

Állami támogatások joga

34 (2022/4)

Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dobos Edina

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dobos Edina
Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ

Hargita Eszter

SZERKESZTŐ

Ambrusz Ákos

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Serfőző Barbara

A SZERKESZTŐSÉG CÍME

Andersen Adótanácsadó Zrt.
1124 Budapest, Csörsz utca 43
Telefon: +36 1 920 6800
<https://hu.andersen.com/hu/>
E-mail: info@hu.Andersen.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(KÖFOP-3.2.6-16-2016-00001 számú projekt)

Miniszterelnökség
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1077 Budapest, Wesselényi utca 20-22.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ

Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK

Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

STAVICZKY Péter Szemelvények az Európai Bíróságok létező támogatási fogalmát értelmező ítéleteiből	3
REBÁK Noémi A transzparencia irányelv jogalapja és átültetése a magyar jogrendszerben	19
FARKAS Flóra Újságok terjesztéséhez nyújtott támogatás	30
HERCZEG Angéla Egy újabb Altmark-feltételnek megfelelő eset	37
BALÁZS Tamás Recenzió – Sasha-Lee Stephanie Afrika: A dél-afrikai állami tulajdonú vállalatok állami támogatása – egy átfogó állami támogatási politikai szükségessége	45

SZEMELVÉNYEK AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGOK LÉTEZŐ TÁMOGATÁSI FOGALMÁT ÉRTELMEZŐ ÍTÉLETEIBŐL

STAVICZKY Péter¹

Tárgyszavak: létező támogatás, új támogatás, létező támogatás módosítása, létező támogatás finanszírozási rendszere, csatlakozás előtt nyújtott támogatás, elévülés

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok betartatása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) alapján elsődlegesen az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) feladata.² Mivel állami támogatás nyújtása az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján főszabályként tiltott, a 108. cikk (3) bekezdése előzetes bizottsági bejelentéshez és engedélyhez köti a támogatás nyújtását. Így a Bizottság el tudja dönteni, hogy a tagállam által tervezett támogatás okozta negatív hatásokat a támogatás pozitív hatásai meghaladják-e, valamint elemezhető-e a beavatkozás szükségessége, arányossága és megfelelősége. Amennyiben a tagállamok nem tartják be az előzetes bejelentési kötelezettséget, és a támogatás nyújtásával nem várják meg a Bizottság jóváhagyó határozatát, akkor azt kockáztatják, hogy a jogellenesen nyújtott támogatást a Bizottság utólag – hivatalból, vagy panasz alapján indított eljárásban – a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti és elrendeli annak visszafizettetését. A Bizottság által engedélyezett támogatási intézkedés ún. létező támogatássá válik.

A Bizottság az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése alapján jogosítvánnyal bír az ún. létező támogatások ellenőrzése terén is. Ezekben az esetekben viszont a támogatás visszatéríttetését a Bizottság nem rendelheti el, és a támogatási intézkedés módosítását is csak a jövőre nézve kérheti a tagállamtól, vagy annak ellenkezése esetén – hivatalos vizsgálati eljárásban hozott határozattal – írhatja elő számára.³

¹ A szerző Magyarország brüsszeli Állandó Képviselőtének munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Állandó Képviselőlet hivatalos álláspontjának.

² A joggyakorlat alapján a nemzeti bíróságok is rendelkeznek bizonyos jogkörökkel a szabályok érvényesítése terén.

³ A létező támogatások bizottsági felülvizsgálatára vonatkozó eljárást a 2015/1589 számú tanácsi rendelet 21-23. cikkei tartalmazzák. Ha a Bizottság ezek alapján úgy ítéli meg, hogy egy létező támogatásnak minősülő intézkedés már nem egyeztethető össze a belső piaccal, akkor erről tájékoztatja az érintett tagállamot és egy hónapot ad számára a válasz megküldésére. Amennyiben a Bizottság véleménye a válasz alapján sem változik meg, ún. megfelelő intézkedéseket javasol a tagállamnak az összeegyeztethetőség helyreállítására (22. cikk). Egyetértés és a módosítások átvezetése esetén az eljárás lezárul (23. cikk (1) bekezdés). Ha azonban a tagállam nem fogadja el a javasolt módosításokat, akkor a Bizottság állami támogatási eljárást indít az ügyben, amelynek során az általános állami támogatási eljárási szabályok „értelemszerűen” alkalmazandók.

Az állami támogatási eljárási szabályokat tartalmazó uniós rendelet⁴ (a továbbiakban: eljárási rendelet) 1. cikk b) pontja alapján a létező támogatások több kategóriája azonosítható:

- a) „Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási okmánya 144. és 172. cikkének, a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási okmánya 3. pontjának és a IV. melléklet függelékének, valamint Bulgária és Románia csatlakozási okmánya 2. pontjának és 3. pontja b) alpontjának és az V. melléklet függelékének, továbbá Horvátország csatlakozási okmánya 2. pontjának és 3. pontja b) alpontjának és a IV. melléklet függelékének sérelme nélkül minden támogatás, amely az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatók;
- b) engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;
- c) olyan támogatás, amelyet a 659/1999/EK rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerint vagy a 659/1999/EK rendelet hatálybalépése előtt, de ennek az eljárásnak megfelelően engedélyeztek;
- d) olyan támogatás, amely létező támogatásnak tekintendő az e rendelet 17. cikke szerint; olyan támogatás, amelyet létező támogatásnak kell tekinteni, mert megállapítható, hogy a hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a belső piac fejlődésének eredményeként, illetve anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá. Egyes intézkedéseknek egy tevékenység az uniós jog általi liberalizálását követő támogatássá válása során az ilyen intézkedések a liberalizációra megállapított időpontot követően már nem minősülnek támogatásnak.”A felsorolt esetekkel szemben bejelentésköteles új támogatásnak az eljárási rendelet alapján az olyan támogatást – azaz támogatási programot és egyedi támogatást – kell tekinteni, amely nem minősül létező támogatásnak, ideértve a létező támogatások módosítását is, amelyeket kizárólag a Bizottság engedélyét követően lehet hatályba léptetni.

A létező támogatások tehát védettségben részesülnek a visszatérítetés szempontjából, és nem vonatkozik rájuk az előzetes engedélyeztetési kötelezettség. Így bizonyos esetekben különösen fontos, hogy az intézkedés létező támogatásnak minősül-e, hiszen ekkor a tagállam és az érintett kedvezményezettek pozíciója sokkal előnyösebb. A Bizottság ezekben az ügyekben eltérő eljárást alkalmaz. Döntő jelentőségű lehet a létező támogatási státusz olyan intézkedések esetében, amikor a korábbi bejelentési eljárás valamilyen oknál fogva elmaradt. Ekkor ugyanis releváns, hogy az eljárási rendelet 17. cikke alapján az elévülési idő tíz év, vagyis a Bizottság a

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) szóló 2015/1589 számú tanácsi rendeletet – Eljárási rendelet (HL 2015 L 248/9.)

támogatás nyújtását követően tíz évig léphet fel a tagállammal szemben⁵. Ha ez a jogvesztő határidő lejárt, akkor az adott támogatást létező támogatásnak kell tekinteni. Mivel ezekben az esetekben jellemzően akár évekkel korábban bevezetett intézkedések vannak a vizsgálat fókuszában, sokszor azt is górcső alá kell venni, hogy a vonatkozó jogszabályváltozások mennyiben változtatták meg az eredeti intézkedést (az emiatt tekinthető-e új támogatásnak).

Az Európai Bíróság először a Namur-Les Assurances du Credit ítéletben⁶ hangsúlyozta, hogy az új és a létező támogatásokra vonatkozó eljárás egymástól elkülönül, valamint, hogy a változások értékelése során a Bizottság által jóváhagyott eredeti intézkedés kereteinek milyen nagy jelentősége van. Amennyiben a változások a Bizottság által jóváhagyott keretek között maradnak, az intézkedés nem válik új támogatássá és létező támogatás marad.

A helyzet még összetettebb, ha panaszos fordul a Bizottsághoz egy állami intézkedés kivizsgálását kérve, amiről kiderül, hogy létező támogatásnak minősül vagy minősülhet.⁷ Az NDSHT ítélet⁸ alapján ilyenkor a Bizottságnak nem kötelessége határozatot hozni az eljárás végén, és nem kötelessége az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást indítania. Ugyanakkor a Bizottság panaszt elutasító aktusa megtámadható az európai bíróságok előtt, ahol a panaszos felvetheti, hogy a Bizottság megfelelően értelmezte-e, illetve megfelelően alkalmazta-e a létező támogatás fogalmát és az ezekre az ügyekre vonatkozó eljárási szabályokat.

Jelen cikk az európai bíróságok elmúlt években hozott azon ítéleteinek releváns részeit foglalja össze, ahol a létező támogatás kérdése felmerült, és ezáltal remélhetőleg megfelelő betekintést nyújt a fogalom értelmezésének részleteibe.

A Carrefour Hypemarchés ügy

A feldolgozott ítéletek közül időrendi sorban először a Carrefour ügyben⁹ merült fel a létező támogatás kérdése. Az ügy előzménye, hogy a Franciaország által bejelentett filmtámogatási program finanszírozási rendszerét a Bizottság 2006-os jóváhagyását követően¹⁰ egy év múlva

⁵ Az eljárási rendelet 17. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a támogatás a nyújtását követő tíz év elteltével létező támogatássá válik. Támogatási programok esetében a tíz év a programból való támogatásnyújtás utolsó napján kezdődik.

⁶ A C-44/93. sz. Namur-Les assurances du crédit SA kontra Office national du du croire és belga állam ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1994:311].

⁷ A C-357/14. P. sz. Electrabel SA és Dunamenti Erőmű Zrt. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:642] alapján egyértelmű, hogy egy intézkedés minősíthető létező támogatásként anélkül is, hogy az állami támogatási értékelést a Bizottság vagy a bíróságok elvégeznék. Lásd az ítélet 37. pontját.

⁸ A C-322/09 P. sz. NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:701].

⁹ A C-510/16. sz. Carrefour Hypermarchés SAS és társai kontra Ministre des Finances et des Comptes publics ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:751].

¹⁰ A 2006. március 22-i C (2006) 832 végleges bizottsági határozat, NN 84/2004. és N 95/2004. sz. állami támogatás – Franciaország, támogatási programok a filmgyártás és audiovizuális ipar ágazatában

módosították, amit a Bizottság szintén jóváhagyott.¹¹ A rendszert a Centre national du cinéma et de l'image animée (a továbbiakban: CNC) finanszírozta. E szervezet költségvetése alapvetően három adóból, konkrétan a mozijegyekre és a televíziós szolgáltatásokra kivetett adóból, valamint a magánhasználatra szánt képhordozók értékesítése és bérbeadása után fizetendő adóból tevődött össze. A 2007-es módosítás indoka a televíziós szolgáltatásokra kivetett adó reformja volt.

Amikor a francia állam 2008-tól megkezdte a fenti díjak beszedését, több adófizető arra hivatkozott, hogy ez sérti az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését, mivel az eredeti jóváhagyott összes bevételhez képest az adók mértéke jelentősen növekedett. A növekedés mértéke meghaladta a 20%-ot, ami a Bizottság 794/2004/EK rendelete¹² alapján már olyan mértékű, hogy külön bizottsági jóváhagyást igényelt volna, amire nem került sor. A 2007-es becslések alapján a televíziós szolgáltatásokra kivetett adók növekedése a 2006-ban engedélyezett program becsült költségvetéséhez képest évi 16.5 millió euró lett volna. Azonban ténylegesen átlagosan évi 67 millió euróval nőtt a beszedett összeg.

Egyes adófizetők által indított francia eljárások során a Conseil d'État (államtanács) előzetes döntéshozatali eljárásban az alábbi kérdésekkel fordult az Európai Bírósághoz a 20%-ot meghaladó költségvetési növekedés jogkövetkezményeit értelmezendő.

„1) Valamely hozzá rendelt forrásokból finanszírozott támogatási program esetén, amennyiben a tagállam az olyan jogszabályi módosításokat, amelyek lényeges kihatással voltak erre a programra, így köztük a finanszírozási módot érintő módosításokat végrehajtásukat megelőzően rendszeresen bejelentette, az e programra fordított adóbevételeknek az Európai Bizottságnak benyújtott előirányzatokhoz viszonyított jelentős növekedése az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése értelmében vett olyan lényeges módosulásnak minősül-e, amely új bejelentést indokol?

2) Ugyanebben az esetben hogyan alkalmazandó a 794/2004 rendelet 4. cikke, amelynek értelmében a létező támogatási program eredeti költségvetésének 20%-ot meghaladó emelése ezen támogatási program módosításának minősül, és különösen

a) hogyan lehet e cikkel összefüggésben értelmezni valamely támogatási program bejelentésére irányuló, az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében meghatározott kötelezettség előzetes jellegét;

b) amennyiben valamely létező támogatási program eredeti költségvetésének 20%-ában megállapított, a 794/2004 rendelet 4. cikke szerinti értékhatár átlépése új bejelentés megtételét in-

¹¹ A 2007. július 10-i C (2007) 3230 számú végleges bizottsági határozatban (N 192/2007. sz. állami támogatás – Franciaország, az NN 84/2004 támogatási program módosítása – A filmipar és audiovizuális tartalmak előállításának támogatása Franciaországban – A televíziós ágazat film- és audiovizuális ágazathoz való hozzájárulására vonatkozó rendelkezések korszerűsítése).

¹² Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, többször módosított 794/2004/EK bizottsági rendelet, továbbiakban végrehajtási rendelet (HL L 140., 2004.04.30. 1. o.) 4. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja.

dokolja, akkor ezen értékhatárt a támogatási programra fordított bevételekhez vagy a kedvezményezettek számára ténylegesen teljesített kiadásokhoz viszonyítva kell-e értékelni, a tartalékba helyezett összegek vagy az azokból az állam javára teljesített levonások kizárásával;

c) feltételezve azt, hogy a 20%-os értékhatár betartását a támogatási programra fordított kiadásokhoz viszonyítva kell értékelni, az ilyen értékelést a jóváhagyó határozatban szereplő, a költségekre vonatkozó átfogó értékhatár és a felhasználó szerv által a támogatások egészének céljára utólagosan rendelt költségvetés teljes összegének összehasonlításával vagy az ezen határozatban megnevezett támogatások minden egyes kategóriája tekintetében bejelentett felső értékhatárok és az ezen szerv megfelelő költségvetési sorának összehasonlításával kell-e elvégezni?”¹³

Válaszában az Európai Bíróság a joggyakorlat alapján mindenképp előtérítette, hogy az adók csak annyiban tartoznak az állami támogatási szabályok hatálya alá, ha egy támogatási intézkedés finanszírozását szolgálják, és annak szerves részét képezik (kötelező hozzárendeltségi viszony).¹⁴ Jelen esetben az Európai Bíróság a feltett kérdések alapján úgy látta, hogy ez a kapcsolat fennáll – bár Franciaország ezzel nem értett egyet –, de a végleges döntést az előterjesztő tagállami bíróságra hagyta.

Az új állami támogatási intézkedésekre vonatkozó előzetes bejelentési rendszer rövid összefoglalását követően az Európai Bíróság megállapította, hogy a feltett kérdésekre azt követően lehet választ adni, ha a „létező támogatási program eredeti költségvetése” kifejezés tartalmát definiálja. E tekintetben az Európai Bíróság a jogértelmezési módszerek közül a szokásos jelentés, tehát a nyelvi értelmezés irányába indult el, és bemutatta, hogy a fogalom a létező támogatási programok módosítása esetén releváns. Ez az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes ellenőrzési rendszert aktiválja, amennyiben érdemi változás valósul meg a költségvetést illetően. Ezáltal a fogalom biztosítja, hogy a módosítást követően is kizárólag a belső piaccal összeegyeztethető támogatások nyújtására kerüljön sor.¹⁵ Az összeegyeztethetőségi vizsgálatnak ugyanis része az intézkedés belső piacra gyakorolt hatása, ami függ a program költségvetésétől is. Így a támogatási intézkedés becsült költségvetése fontos eleme a bejelentésnek és a támogatások előzetes ellenőrzési rendszerének.¹⁶

Ezt követően az Európai Bíróság kiemelte, hogy jogellenesen nyújtott támogatási programok esetén a Bizottság vizsgálata korlátozódhat a program általános jellemzőire és nem kell a ténylegesen kifizetett támogatásokra kiterjeszteni.¹⁷ Ebből következően a Bíróság szerint a „létező támogatási program eredeti költségvetése” fogalmát nem lehet kizárólag a ténylegesen nyújtott támogatásokra korlátozni, „mivel ez az összeg csak az érintett támogatási program végrehajtását követően válik ismertté. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által létrehozott ellenőrzés

¹³ Az ítélet 10. pontja.

