korlátozza. Ebből következően a Bíróság szerint a münsteri bíróságnak kell azt eldöntenie, hogy a későbbi jogvitá-

¹⁷ Ld. a C268/06. Impact ügyben hozott ítélet (ECLI EU:C:2008:223) 100. pontját. Ezzel szemben a C-232/05. sz. Bizottság kontra Franciaország (Scott) ítéletében a Bíróság a tiltott állami támogatás hatékony és azonnal visszatéríttetését gátló nemzeti szabályok féltreteletét, vagyis gyakorlatilag a *contra legem* jogértelmezést írta elő a nemzeti bíróságok számára (ECLI:EU:C:2006:651).

¹⁸ Ld. ebben az értelemben a C282/10. sz. Dominguez ítélet (EU:C:2012:33) 27. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁹ Az ítélet 35. pontja.

²⁰ Megjegyzendő, hogy a ZPO ezen rendelkezése némileg ellentmondani látszik az ítélet 30. a nemzeti bíróság által említett ítélkezési gyakorlatnak, amely szerint a jogerős ítéletet követő eljárásokban nem vehető fel olyan kérdés, amelyeket a korábbi jogvitában fel lehetett volna vetni, de ezt nem tették meg.

ban a jogerős ítélettel nem érintett jogi kérdéseket elbírállhat-e. A Bíróság szerint egy ilyen megközelítés nem sértené a korábbi ítélet jogerejét.

Amennyiben ez az értelmezés azonban nem volna lehetséges, a Bíróság leszögezi, hogy a jogerő elve az uniós jogrendben is komoly jelentőséggel bír,²¹ és nem követeli meg a nemzeti bírótól, hogy eltérjen a nemzeti jog jogerőre vonatkozó előírásaitól, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné az uniós jogi sérelem orvoslását.²² Mivel a jogerő kérdését az uniós jog nem szabályozza, részletszabályaira az adott tagállam jogrendje az irányadó. Az uniós jog az egyenértékűség elve alapján csak azt írja elő, hogy ezek a szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a tagállami jogi ügyekhez képest, és az uniós jog tényleges érvényesülésének elve (*effet utile*) alapján nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított jogok gyakorlását.²³

A fenti elméleti elemzést követően a Bíróság a jelen ügy körülményei alapján azonban úgy tekintette, hogy az Oberlandgericht Hamm ítéletének nem lehet olyan joghatásokat tulajdonítani, amelyek megghiúsítanák a münsteri bíróság számára az uniós jog alkalmazását, mivel ez ellentétes lenne a tényleges érvényesülés elvével. Vagyis az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének tiszteletben tartását a nemzeti bíróság minimálisan ideiglenes intézkedések meghozatalával tudja biztosítani és ez egyben kötelezettsége is. Ez az értelmezés ugyanis túlságosan kiterjesztő jellegű lenne az Oberlandgericht Hamm ítéletének jogerejét illetően, és lehetőséget biztosítana mind a tagállami hatóságok, mind a kedvezményezett számára az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében meghatározott hatálybaléptetési tilalom megkerülésére annak ellenére, hogy a jogerős ítélet nem foglalkozott az uniós állami támogatási jog kérdéseivel. Sőt, ez az

²¹ A C2/08. sz. Fallimento Olimpclub ítélet, (EU:C:2009:506) 22. pontja és a C-69/14. sz. Târşiaítélet (EU:C:2015:662) 28. pontja.

²² A C234/04. sz. Kapfererítélet, (EU:C:2006:178) 22. pontja; a fent hivatkozott Fallimento Olimpclub ítélet 23. pontja; a C507/08. sz. Bizottság kontra Szlovák Köztársaság ítélet (EU:C:2010:802) 60. pontja; a C-213/13. sz. Impresa Pizzarotti ítélet (EU:C:2014:2067) 59. pontja; és a fent hivatkozott Târşiaítélet 29. pontja.

²³ Az ítélet 40. pontja. Az egyenértékűség elve alapján a jogellenes állami támogatások által okozott károk megtérítése érdekében indított kereseteknek is sikeresnek kellene lenniük. Arra vonatkozóan, hogy miért különösen nehéz ezen ügyekben kártérítés fizetését elérni, ld. Michael HONORÉ – Nanna Eram JENSEN: Damages in State Aid Cases. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 11., 2011/2. 265–286. <https://doi.org/10.21552/ESTAL/2011/2/227>.

értelmezés a Bizottság támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének elbírálására vonatkozó kizárólagos hatáskörét is megfosztaná a hatékony érvényesüléstől. Amennyiben ugyanis a Bizottság később a támogatás visszatéríttetését rendelné el, amit a nemzeti jog alapján kellene végrehajtani, ez a Bíróság megfogalmazásával élve „kudarca lenne ítéelve”, mivel jogerős ítélet az érintett szerződések hatályosságát mondja ki.²⁴ Ebből a szempontból tehát a jogbiztonság elve nem korlátozhatja az állami támogatásokra vonatkozó – az uniós jog alapvető elvének minősülő – uniós szabályok hatékony alkalmazását.

Ezen érvelés alapján a Bíróság a tényleges érvényesülés elvével és az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősítette a jogerő elvét megfogalmazó olyan nemzeti szabályt, amely nem teszi lehetővé azt, hogy a nemzeti bíróság egy általa az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősített és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével nyújtott szerződés esetében levonja az e jogsértésből eredő valamennyi jogkövetkezményt egy olyan jogerős nemzeti bírósági határozat miatt, amely az állami támogatási kérdések vizsgálata nélkül állapította meg e szerződés hatályának fennmaradását.