¹⁴ Az ítélet 14., és 19-21. pontjai és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁵ Az ítélet 30. pontja.

¹⁶ A C-200/11 P. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott végzés [ECLI:EU:C:2012:165] 47-49. pontjai.

¹⁷ Az ítélet 33. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

megelőző jellegére tekintettel e fogalmat, éppen ellenkezőleg, úgy kell értelmezni, hogy az egy költségvetési keretösszeget takar [...], vagyis azt az összeget, amellyel az érintett támogatások nyújtásával megbízott szerv a támogatásnyújtás érdekében rendelkezik, amint azt az érintett tagállam a Bizottság számára bejelentette, és amint azt utóbbi jóváhagyta”.¹⁸ Vagyis a kötelező hozzárendeltségi viszony esetén az adókból származó bevétel áll a támogatási program végrehajtásával megbízott szerv rendelkezésére, ez minősül a program költségvetésének.

Ezt követően az Európai Bíróság – annak előre bocsátásával, hogy az állami támogatások főszabályként tiltottak és a Bizottság határozatait szigorúan kell értelmeznie – azt vizsgálta, hogy a Bizottság a határozatokban jóváhagyta-e a három adóból származó összes bevétel növekedését. A bírói testület e tekintetben a tagállami bejelentést is figyelembe vette és megállapította, hogy a 2006-os határozat is utal a bejelentésben megjelölt becslésekre, a 2007-es bizottsági határozat pedig a bevételek várható növekedését jelzi (évi 2-3%, maximum évi 16,5 millió euró többlet), amit a Bizottság a támogatás összeegyeztethetőségének és a hatások értékelése során figyelembe is vett. Ebből következően a létező támogatási program költségvetése csak a bejelentésben szereplő, eredetileg tervezett növekedést foglalja magában, az ezt meghaladó növekedést nem. Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „[M]ivel a költségvetés Bizottság által engedélyeztethez képest előálló ilyen mértékű növekedése képes befolyásolni az alapügy tárgyát képező támogatási programok belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését, a [...] tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosításon túlmenő változtatásnak minősül. Ebből következően az ilyen növekedés, hacsak nem marad [...] 20% alatt [...] létező támogatás módosításának minősül.”¹⁹ Az Európai Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a létező támogatások módosítását és a költségvetés növekedését a Bizottság által jóváhagyottnál jelentősebb hatások miatt tágabb kontextusban kell értelmezni, ami kötelező hozzárendeltségi viszony esetén kiterjed a bevételekre vonatkozó jogszabályokra is. A Bíróság szerint ez nem ellentétes a jogbiztonság elvével, mivel a 794/2004/EK rendelet 4. cikke szerint a 20%-os, meglehetősen tág mozgástér a jogbiztonság érvényesülését biztosítja.²⁰ A tagállamot emellett köti a bejelentésben általa szolgáltatott információ, és gondoskodnia kell az intézkedésnek azokkal összhangban való megvalósításáról.²¹

Az Európai Bíróság elutasította, hogy jelen ügyet a Namur-Les assurance du Credit ítélet alapján döntsék el, mivel abban az esetben a feladatok bővülése nem járt a költségvetés növekedésével. A jelen ügyben a kötelező hozzárendeltségi viszony alapján a Bizottság a becsléseket figyelembe véve éves szinten összesen kb. 557 millió euró költségvetést engedélyezett, azonban 2011-ben a három adóból származó bevétel 806 millió euró volt, ami egyértelműen meghaladja a 20%-os határt.

¹⁸ Az ítélet 34. pontja.

¹⁹ Az ítélet 41. pontja.

²⁰ Például támogatási programok közötti forrás-átcsoportosítás végrehajtható eddig az értékhatárig.

²¹ Lásd a C-537/08 P. sz. Kahla Thüringen Porzellan kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EU:C:2010:769] 44. pontját.

Bár a bevételek egy részét a CNC-nek tartalékba kellett helyezni, ezt nem kapcsolták más támogatási célhoz vagy feladathoz, így az összeg továbbra is a támogatás nyújtásával megbízott szerv rendelkezésére állt, és ezért az Európai Bíróság szerint a költségvetés része maradt. A bírói testület azt is megjegyezte, hogy a költségvetés terhére a központi költségvetés felé átcsoportosításokra is sor került, de a növekmény így is meghaladta a 20%-ot. A francia hatóságoknak látniuk kellett volna a 20%-ot meghaladó növekedést, és emiatt új bejelentést kellett volna tenniük.

A fentiek alapján az Európai Bíróság megerősítette, hogy a költségvetés 20%-át meghaladó bevételnövekedés létező támogatás módosításának (új támogatásnak) minősül, ezért a 20%-ot az eredeti bejelentés és nem a ténylegesen kifizetett támogatások összegéhez képest kell számitani.

A Südwestrundfunk ügy

Egy támogatási intézkedés módosítása volt a Südwestrundfunk ítélet²² központi kérdése is. Németországban 1991 óta a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozásának egyik fő forrása a magánszemélyek által (a vevőkészülékek birtoklása fiktív jogcíme alapján) fizetendő műsorszolgáltatási díj. A finanszírozási rendszert a német tagállamok közötti szerződés 2013-tól módosította, aminek eredményeként a műsorszolgáltatási hozzájárulás megfizetését a lakások tulajdon vagy használati jogához kapcsolták.

Egyes magánszemélyek megtagadták az új rendszer szerinti hozzájárulás megfizetését, ezért a beszédre jogosult műsorszolgáltató intézkedett a követelések behajtásáról. A kötelezettek keresetet indítottak a végrehajtási eljárásokkal szemben, amelyeket első fokon az illetékes német bíróságok elutasítottak. A fellebbezés során a másodfokú bíróság viszont arra az előzetes következtetésre jutott, hogy az új, az eredetihez képest lényegesen megváltoztatott finanszírozási rendszer a létező támogatásnak minősülő rendszert jelentősen módosította, amit az Európai Bizottság nem hagyott jóvá, ami így jogellenes támogatásnak minősül, vagyis a hozzájárulás megfizetése nem jogszerű.²³

Ezek alapján az előterjesztő bíróság (Landgericht Tübingen) hét kérdést fogalmazott meg az Európai Bíróság részére. Ezek közül az első kettő érintette a létező támogatások kérdéskörét:

„1) Összeegyeztethetetlen-e az uniós joggal [a műsorszolgáltatási hozzájárulásról szóló törvény], mivel az abban szereplő, főszabály szerint 2013. január 1-jétől a Baden-Württemberg német szövetségi tartományban lakó valamennyi nagykorú személytől feltétel nélkül az SWR és a ZDF műsorszolgáltatók javára beszédett hozzájárulás az uniós jogba ütköző, kizárólag e közszolgálati műsorszolgáltatókat előnyben részesítő támogatást jelent a magán műsorszolgál-

²² A C-492/17. sz. Südwestrundfunk kontra Tilo Rittinger és társai ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2018:1019].

²³ Az ítélet 22. pontja.

tatókkal szemben? Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikket, hogy a törvény a műsorszolgáltatási hozzájárulás vonatkozásában a Bizottság jóváhagyását igényelte volna, és jóváhagyás hiányában érvénytelen?

2) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikket, hogy e rendelkezések kiterjednek a műsorszolgáltatási hozzájárulásról szóló tartományi törvényben rögzített szabályozásra, amely alapján főszabály szerint valamennyi Baden-Württembergben lakó nagykorú személytől feltétel nélkül hozzájárulást szednek be kizárólag az állami/közszolgálati műsorszolgáltatók javára, mert ez a hozzájárulás uniós jogba ütköző, előnyben részesítő támogatást foglal magában az Európai Unió tagállamai műsorszolgáltatóinak műszaki kizárása céljából, mivel a hozzájárulásokat arra használják fel, hogy olyan versengő műsorszórási eljárást hozzanak létre (DVB-T2 – monopólium), amelyet külföldi műsorszolgáltatók nem használhatnak? Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikket, hogy e rendelkezések nemcsak a közvetett pénzügyi támogatásokra, hanem más gazdaságilag releváns előnyben részesítésre (jogcím megállapításának joga, kereskedelemre jogosultság mind gazdasági vállalkozásként, mind pedig hatóságként, kedvezőbb helyzet biztosítása az adósság számításánál) is kiterjednek?”²⁴

Az Európai Bíróság válaszában megállapította, hogy a német műsorszolgáltatási törvény módosítása egy létező támogatási intézkedést módosít. Ebből következően érdemi kérdés, hogy a létező támogatás fogalmát „úgy kell-e értelmezni, hogy valamely tagállami közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerének olyan módosítása, [...] amely abban áll, hogy az audiovizuális vevőkészülék birtoklása címén fizetendő műsorszolgáltatási díjat felváltja az elsődlegesen valamely lakás vagy üzlethelyiség birtoklása címén fizetendő műsorszolgáltatási hozzájárulás, az e rendelkezés értelmében vett létező támogatás olyan módosítását képezi, amelyet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján be kell jelenteni a Bizottságnak.”²⁵

A testület a kérdés eldöntése érdekében visszautalt a 794/2004/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdésére, amely szerint létező támogatási intézkedések egyszerűsített bejelentésére van lehetőség bizonyos esetekben, ha a módosítás nem befolyásolja a támogatási intézkedésnek a közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését. Ugyanezen bekezdés alapján a végrehajtási rendelet tisztán formai vagy adminisztratív módosítások esetében nem írja elő még az egyszerűsített bejelentést sem.

Az Európai Bíróság szerint tehát a nemzeti bíróság felé arra a kérdésre kell választ adni, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerének módosítása a létező támogatási intézkedés lényeges módosításának, vagy csak tisztán formai vagy adminisztratív módosításnak minősül-e.

²⁴ Az ítélet 28. pontja

²⁵ Az ítélet 54. pontja

Az Európai Bíróság az alábbi indokok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a finanszírozási rendszer módosítása nem tekinthető lényeges módosításnak:

- A létező támogatási program célja (közszolgáltatási műsorszolgáltatás finanszírozása) nem módosult, és a kedvezményezett köre is azonos maradt a módosítást követően.
- A módosítás nem érintette a műsorszolgáltatók feladatait, tevékenységeit, amelyekhez a támogatást felhasználhatják.
- A módosítás célja az volt, hogy egyszerűsítsék a műsorszolgáltatási hozzájárulás beszedésének feltételeit.
- Emellett „a műsorszolgáltatási díjnak a műsorszolgáltatási hozzájárulással való felváltása nem eredményezte azon ellentételezés jelentős növekedését, amelyet a közszolgálati műsorszolgáltatók abból a célból kaptak, hogy fedezzék a rájuk rótt közszolgálati feladatokkal kapcsolatos költségeket. E feltételek között [...] nem bizonyított, hogy a műsorszolgáltatási hozzájárulásról szóló törvény a németországi közszolgálati műsorszolgáltatás finanszírozási rendszerében olyan lényeges módosítást vitt véghez, amely szükségessé tette volna, hogy e törvény elfogadását az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján bejelentsék a Bizottságnak.”²⁶

A bírói testület tehát a módosítást nem tartotta lényegesnek, aminek következtében a támogatási intézkedés létező támogatási státusza fennmaradt.

A második kérdést az Európai Bíróság úgy foglalta össze, hogy ellentétes-e az uniós állami támogatási joggal „az olyan nemzeti szabályozás, [...] amely a közszolgálati műsorszolgáltatónak az általános jogtól eltérő jogosultságokat biztosít, lehetővé téve számára, hogy saját maga foganatosítsa a műsorszolgáltatási hozzájárulás címén hátralékos követelések végrehajtását.”²⁷

E tekintetben az Európai Bíróság elfogadta a német kormány és az érintett műsorszolgáltató érvelését, miszerint a vitatott közhatalmi jogosítványokat a Bizottság már értékelte a támogatási program jóváhagyása során, és a műsorszolgáltatók már a korábbi díjra vonatkozóan is rendelkeztek beszédési jogosítvánnyal. Ebből következően e jogosítványok a létező támogatási program „szerves részét képezik”.²⁸ A vita alapjául szolgáló jogszabálmódosítás pedig ezeket a jogosítványokat nem érintette. A bírói testület *obiter dicta* rámutatott arra, hogy az érintett díjbeszedési jogosítványok a Bizottság és a főtanácsnok szerint is szorosan hozzátartoznak a kedvezményezettek közszolgálati feladataihoz.²⁹

²⁶ Az ítélet 65-66. pontjai.

²⁷ Az ítélet 68. pontja

²⁸ Az ítélet 69. pontja.

²⁹ Az ítélet 72. pontja.

A fenti érvek alapján az Európai Bíróság nem találta az uniós állami támogatási joggal ellentétesnek a közszolgálati műsorszolgáltatók azon különleges jogosultságát, hogy a műsorszolgáltatási hozzájárulás meg nem fizetése esetén a hátralékos követelések végrehajtását kezdeményezhessék.

A dán posta számára nyújtott egyedi állami kezességvállalás: az ITD ügy

Ebben az ügyben a dán közúti fuvarozókat és logisztikai szolgáltatókat képviselő ITD nyújtott be állami támogatási panaszt az egyetemes postai szolgáltatásokat is ellátó dán posta vonatkozásában hozott egyes állami intézkedésekkel szemben. Az egyik vitatott intézkedés a dán állam által 2002-ben vállalt kezesség volt, amely alapján a Post Danmark csődje esetén a Dán Királyság kötelezettséget vállalt arra, hogy ellenszolgáltatás nélkül kifizeti a korábbi tisztviselők végkielégítésével kapcsolatos, fejenként három évi illetménynek megfelelő költségeket.³⁰

A Bizottság szerint az állami kezesség előnyt jelenthet, mivel lehetővé tette a Post Danmark számára, hogy 2002-ben, a korlátolt felelősségű társasággá történő átalakulásakor megtartsa személyi állományának egy részét. A Bizottság úgy vélte, még ha a kezességvállalás állami támogatást is valósít meg, azt 2002-ben nyújtották, tehát az csak azokra a munkavállalókra vonatkozott, akik ebben az időpontban lemondtak tisztviselői jogállásukról. Vagyis a kezességet több mint tíz évvel azelőtt nyújtották, hogy a Bizottságot erről az intézkedésről az ITD panasa révén tájékoztatták volna. Így az létező támogatásnak minősül az eljárási rendelet 17. cikk (3) bekezdése alapján.³¹

Az ITD nem fogadta el ezt az érvet és a Bizottság határozatát az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) előtt megtámadta (az állami kezességvállalás mellett más intézkedésekre vonatkozóan is).³² Mivel a kezesség egy jövőbeli fizetésektelenség esetére vonatkozik, a felperesek szerint nem tekinthető úgy, hogy 2002-ben nyújtották. Továbbá, a Post Danmark nem fizet díjat a kezességvállalásért, amit ismétlődően évente kellene megfizetnie, így a kezesség emiatt sem tekinthető létező támogatásnak, mivel ismétlődő támogatásnyújtásra kerül sor. A felperesek szerint az állami kezességvállalás támogatási programnak minősül és a France Télécom ítélet³³ alapján az állam által ismétlődően nyújtott előny következtében addig nem válik létező támogatássá, amíg az utolsó támogatásnyújtás óta tíz év el nem telt. A felperesek arra is hivatkoztak, hogy a Bizottságnak is kétségei voltak az előny fennállását illetően, tehát nem volt számára egyértelmű, hogy új vagy létező támogatásról van szó.³⁴ A felperesek mellett

³⁰ A dán posta átalakulásával a korábbi állami alkalmazottak elveszítették ebből a státusból eredő jogaikat és a vállalat alkalmazottai lettek.

³¹ Az SA.47707 (2018/N) állami támogatásról szóló, 2018. május 28-i C(2018) 3169 final bizottsági határozat.

³² T-561/18. sz. ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S és Danske Fragtmænd A/S kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2021:240].

³³ A C-81/10. P. sz. France Télécom kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EU:C:2011:811] 82. pontja.