4. Az ítélet értékelése

A Bíróság a feltett kérdésre egyértelműen „európai” választ adott, amennyiben az uniós jog elsőbbsége és tényleges érvényesülése elvéből vezette le a választ.²⁵ Érvelésének alátámasztása céljából a Bíróság az uniós jog egyéb területeinek (fogyasztóvédelem, szociálpolitika, adózás) a *res judicata*-hoz való viszonyát elemző korábbi ítéletekre is utalt.²⁶

A Bíróság tulajdonképpen az ítéletben felsorolt évek alapján nem is adhatott más választ, hiszen ez esetben egy adott szerződést érintő, nem-

²⁴ Az ítélet 44. pontja.

²⁵ A jelen ítélet is alátámasztja azt az általános gyakorlatot, hogy a bíróságok, amennyiben döntésüket nem tudják konkrét normaszövegre alapozni, akkor a jogi elvekre hivatkoznak, illetve azokból vezetik le döntésüket.

²⁶ A Bíróság a C282/10. sz. Dominguez (EU:C:2012:33), a C-234/04. sz. Rosmarie Kapferer v Schlank & Schick GmbH (ECLI:EU:C:2006:178), a C69/14. sz. Dragoș Constantin Târșia v Statul român és Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Autovehiculelor (EU:C:2015:662) ügyekben hozott ítéletekre utalt.

zeti bíróság által hozott korábbi jogerős ítélet bármilyen későbbi uniós állami támogatási vonatkozású eljárás érvényesülését megakadályozhatná. Ez pedig egyértelműen az uniós intézmények hatáskörének csökkentését eredményezné. A Bíróság természetesen egy ilyen irányú értelmezési út megnyitást mereven el kell, hogy utasítson, amint arra sor is került. Figyelemre méltó azonban, hogy a Bíróság – mintegy segítő kezét adván a kérdést előterjesztő nemzeti bíróságnak – a jogerő elvének rugalmas, nemzeti jogot nem szükségképpen sértő értelmezése mellett tette le a voksát, mivel a konkrét esetben ez is biztosította az uniós jog primátusának érvényesülését annak minden következményével együtt.²⁷

A Bíróság tehát minden hasonló esetben megvizsgálandónak tartja, hogy a jogerős ítélet érintette az állami támogatási jog kérdéseit. Amennyiben nem (ahogy ez a jelen esetben is történt), a Bíróság szerint nem jelenti a jogerő elvének megsértését, hogy a jogerős ítéletet követően egy más tárgyú, más irányú eljárásban ez a kérdéskör is feltárára kerüljön, az állami támogatási jog jogkövetkezményeinek (érvénytelenség, semmisség, felfüggesztés, visszafizettetés) levonását is beleértve. Tehát a Bíróság az ügy körülményei alapján nem várja el a nemzeti jogi szabályok egyértelmű félretételét,²⁸ mivel a nemzeti jog ad lehetőséget arra, hogy a jogerős ítéletben el nem bírált kérdés jogvita tárgya lehessen.

Más kérdés, hogy milyen relevanciával bírna egy nemzeti bíróság által hozott jogerős, de téves ítélet, amelyben egy adott állami intézkedésről mondja ki a bíróság, hogy nem tartalmaz állami támogatást. A Bíróság ez esetben lehet, hogy nem követelné meg egy jogerős ítélet felülbírálatát, mivel ez a belső jogrend torzulását okozná, illetve a nemzeti jog keretei közé visszautalná a kérdést, a rendkívüli perorvoslatok alkalmazását ajánlva. Amennyiben viszont a támogatás összeegyeztetlenségét bizottsági határozat mondaná ki, a *res judicata* figyelmen kívül hagyása egyértelmű kötelezettsége a nemzeti szerveknek.²⁹ Mivel a konkrét ügyben a Bizottság nem hozott végleges határozatot, és a nemzeti bíró-

²⁷ Ld. pl. a C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:814), amely ítélet az EUMSZ 108 (3) megsértése esetén elvárja, hogy a nemzeti bíróságok polgári jogügyleteket semmisítsenek meg, ha a jogellenességükből származó versenytorzulás más módon nem kezelhető.

²⁸ Ld. pl. a 106/77. sz. Simmenthal ítéletet (ECLI:EU:C:1978:49), illetve a 16. lábjegyzetben már hivatkozott Scott ítéletet.

²⁹ Ld. a Lucchini ítéletet.

ság szerint a kérdéses adásvételi szerződés jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást valósít meg, továbbra is nyitott kérdés, mi a megoldás, ha egy jogerős tagállami ítéletben megállapításra kerül, hogy nem valósult meg állami támogatás nyújtása, majd később a Bizottság – az uniós jog által biztosított 10 éves elévülési időszakon³⁰ belül indított vizsgálati eljárása során – ennek ellenkezőjére jut. Az ítélet alapján, amely az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének érvényesülését támasztja alá, nem kétséges, hogy a Bíróság az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében hasonló megközelítést alkalmazna az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése tekintetében is. A közvetlen hatály hiánya ellenére is, és a tagállami jog szerint értelmezett *res judicata* elvének figyelmen kívül hagyását várná el az illetékes nemzeti szervektől,³¹ különösen mivel az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt felfüggesztési kötelezettség közvetlen hatállyal bír és a tagállamok jogának szerves részét képezi.

Az ítélt körülményei alapján furcsállható, hogy a Bíróság érvelését az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatályából³² és azt az megerősítő joggyakorlatból vezette le, amely a harmadik felek jogvédelmét biztosítja. Ugyanakkor a konkrét esetben nem volt olyan harmadik fél a nemzeti bíróság előtti eljárásban, akinek a jogos érdekeit a nemzeti bíróságnak a jogellenes támogatástól védenie kellett. Úgy tűnik tehát, hogy az uniós jog eredményeként a nemzeti bíróságoknak a *kereseti kérelemhez kötöttség* polgári peres jogi alapelvét is félre kell tenniük az uniós jog primátusa alapján. Ez végeredményben az uniós jogot megsértő tagállamnak kedvez, és lehetővé teszi, hogy egy polgári jogviszonyt, amelyben az egyik fél állami (köz)szervezet, ez a fél az állami támogatások jogára és jogellenes támogatás nyújtására hivatkozva utólag megtámadjon. Egy ilyen megtámadásnak a jogi érvek mellett egyéb okai is lehetnek (pl. helyi politikai csatározások), amelyhez az állami támogatások joga felhasználható. Pont ezektől az eljárásoktól kívánt az Európai Bizottság

³⁰ A Tanács 2015/1589/EU rendelet 17. cikk (1) bekezdése (HL L 248/9. 2015. 09. 24.).

³¹ Ld. a Lucchini ítéletet.

³² E rendelkezés közvetlen hatálya a joggyakorlat alapján egyértelmű. Lásd a *Costa v E.N.E.L* ítéletet, vagy a C-120/73.sz. *Lorenz GmbH kontra Bundesrepublik Deutschland* és mások ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:152) 8. pontját, a C-354/90. sz. *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires* és mások kontra Franciaország (ECLI:EU:C:1991:440) ítélet 11–12. pontjait, a C-39/94. sz. *SFEI és Mások* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285) 39–40 pontjait.

megszabadulni, amikor az eljárási rendelet módosításával bevezette a panaszok kötelező formanyomtatványát³³ és a gazdasági érdekeltiség bizonyítását a panaszok érdemi kivizsgálása előtt.

Az ítélet arra is rámutatott, hogy a nemzeti bíróságok lehetősége, hogy az Európai Bizottsághoz forduljanak állami támogatási kérdések értelmezése céljából, a gyakorlatban nem működik, ha a Bizottság már megkezdte az ügy kivizsgálását, de azt még nem zárta le. Ezekben az esetekben a Bizottság az előzetes döntéshozatalai eljárásban nem fogja álláspontját részletesen kifejteni, mivel ezzel megelőlegezné a hivatalos álláspontját, ami támadhatóvá tenné azt. Azokban az ügyekben tehát, amikor az állami támogatás fogalmának teljesülése is komplex gazdasági elemzés igényel (mint például a piaci magánszereplő elvének értelmezése) a nemzeti bíróságok nem biztos, hogy megfelelő választ kapnak a Bizottságtól.

Talán éppen ezen ok miatt tekinthető az ítélet szintén fontos, bár a jogerő kérdéséhez közvetlenül nem kapcsolódó elemének annak többszöri hangsúlyozása, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott felfüggesztési kötelezettség védelmét a nemzeti bíróságok – amennyiben a kérdéses állami intézkedés EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti megítélése nem egyértelmű – ideiglenes intézkedések alkalmazásával is teljesíthetik, illetve kell megtenniük.³⁴ Sor kerülhet erre addig, amíg a kérdéstről a nemzeti bíróság maga, vagy az Európai Bizottság dönt, vagy amíg az Európai Bíróság az eléje terjesztett előzetes döntéshozatali kérdést (arról, hogy az adott intézkedés tekintetében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hogyan értelmezendő) elbírálja. Lehet, hogy a Bíróság nem bíz a nemzeti bíróságok uniós jogértelmezési képességében? Ebből a szempontból azt is érdemes felidézni, hogy a DEI ügyben hozott másodfokú ítélet³⁵ alapján a nemzeti bíróságok ideiglenes intézkedése is megvalósíthat állami támogatást, például egy támogatásnak minősülő, és lejárt szerződés hatályban tartásával.

³³ Ld. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU rendelet 24. cikkét (HL L 248., 2019. 09. 24., 9. o.).

³⁴ Az ítélet 24., 26. és 35. pontjai.

³⁵ Ld. a C-590/14. P. sz. Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2016:797).

Összefoglalva: a Bíróság ítélete követi az eddigi joggyakorlatot, ugyan nem ad választ az ügy által felvetett összes kérdésre, de egyértelmű keretek közé szorítja a nemzeti bíróságok jogértelmezési tevékenységét, amennyiben az állami támogatások jogához kapcsolódó kérdések is felmerülnek. Az ítélet arra is rámutat, hogy az állami támogatások jogára hivatkozás nem csak harmadik személyek, hanem az állam kezében is fegyver lehet polgári jogi kötelezettségektől szabadulás céljából.

A GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG FOGALMA A TÖRVÉNYSZÉK AANBESTEDINGSKALENDAR BV KONTRA EURÓPAI BIZOTTSÁG ÍTÉLETÉBEN

PAPP Mónika*

Tárgyszavak: vállalkozás fogalma, gazdasági tevékenység, állami közhasználati funkció, általános gazdasági érdekű szolgáltatás

A Törvényszék 2017. szeptember 28-i ítéletében nem minősítette gazdasági tevékenységnek a holland állam által létrehozott és általa finanszírozott TenderNed elnevezésű elektronikus közbeszerzési platform működését.¹ Az így vállalkozási tevékenységet nem végző jogalany számára nyújtott támogatás nem minősült az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alá eső bejelentésköteles támogatásnak. Az ítélet gazdasági tevékenységet illető megállapításai egyeznek a vállalati versenyjog alkalmazásában már korábban adott bírósági értelmezéssel és az elektronikus platformok különböző funkcióinak szétválaszthatatlanságát hangsúlyozzák.

1. Előzmények

2012-ben több, elektronikus közbeszerzési szolgáltatásokkal foglalkozó panaszos vállalkozás fordult az Európai Bizottsághoz feltételezve a TenderNed-nek nyújtott támogatás belső piaccal való

* MTA TK Lendület HPOPs Kutatócsoport. Egyetemi adjunktus, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar. Az esetismertetés az OTKA (K-109414) támogatásával készült.