³⁴ Amennyiben a Bizottságnak komoly kétségei merülnek fel az intézkedések előzetes vizsgálata során, akkor meg kell nyitni az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati szakaszt.

beavatkozó Jørgen Jensen Distribution és a Dansk Distribution az ingyenes kezességvállalás előnyt biztosító jellegét hangsúlyozta.

Az érvek értékelését megelőzően a Törvényszék leszögezte, hogy az Eljárási rendelet 17. cikke alapján minden támogatást, amellyel kapcsolatban a tízéves elévülési idő lejárt, létező támogatásnak kell tekinteni. Emellett kijelentette, hogy a Bizottság támogatás-visszatérítettségre vonatkozó hatásköre tíz éves elévülési határidőn belül érvényesíthető, valamint az elévülési idő csak azon a napon kezdődik, amikor a jogellenes támogatást a kedvezményezettnek egyedi támogatás formájában vagy támogatási program részét képező támogatás formájában nyújtják. Tehát a támogatás nyújtásának időpontja meghatározó jelentőségű a tíz éves időszak számítása szempontjából.

Az ítélezési gyakorlat szerint a támogatást abban az időpontban tekintik odaítéltnak, amikor az alkalmazandó nemzeti jogszabály szerint a kedvezményezett jogosulttá válik arra, hogy megkapja azt.³⁵

A jelen esetben a kezességet az állam 2002-ben a dán posta átalakulásakor vállalta. Mivel az intézkedés következtében a dán posta meg tudta tartani személyi állományát, a Bizottság szerint az előny is ekkor keletkezett. Ezzel szemben a felperesek és a mellettük beavatkozók az éves kezességvállalási díj meg nem fizetéséből származó ismétlődő előny miatt azzal érveltek, hogy a tíz éves időszak a kezesség ideje alatt minden évben újra kezdődik, és az nem kezdődött meg a kezességvállalásra vonatkozó jogszabály kihirdetésekor.

A Törvényszék egyetértett azzal, hogy támogatási programok esetében a támogatás nyújtásának tényleges időpontjától kell (külön-külön) a tíz éves elévülési időt számítani. Viszont jelen esetben a Törvényszék szerint nem támogatási programról, hanem egyedi intézkedésről van szó, mert a kezességnek egy konkrét jogi személy a kedvezményezettje és meghatározott (korlátozott) céllal is bír. Ettől függetlenül a Törvényszék szerint a felperesek által hivatkozott France Télécom ügy eltér a vitatott kezességtől, mivel itt nincs szükség az állam részéről évente új döntésre (például a kezességvállalási díj elengedése terén).

A Törvényszék szerint a „felperesek érvelése így abból ered, hogy összetévesztik egyrészt az egymást követő előnyök időszakosan ismétlődő, támogatási program ismételt egyedi alkalmazása alapján történő nyújtását, másrészt az egyedi kezességvállalást, amely azzal a hatással járhat, hogy folyamatosan javítja az intézkedés kedvezményezettjének helyzetét. Ez utóbbi esetben a támogatás nyújtásának időpontja a támogatás elfogadásának napja”.³⁶ Ezt az értelmezést követi a Bizottság állami kezességvállalásokra vonatkozó közleménye is.³⁷

³⁵ Az ítélet 199. pontja és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

³⁶ Az ítélet 208. pontja.

³⁷ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény a (HL C 155., 2008. 6. 20.) 2.1 pontja.

Mivel a Törvényszék értékelése alapján a kezességvállalás időpontja terén a Bizottságnak nem kellett komoly nehézségekkel szembesülnie, az elévülési idő kezdetét a kezesség elfogadásának napja határozta meg.

A Törvényszék azt is kiemelte, hogy nem lehet a kezességből származó előnyt kizárólag az államnak meg nem fizetett díjra korlátozni, hanem a kezesség kedvezményezettre gyakorolt szélesebb hatásait is értékelni szükséges. A Törvényszék emellett hangsúlyozta, hogy a kezességvállalás tárgya jól körülírható, lehívni nem lehet (csak fizetése képtelenség esetén fizet az állam) és nem mentesíti rendszeres munkáltatói kifizetések alól a dán postát, hanem egy adott időpontban, a korlátolt felelősségű vállalattá átalakulásakor „munkavállalóvá váló korábbi tisztviselői számára nyújt előnyt, mivel számukra a Post Danmark csődje esetén biztosított, hogy különleges végkielégítésüket teljes egészében megkapják”.³⁸

A Törvényszék azt a kijelentést is pontosította, hogy a Bizottságnak kételyei lettek volna a kezesség értékelésekor. A Bizottság azt állította, hogy a kezességvállalásból származó előny bizonytalan, de ha létezett is volna ilyen, akkor létező támogatásnak minősülne. A Törvényszék szerint tehát a Bizottságnak nem kellett volna hivatalos vizsgálati eljárást indítania a kezesség tekintetében, így megalapozott döntést hozott arra vonatkozóan az előzetes vizsgálati szakasz végén is.³⁹

A Petra Flašker ügy

A Törvényszék legújabb, létező támogatás fogalmát értelmező ítélete⁴⁰ Szlovénia által egy gyógyszertárnak nyújtott állami intézkedésekre vonatkozik. Az országban 1979-ben alapították meg a Lekarna Ljubjana o.p.-t, ami a gyógyszergyárak ellátásáért volt felelős. Tevékenysége ellátásához az államtól különböző eszközöket kapott. A későbbi panaszos (Petra Flašker) szerint a szervezet piaci tevékenységet nem folytató ún. munkaszövetkezet volt, és tulajdonjogot nem szerezhettek. Szlovénia Jugoszláv Szövetségi köztársaságtól való függetlenné válását követően több jogszabályi módosítás is érintette a gyógyszertári tevékenységet. Egyrészt az 1991-es ún. intézményi törvény lehetővé tette az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó közintézmények számára, hogy tulajdonjogot szerezzenek, valamint a törvény keretei között termékeket és szolgáltatásokat értékesítsenek. Emellett az 1992-es gyógyszertári törvény a közgyógyszertári intézmények mellett lehetővé tette magángyógyszertárak működtetését és a helyi önkormányzatok feladataként határozta meg, hogy területükön a gyógyszertári szolgáltatásokat biztosítsák. A magángyógyszertárak az önkormányzatok által kiírt versenyeljárás során szerezhettek koncessziót a működésre. A közgyógyszertári intézményeket a működésükben részt vevő önkormányzatok hozhatták létre. A szlovén piacon 25 közgyógyszertári intézmény működtet kb. 200 gyógyszertárat, és ezek mellett még kb. 100 magángyógyszertár működik.

³⁸ Az ítélet 219. pontja.

³⁹ Egy másik állami intézkedés, egy állami tőkeemelés piaci jellegét illetően a Törvényszék viszont nem értett egyet a Bizottsággal, és e tekintetben megsemmisítette annak határozatát.

⁴⁰ A T-392/20. sz. Petra Flašker kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2022:245].

1997-ben Ljubjana Önkormányzata rendeleti úton létrehozta a Lekarna Ljubjana közgyógy-szertári intézményt, kimondva, hogy az a Lekarna Ljubjana o.p. jogutódja, viselve annak jogait és kötelezettségeit. A Lekarna Ljubjana jelenleg kb. 50 gyógyszerterát működtet, főleg Ljubjanában és 15 környező településen. A panaszos egy ilyen településen működtet magángyógy-szertárat, ahol a Lekarna Ljubjana is két gyógyszerterárral van jelen.

A panaszos 2016-ban fordult a Bizottsághoz azt állítva, hogy a Lekarna Ljubjana o.p. működtetés céljából nem piaci alapon kapott eszközöket az államtól, ami állami támogatást valósít meg. A Bizottság több levélváltást és a szlovén hatóságok álláspontját kikérve 2020-ban – hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül – arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált intézkedések⁴¹ nem minősülnek állami támogatásnak, és ha a vagyontárgyak hasznosítási célú átadása támogatásnak is minősülne, létező támogatásnak kell tekinteni.⁴²

A Bizottság érvei szerint az eredeti eszközátadásra 1979-ben került sor, 1997-ben csak jogutódlás következett be a két jogalany között. A Bizottság utalt Szlovénia Csatlakozási Okmányára, amely szerint az 1994. december 10-e előtt nyújtott (hatályba léptetett) támogatások automatikusan létező támogatásnak minősülnek. A Bizottság szerint az 1997-es jogutódlás a 794/2004/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdése értelmében csak adminisztratív természetű változás volt, a támogatás összeegyeztethetőségét nem befolyásolta, nem változtatta az intézkedést új támogatássá.

A panaszos nem értett egyet a Bizottság állításaival és a határozat megsemmisítését kérte a Törvényszéktől, de érdemben csak az eszközátadásra vonatkozóan nyújtott be érveket. Állítása szerint a Bizottság érvelése önellentmondást tartalmazott, amikor egyrészt létező támogatásnak, másrészt állami támogatást nem tartalmazónak minősítette az intézkedést. Továbbá a bizottsági érvelés a panaszos szerint jogi és ténybeli hibákat is tartalmazott, és csak Szlovénia érveire épült a tekintetben, hogy 1979-et követően nem került sor eszközök átadására, mivel a cég pénzügyi beszámolóiból is kimutatható módon ez 2007 és 2009 között megtörtént. Végül a panaszos szerint a fenti ellentmondások miatt a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül nem zárhatta volna le az eljárást. Álláspontja szerint a Bizottság az értékelés során tapasztalt „súlyos nehézségek” ellenére nem nyitotta meg a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszt, ami pedig a joggyakorlat alapján kötelezettsége lett volna.⁴³

A Törvényszék a létező támogatásokra vonatkozó uniós szabályok bemutatását követően ismertette, hogy a Bizottságnak a jogellenes eljárások esetében előzetes vizsgálatot kell folytatnia a támogatás fennállását és adott esetben a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. A

⁴¹ A Bizottság négy intézkedést vizsgált: 1.) ingyenes hosszú távú bérleti jog nyújtása a ljubljana önkormányzat által, 2.) hasznosítás céljából eszközök átadása a ljubljana önkormányzat által, 3.) mentesítés egyes önkormányzati koncesszió díjak alól, 4.) mentesítés a nyereség önkormányzatokkal való megosztása terén

⁴² Decision C(2020) 1724 final, closing the examination of measures concerning the public pharmacy Lekarna Ljubljana in the light of the State aid rules in Articles 107 and 108 TFEU (Case SA.43546 (2016/FC) – Slovenia.

⁴³ Lásd Staviczyk Péter: EU Courts' Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions, European State Aid Law quarterly, Volume 18 (2019) Issue 3, 293-300. o.

Bizottságnak vizsgálatát határozattal kell lezárnia, és amennyiben a panasz alapján indult vizsgálat során a panasz állításait nem tudja cáfolni, meg kell indítania a hivatalos vizsgálati eljárást. Amennyiben a panaszban foglalt intézkedésről megállapítható, hogy létező támogatásnak minősül, a Bizottságnak a vizsgálatát elsősorban az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése és nem a (2) bekezdése alapján kell lefolytatnia, a hivatalos vizsgálati szakasz megnyitására automatikusan nem köteles. Ha azonban a Bizottság nem tudja a támogatás létét kizárni, illetve az összeegyeztethetőséget megállapítani a vizsgálat előzetes szakaszában (kétségei vannak vagy nehézségekkel szembesül), akkor köteles hivatalos vizsgálati eljárást lefolytatni.⁴⁴

Ezt követően a Törvényszék ismertette a Bizottság és a panaszos közötti véleménykülönbséget az 1979-es intézkedés tekintetében. A Bizottság szerint az 1979-es eszközátadás nem jelent állami támogatást, mivel piaci alapon valósult meg, de a Bizottság erre vonatkozóan sem a határozatban, sem az eljárás során nem adott részletes igazolást. A panaszos szerint pedig 2008-ban és 2009-ben is sor került eszközátadásra, ami nem lehet létező támogatás. Továbbá a kezelt eszközök tekintetében érdemi nyereség kimutatására nem került sor, bár értékük a kimutatások alapján növekedett. Tehát tulajdonképpen ingyenes eszközátadásról lehet beszélni.

A Törvényszék a Bizottság határozatának felülvizsgálata keretében kiemelte, hogy a Bizottságnak a rendelkezésre álló információk alapján kell döntést hoznia, és az eljárás során vele nem közölt adatok figyelmen kívül hagyásáért nem vonható felelősségre.⁴⁵ Ugyanakkor, az uniós bíróságoknak felülvizsgálati eljárásaik során, amikor azt vizsgálják, hogy a Bizottság komoly nehézségeket tapasztalt-e, akkor a nyilvánvaló hibák⁴⁶ körén túlmutató vizsgálatot kell lefolytatniuk.⁴⁷ Tehát a komoly nehézségek fogalma tágabb, mint a nyilvánvaló hibáké. Így a komoly nehézségek szempontjából alapvető jelentősége van annak, hogy a Lekarna Ljubjana o.p. 1979-ben, illetve később jogutódja piaci alapon jutott-e hozzá az eszközökhöz. Ezt követően a Törvényszék összevetette a Bizottság határozatában foglalt leírást és érveket a panaszos által beadott dokumentumok tartalmával. Ez utóbbiak szerint a szlovén jog lehetőséget biztosít ingyenes eszközátadásra is egyes közintézmények, mint például a Lekarna Ljubjana részére. A panaszos pedig részletesen levezette a hasznosításra átadott eszközök könyvekben kimutatott értéke és az önkormányzat felé átadott nyereség közötti eltéréseket, ami alapján nem lehet megállapítani, hogy piaci alapon is megkapta volna ezeknek az eszközöknek a használati jogát. A Törvényszék azt is kiemelte, hogy nem a panaszos kötelezettsége a minden kétséget kizáró bizonyítékok benyújtása, hanem a Bizottságnak kell kétséges körülmények esetén alaposabb vizsgálatot lefolytatnia. A Bizottság gyakorlatilag csak utalt a szlovén hatóságok állításaira, hogy az ügyletre piaci alapon került sor, bár a panaszos által benyújtott információk alapján nem volt ennyire egyértelmű az ügylet megítélése. A Bizottság érvelését a bírósági eljárás során nem támasztotta alá megfelelő dokumentációval, és ennek hiányát a Törvényszék szerint nem

⁴⁴ Az ítélet 31-36. pontjai.

⁴⁵ Az ítélet 42. pontja.

⁴⁶ Az uniós joggyakorlat alapján a Bizottság határozatában található kisebb, a végeredményre érdemi hatással nem bíró hibák nem alapozzák meg a határozat megsemmisítését.

⁴⁷ Az ítélet 43. pontja.

róhatja a panaszosra. Külső félként a panaszos számára sokkal nehezebb a hatóságoktól megfelelő részletességű információkat beszereznie, míg a Bizottság megfelelő jogkörrel rendelkezik ezen a téren. Vagyis a Törvényszék arra jutott, hogy a Bizottság nem tudott az 1979-es eszközátadás piaci jellege tekintetében minden kételyt eloszlatni döntésének meghozatala előtt. Emellett az első eszközátadásra olyan időszakban került sor, amikor a szlovén állam irányította a gazdaságot, ami tovább gyengíti a piacgazdasági feltételek melletti átadás valószínűségét. Azt pedig a Bizottság sem zárta ki, hogy az 1992-es piacnyitást követően a gyógyszertárak üzemeltetése gazdasági tevékenységgé vált és a magán-, valamint az állami tulajdonú gyógyszertárak vállalkozásnak minősülnek. A Lekarna Ljubjana jogutódlására pedig évekkel később, 1997-ben került sor. A panaszos ezekről a változásokról részletes információt adott a Bizottságnak, az viszont – amennyiben az intézkedés állami támogatást valósít meg – létező támogatásnak tekintette az eszközátruházást, amit a jogutódlás lényegét és célját tekintve sem módosított érdeemben.