¹ Judgement of 28 September, 2017, *Aanbestedingskalender BV and others v European Commission*, T-138/15, not published, ECLI:EU:T:2017:675. Az ítéletnek kizárólag angol és francia szövege van, a magyar fordítás a szerzőtől származik.

összeegyeztethetlenségét. A 2004-ben elfogadott uniós közbeszerzési irányelvek elfogadása után Hollandiában már nyolc vállalkozás foglalkozott közbeszerzési felhívások publikálásával. A piaci szereplők a holland állam által később, egy 2012-ben elfogadott jogszabály alapján 2013-ban induló állami e-közbeszerzési platform állami finanszírozása ügyében nyújtottak be panaszt az Európai Bizottsághoz.

A TenderNed-et a holland gazdasági minisztérium egyik osztálya hozta létre és üzemelteti a 2012-es holland közbeszerzési törvény alapján. A közbeszerzési hatóságok és a közbeszerzésben részt vevő entitások, vállalkozások ingyenesen használhatják a következő célokra:

- tenderfelhívások és azzal kapcsolatos dokumentumok publikálása,
- közbeszerzési ajánlatok benyújtása és azzal kapcsolatos kommunikáció,
- e-tájékoztató, amely a TenderNed használatáról nyújt tájékoztatást,
- statisztikai adatszolgáltatás a holland parlament, valamint az Európai Bizottság részére.

Az Európai Bizottság 2014-ben kelt határozatában megállapította, hogy a holland állam által a TenderNed közbeszerzési platform létrehozására nyújtott támogatás nem tartozik a 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, mivel a platform nem végez gazdasági tevékenységet és így a „támogatás” nem az EUMSZ értelmében vett vállalkozásnak nyújtott támogatás.²

Az Európai Bizottság határozatának fontosabb megállapításai a következők voltak:

- a TenderNed-et a holland állam egy 2012-ben elfogadott közbeszerzési törvény alapján hozta létre,
- a holland közbeszerzési törvény a 2004-ben elfogadott uniós közbeszerzési irányelvek harmonizációját célozta,³

² Commission Decision C(2014) 9548 final of 18 December 2014 on State aid SA.34646 (2014/NN) (ex 2012/CP) – The Netherlands E-procurement platform TenderNed. A határozatnak nincs magyar nyelvű szövege.

³ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (OJ 2004 L 134, p. 1) and Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the

- a holland kormány a TenderNed létrehozatalakor már tekintettel volt az uniós közbeszerzési irányelvek folyamatban lévő jogalkotási felülvizsgálatára, amely később a 2014/24/EU irányelv elfogadásához vezetett,⁴
- a TenderNed funkciói az irányelvekből következő implementálási kötelezettség megvalósítását szolgálták,
- a TenderNed használatát fokozatosan tették kötelezővé az ajánlattevők részére.

A Bizottság érvelése szerint bár a határozathozatal időpontjában hatályos közbeszerzési irányelvek nem kötelezik ilyen elektronikus platform létrehozatalára a tagállamokat, de nem is tiltják meg ilyen létrehozatalát.

A Bizottság határozati indokolása szerint a TenderNed kizárólag abból a célból jött létre, hogy a holland közhatóságok közbeszerzési tevékenységét támogassák és a holland állam végrehajtsa a közbeszerzési irányelv alapján fennálló törvényi kötelezettségeit.⁵

A továbbiakban a Bizottság általánosságban kifejtette, hogy egy állam nem mond le a tevékenység saját maga által való ellátásáról azáltal, hogy olyan időpontban vezeti be a platformot, amikor a magánpiaci szereplők – talán a korábbi állami fellépés hiányában – már megkezdtek ugyanilyen céllal a saját szolgáltatásaik nyújtását. A tevékenység ugyanis nem inherens gazdasági tevékenység,⁶ hanem inkább olyan általános érdekű szolgáltatás, amelyet kereskedelmileg addig lehet hasznosítani, amíg az állam saját maga ezt a szolgáltatást nem nyújtja.⁷

A fentiekből a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy a TenderNed funkciói nem az állami támogatási jog hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységek, így finanszírozásuk sem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá.

coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts (OJ 2004 L 134, p. 114.).

⁴ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18 (OJ 2014 L 94, p. 65.).

⁵ A határozat 62. preambulumi pontja.

⁶ A határozat *inherent economic activity* kifejezést használja, magyarul önmagában gazdaságinak tekinthető tevékenységnek lehetne fordítani.

⁷ A határozat 68. preambulumi pontja.

2. A Bíróság ítélete

A panaszos vállalkozások a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt megtámadták. A Törvényszék 2017. szeptember 28-án az Európai Bizottság ezen támogatási határozatának semmissé nyilvánítása iránti eljárásában hozott ítéletet. Az ítélet igen hosszán, mintegy 110 pontban elemzi az egyetlen jogkérdést: a TenderNed gazdasági tevékenységet végez-e.

A felperesek által előadottakat illetően a legérdekesebb az, hogy állításuk szerint a közbeszerzési irányelveknek való megfelelésnek több útja létezik, a központosított TenderNed létrehozatalán kívül az állam más (piackonform) módokon is tudta volna biztosítani a megfelelést. Érvelésük szerint a TenderNed létrehozása és üzemeltetése nem kapcsolódik elválaszthatatlanul állami közhatalmi funkciókhoz és ezért nem esik a gazdasági tevékenységek körén kívül.