Ezt követően a Törvényszék megállapította, hogy bár a jogelőd a vízvázasztónak minősülő csatlakozási okmány szerinti 1994. december 10-i dátum előtt létezett, ugyanakkor a gyógyszertárakra vonatkozó 1992-es új törvény is hatályban volt. Ettől függetlenül a határozat nem tartalmaz arra vonatkozóan információt, hogy ebben az időszakban magángyógyszertárak már szereztek-e önkormányzati koncessziók keretében üzemeltetési jogot, vagy csak az állami monopólium jellemezte a gyógyszertár-üzemeltetést. A panaszos szerint 1997-ben már versengő piacról beszélhetünk, ami alapján a jogutód a jogelődhöz képest eltérő körülmények között kellett működjön, és már tulajdonjogot is szerezhetett. 2007 óta pedig tevékenységét Ljubjana közigazgatási határain kívülre is kiterjesztheti (amire sor is került), valamint egyéb tevékenységeket is végezhet nyereségszerzés céljából. Ezen tények alapján a Bizottság értékelése, miszerint az 1997-es jogutódlás csak adminisztratív jellegű változás volt, és a jogi környezet, valamint a tevékenység körülményei nem változtak, nem támasztották alá megfelelően a határozatban. Tehát a Bizottság az előzetes vizsgálati szakasz végén nem tudott az eszközátadás állami támogatási jellegét illetően minden kétséget kizáró következtetést levonni, mégis határozatot hozott. A Törvényszék szerint – mivel több tekintetben is komoly nehézségekkel találta szemben magát – a Bizottságnak meg kellett volna indítani a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszt, és csak azt követően hozhatott volna végleges döntést. Ezen eljárási hiányosság miatt a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Következtetések

A bemutatott ítéletek alapján látható, hogy a létező támogatás sokrétű fogalma meglehetősen nagyszámú értelmezési kérdéshez vezethet. Mivel ezekben az esetekben jellemzően évekkel korábban bevezetett intézkedések kerülnek a Bizottság vizsgálatának fókuszába, különösen nagy jelentősége van annak, hogy a tagállam eredetileg milyen tartalommal tette meg a bejelentést, milyen feltételek teljesítését várja el a támogatásnyújtásért cserébe, és a Bizottság határozata milyen leíró részt tartalmaz az intézkedésről. Az idő elteltével növekszik a jelentősége, hogy az intézkedést érintő jogszabályi módosítások mennyiben változtatják meg az eredeti intézkedést.

Emellett az adott intézkedés finanszírozási hátterének változása is eredményezheti a létező támogatási státusz elvesztését, különösen, ha az intézkedés költségvetését jelentős mértékben növeli.⁴⁸

A tagállamok és a kedvezményezettek érdekeinek védelmét csak a megfelelő részletességgel bíró és jól megalapozott számításokon alapuló bejelentés, valamint az ennek tartalmát megfelelően tükröző bizottsági határozat tudja biztosítani.

Amennyiben felmerül a már létező program módosításának szükségessége, a tagállamnak érdemes informálisan konzultálnia a Bizottság munkatársaival, hogy értelmezésük szerint a módosítás adminisztratív, technikai jellegű-e, vagy szükségessé teszi-e az intézkedés előzetes bejelentését. Ez utóbbi esetben a módosítások mentén csak a jóváhagyást követően nyújtható a támogatás. A Petra Flašker ítélet rámutatott arra, hogy az eredeti döntés körülményei és az általános jogi környezet változása, új jogszabályok bevezetése is hatással lehet a létező támogatási státuszra.

Amint látható volt, a bíróságok bizonyos keretek között próbálják a létező támogatás fogalmát a tagállamok számára kedvező módon értelmezni, azonban költségvetési változások esetén a 20%-os szabály szigorú értelmezése mellett tették le a voksukat.

⁴⁸ Ha az eredetileg bejelentett költségvetést kevesebb mint 20%-kal haladja meg az új szabályok alapján befolyó összeg, az nem tekinthető érdemi növekedésnek.

A TRANSPARENCIA IRÁNYELV JOGALAPJA ÉS ÁTÜLTETÉSE A MAGYAR JOGRENDSZERBEN

REBÁK Noémi¹

Tárgyszavak: közvállalkozások, különleges és kizárólagos jogokkal megbízott vállalkozások, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozások, elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások

A Transzparencia Irányelv² jogalapja az uniós elsődleges jogban

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés³ (a továbbiakban: EUMSZ) uniós versenyszabályok című fejezetének első, a vállalkozásokra vonatkozó szabályokat rögzítő szakasza a klasszikus versenyjogi szabályok (101–105. cikk) mellett meghatározza a közvállalkozásokra, a különleges és kizárólagos jogokkal megbízott vállalkozásokra és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozásokra vonatkozó szabályokat (106. cikk), a második szakasza pedig az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat rögzíti (107–109. cikk).

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint, ha a Szerződések⁴ másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezeknek a feltételeknek minden esetben együttesen kell fennállniuk ahhoz, hogy uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás merüljön fel egy adott intézkedés kapcsán.

Uniós állami támogatási szempontból különösen érdekes a közvállalkozások, a különleges és kizárólagos jogokkal megbízott vállalkozások, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozások esete, mivel ezek speciális helyzete közvetlenül vagy

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

² A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló, 2006. november 16-i 2006/111/EK bizottsági irányelv (a továbbiakban: Transzparencia Irányelv)

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

⁴ Az EUMSZ 1. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy: „E szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés alkotják az Unió alapját képező szerződéseket. A „Szerződések” kifejezés e két, azonos jogi kötőerővel bíró szerződésre utal.”

közvetve az államtól függ (tehát egy állami intézkedéstől), így vonatkozásukban különösen nagy a versenyjogi és azon belül is az állami támogatási kockázat.⁵

Az EUMSZ 345. cikke alapján a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet, és ezt együtt értelmezve a magántulajdon sérthetlenségének az elvével levezethető, hogy a közvállalkozásoknak a magánvállalkozásokkal együtt egyenlő bánásmódban kell részesülniük. Az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a közvállalkozások és az olyan vállalkozások, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, ugyanúgy a Szerződések, kiemelten az uniós versenyszabályok, így többek között az uniós állami támogatási szabályok hatálya alatt állnak, mint bármelyik verseny piacon működő vállalkozás. Uniós állami támogatási szempontból ez azt jelenti, hogy a Szerződések megkívánják az Európai Bizottságtól (továbbiakban: Bizottság) annak biztosítását, hogy a tagállamok ne nyújtsanak a közvállalkozásoknak, illetve a különleges vagy kizárólagos jogokat élvező vállalkozásoknak a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásokat.

Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése nem helyezi feltétel nélkül az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásokat az uniós versenyszabályok hatálya alá, mivel kimondja, hogy ezek annyiban tartoznak az uniós versenyszabályok hatálya és így az uniós állami támogatások szabálya alá, amennyiben azok alkalmazása nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

Az uniós joggyakorlat alapján azonban arra az állami finanszírozásra, amelyet az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak nyújtanak, az állami támogatási szabályokat alkalmazni kell. Ez azt jelenti, hogy a finanszírozás állami támogatási szempontból vizsgálendő (állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, milyen esetekben összeegyeztethető a belső piaccal). Előfordulhat olyan eset, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozása – ellentételezése – nem tekinthető uniós versenyjogi értelemben állami támogatásnak⁶, de az uniós jog ismer összeegyeztethetőségi jogcímeiket is arra az esetre, ha az ilyen szolgáltatásokhoz biztosított állami finanszírozás állami támogatásnak minősül.⁷

⁵ Transzparencia Irányelv (3)-(7) preambulumbekkezdés

⁶ A Bíróság július 24.-i ítélete: 2003. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Bundesverwaltungsgericht - Németország. C-280/00. sz. ügy. Az Altmark-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a kérdéses finanszírozás nem tartalmazott a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyt.

⁷ Lásd pl. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozatot (HL L 7/3., 2012.1.11.)

A Bizottság és a tagállamok feladatai a transzparencia megteremtése és fenntartása érdekében

Az EUMSZ 108. cikk egyértelművé teszi, hogy a Bizottság az uniós állami támogatáskontroll főszereplője⁸. Ebben a szerepében feladata vizsgálni a belső piaccal való összeegyeztethetőség szempontjából a létező támogatásokat, a tagállamok által bejelentett állami támogatási intézkedéseket, valamint a bejelentési kötelezettség megsértésével nyújtott állami támogatásokat is.

Az így meghatározott feladatok ellátásához az is szükséges az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség mellett, hogy a tagállamok adatokat szolgáltatassanak a Bizottság részére a tagállamokban nyújtott támogatásokról. Ilyen adatszolgáltatási kötelezettség többek között az, hogy a tagállamok a csoportmentességi rendeletek és bizottsági határozattal jóváhagyott programok szerinti közzétételi kötelezettséget⁹ teljesítenek a Bizottság felé, vagy az, hogy a tagállamok éves jelentést¹⁰ készítenek a versenyszférának nyújtott támogatásokat tartalmazó programokról.

A Transzparencia Irányelv a tagállamok fent hivatkozott bejelentési, adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettségeit egészíti ki, ugyanis az alapján speciális adatszolgáltatási és nyilvántartási kötelezettség áll fenn a közvállalkozások, a különleges és kizárólagos jogokkal megbízott vállalkozások, és az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozások vonatkozásában.

A speciális adatszolgáltatási kötelezettség bevezetésének oka az volt, hogy a Bizottság ennek segítségével elkerülhetőnek látta azt a különleges kockázatot, hogy a tagállamok a saját maguk és a fenti vállalkozások közötti pénzügyi összefonódást kihasználva közvetetten állami támogatásokat nyújtsanak ezeknek a vállalkozásoknak, így megkerülve az uniós állami támogatási szabályokat.

⁸ Tóth Tihamér (2014): Az Európai Unió versenyjoga: 648.o., Wolters Kluwer Kft., Budapest

⁹ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 7/A. fejezete szerint a támogatást nyújtóknak a TVI-n keresztül rögzíteniük kell a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2. § 2a. pontja szerinti csoportmentességi rendeletek szerinti intézkedéseiket a Bizottság SANI2 adatbázisában, valamint évente háromszor adatot kell szolgáltatniuk a TVI részére, mivel az Európai Unió tagállamainak egy adatbázisban (Transparency Award Module, TAM), egységes formában és információtartalommal, kereshető és letölthető módon kell közzétenniük az egyedi támogatási döntéseket bizonyos értékhatár felett (az egyedi támogatások közzétételi kötelezettsége nem csak a csoportmentességi rendeletek, hanem egyes bizottsági határozatok szerinti támogatásokra is vonatkozik).

¹⁰ A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 34. § (1) bekezdése szerint a 2015/1589/EU tanácsi rendelet 26. cikke szerinti éves jelentési kötelezettség teljesítéséhez a támogatást nyújtó minden év április 30-áig beszámolót készít a megelőző évben nyújtott állami támogatásokról a TVI felhívásában meghatározott elektronikus formában és adattartalommal a TVI számára. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásával megbízott vállalkozásoknak nyújtott finanszírozásra – ellentételezésre – külön kétévenkénti jelentéstételi kötelezettség vonatkozik a 2012/21/EU bizottsági határozat, továbbá a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 315., 2007.12.3., 1. o) alapján. A jelentések kötelező tartalmi elemeit a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 3-4. melléklete tartalmazza.

A Transzparencia Irányelv és annak átültetése Magyarországon

A beszámolási kötelezettség jogalapjának a megteremtése érdekében a Bizottság az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdése alapján fogadta el 1980-ban a 80/723/EGK irányelvet¹¹. Ezt a Bizottság 2006-ban újrakodifikálta, főképpen az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: Bíróság) Altmark döntése (C-280/00) hatására, így született meg a most hatályos Transzparencia Irányelv.

A 80/723/EGK irányelv, majd pedig a Transzparencia Irányelv átültetését Magyarország 2003-ban hajtotta végre az 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet¹² elfogadásával és módosításával. A 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendeletet azonban a 175/2015. (VII.7.) Korm. rendelet¹³ 45. §-a hatályon kívül helyezte 2015. július 8-tól.

Ezt orvosolandó a Transzparencia Irányelv rendelkezései a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet¹⁴ az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságára, valamint egyes vállalkozások pénzügyeinek átláthatóságára vonatkozó szabályok című V/B. fejezetébe kerültek. A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet kapcsolódó módosítása¹⁵ 2022. április 22-én lépett hatályba.

A 2015 és 2022 közötti időszakban tehát nem volt hatályban általános nemzeti szabályozás a Transzparencia Irányelv átültetése tekintetében, így az ennek való megfelelést az egyedi támogatási intézkedések szintjén kellett biztosítani. A 754/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet¹⁶ példa ilyen szabályozásra egy, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellentételezését tartalmazó konstrukció vonatkozásában.

A 754/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése alapján a villamosenergia-termelő, mint a 2006/111/EK irányelv szerinti közvállalkozás, köteles olyan kimutatást készíteni, amely tartalmazza belső pénzügyi és szervezeti felépítésére vonatkozó adatait, és az általa végzett egyes tevékenységekre vonatkozó elkülönített és hiteles elszámolásokat. A 754/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet tehát egy egyedi, intézkedés-specifikus-szabállyal biztosítja a Transzparencia Irányelvnek való megfelelést. Vagyis azt, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízás szerint végzett tevékenységhez kapcsolódó eszközök és források, bevételek és ráfordítások elkülönítve jelenjenek meg a megbízott nyilvántartásaiban (ami a Transzparencia Irányelv elvárása).

¹¹ A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló, 1980. június 25-i 80/723/EGK bizottsági irányelv

¹² 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendelet az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról

¹³ 175/2015. (VII. 7.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásával összefüggő módosításáról

¹⁴ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről

¹⁵ 156/2022. (IV. 19.) Korm. rendelet egyes fejlesztéspolitikai tárgyú kormányrendeletek módosításáról

¹⁶ 754/2021. (XII. 22.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a villamosenergia-ellátás folyamatos biztosítása érdekében szükséges villamosenergia-termelő kijelöléséről

A Transzparencia Irányelv és annak a magyar jogba átültetett szabályai

A Transzparencia Irányelv 1. cikkével összhangban a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/A. § (1) bekezdése szerint Magyarországon a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságára vonatkozó kötelezettségek hatálya egyrészt a közzállalkozásokra (azokon belül kiemelten bizonyos feldolgozóipari közzállalkozásokra), másrészt pedig az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozásokra terjed ki. Utóbbiak nem feltétlenül közzállalkozások, azaz nem kell feltétlenül állami vagy önkormányzati irányítás alatt állniuk ahhoz, hogy a Transzparencia Irányelv szerinti kötelezettségek vonatkozzanak rájuk.

Közzállalkozások

A Transzparencia Irányelv 2. cikk b) pontja szerint közzállalkozás minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.

A Transzparencia Irányelv 2. cikk a) pontja szerint a hatóság kategóriába minden hatósági szerv beletartozik, ideértve az állami, regionális, helyi és minden egyéb területi hatóságot. Ebből következik, hogy a közzállalkozások fogalma alá nem csak az állami vállalkozások, hanem többek között önkormányzati vállalkozások is tartoznak¹⁷.

Ennek megfelelően a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2. § 9f. pontja a közzállalkozások fogalmát úgy ültette át, hogy ezek olyan vállalkozások, amelyekre államháztartási szerv meghatározó befolyást gyakorol. Államháztartási szervnek a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2. § 1a. pontja alapján az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. § (2) és (3) bekezdése szerinti jogalanyok minősülnek, és ez a jogszabályhely lefedi az államháztartás teljes központi és önkormányzati alrendszerét.

A Transzparencia Irányelv 5. cikke szűkíti saját személyi és tárgyi hatályát az adminisztratív terhek csökkentése érdekében, valamint a pénzügyi ágazat sajátosságaira tekintettel. Erre figyelemmel a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/A. § (2) bekezdése a Transzparencia Irányelv 5. cikk (1) bekezdésével összhangban meghatározza azokat az eseteket, amelyekre a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet és a Transzparencia Irányelv szerinti kötelezettségek hatálya nem terjed ki. Vagyis a pénzügyi kapcsolatokra az államháztartási szerv és

- a) a közzállalkozás között, amennyiben uniós tagállamok közötti kereskedelmet nem érint a szolgáltatás (ez a kivétel az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti egyik fogalmi elemre utal, mivel ilyen esetben a finanszírozás nem is minősül uniós értelemben vett állami támogatásnak),
- b) a Magyar Nemzeti Bank között,

¹⁷ Tóth Tihamér (2014): Az Európai Unió versenyjoga: 537.o., Wolters Kluwer Kft., Budapest

- c) az állami hitelintézetek között a piaci feltételekkel elhelyezett betétek tekintetében (valóban piaci feltételek esetén ez szintén nem tartalmaz uniós értelemben vett állami támogatást),
- d) az olyan közvállalkozások között, amelyek esetén az éves nettó árbevétel a 27/B. § (1) bekezdése szerinti pénzeszközök rendelkezésre bocsátását vagy felhasználását megelőző két pénzügyi évben nem érte el a 40 millió eurónak megfelelő forintösszeget.