A Törvényszék ítéletének indoklásában először összegezte a vállalkozás fogalmával kapcsolatos állandó esetjogot. Eszerint az EU-versenyjog alkalmazása céljából azt az entitást tartjuk vállalkozásnak, amely gazdasági tevékenységet végez, függetlenül jogi státuszától és a tevékenységének finanszírozási módjától. Gazdasági tevékenység pedig áruk és szolgáltatások adott piacon történő felkínálásából áll. A vállalkozásfogalom funkcionális megközelítéséből adódóan egy entitás (akár közjogi jogalany) tevékenységének akár egy része is minősülhet gazdasági tevékenységnek, azaz a tevékenységi köröket külön-külön kell minősíteni. Ebből az következik, hogy

„amennyiben egy közjogi szervezet olyan gazdasági tevékenységet folytat, amelyet el lehet választani a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásától, e jogalany az említett tevékenységet illetően vállalkozásként jár el, míg ha az említett gazdasági tevékenység nem választható el a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásától, az adott jogalany által végzett valamennyi tevékenység a közhatalmi jogosítványaihoz kapcsolódó tevékenységnek tekintendő.”⁸

⁸ Az ítélet 35. pontja.

A Bíróság által a 102. cikk gazdasági tevékenység körének értelmezése vonatkozásában hozott és többször hivatkozott Compass-Datenbank kontra Ausztria ítélet⁹ megállapítása szerint

„azon körülmény, miszerint a közjogi szervezet a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásához kapcsolódó terméket vagy szolgáltatást törvényben meghatározott, és nem e szervezet által közvetlenül vagy közvetetten meghatározott díjazás ellenében nyújtja, nem elegendő ahhoz, hogy adott tevékenységet gazdasági tevékenységnek, és a szervezetet vállalkozásnak lehessen minősíteni.”¹⁰

Ezzel ellentétben az olyan szolgáltatások, amelyek nem képezik közhatalmi joggyakorlás részét, de közérdekből, jövedelemszerzési céllal nyújtott szolgáltatások gazdasági tevékenységet képeznek, amennyiben versenyben állnak jövedelemszerzési céllal működő szolgáltatókkal.¹¹

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az olyan tevékenység, amely a jellegénél, a rá vonatkozó szabályoknál és a tárgyánál fogva a gazdasági tevékenység körén kívül esik, illetve közhatalmi jogosítványok gyakorlásával függ össze, nem tartozik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés versenyjogi szabályainak hatálya alá.¹²

Az eset tényállására rátérve a Törvényszék először azt tartotta szükségesnek megvizsgálni, hogy a TenderNed funkciói egymástól függetlenek, vagy olyan egységet képeznek, amely kizárja a különböző funkciók önálló kategorizálását. A Törvényszék a különböző funkciókat az uniós közbeszerzési jog céljaiból kiindulva egy szerves egésznek tekintette. A 2014-ben elfogadott új közbeszerzési csomag¹³ egyik kifejezett célja az

⁹ 2012. július 12-i Compass-Datenbank GmbH és Republic Österreich ítélet, C-138/11, ECLI: EU:C:2012:449, 39. pont.

¹⁰ Az ítélet 39. pontja.

¹¹ Az ítélet 37. pontja.

¹² A 1997. március 18-i Diego Cali & Figli Srl and Servizi Ecologici Porto di Genova SpA (SEPG) ítélet, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2015/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L94/65, 2014. 03. 28. és 2015/25/EU irányelve 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő aján-

elektronikus közbeszerzés megteremtése volt, az irányelv preambuluma szerint a tagállamokban a közbeszerzés összes szakaszát elektronikus úton kell lebonyolítani. A 2014-es jogszabálycsomag a kapcsolattartás módját is elektronikusként határozta meg, valamint statisztikai adatszolgáltatásra kötelezi a tagállamokat.

Az egyetlen probléma, hogy a TenderNed-et a holland állam 2012-ben állította fel, amikor még meg sem alkották a 2014-es jogszabálycsomagot, bár annak uniós tárgyalása már előrehaladott állapotban volt.¹⁴ Ezt a problémát a Törvényszék azzal hidalta át, hogy a már 2011-ben előterjesztett bizottsági tervezet tartalmazta az elektronikus közbeszerzés bevezetésére vonatkozó szabályokat, a holland állam már erre is figyelemmel hozta létre 2012-ben saját e-közbeszerzési rendszerét.

A Törvényszék indokolása szerint a tevékenység ellátását gátolná, ha a platform különböző funkcióit önállóan tekintenénk, holott azok nélkülözhetetlenek az e-közbeszerzés lebonyolítása céljából, és ugyanannak a tevékenységnek a különböző oldalait jelentik.¹⁵ A TenderNed által nyújtott funkciók egymással összekapcsolódó funkciók, amelyek ugyanazon tevékenység különböző oldalaként értelmezhetők.¹⁶

A platform egészének jellegére vonatkozóan a holland hatóságok olyan általános érdekű szolgáltatásként minősítették a TenderNed-et, amely közhatalmi funkcióhoz kapcsolódik. A Bizottság határozatának indokolása szerint, amelynek helytállóságát a Törvényszék is osztotta, csak a központi, helyi és regionális kormányzat részét képező szerződő hatóságokat kötik a közbeszerzési irányelvek és csak róluk vélelmezzük azt, hogy nemcsak ipari vagy kereskedelmi érdekeket vesznek figyelembe beszerzéseik alkalmával.¹⁷ A Törvényszék emlékeztetett a közbeszerzés uniós politikák megvalósulása terén játszott jelentőségére is, amely szerint a közbeszerzés olyan piaci alapú eszköz, amelynek célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés az Európa 2020 stratégia részeként. A szerződő hatóságok közhatalmi státuszuknál fogva felelősek egyrészt a közpénzek elköltésének hatékonyságáért, másrészt

latkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94/243, 2014. 03. 28.

¹⁴ 2011-ben fogadta el a Bizottság a jogszabályok tervezetét.

¹⁵ Az ítélet 51. pontja.

¹⁶ Az ítélet 52. pontja.

¹⁷ Az ítélet 55. pontja.

közös társadalmi célok megvalósításáért. A fentiek miatt a Törvényszék jóváhagyta a Bizottság azon megállapítását, hogy amikor a szerződő hatóságok közbeszerzési eljárást írnak ki és közbeszerzési szabályokat követnek, közhatóságként járnak el.¹⁸ Ezt megerősítő többlettényként értékelte, hogy a TenderNed szolgáltatása díjmentes, a szervezet nem folytat jövedelemszerző tevékenységet. Ezt a két tényt a Törvényszék relevánsnak értékelte, amelyek ugyanakkor még nem elégséges feltételek a gazdasági tevékenység hiányának megállapításához. A Törvényszék végkövetkeztetése alapján a TenderNed jellegénél és céljánál fogva szorosan kapcsolódik¹⁹ a szerződő hatóságok tevékenységéhez és így a közhatalmi jogok gyakorlásához.

A felperesek a Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ítélet következtetéseire is támaszkodva érveltek amellett, hogy a TenderNed gazdasági tevékenységet végez.²⁰ Abban az ítéletben a Bíróság különbséget tett az állati melléktermékek feldolgozása és ártalmatlanítása, valamint annak biztosítása között, hogy minden esetben megfelelően végzik ezeket a tevékenységeket. A kérdéses ügyben az állami jogszabály különbséget tett az első tevékenység és a második tevékenység között. Míg az első tevékenység gazdasági jelentőségét kifejezetten elismerte a törvény és lehetővé tette végzését a magánvállalkozások számára is, addig az 1069/2009/EK rendelet²¹ szerinti második feladat közhatalmi jellegű tevékenységnek minősült, amelyet a német tartományok végeztek.

A Törvényszék a két ügy tényállását megkülönböztetve elutasította a felperesek érvelését. A TenderNed ügyben a Törvényszék olvasatában a közbeszerzési irányelveknek megfelelően a tagállamok kötelezettsége egy olyan megfelelő rendszer felállítása, amely biztosítja a közbeszerzés elektronikus jellegét, de a cél eléréséhez szükséges eszközöket a

¹⁸ Az ítélet 57. pontja.

¹⁹ Closely linked.

²⁰ 2014. július 16-i Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ítélet, C-309/12, EU:T:2014:676.

²¹ Az Európai Parlament és Tanács 1069/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet) HL L 300/1, 2009. 11. 14.

tagállamok szabadon választhatják meg. A Zweckverband kontra Bizottság ítéletnek megfelelően különbséget kell tenni egyrészt az e- közbeszerzés, másrészt annak biztosítása között, hogy a közbeszerzési hatóságok a jogszabályoknak megfelelően hajtják végre azokat.²²

A Törvényszék megállapítása szerint annak biztosítása, hogy az e-közbeszerzést ténylegesen a közbeszerzési szabályoknak megfelelően végzik és hajtják végre, közhatalmi tevékenységnek tekintendő. Ezt nemcsak a közbeszerzési irányelvek követelik meg, a holland jogalkotó is a Minisztériumra bízta a feladat ellátását.²³

A felperesek a Bizottság határozatának alátámasztására felhívott Compass-Datenbank ítéletet is meg akarták különböztetni a jelen tényállástól. Érvelésük szerint az irányelv nem kötelez egy központi regiszter felállítására, nem követeli meg a tagállamoktól, hogy az összes tenderfelhívás központosítására egy felületet (*noticeboard*) hozzanak létre. Továbbá sem az irányelvek, sem a közbeszerzési törvény nem biztosít szankciót arra az esetre, ha a közbeszerzési hatóság a tenderfelhívás publikálásával kapcsolatos kötelezettségét megszegi.

A Törvényszék ítéleti indokolása szerint egyik érv sem meghatározó a gazdasági tevékenység meghatározásakor. A Compass-Datenbank ítélet alapján ugyanis a vállalkozásokkal kapcsolatos adatoknak a vállalkozásokat terhelő törvényi bejelentési kötelezettség alapján történő gyűjtése és az ehhez kapcsolódó kényszerítő hatáskör a közhatalmi jogosítványok gyakorlásának körébe tartozott. Következésképpen az ilyen tevékenység nem minősült gazdasági tevékenységnek. Hasonlóképpen az így összegyűjtött adatok tárolása és a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele – a vonatkozó nemzeti szabályozással összhangban, akár betekintés biztosítása, akár nyomtatott kivonat készítése formájában – szintén nem minősült gazdasági tevékenységnek, mivel az ezen adatokat tartalmazó adatbázis fenntartása és nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele az adatok gyűjtésétől elválaszthatatlan tevékenységek. Az említett adatok gyűjtése ugyanis nagyrészt elvesztené értelmét az ezen adatokat – a nyilvánosság általi betekintés lehetővé tétele érdekében – jegyzékbe vevő adatbázis fenntartásának hiányában.

A fenti okfejtésre hivatkozva mind a Bizottság, mind a Törvényszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy a gazdasági tevékenység hiányát

²² Az ítélet 69. pontja.

²³ Az ítélet 70. pontja.

önmagában az megalapozza, hogy a tenderfelhívások közzétételének kötelezettsége a törvényből ered és a közbeszerzési hatóságokat köti a közzététel kötelezettsége, akár a felhívásokról, akár a döntések közzétételéről legyen szó.