A Transzparencia Irányelv szabályainak hangsúlyos eleme, hogy annak előírásai elsősorban nem adatszolgáltatási kötelezettséget jelentenek, hanem az esetleges bizottsági vizsgálatokat lehetővé tevő adatok elkülönített kezelésére, bemutatására, nyilvántartására vonatkoznak. Ennek érdekében a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/B. § (1)-(2) bekezdése szerint a Transzparencia Irányelv 1. cikk (1) bekezdésének megfelelően a közvállalkozás belső számviteli nyilvántartásában elkülöníti az államháztartási szervek által a részére közvetlenül vagy közvetve juttatott támogatásokat. A Transzparencia Irányelv 3. cikke és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/B. § (1)-(2) bekezdése fel is sorolja a leggyakoribb lehetséges támogatási formákat példálózó jelleggel.¹⁸

A Transzparencia Irányelv 6. cikk (1) bekezdése és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/E. § (1) bekezdése szerint a közvállalkozás az így strukturált belső számviteli nyilvántartását és a külön nyilvántartását főszabály szerint a pénzeszközök rendelkezésre bocsátásától számított öt évig köteles megőrizni. Érdekesség, hogy az állami támogatási szabályok szerinti iratmegőrzési kötelezettség jellemzően ennél hosszabb idő, 10 év,¹⁹ figyelemmel az állami támogatási elévülési időre²⁰.

Amennyiben a Bizottság számára szükségessé válnak ezek az adatok, akkor felhívására a tagállamnak azokat rendelkezésére kell bocsátania (a gyakorlatban ez a TVI-n keresztül történik). Kiemelendő továbbá, hogy a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/B. § (3) bekezdése szerint mind a belső számviteli, mind a külön nyilvántartásban egyértelműen megállapíthatónak kell lennie, hogy mely könyvelési tételek állnak a támogatásokkal kapcsolatban, illetve az, hogy a pénzeszközöket ténylegesen mire használták fel.

¹⁸ Működési veszteségek pótlása, tőkejuttatás, vissza nem térítendő támogatás, kedvezményes feltételek mellett nyújtott kölcsön, az államháztartási szervek által kiszabott pénzügyi terhek megtérítése, az osztalékról, az esedékes tartozásról vagy a felhasznált állami pénzeszközök elvárható megtérüléséről való lemondás.

¹⁹ Lásd pl. a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.) 12. cikkét.

²⁰ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248/9, 2015.9.24.), 17. cikk (1) bekezdés.

Feldolgozóiparhoz tartozó egyes közzállalkozások²¹

A Transzparencia Irányelv 2. cikk c) pontja szerint a feldolgozóiparhoz tartozó közzállalkozás minden olyan vállalkozás, amelynek fő tevékenységi területe a feldolgozóipar, azaz a meghatározás szerint teljes éves forgalmának legalább 50 százaléka feldolgozóipari tevékenységből származik²².

A Transzparencia Irányelv 23. preambulumbekzdése rögzíti, hogy a feldolgozóiparban működő jelentősebb vállalkozások részére nyújtott, a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások torzítják legjobban a belső piaci versenyt. Emiatt a feldolgozóiparhoz tartozó közzállalkozásokra szigorúbb kötelezettségek hárulnak azzal, hogy esetükben nem elegendő a belső számviteli nyilvántartásban elkülöníteni az államháztartási szervek által a részükre közvetlenül vagy közvetve juttatott támogatásokat, illetve külön nyilvántartásokat vezetni, és ezeket 5 évig megőrizni.

A Transzparencia Irányelv 8. cikk (2) bekezdése és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/C. § (1) bekezdése szerint, ha a feldolgozóiparhoz tartozó közzállalkozás éves nettó árbevétele a megelőző pénzügyi évben meghaladta a 250 millió eurónak megfelelő forintösszeget, a közzállalkozás köteles megküldeni a pénzügyi év utolsó napját követő hat hónapon belül a TVI számára a következő dokumentumokat:

- a) a közzállalkozás számviteli törvény szerinti éves beszámolóját, amely tartalmazza a mérleget, az eredménykimutatást és a kiegészítő mellékletet,
- b) az üzleti jelentést,
- c) a számviteli politikáját, a vezető tisztségviselőknek az éves beszámolóra vonatkozó nyilatkozatait, valamint a közzállalkozás legfőbb szervének határozatait tartalmazó kiegészítő magyarázatot.

A Transzparencia Irányelv 8. cikk (3) bekezdése és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/C. § (2) bekezdése szerint, ha az állami forrásból megvalósított vagy azt érintő intézkedéseket a fent felsorolt iratok nem tartalmazzák, abban az esetben a feldolgozóiparhoz tartozó közzállalkozás további iratokat köteles megküldeni a TVI számára ugyanúgy a pénzügyi év utolsó napját követő hat hónapon belül.

A TVI-nek két kötelezettsége van a fenti dokumentumokkal kapcsolatban: egyrészt minden év március 31-éig listát kell küldenie a Bizottságnak azokról a feldolgozóipari közzállalkozásokról és bevételi adatairól, amelyek árbevétele meghaladja a 250 millió eurónak megfelelő forintösszeget, másrészt pedig köteles a tőlük a fentiek szerint beérkezett iratokat minden év szeptember 30-ig továbbítani a Bizottságnak.

²¹ A Transzparencia Irányelv közzállalkozások felé támasztott követelményeinek alkalmazásának folyamata

²² 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 I. melléklet 10-33. ágazat szerinti tevékenységek

Az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások

A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/D. § (1) bekezdése a Transzparencia Irányelv 2. cikk d) pontjának megfelelően az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások kategóriájába sorolja azokat a vállalkozásokat, amelyek egyrészt az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése szerint különleges jog vagy kizárólagos jog alapján nyújtanak szolgáltatást, illetve az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízás alapján végeznek tevékenységeket.

A Transzparencia Irányelv 2. cikk f) és g) pontjai alapján a kizárólagos jog esetén egy adott földrajzi területen kizárólag az ezzel a joggal felruházott vállalkozás nyújthat egy szolgáltatást vagy végezhet egy tevékenységet, míg különleges jog esetén korlátozott számú vállalkozások tehetik ezt meg.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával a tagállamok abban az esetben bíznak meg vállalkozásokat, amikor nem érdemes az adott szolgáltatást piaci feltételek mellett nyújtani a tagállam lakossága számára. Tagállamonként és tagállamon belül is az idő előrehaladtával változik, hogy mit értenek általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtása alatt. Általánosságban azonban elmondható, hogy a villamosenergia-, gáz-, és vízszolgáltatás, közszolgálati műsor-szolgáltatás, hulladékgyűjtés, szociális és egészségügyi szektorban nyújtott egyes szolgáltatások tartozhatnak ebbe a kategóriába.²³

A Bizottság az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozások tekintetében azt vizsgálja, hogy a közszolgálati feladataik ellátásáért kapott ellentételezés tartalmaz-e állami támogatást. Ezért szükséges a közszolgálati feladatokkal való megbízásakor a megbízás kereteit a lehető legpontosabban megadni, különösen figyelve az ellentételezés folyamatának leírására²⁴.

Mindkét alanyi körre vonatkozó szűkítés, hogy a Transzparencia Irányelv 5. cikk (2) bekezdése és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/A. § (3) bekezdése szerint a Transzparencia Irányelvből és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendeletről fakadó kötelezettségek csak akkor állnak fenn, ha:

- a) a tevékenység érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és
- b) a kötelezettek éves nettó árbevétele a megbízást vagy a kizárólagos/különleges jog biztosítását megelőző két pénzügyi évben meghaladta a 40 millió eurónak megfelelő forintösszeget,
- c) az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásra vonatkozó, határozott idejű megbízás ellentételezésének összegét nem nyílt, átlátható és diszkriminációmentes eljárás eredményeként határozták meg.

²³ Berke Barna-Papp Mónika (2013): Az Európai Unió gazdasági joga II., 199.o., ELTE Eötvös Kiadó

²⁴ Berke Barna-Papp Mónika (2013): Az Európai Unió gazdasági joga II., 201.o., ELTE Eötvös Kiadó

A Transzparencia Irányelv 4. cikke és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/D. § (1) bekezdése szerint az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozás a belső számviteli nyilvántartásában elkülöníti a különleges jog vagy kizárólagos jog alapján nyújtott szolgáltatáshoz vagy végzett tevékenységhez, illetve az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízás alapján végzett tevékenységhez kapcsolódó eszközöket és forrásokat, bevételeket és ráfordításokat.

A 27/D. § (2) bekezdése szerint ezeket a számviteli politikában rögzített, egységes és következetes számviteli elszámolás alapján kell nyilvántartani olyan módon, hogy az egyes tételeknek a különleges jog vagy kizárólagos jog alapján nyújtott szolgáltatáshoz, illetve végzett tevékenységhez, továbbá az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására kapott megbízás alapján végzett tevékenységhez való hozzárendelésének módszere egyértelműen megállapítható legyen.

Az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozás a nyilvántartást a Transzparencia Irányelv 6. cikk (2) bekezdésének és a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 27/E. § (2) bekezdésének megfelelően öt évig köteles megőrizni, és amennyiben szükséges, azt a Bizottság rendelkezésére bocsátani.

Összefoglalás

Azért, hogy az uniós állami támogatási szabályok betartását a Bizottság megfelelően tudja ellenőrizni, nem tévesztheti szem elől a tagállamokkal speciális kapcsolatokat fenntartó, gyakran állami tulajdonban levő vállalkozásokat. Az EUMSZ 106. cikkében rögzített közvállalkozások, különleges és kizárólagos jogokkal felruházott, valamint általános gazdasági szolgáltatásokkal megbízott vállalkozások fogalmát felhasználva a Transzparencia Irányelv megkísérli annak biztosítását, hogy amennyiben a Bizottság versenyjogi/állami támogatási vizsgálatot folytatna, a rendelkezésére álljanak a megfelelő adatok az ezekkel a tevékenységekkel összefüggő tagállami intézkedésekkel kapcsolatban.

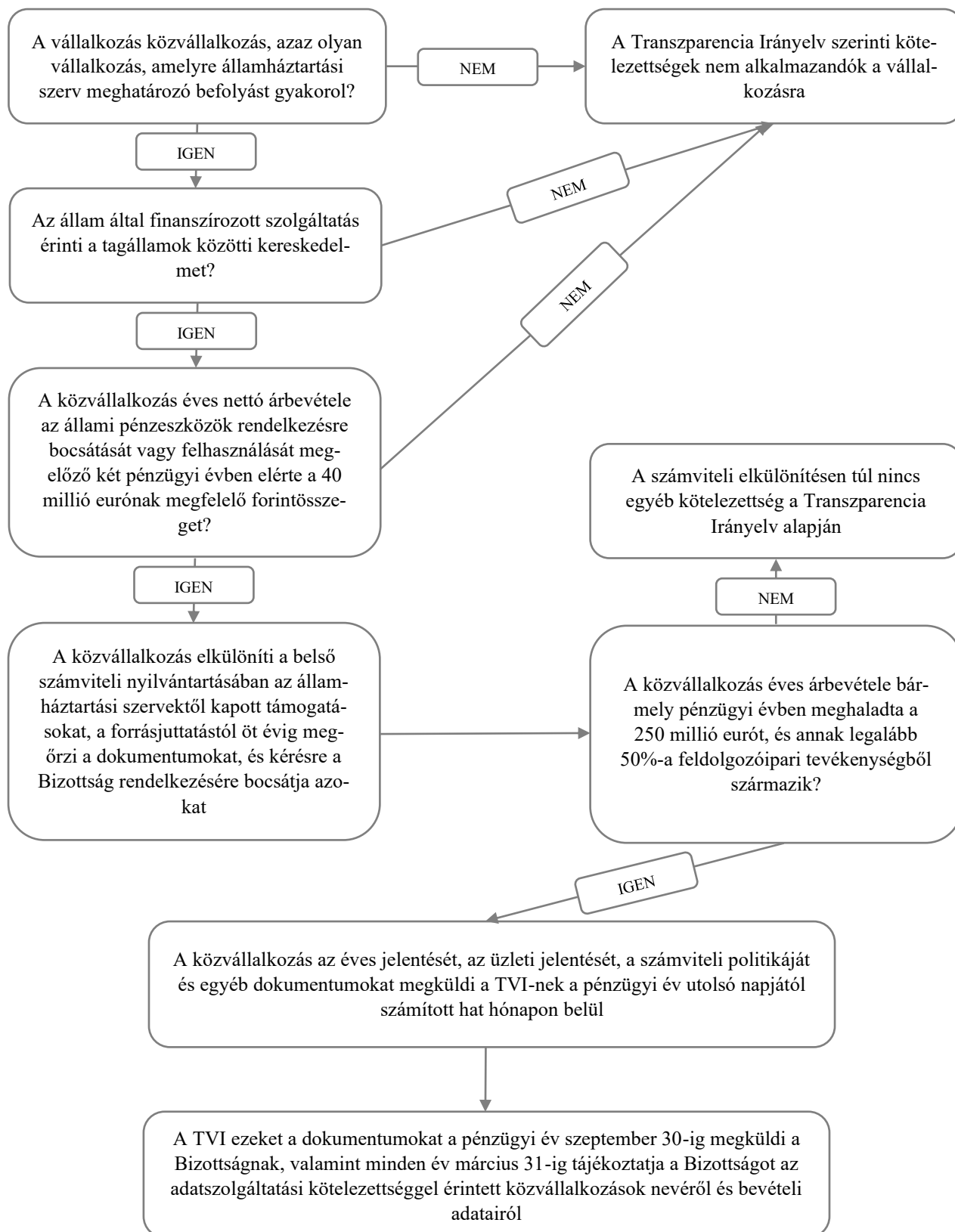
A Transzparencia Irányelv és az azt átültető 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet a legszigorúbb követelményeket a feldolgozóiparhoz tartozó közvállalkozások tekintetében fogalmazza meg, hiszen a rájuk vonatkozó adatokat a TVI minden évben köteles felszólítás nélkül automatikusan a Bizottság részére megküldeni. A többi esetben a kötelezettség az adatok megőrzésére terjed ki, és csak a Bizottság felhívása esetén szükséges ezeket az adatokat megküldeni. A döntés mögött az állhat, hogy a Bizottság kapacitásait azokra a vállalkozásokra kívánja fordítani, amelyek részére a belső piaccal nem összeegyeztethető módon nyújtott állami támogatás a leginkább képes a versenyt torzítani a belső piacon belül.

Ugyanakkor az a tény, hogy a feldolgozóiparhoz tartozó közvállalkozás fogalma csak azokat a közvállalkozásokat illeti meg, amelyeknek az éves nettó árbevétele a megelőző pénzügyi évben meghaladta a 250 millió eurónak megfelelő forintösszeget, nagyon leszűkíti azoknak a közvállalkozásoknak a körét, amelyek ennek a feltételnek megfelelnek. De ugyanez igaz a többi kö-

telezetre, tehát a közvállalkozásokra és az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozásokra is. Esetükben is viszonylag magas küszöbérték (főszabály szerint 40 millió eurónak megfelelő forintösszeg) és más speciális feltételek teljesülésekor alkalmazandók a kötelezettségek.

Gyakorlatilag tehát kijelenthető, hogy a Transzparencia Irányelv csak a közvállalkozások és az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozások egy szűk körére terjed ki. Többségüket csak olyan többlet számviteli, nyilvántartási feladatok terhelik, amelyeket a vállalkozás magától is elvégezne (annak érdekében, hogy áttekinthető legyen a gazdálkodása), vagy az üzleti tevékenysége során keletkező dokumentumok alapján teljesíteni tud.

1. folyamatábra - A Transzparencia Irányelv közzétevők felé támasztott követelményeinek alkalmazásának folyamata



Forrás: szerző saját szerkesztése

ÚJSÁGOK TERJESZTÉSÉHEZ NYÚJTOTT TÁMOGATÁS

FARKAS Flóra¹

Tárgyszavak: újságkiadáshoz nyújtott támogatás, bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, összeegyeztethetőségi kritériumok, támogatás szükségessége, megfelelősége, arányosság, támogatás ösztönző hatása, átláthatóság

Az állami támogatások jogának és az egyes támogatások uniós versenyjogi szempontú értelmezésében, valamint az állami támogatásokkal kapcsolatban felmerülő konkrét kérdések megítélésében az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) határozatainak kiemelkedő szerepe van.

Jelen cikk a Bizottság svéd sajtót támogató intézkedést értékelő határozatán² (a továbbiakban: Határozat) keresztül mutatja be azokat a szempontokat, amelyek a főszabály szerint³ tiltott állami támogatásoknak a belső piaccal az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja⁴ alapján történő összeegyeztethetőségére vonatkoznak.

Tekintve, hogy az általános csoportmentességi rendelet⁵ sajtótermékekre és magazinokra nem alkalmazható⁶, Svédország kénytelen volt bejelenteni a Bizottságnak az újságok kiadásához nyújtandó támogatást tartalmazó intézkedés-tervezetét. Ennek célja az újságkiadók támogatása

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

² SA.63685 (2021/N) – Sweden – Aid for distribution of newspapers

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202203/SA_63685_6034497E-0000-CB6F-A947-3990BBD92069_98_1.pdf

³ EUMSZ 107. cikk (1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

⁴ EUMSZ 107. cikk (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

⁵ A Bizottság 2014. június 17-i 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (továbbiakban: csoportmentességi rendelet)

⁶ Csoportmentességi rendelet 53. cikk (10) bekezdése: E cikk alapján nem nyújtható támogatás sem az írott, sem az elektronikus formában közzétett sajtótermékekre és magazinokra.

volt annak érdekében, hogy életképes és költséghatékony alternatívákat találjanak a postai terjesztéssel szemben úgy, hogy mindeközben végső megoldásként fenntartják a postai terjesztést is. Ezzel akarták biztosítani, hogy a nyomtatott hírtartalom az ország valamennyi lakosa számára elérhető legyen.

A globális trendeknek megfelelően jelenleg a svéd hírközlési ágazat is technológiai és gazdasági átalakuláson megy keresztül. Az újságok reklámbevételei csökkennek, ami jelentős hatással van az ágazatra, mivel az nagymértékben függ ezektől a bevételektől. A hírkiadóknak több mint egy évtizede a bevételek csökkenésével kell szembenéznük. A hivatásos újságírók nagy részét Svédországban a helyi, nyomtatott újságok foglalkoztatják. Ezen kívül a ritkán lakott területeken a rendelkezésre álló internetkapcsolat nem elégséges az újságok digitális terjesztésének biztosításához. Éppen emiatt 2021-től fokozatosan új postai kézbesítési modellt vezettek be az országban, mivel az egyetemes postai szolgáltatás garantálja az újságok egységes áron történő kézbesítését.

A bejelentett intézkedés elsősorban azon újságok támogatására szolgál, melyek az újságkiadás és terjesztés várható átalakulását követően olyan területeken működnek, ahol – a változó újságkézbesítési formából fakadóan – különösen magas és előre nem látható költségekkel kell számolni.

A támogatást svéd költségvetési forrásból a Svéd Médiatámogatási Tanács nyújtotta. A program alapján kizárólag az olyan területeken terjesztett, előfizetéses, nyomtatott újságok kiadói voltak jogosultak rá, ahol 2019-ben nem létezett kollektív terjesztés. A kedvezményezetteknek nem kellett Svédországban székhellyel rendelkezniük, de feltétel volt a svéd közönségnek szánt nyomtatott hírek közzététele. A kedvezményezettek szabadon választhattak, hogy a támogatást milyen forgalmazási móddal kapcsolatban használják fel.

Mivel a bejelentett intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősült, addig nem volt nyújtható, amíg azt a Bizottság jóvá nem hagyta.

Tekintve, hogy erre a területre (újságírás és forgalmazás) nem volt Bizottság által elfogadott másodlagos szabály, a Bizottság az intézkedés állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségének értékelését közvetlenül az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjára alapozta. Ez kimondja, hogy "*bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben*", összeegyeztethetőnek tekinthető az uniós állami támogatási szabályokkal.

A bejelentett intézkedés Bizottság általi vizsgálata

Ahhoz, hogy a Bizottság egy uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatást tartalmazó intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján összeegyeztethetőnek ítéljen a belső piaccal, az alábbi szempontokat vizsgálta a svéd esetben:

Egy gazdasági tevékenység fejlődésének elősegítése

A Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy az intézkedés ideiglenes támogatást biztosít a nyomtatott sajtó számára a terjesztési feltételek előre nem látható megváltozása és a megnövekedett költségek kompenzálása érdekében azzal a céllal, hogy a kedvezményezettek fejlesszék a nyomtatott kiadványaik előállítását és terjesztési formáit. Ugyanakkor arra ösztönzi a hírkiadókat, hogy szélesebb területeken fejlesszék tovább a kollektív terjesztési rendszereket, mint a postai szolgáltatások életképes alternatíváit annak érdekében, hogy az újságok terjesztése költséghatékonyabb módon valósuljon meg. Mivel közelebb hozza a digitális kínálatot a lakosság azon részei számára, akik különösen nehezen férnek hozzá a nyomtatott kiadványokhoz, az intézkedés hozzájárul a sokszínű médiatér fenntartásához és a hírekhez való hozzáférés biztosításához.⁷

A fentiekre tekintettel a bejelentett intézkedés az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjában előírtaknak megfelelően *elősegíti a hírközlési ágazat gazdasági fejlődését*.

Az uniós jog egyéb rendelkezéseinek való megfelelés

Az Unióban általánosan elismert tény, hogy a jól működő szabad médiatér, a médiapluralizmus és a szerkesztői függetlenség elengedhetetlen feltételei egy működő demokráciáknak, illetve a tagállamok gazdaságának.⁸

Bár csak az előfizetett nyomtatott újságok kiadói jogosultak a támogatásra, az intézkedés nem minősíthető diszkriminatívnak, mivel a jogosultsági kritériumok egyenlő bánásmódot biztosítanak valamennyi kérelmező számára, beleértve a külföldi kiadványokat is. Az intézkedés nem gátolja a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és nem diszkriminatív a külföldi kiadókkal szemben sem, mivel a kedvezményezetteknek nem kell Svédországban székhellyel rendelkezniük, hanem elegendő, ha svéd közönségnek szánt híreket tesznek közzé.⁹

A fentiek fényében a Bizottság megállapította, hogy a bejelentett támogatási intézkedés nem sérti az uniós jog vonatkozó rendelkezéseit vagy általános elveit.

A támogatás pozitív hatásai

A pénzügyi nehézségekkel küzdő ágazat csak akkor fejlődhet, ha támogatást kap azokon a területeken, ahol e nélkül romolhat a szerkesztői tartalom minősége, illetve a megszűnés veszélyének van kitéve a szerkesztői tartalom előállítása és terjesztése is.¹⁰

⁷ Határozat (38)-(40) bekezdése

⁸ Határozat (43) bekezdése

⁹ Határozat (45) bekezdése

¹⁰ Határozat (48) bekezdése

A támogatásnak köszönhetően a kedvezményezettek képesek lesznek kiadványaik és azok terjesztési módjának fejlesztésére. Ezáltal az intézkedés hozzájárul a hírmédiaágazat sokszínűségének és pluralizmusának megőrzéséhez, illetve előmozdításához. Hozzájárul továbbá az ágazat fejlődéséhez is, valamint erősíti a hírmédia és a demokrácia közötti fontos kapcsolatot.

A támogatásnak korlátozott negatív hatása van a versenyre és a kereskedelemre

A támogatási intézkedés negatív hatásainak értékelése során a Bizottság figyelembe vette az érintett piacon működő vállalkozások közötti versenyre gyakorolt hatást. Amennyiben a támogatás arányos, annak negatív hatása mérsékelt.¹¹

A bejelentett intézkedés tervezésekor a svéd hatóságok biztosították, hogy annak negatív hatásai a minimumra korlátozódjanak. A bejelentett intézkedést ugyanis úgy tervezték meg, hogy az állami támogatás megfeleljen 1. a szükségesség, 2. a szakpolitikai eszközként való megfelelés, 3. az arányosság és 4. az átláthatóság feltételeinek.¹²

1. A bejelentett intézkedés szükségessége

A Bizottság megítélése szerint az állami támogatásnak azokra a helyzetekre kell irányulnia, amelyekben olyan lényeges javulást eredményezhet, melyet a piac önmagában nem tud elérni. A támogatás ezért olyan körülmények között tekinthető szükségesnek, amikor az intézkedés arra ösztönzi a hírszolgáltató magánvállalkozásokat, hogy növeljék a szerkesztőségi tartalom hozzáférhetőségét a széles nyilvánosság számára. Különösen a távoli és vidéki, valamint a nem megfelelő internetkapcsolattal rendelkező területeken élők, illetve a digitális készségekkel és a digitális újságkínálathoz való hozzáférés lehetőségével kevésbé rendelkező emberek számára.¹³

A támogatások révén a bejelentett intézkedés csökkenti a hírkidők postai kézbesítéstől való függőségét. Emellett a célterületeken – a meglévő sajtótámogatási program és médiatámogatási program célkitűzéseivel összhangban – növelni fogja az újságok kollektív kézbesítési rendszerének hatókörét, ezáltal biztosítva a hírek tartalmának időben történő eljuttatását az előfizetők-höz.¹⁴

A tervezett állami támogatás szükséges ahhoz, hogy a hírmédiumok továbbra is képesek legyenek minőségi tartalmakat létrehozni és fejleszteni, a tagállamok pedig fenntarthassák a média-pluralizmust sok, egymással versengő professzionális hírszolgáltató formájában.

Az intézkedés tehát szükséges a hírmédiaágazat fejlesztése érdekében.

¹¹ Határozat (52) bekezdése

¹² Határozat (53) bekezdése

¹³ Határozat (54) bekezdése

¹⁴ Határozat (55) bekezdése

2. *A bejelentett intézkedés megfelelősége és ösztönző hatása*

Egy támogatási intézkedés nem tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha nem megfelelő, azaz ha ugyanaz az eredmény más, kevésbé torzító politikákkal vagy támogatási eszközökkel is elérhető lenne. Az állami támogatásnak továbbá ösztönző hatása van, ha arra készíti a kedvezményezettet, hogy magatartását a támogatással folytatott bizonyos gazdasági tevékenység fejlesztése érdekében változtassa meg, amennyiben ez a magatartásváltozás a támogatás nélkül nem következne be.¹⁵

A médiaágazat finanszírozási rendszere, valamint az alternatív üzleti modellek hiánya és a tevékenységeik diverzifikálásának igen limitált lehetőségei korlátozott esélyt biztosítanak a pénzügyi nehézségekkel küzdő hírmédiumok számára ahhoz, hogy alapvetően megváltoztassák jövedelmezőségüket és növeljék bevételeiket, vagy csökkentsék költségeiket, miközben továbbra is minőségi szerkesztői tartalmat állítanak elő. Ugyanakkor maga a minőségi szerkesztői tartalmat előállító szabad médiatér léte is ettől a finanszírozási modelltől függ. Ebben a helyzetben az állami támogatásnál kevésbé torzító intézkedésekkel nem lehet ugyanazt az eredményt elérni, a támogatás ezért megfelelő.¹⁶

A támogatás arra ösztönzi a kedvezményezetteit, hogy olyan tevékenységeket végezzenek, amelyeket egyébként támogatás hiányában nem vagy csak kisebb mértékben végeznének. E többletforrások nélkül a támogatásban részesülő hírmédia-kiadók nem lennének képesek fenntartani és fejleszteni az általuk előállított tartalmak minőségét, valamint nem tudnák a teljes lakosságot időben és a postai szolgáltatásoktól kevésbé függve elérni.

A Bizottság ezért megállapította, hogy a támogatási intézkedés megfelelő eszköz a támogatott gazdasági tevékenység fejlesztésére azáltal, hogy ösztönzi a hírmédiumokat a híryanagok előállítására, fejlesztésére és terjesztésére.

3. *A bejelentett intézkedés arányossága*

Egy támogatási intézkedés akkor tekinthető arányosnak, ha az egy kedvezményezettre jutó támogatási összeg az érintett gazdasági tevékenység támogatására irányuló cél eléréséhez szükséges minimumra korlátozódik.¹⁷

A médiaágazat jelentős pénzügyi visszaeséséhez képest a bejelentett intézkedés szerinti támogatási intenzitások biztosítják, hogy a támogatás nem haladja meg a cél eléréséhez szükséges minimumot, azaz a hírkiadók hírgyártási és -terjesztési tevékenysége fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges összeget. Az a tény, hogy a támogatás valószínűleg kevesebbet fedez, mint az alternatív kézbesítés tényleges költsége, amely az intézkedés célterületein még a becsült országos átlagköltségnél is magasabb, valamint az, hogy a támogatás mértéke az intézkedés időtartama alatt fokozatosan csökkenni fog, biztosítja a túlkompensáció elkerülését.

¹⁵ Határozat (59)-(60) bekezdései

¹⁶ Határozat (62) bekezdése

¹⁷ Határozat (65) bekezdése

Ezen túlmenően a támogatás kizárólag a nyomtatott újságok terjesztésének többletköltségeit fedezi, amelyeket az ilyen újságok kollektív terjesztési rendszerével nem rendelkező területeken a háztartásokba juttatnak el azokon a napokon, amikor a kézbesítést magasabb példányonkénti áron biztosítják. A támogatás nem haladhatja meg a terjesztett példányonkénti maximális becsült átlagos összeget, függetlenül attól, hogy a fizetett ár még magasabb is lehet.

A fentiek alapján a bejelentett intézkedés keretében nyújtott támogatás arányos.

4. Átláthatóság

A svéd hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a bejelentett intézkedés szövegét és a támogatás kedvezményezettjeire vonatkozó információkat közzéteszik a <https://svenskforfattningssamling.se/> honlapon. Ezért az intézkedés megfelel az átláthatósági követelményeknek.

A támogatás pozitív hatásainak mérlegelése a verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt káros hatások negatív hatásaival szemben

Az állami támogatásoknak általában negatív hatása is lehet, mivel azok a versenyt torzíthatják, és a külföldi versenytársak miatt a tagállamok közötti kereskedelmet is kedvezőtlenül befolyásolhatják. Ahhoz, hogy egy támogatást a Bizottság engedélyezzen, a támogatási intézkedés pozitív hatásainak meg kell haladniuk a negatív hatásokat.

A bejelentett svéd intézkedés kapcsán a Bizottság megállapította, hogy az várhatóan pozitív hatással lesz a hírközlési ágazatra. Ezáltal hozzájárulhat a médiapluralizmus és a szerkesztői függetlenség fenntartásához, illetve fejlesztéséhez is, amelyek a demokratikus társadalom működésének alapvető tényezői.¹⁸

Az intézkedés kifejezetten az előfizetett újságok papíralapú példányainak terjesztésére irányul a távoli, ritkán és nagyrészt idősek által lakott területeken, ahol a szélessávú lefedettség és a digitális készségek általában az országos átlag alatt vannak. A cél az, hogy a lakosság ezen része számára is elérhető legyen a szakmai, szerkesztői minőségű hírtartalom, a nemzeti, regionális és helyi szintű demokratikus folyamatok támogatása, valamint a médiapluralizmus biztosítása.¹⁹

A kedvezményezett kör definiálása a jogszabályban szereplő tisztességes, objektív, előre meghatározott és átlátható kiválasztási kritériumok alapján történik.²⁰

A mérleg negatív oldalát tekintve a Bizottság rámutatott, hogy a hírkiadók támogatása torzíthatja a versenyt és a kereskedelmet a médiapiacra. A svéd hatóságok azonban a bejelentett intézkedést úgy alakították ki, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék az intézkedésből eredő versenytorzulást, és korlátozzák a kereskedelemre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat.

¹⁸ Határozat (72) bekezdés

¹⁹ Határozat (74) bekezdés

²⁰ Határozat (75) bekezdés

A bejelentett intézkedéssel elkerülhető, hogy egyes hírikiadók indokolatlan előnyben részesüljenek. A hírmédia termékek azonban nemzeti jellegükönél fogva általában nagyon korlátozottan képezik határokon átnyúló kereskedelem tárgyát, mivel a híripiacok elsősorban helyi, regionális vagy országos fókuszúak.