A Törvényszék a teljesség kedvéért azt lehetőséget is megvizsgálta, ha a felhívások közzétételét szolgáló felület (*noticeboard*) különválasztható lenne a platform többi tevékenységtől. Erre az esetre is megállapította, hogy az önmagában is közhatalmi tevékenységnek minősülne.²⁴

A felperesek állítása szerint a közzététel és a közzététel technikai eszköze között is különbséget lehet tenni. Míg az előbbi közhatalmi körbe eshet, addig az utóbbi szerintük gazdasági tevékenységnek minősül.²⁵ A Bizottság álláspontját, miszerint ez a felosztás mesterséges, a Törvényszék is osztotta és a két tevékenységet egymástól elválaszthatatlannak tartotta.²⁶

A platform egy másik funkciójának, az e-tájékoztatásnak is közhatalminak jellegét állapított meg, mivel azok a közbeszerzési szabályok hatékony érvényesüléséhez szükségesek.

A Törvényszék a fentiek szerint a felperesek összes kereseti kérelmét elutasította.

3. Összegzés, következtetések

Az ítélet, bár nem tartozik az állami támogatási jog legjelentősebb ítéletei közé,²⁷ mégis több alapvető kérdés tovább gondolására sarkallhat.

3.1. Egyrészről

Megerősíti a korábbi Compass-Datenbank ítélet következtetéseit, másrészt azon túl is megy. Hasonlóság a két ügy között, hogy a Compass-Datenbank ítéletben a cégregiszter létrehozásának szintén volt uniós és tagállami jogalapja. Az Európai Unió Bíróságának központi megállapítá-

²⁴ Az ítélet 81. pontja.

²⁵ Az ítélet 85. pontja.

²⁶ Az ítélet 87. pontja.

²⁷ Ezt megerősíti, hogy a Törvényszék három és nem öt fős tanácsban hozta az ítéletet.

sa az volt, hogy a vállalkozásokkal kapcsolatos adatoknak a vállalkozásokat terhelő törvényi bejelentési kötelezettség alapján történő gyűjtése és az ehhez kapcsolódó kényszerítő hatáskör a közhatalmi jogosítványok gyakorlásának körébe tartozik.

A kényszerítő hatáskör viszont kifejezetten hiányzott a vizsgált holland ügyben, de ennek hiányát a Törvényszék nem tartotta ügydöntő fontosságúnak. Sőt a holland állam még meg is tűrte a korábbi piaci szereplők tevékenységét, az ő tevékenységük nem minősült jogellenesnek.

Az ítélet egyik jelentőségét abban látjuk, hogy a kényszerítő hatáskör hiányában (amely a szabályozás jellegéből fakadó körülmény) is megállapítható a közhatalmi jogkör, azaz akár a közszolgáltató állam tevékenységei is közhatalminak minősülhetnek. A tagállami szabályozás léte így döntő jelentőséget nyer a gazdasági tevékenység fogalmában.

A Compass-Datenbank ügyben hozott indítványában Jääskinen főtanácsnok a társasági nyilvántartás közhitelességét tekintette olyan tényezőnek, amelyet piaci versenyben működő vállalkozások nyilvántartásai nem képesek biztosítani.

„Meg kell jegyezni, hogy bár a magánfeleknek fizikailag lehetőségük van céginformációs adatokat létrehozni, gyűjteni és azokkal kereskedni, arra azonban nem képesek, hogy a hivatalos cégjegyzékben bejegyzett adatokra jellemző jogi státuszt biztosítsák azoknak; nevezetesen azt, hogy harmadik személyekkel szemben hivatkozni lehet rájuk. Ezt a joghatást kizárólag különös jogszabályok hozhatják létre. A cégjegyzékhez hasonló közhitelű nyilvántartások kifejezett célja olyan információforrás létrehozása, amelyre a jogviszonyokban hivatkozni lehet, és ezáltal a piaci forgalomhoz szükséges jogbiztonság biztosítása.”²⁸

A TenderNed ügyben az elektronikus közbeszerzés nyilvánosságának biztosítása, valamint a tenderfelhívások és közbeszerzési döntések közzétételének (uniós és holland) jogon alapuló kötelezettsége voltak azok a jellemzők, amelyet a magánvállalkozások szolgáltatásaival nem lehet elérni.

²⁸ Az indítvány 50. pontja.

3.2. Másodszer

Az idősík vizsgálata is érdekes kérdéseket vet fel. A még el sem fogadott 2014-es irányelvekből hogyan lehet levezetni a tagállam azon jogszabályát, amellyel a kötelező bevezetés előtt központi platformot hoz létre? Az irányelveknek való idő előtti megfelelés mind a Bizottság, mind a Törvényszék indokolásában kiemelkedő szerepet játszott.

Érdekes, hogy a Törvényszék még csak nem is hivatkozza egy klasszikus ítéletét, a Höfner ítéletet,²⁹ amelyben a 102. és 106. cikkek³⁰ értelmezésében kellett eldöntenie, hogy a munkaerőkölcsönzés gazdasági vagy közhatalmi tevékenység-e. Abban az ítéletben a Bíróság amellet foglalt állást, hogy a tevékenység jellegét egy idősíkon is értelmeznünk kell, a Bíróság figyelembe vette, hogy a jogszabályi monopólium bevezetése előtt a tevékenységet gazdasági tevékenységként látták el a piaci szereplők.³¹ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról³² is utal erre az idősíkon való értelmezésre:

„12. Hogy létezik-e piaca bizonyos szolgáltatásoknak, az attól függ, hogy az érintett tagállamban hogyan szervezik meg ezeket a szolgáltatásokat. Az állami támogatási szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az adott tevékenységet piaci környezetben nyújtják. Bizonyos szolgáltatások gazdasági jellege ezért tagállamról tagállamra eltérő lehet. Továbbá, egy adott szolgáltatás besorolása idővel változhat politikai döntések vagy gazdasági fejlemények miatt. Ami ma nem piaci tevékenység, az a jövőben azzá válhat, és fordítva.

²⁹ A 1991. április 23-i Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ítélet, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161.