A Bizottság értékelése alapján a támogatás arányosnak és jól célzottan tekinthető az általa kezelni kívánt piaci hiányossághoz képest, és mivel csökkenti a hírikiadók postai szolgáltatásoktól való függőségét, miközben ösztönzi a kollektív újságkézbesítési rendszerek nagyobb hatókörét, tompítja a támogatásnak a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt esetleges negatív hatását. Ezen túlmenően a bejelentett intézkedés szükséges és megfelelő a szóban forgó gazdasági tevékenység fejlesztéséhez. Ezért a versenyre gyakorolt általános hatás pozitívnak tekinthető, és a negatív hatások nagyon korlátozottak.²¹

Összegzés

A Bizottság az intézkedés kapcsán megállapította, hogy a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatások korlátozottak. Ezeket ellensúlyozzák a támogatás pozitív hatásai, nevezetesen a hírközlési ágazat gazdasági fejlődésének támogatása, továbbá a médiapluralizmus előmozdításához való hozzájárulás.

A támogatás tehát elősegíti bizonyos gazdasági tevékenységek fejlődését, miközben nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben, ahogyan azt az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja előírja.

A Bizottság ennek megfelelően úgy határozott, hogy nem emel kifogást a támogatással szemben azon az alapon, hogy az az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal.

Összefoglalva elmondható, hogy egy bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás esetében a Bizottság egy adott ágazat gazdasági fejlődésére gyakorolt hatásokon túlmenően vizsgálja az adott intézkedés uniós jognak való megfelelőségét, azon belül is az általános elvek (mint például a diszkrimináció tilalma) érvényesülését. Ezen felül felállítja az intézkedés pozitív és negatív hatásainak mérlegét, utóbbiak körében részletesen és alaposan áttekintve a szükségesség, megfelelőség, arányosság és átláthatóság követelményeinek teljesülését.

²¹ Határozat (77) bekezdés

EGY ÚJABB ALTMARK-FELTÉTELNEK MEGFELELŐ ESET¹

HERCZEG Angéla²

Tárgyszavak: közszolgáltatás, közszolgáltatási ellentételezés, Altmark-feltételek, tengeri szállítmányozás, közbeszerzési eljárás, általános gazdasági érdekű szolgáltatás

Az Európai Bíróság Altmark Trans-ügyben hozott ítélete³ alapján bizonyos közszolgáltatások ellentételezése nem tartalmaz állami támogatást, ugyanis négy feltétel (a továbbiakban: Altmark-feltételek⁴) együttes teljesülése esetén kizárható, hogy a kedvezményezettek versenytársaikkal szemben előnyhöz jutnának.

Nagyon ritkán fordul elő, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) úgy ítéli meg, hogy egy közszolgáltatási kötelezettség ellentételezése megfelel az Altmark-feltételeknek, azonban ennek ellenére az elmúlt két évben két olasz intézkedés esetében is így tett.⁵

¹ A cikk a Phedon Nicolaidis szerző által 2022. március 15-én megjelentetett „Another Altmark Compliant Case!” című cikkét dolgozza fel. <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/another-altmark-compliant-case/>

² A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

³ A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.]

⁴ Az Altmark-ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság megállapította, hogy a közszolgáltatás ellentételezése 4 feltétel együttes teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak. Egyrészt a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie. Másrészt az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani. Harmadszor, az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészében vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és a méltányos nyereségre. Végül, amikor egy adott esetben a közszolgáltatás kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek a legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerültek.

⁵ Az Európai Bizottság C(2020) 1108. final számú, 2020. március 2-i, az Olaszország által az Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar és Toremar hajózási társaságok (Tirrenia-csoport) részére nyújtott C 64/99. (korábbi NN 68/99.) számú állami támogatásról hozott határozata <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1411&from=EN>, valamint az Európai Bizottság C(2022) 4271. final számú, 2021. június 17-i, SA.32014., SA.32015., SA.32016. (2011/C) (korábbi 2011/NN) számú intézkedésekről hozott határozata (a továbbiakban: Határozat), amely a cikk tárgyát is képzí. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0348&from=HU>

E kettő közül a frissebb, 2021. évi 4271. számú határozatban (a továbbiakban: Határozat) szereplő intézkedés alapján Olaszország és annak Toszkána régiója támogatást nyújtottak egy, a tengeri kereskedelmi ágazatban működő vállalat, a Toscana Regionale Marittima S.p.A. (a továbbiakban: Toremar), majd annak későbbi felvásárlója, a Moby S.p.A. (a továbbiakban: Moby) részére.

A Toremar eredetileg az olasz állam tulajdonában álló Tirrenia-csoporthoz tartozott, és tengeri szállítási szolgáltatásokat nyújtott az Olaszországgal 1991-ben kötött különálló közszolgáltatási szerződés alapján. Ezen eredeti szerződés célja az volt, hogy garantálja a tengeri szállítási szolgáltatások járatsűrűségét és megbízhatóságát. E szolgáltatások többsége a szárazföldi Olaszországot kötötte össze Szicíliával, Szardíniával és más kisebb olasz szigetekkel.⁶

2010-ben született döntés a Toremar privatizációjáról. Ennek érdekében Toszkána régió ajánlati felhívást tett közzé a cég értékesítése, illetve közszolgáltatási kötelezettségeknek meghatározott tengeri útvonalakon történő teljesítésében álló közszolgáltatásért járó kompenzáció odaítélése tárgyában.⁷ A közbeszerzési eljárásban adott nyertes ajánlatát követően 2012-ben a Moby lett a Toremar új tulajdonosa, és ezzel együtt 12 évig a közszolgáltatási kötelezettség ellátásáért is felelőssé vált.

A Határozat a Toremar társaságra vonatkozik, és több, az ügyben felmerülő intézkedést vizsgál, amelyek többek között a közszolgáltatásért járó ellentételezéssel, a szerződések meghosszabbításával és a kikötési elsőbbséggel⁸ kapcsolatosak.

I. intézkedés: a Toremar és az állam közötti szerződés meghosszabbítása, amely felmentette az elsőbbségi kikötési díj megfizetése alól

Olaszország a Toremart bízta meg az eredeti, majd a meghosszabbított közszolgáltatási szerződésben is a tengeri szállítási szolgáltatások ellátásával. Az eredeti szerződés megkötésére közbeszerzési eljárás alapján került sor, azonban annak lejárta után az olasz állam pusztán meghosszabbította a már hatályos szerződést, új közbeszerzést már nem írt ki, ezáltal feljogosította az előre meghatározott szolgáltatót arra, hogy továbbra is kompenzációban részesüljön a közszolgáltatási kötelezettség ellátásáért.⁹

⁶ Határozat (16) bekezdés

⁷ Határozat (56) bekezdés

⁸ Egy olasz törvény alapján a szigetekkel való területi folytonosság garantálása érdekében és a közszolgáltatási kötelezettségeikre is figyelemmel a korábbi Tirrenia-csoport vállalatai, ideértve a Toremart is, megtartják a hozzájuk rendelt kikötőhelyeket és az elsőbbségi helyüket az új résidők kiosztásánál.

⁹ Határozat (174) bekezdés

Tekintettel arra, hogy a szerződések meghosszabbításakor Olaszország sem közbeszerzési eljárást nem folytatott le, sem pedig költségelemzést¹⁰ nem végzett el, mielőtt a Toremar újból megbízta volna a közszolgáltatási kötelezettségekkel, nem garantálta, hogy a közösségnek azt a közszolgáltatót válassza ki, amely a legkevesebb költséggel tudja nyújtani a szolgáltatást. Így a Bizottság elsődleges álláspontja szerint az intézkedés nem felelt meg a negyedik Altmark-feltételnek, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében a kompenzáció állami támogatásnak minősül, mivel a meghosszabbított szerződések gazdasági előnyhöz juttatták a Toremar.

A fentiekén túl a cég nem csak a közszolgáltatási kötelezettségért járó ellentételezésre vált jogosulttá, de Olaszország mentesítette őt az elsőbbségi kikötési díj megfizetése alól is. Ezáltal nem csak egyértelmű pénzügyi előnybe került a versenytársaival szemben¹¹, de a közszolgáltatást igénybe vevők is előnyben részesíthetik azt a közszolgáltatót, amely ezen intézkedés kedvezményezettje, mivel az feltételezhetően rövidebb menetidőt garantál a gyorsabb kikötés miatt.¹²

II. intézkedés: Az új közszolgáltatási szerződés Toremar üzleti tevékenységével kapcsolatos odaítélése a Moby/Toremar részére

Annak megállapítása érdekében, hogy az új közszolgáltatási szerződés és a Toremar üzleti tevékenységének egyben való odaítélése gazdasági előnyt jelentett-e a cég új tulajdonosának (Moby), a Bizottságnak meg kellett vizsgálnia, hogy ez az intézkedés megfelelt-e a négy Altmark-feltételnek.

Az első Altmark-feltétel: Meghatározás és megbízás

A kedvezményezett vállalkozásnak rendelkeznie kell a meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel, amelyek teljesítéséért ő felel, ugyanis ez biztosítja a megfelelő átláthatóságot, illetve megakadályozza, hogy a tagállamok utólagosan határozzanak meg egyéb kötelezettségeket.¹³

¹⁰ A Bizottság azt kifogásolta, hogy Olaszország nem tudta alátámasztani, hogy a Toremarnak fizetett kompenzáció mértékét azon költségek alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez szükséges szállítási eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásoknál e kötelezettségek teljesítésekor felmerültek volna.

¹¹ Ugyanis például a várakozási idő csökkenéséből eredendően csökkent az üzemanyagköltsége és/vagy növelheti a bevételeit, mivel több üzletet tud lebonyolítani, illetve bizonyos időpontokban nagyobb a kereslet az utasok részéről.

¹² Határozat (178) bekezdés

¹³ Ambrusz, Ákos és Bartucz, Zoltán és Gyürkés, Anita és Hargita, Eszter és Kulin-Pintér, Veronika és Nyikos, Györgyi és Staviczky, Péter (2018) Állami támogatások. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. ISBN 978-615.5920-28-8 446. o.

Azonban annak nincs egységes és pontos meghatározása, hogy mely szolgáltatások minősülnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak¹⁴, így ezt a nemzeti hatóságok jogosultak eldönteni.¹⁵ A kabotázs területén azonban uniós jogszabályok határozzák meg a közszolgáltatási kötelezettségeket, illetve azt, hogy amennyiben egy tagállam közszolgáltatási szerződést köt vagy közszolgáltatási kötelezettséget ró ki, akkor azt az összes közösségbeli hajótulajdonossal szemben megkülönböztetésmentesen kell megtenniük.

Annak megállapítása érdekében, hogy az intézkedés megfelel-e az első Altmark-feltételnek, a Bizottság egy háromlépcsős értékelést végzett. Ennek során azt ellenőrizte, hogy fennállt-e tényleges közszolgáltatási igény (első és második lépcső), valamint azt, hogy az intézkedés szükséges és arányos volt-e (harmadik lépcső). A Bizottság a következőket vizsgálta meg:

- a) Fennállt-e a **felhasználói kereslet**?
- b) Ezt a keresletet a hatóságok által előírt ilyen értelmű kötelezettség hiányában a piaci szereplők nem tudták volna-e kielégíteni (**a piaci hiányosság megléte**)?
- c) Pusztán a közszolgáltatási kötelezettségek előírása¹⁶ nem volt-e elegendő e hiányosság orvosolásához (**a legkevésbé ártalmas megközelítés**)?¹⁷

A felhasználói kereslet tekintetében Olaszország megbízható statisztikai adatokkal bizonyította, hogy erős és állandó kereslet volt a Toremar szolgáltatásai iránt.

A piaci hiányosságot illetően a Bizottság azt vizsgálta, hogy a többi kompszolgáltató által kínált szolgáltatások hasonlóak voltak-e a Toremar szolgáltatásaihoz. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a megbízás időpontjában a többi piaci szereplő nem lett volna képes közszolgáltatási igények kielégítésére, hiszen a legtöbb útvonalon a Toremar volt az egyetlen szolgáltató, így a folytonosság, a rendszeresség, a kapacitás és a minőség tekintetében is a cég tudta a legjobb szolgáltatást nyújtani.¹⁸

Azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés a legkevésbé káros megközelítés volt-e, a Bizottság megjegyezte, hogy Olaszország úgy döntött, hogy egyetlen szolgáltatóval (a Toremarral) köt közszolgáltatási szerződést ahelyett, hogy közszolgáltatási kötelezettséget írna elő a szóban forgó útvonalak kiszolgálásában érdekelt valamennyi szolgáltató számára.¹⁹

¹⁴ Általános gazdasági érdekű szolgáltatás: az EUMSZ 14. cikke és 106. cikk (2) bekezdése által is használt kifejezést, fogalmat azonban nem találunk, a tartalom meghatározásához pedig a Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlatát lehet alapul venni: olyan gazdasági természetű szolgáltatásokra vonatkozik, amelyeket a tagállamok, illetve a Közösség az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségekként definiálnak (például postai szolgáltatás, városüzemeltetés)

¹⁵ T-309/04 TVI2-eset [EBHT 2008, II-2935. o.] 113. pont

¹⁶ Olaszország választhatta volna az a megoldást is, hogy a szóban forgó útvonalak kiszolgálásában érdekelt valamennyi szereplőre közszolgáltatási kötelezettséget ró.

¹⁷ Határozat (193) bekezdés

¹⁸ Határozat (203) bekezdés

¹⁹ Határozat (208) bekezdés

Az Olaszország által nyújtott információk alapján a Bizottság elfogadta, hogy a felhasználói igényeket nem lehetett volna kielégíteni közszolgáltatási kötelezettség előírásával, hiszen több útvonalon a Toremar az egyetlen szolgáltató, illetve amelyik útvonalon lett is volna másik szolgáltató, ott sem tudta volna más megfelelően ellátni a közszolgáltatás kötelezettséget. Továbbá a legtöbb útvonal üzemeltetése elő- és utószezonban veszteséges, így a közszolgáltatási kötelezettség ellátása csak megfelelő ellentételezés fejében volt elvégezhető.

Ezek miatt a Bizottság elfogadta, hogy szükség volt a közszolgáltatási szerződés megkötésére a Toremarral.

A Bizottság azt is vizsgálta, hogy a Toremart egyértelműen meghatározott közszolgáltatási kötelezettségekkel bízták-e meg. Mivel az Olaszország és a Toremar közötti közszolgáltatási szerződés tartalmazta a kötelezettségeket, azoknak területi és időbeli hatályát, az ellentételezés számításának módját, valamint a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizetésére vonatkozó rendelkezéseket is, ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az első Altmark-feltétel teljesül. Ezen felül azt is elfogadta a Bizottság, hogy a kikötési elsőbbség ahhoz volt szükséges, hogy a Toremar rendszeres és pontos szolgáltatást tudjon nyújtani.

A második Altmark-feltétel: A kompenzáció előre meghatározott paraméterei

A közszolgáltatási szerződés ennek a feltételnek is megfelelt, ugyanis tartalmazta az ellentételezés számításának módját, így el lehetett kerülni, hogy a Toremar kedvezőbb piaci helyzetbe kerüljön a versenytársaival szemben.²⁰

A harmadik Altmark-feltétel: A kompenzáció mértéke

E feltétel szerint a közszolgáltatási kötelezettségért kapott kompenzáció nem haladhatja meg az azzal kapcsolatban felmerülő költségeket, figyelemmel a bevételekre és az ezekből a kötelezettségekből származó észszerű nyereségre. Az azonban, hogy mi tekinthető észszerű nyereségnek, nincs egyértelműen meghatározva.