³⁰ A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma és a közvállalkozásokra vonatkozó versenyjogi szabály.

³¹ Ld. az ítélet lakonikusan rövid 22. pontját: A munkaerőkölcsönzés nem mindig és nem szükségszerűen közjogi szervezetek által végzett tevékenység.

³² HL C 8/02, 2012. 01. 11.

13. Egy hatóság azon döntése, hogy harmadik felek számára nem engedélyezi egy bizonyos szolgáltatás nyújtását (például azért, mert a szolgáltatást saját maga kívánja nyújtani), nem zárja ki gazdasági tevékenység meglétét. A piac ilyen lezárása ellenére gazdasági tevékenységről lehet szó abban az esetben, amikor más szereplők érdekeltek abban és képesek arra, hogy a szolgáltatást az érintett piacon nyújtsák. Általában véve nem releváns a tevékenység gazdasági jellegré nézve az a tény, hogy az adott szolgáltatást házon belül nyújtják.”

A felperesek érveit illetően a legérdekesebb, hogy a közbeszerzési irányelveknek való megfelelésnek több útja létezik, a központosított TenderNed létrehozatalán kívül az állam más módokon is tudta volna biztosítani a megfelelést. Az eddig az elektronikus közbeszerzési piacon magánszolgáltatóként jelen lévő vállalkozások elemi érdeke volt annak a kapcsolatnak a megkérdőjelezése, amely az uniós közbeszerzési irányelveknek való megfelelés és az igényeknek egyetlen, centralizált állami platformon keresztül történő biztosítása között állt fenn, hiszen eddig piaci alapon nyújtott szolgáltatásaikat a TenderNed funkciói lefedték. A kérdés tehát úgy is feltehető, hogy monopolizálhatja-e a piacot az állam úgy, hogy magukból az irányelvekből nem következik egyértelműen, hogy csak egyetlen állami platformon keresztül biztosíthatók a funkciók. A Bizottság határozatából viszont egyértelmű, hogy az állam nem biztosított kizárólagos jogot a tevékenység végzésére a TenderNed számára, a magánvállalkozások szolgáltatásainak igénybevételét a közhatóságok részéről az állam nem zárta ki jogilag. Lényegét tekintve azonban az állami platform felállításával a közbeszerzési hatóságokat semmi nem ösztönzi arra, hogy az ingyenesen elérhető, többfunkciós TenderNed használata mellett még piaci szolgáltatók szolgáltatásait is igénybe vegyék, bár a funkciók egy része itt is ingyenes volt.

3.3. Harmadszor

A bíróság joggyakorlatából nem teljesen egyértelmű, hogy a közhatalmi jogkörbe tartozó tevékenységek szétválaszthatóságát a nélkülözhetlenség vagy a közöttük lévő szoros kapcsolat határozza meg. A szó-

szerinti értelmezés alapján a nélkülözhetetlenség alatt egy intenzívebb kapcsolatot tételezünk fel a különböző tevékenységek között. A Compass-Datenbank ítélet ebben a tekintetben nem nyújt megfelelő értelmezést, mert a Bíróság lakonikusan rövid indokolása szerint az elválaszthatóság nem áll fenn, mivel az adatok gyűjtése *nagyrészt értelmét vesztené* az adatok adatbázisban való tárolásának hiányában.³³ A TenderNed ítéletben hasonló érvelés született: az e-közbeszerzés ellátását gátolná, ha a funkciókat önállóan tekintenénk, mert azok nélkülözhetetlenek a lebonyolítás céljából.

A Bizottsági közleménye az állami támogatás fogalmáról³⁴ egyszerűen az elválaszthatóság kritériumát tartalmazza.

„Amennyiben egy közjogi jogalany olyan gazdasági tevékenységet folytat, amelyet el lehet választani a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásától, e jogalany az említett tevékenységgel kapcsolatban vállalkozásként jár el. Ezzel szemben, ha az említett gazdasági tevékenység nem választható el a közhatalmi jogosítványok gyakorlásától, az adott jogalany által végzett valamennyi tevékenység a közhatalmi jogosítványaihoz kapcsolódó tevékenységnek tekintendő, és ezért az nem tartozik a vállalkozás fogalmának körébe.”³⁵

3.4. Negyedszer

Felvethető, hogy az Európai Bizottság és a Bíróság nem helyez kellő hangsúlyt arra, hogy elválassza a közhatalmi jogköröket az általános érdeklő szolgáltatásoktól. E kettő közötti elhatárolásnak a kényszerítő állami főhatalom megléte vagy hiánya adhat értelmet. Ez a distinkció az uniós szabályok és különösen a belső piaci jog alkalmazása szempontjából fontossá válhat.

Míg például a letelepedési jogra vonatkozó belső piaci fejezet szabályait az EUMSZ 51. pontja szerint a közhatalom gyakorlásához tartósan

³³ Az ítélet 41. pontja.

³⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, HL C 262/01, 2016. 07. 19.

³⁵ 18. pont.

vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre nem kell alkalmazni, addig a közhatalmi tevékenységekre alkalmazni kell a belső piaci jog elsődleges és másodlagos jogi szabályait. A gazdaságinak nem minősülő általános érdekű szolgáltatásokra viszont az uniós belső piaci és versenyjogi szabályok nem alkalmazandók.³⁶

³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, COM (2011) 900 final, 2011.12.20. A gazdasági és szociális tevékenység elválasztására lásd még a 2006. július 11-i Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) kontra Bizottság ítéletet, C-205/03.P, ECLI:EU:C:2006:453 és a 2015. október 22-i „EasyPay” AD és mások ítéletet, C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716. Ez utóbbiban a Bíróság a nyugdíjak postai átutalásának tevékenységét leválaszthatónak tartozza a társadalombiztosítási közszolgáltatástól.