A Bizottság 2012/21/EU határozata szerint²¹ észszerű nyereség alatt az a tőke megtérülési ráta értendő, amely alapján egy átlagos vállalkozás eldönti, hogy a megbízás teljes időtartama alatt nyújtani fogja-e az általános gazdasági érdekű szolgáltatást, figyelembe véve a kockázat szintjét. A kockázat szintje függ az érintett ágazattól, a szolgáltatás típusától és az ellentételezési mechanizmus jellemzőitől.²²

²⁰ Határozat (212)-(215) bekezdései

²¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat

²² Határozat (217) bekezdés

Ezek fényében a Bizottság 2012-ben kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a Toremar nyeresége valóban ésszerű volt-e, ugyanis a cég az államtól rögzített kockázati prémiumot kapott, ami azt jelenti, hogy a viselt kockázatokért cserébe (például infláció, fogyasztói árindex változása) a közszolgáltató pénzügyi támogatásban részesült. Csakhogy a Toremar a szerződésnek köszönhetően nem viselt ezzel arányos kockázatot, ugyanis kérelmezhetette, hogy a kockázatokból eredő költségeit az állam megtérítse, ami folyamatos árkorrekciót jelentett számára.²³

Olaszország azonban később jelezte a Bizottság számára, hogy a Toremar továbbra is viselte bizonyos kockázatok terhét, mint például a hitelfelvételi- és személyzeti költségeket, illetve az egyéb követelményeknek való megfelelést. Ezen felül a cég hiába nyújthatott be kiigazítás iránti kérelmet, az korántsem hagyták automatikusan jóvá, ezzel ösztönözve a Toremart arra, hogy szolgáltatásait továbbra hatékonyan és a közösség számára a legkevesebb költséggel lássa el.²⁴

A hivatalos vizsgálat végére a Bizottság megbizonyosodott arról, hogy a Toremar részére nyújtott kompenzáció nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése során felmerülő költségek fedezéséhez szükséges mértéket, így a harmadik Altmark-feltétel is teljesült.

Negyedik Altmark-feltétel: Nyílt, megkülönböztetésmentes kiválasztás

A negyedik feltétel abban az esetben teljesül, ha a közszolgáltatási kötelezettség kedvezményezettjét olyan közbeszerzési eljárás keretében választják ki, amely garantálja, hogy az a szolgáltató nyerjen, amely a közösségnek a legkevesebb költségen tudja nyújtani a szolgáltatást. Amennyiben közbeszerzési eljárásra nem kerül sor, akkor a kompenzáció mértékét úgy kell megállapítani, hogy alapul veszik egy másik, hatékonyan működő vállalkozásnál felmerült költségeket.²⁵

1. A közbeszerzési eljárás versenyen alapuló és átlátható jellege

A Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló 2016. évi közleménye²⁶ szerint egy kiválasztási eljárás akkor minősül versenyen alapulónak, ha például a közbeszerzési eljárást megfelelően tették közzé, az információkhoz minden pályázó könnyen hozzáférhetett, az ajánlattevőknek elegendő idő állt rendelkezésükre, egyértelműek voltak a kiválasztási feltételek, valamint a kiválasztási eljárás is átlátható volt.

²³ Határozat (218) bekezdés

²⁴ Határozat (223) bekezdés

²⁵ Határozat (231)-(236) bekezdései

²⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.).

Az olasz állam által kiírt közbeszerzési eljárásra 11 érdeklődő jelentkezett, és a Bizottság az ügyben hozott határozata 238-250. pontjaiban részletesen kifejti, hogy az eljárás versenyen alapulónak minősült, és így mind a 11 ajánlattevőnek egyenlő esélye volt elnyerni a közbeszerzést.²⁷

2. *A közbeszerzési eljárás megkülönböztetésmentes jellege*

A kiválasztási eljárásnak és a kiválasztási kritériumoknak egyaránt megkülönböztetésmentesnek kell lenniük annak érdekében, hogy az eljárás összhangban legyen a piaci feltételekkel.

A közbeszerzési eljárás az ajánlattevőkkel szemben egyetlen feltételt határozott meg, mégpedig azt, hogy képeseknek kell lenniük a „*tengeri szállítási szolgáltatás folyamatoságának biztosítására*”. A Bizottság szerint ez a feltétel objektív volt, valamint minden ajánlattevő tisztában volt ezzel a kötelezettséggel, ezért az eljárás ennek a feltételnek is megfelelt.²⁸

3. *Annak garantálása, hogy a közösségnek legkevesebb költséggel nyújtják a szolgáltatást*

A Bizottság 2012/21/EU határozata szerint a legalacsonyabb ár és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat is megfelel a legkisebb költség követelménynek. Jelen esetben a problémát az okozta, hogy a Toremar Mobynek történő eladása és a közszolgáltatási szerződés megkötése egy eljárásban zajlott le.

A közbeszerzési eljárás tárgyát a Toremar üzletágához kapcsolt új közszolgáltatási szerződés, és nem pedig maga a közszolgáltatási kötelezettség képezte. Olaszország a Toremar üzleti tevékenységének eladási árát rögzítette (független szakértő által végzett értékelés alapján), és az nem képezte alku tárgyát, így a szolgáltatási szerződésre érkezett ajánlatok versenyeztek, amelyekből Olaszország a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot választotta, ahol az ár 20 pontot, a minőség 70 pontot ért, míg a további szolgáltatások 10 pontos súllyal szerepeltek.²⁹

Olaszország egy olyan szolgáltatót keresett, amely magas minőségi színvonalon nyújtaná a szolgáltatást. Éppen ezért arra kérte fel az ajánlattevőket, hogy nyilatkozzanak a hajóik átlagos életkoráról, a kapacitásukról, valamint a fogyatékossgal élő utasok számára biztosított berendezéseikről. Ezek a minőségi kritériumok szorosan kapcsolódnak a közszolgáltatási kötelezettséghez, és hozzáadott értéket képviselnek, ezért a Bizottság úgy ítélte meg, hogy Olaszország tényleges versenyt teremtett, hogy a közösségnek a lehető legkevesebb költséggel szerezze be a szolgáltatást.³⁰

Az eljárás következő fázisában két ajánlattevő, a Toscana di Navigazione S.r.l. és a Moby maradt versenyben, előbbinél azonban az értékelési szakaszban következetlenségeket tártak fel,

²⁷ Határozat (237)-(250) bekezdései

²⁸ Határozat (251)-(254) bekezdései

²⁹ Határozat (256) bekezdés

³⁰ Határozat (258) bekezdés

ezért kizárták. A szerződést így végül a Mobynek ítélték oda, és ezáltal automatikusan vonatkozott rá a közszolgáltatás folyamatosságának garantálására vonatkozó követelmény, valamint a Toremar kikötési elsőbbség jogát is megkapta. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a Toremar üzleti tevékenységének az új közszolgáltatási szerződéssel és a kikötési elsőbbség odaítélésével való összekapcsolása magasabb árat eredményezett, mintha az eszközöket és a szerződést külön értékesítették volna.³¹

Ennek egyik oka, hogy a Toremar üzleti tevékenysége kizárólag közszolgáltatás nyújtására terjedt ki, tehát minden hajóját erre a célra használták. A Bizottság úgy vélte, hogyha a Toremar magáneladóként mindegyik hajóját értékesítette volna, még akkor sem kapott volna érték annyi pénzt, mint akkor, ha a közszolgáltatással együtt hirdeti meg azokat. A hajók állapota miatt ugyanis az érték kapott ellenérték töredéke lett volna a közszolgáltatással együtt történő értékesítésen kialakult árak. Azzal, hogy a közszolgáltatási kötelezettség is átszállt velük az új tulajdonosra, sokkal magasabb áron került sor az értékesítésre.³²

Továbbá, hogyha a közszolgáltatási kötelezettséget külön eljárás keretében hirdették volna meg, akkor sem valószínűsíthető, hogy az új közszolgáltató rendelkezik elegendő számú és megfelelő műszaki állapotú hajóval, amelyeket rögtön munkába tudott volna állítani. Így vagy a szolgáltatás folytonossága nem lett volna garantálható, vagy pedig más útvonalról kellett volna átirányítani hajókat, ami pedig azzal járt volna, hogy a korábbi használatukból eredő bevétel kiesik.³³

A Bizottság ezért arra az álláspontra jutott, hogy a hajók és az új közszolgáltatási szerződés egyidejű eladása révén magasabb ár volt elérhető, ezen felül megállapítható, hogy Olaszország nem szabott olyan feltételeket, amelyek lenyomták volna az árat, vagy amelyeket egy magáneladó nem írt volna elő.

A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az új közszolgáltatási szerződés megkötésének és a Toremar eladásának egyidejű lebonyolítása biztosította, hogy a közösség számára a legkevesebb költséggel nyújtsák a közszolgáltatást. Következésképpen a jelen ügyben teljesült a negyedik Altmark-feltétel is.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált esetben az Altmark-ügyben hozott négy feltétel teljesült, a Bizottság megállapította, hogy a Toremar nem részesült gazdasági előnyben, és így a cég üzleti tevékenységével és kikötési elsőbbséggel kapcsolt közszolgáltatási szerződés Moby/Toremar részére történő odaítélése nem minősült állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében.

³¹ Határozat (262) bekezdés

³² Határozat (263) bekezdés

³³ Határozat (264) bekezdés

RECENZÍÓ¹ – SASHA-LEE STEPHANIE AFRIKA²: A DÉL-AFRIKAI ÁLLAMI TULAJDONÚ VÁLLALATOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSA – EGY ÁTFOGÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKAI SZÜKSÉGESSÉGE³

BALÁZS Tamás⁴

Tárgyszavak: Dél-Afrikai Köztársaság, állami tulajdonú vállalat, állami támogatás, versenyjog, regionális gazdasági közösség, jogelmélet, piactorzító hatás, vállalatirányítás, privatizáció

A recenzió témáját a dél-afrikai Stellenbosch University jogi karának égisze alatt született doktori disszertáció adja, melyet alapvetően az hívott életre, hogy a Dél-Afrikai Köztársaság ellenőrizetlen módon nyújt állami támogatást olyan állami vállalatoknak, amelyeknek vannak vagy lehetnek piaci versenytársai. A rosszul irányított és pénzügyileg instabil állami vállalatoknak nyújtott állandó jellegű és szinte korlátlan állami támogatás pedig több ponton is súlyos következményekkel jár.

Először is csökkenti az egyéb fejlesztési célokra, például oktatásra és egészségügyre rendelkezésre álló állami forrásokat. A közpénzek állami vállalatoknak történő korlátlan folyósítása mind azt indukálja, hogy bizonyos állami vállalatok tartós függésbe kerülnek a központi forrástól, és épp ezért meg sem próbálnak más megoldást találni pénzügyeik rendezésére. Az állami támogatás e formájával szembeni növekvő elégedetlenséget tökéletesen mutatják a dél-afrikai médiában fel-felbukkanó szalagcímek is, mint például „Az állami vállalatok viszik sírban a Dél-Afrikai Köztársaságot”.⁵

Másodszor, az állami vállalatok állami támogatása torzítja a szabad és tisztességes versenyt a Dél-Afrikai Köztársaságban, mivel sok állami vállalatnak potenciális versenytársai vannak

¹ Jelen recenzió – a műfaj sajátosságának jellegéből adódóan – szakirodalmi hivatkozásokat nem tartalmaz, teljes egészében a recenzeált értekezésre támaszkodik, mely online elérhető: <https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/108193>

² Sasha-Lee Stephanie Afrika jelenleg a dél-afrikai Stellenbosch University jogi karának óraadó tanára, szakterülete a versenyjog, fókuszterületei pedig Dél-Afrika, Brazília és India.

³ A recenzeált mű adatai eredeti nyelven: Afrika, Sasha-Lee Stephanie (Stellenbosch: Stellenbosch University, Faculty of Law). State aid to state owned enterprises in South Africa: The need for a comprehensive State aid policy – A competition law inquiry (2020. március)

⁴ A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (a továbbiakban: TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos állásponjtjának.

⁵ Financial Week (2016. szeptember 29.)

vagy lennének. Voltaképp a disszertáció középpontjában az állami vállalatok állami finanszírozásának ez a torzító hatása áll, amelynek kiküszöbölésére megpróbál megoldást találni.

Potenciális versenytársak a közelmúltban gyakran fordultak a dél-afrikai bíróságokhoz a hatályos versenyjog megsértése miatt, ám a jelenlegi versenytörvények nem foglalkoznak a versenytorzító hatás kiváltó okával. Ezért javasolja a disszertáció a hatályos versenyjog megreformálását az állami támogatási szabályozás beemelésével. Ugyanakkor megkérdőjelezi, hogy egy európai uniós mintára megalkotott állami támogatási rendszer vajon teljes mértékben megfelelő lenne-e a Dél-Afrikai Köztársaságban, tekintve az afrikai piacgazdaság európaiktól lényegesen eltérő mivoltát.

A disszertáció keletkezésének körülményei

A faji elkülönítésen alapuló rendszer (a továbbiakban: apartheid rendszer) megszűnése az 1990-es évek elején a Dél-Afrikai Köztársaság történelmének egyik legmeghatározóbb pillanata volt, amely az ország gazdasági elszigetelődésének végét is jelentette a világgazdaságba való tényleges bekapcsolódással. Az addigi rendszer felszámolásával a dél-afrikai kormánynak egyrészt lehetősége, másrészt kötelessége volt megteremteni a jogi egyenlőséget és biztonságot. Olyan jogszabályokat alkotott, amelyeknek egyaránt alanyai a természetes és jogi entitások, így például a vállalatok is. Ennek érdekében a jog számos területén teljesen át kellett dolgozni a meglévő szabályokat, kezdve a diszkriminatív apartheid törvények kigyomlálásával, és olyan változtatások szükségességét is figyelembe véve, amelyek a szankciók által sújtott gazdaságot voltak hivatottak hozzáigazítani a globális trendekhez.

Ez utóbbira példa az 1998. évi LXXXIX. számú dél-afrikai versenytörvény (a továbbiakban: Versenytörvény), melynek célja a szabad és tisztességes piac megteremtése a vállalkozások közötti verseny előmozdításával és fenntartásával az országon belül. A Versenytörvény a versenyellenes magatartás tekintetében minden cégre egyformán vonatkozik, függetlenül attól, hogy az magán- vagy állami tulajdonban van-e. Ugyanakkor az állami tulajdonú vállalkozásokkal kapcsolatban van egy olyan szempont, amelyre nem terjed ki az alkalmazása, holott az jelentős hatással lehet a szabad és tisztességes versenyre, illetve komoly aggodalomra adhat okot az állami vállalatok piaci versenytársai számára. Mivel az apartheid rendszer idején alkalmazott diszkriminatív intézkedések óriási egyenlőtlenséget teremtettek a Dél-Afrikai Köztársaságban, a kormánynak aktívan részt kellett vennie a gazdasági egyenlőtlenségek kezelésében. Ebből kifolyólag a kormány az állami tulajdonú vállalatokat a mai napig eszközként használja fel fejlesztési céljai eléréséhez. Ez a gyakorlatban úgy manifesztálódik, hogy a dél-afrikai állami vállalatok, amelyek aktív piaci szereplők, korlátlan mértékben támaszkodhatnak az állam pénzügyi támogatására, még akkor is, ha arra a rossz vállalatirányítás, vagy a mélyen gyökerező korrupció miatt van szükség. Ez a fajta „biztonsági háló” egyértelműen versenytorzító hatással bír, így sokak szerint elérkezett az idő, hogy az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatásokat bizonyos fokú ellenőrzésnek vessék alá az egyenlő versenyfeltételek megteremtése érdekében.

Ugyanakkor megjegyzendő egy sajnálatos tény – mert az afrikai példák ezt mutatják a gyakorlatban –, hogy az állami vállalatok privatizációja nem mindig a legjobb megoldás, mivel ellenkező esetben veszélybe kerülhet az alapvető szolgáltatások nyújtása és áruk mozgása a szegényebb rétegek felé.

A felhasznált elemzési módszerek, források és adatok jellemzői; a felhasználás szakszerűsége

A disszertáció igyekszik feltárni az uniós állami támogatások szabályaihoz kötődően azokat a fontos tanulságokat, amelyek potenciálisan alkalmazhatók lennének a dél-afrikai állami támogatások rendszerére. Örvendetes, hogy arra is rámutat, nem valószínű, hogy a mindenkori dél-afrikai vezetés teljesen feladná szuverén jogkörét ezen a területen, hiszen sokszor az államilag támogatott vállalatokat használja fel politikai céljai eléréséhez és érvényesítéséhez.

Ugyanakkor a szerző javasol olyan intézkedéseket is, melyekkel egyensúlyban tartható a versenyképes piacok iránti igény a dél-afrikai állami tulajdonú vállalatok számára előirányzott kulcsfontosságú fejlesztési és társadalmi-gazdasági szereppel. Továbbá elismeri, hogy állami támogatás nélkül az állami vállalatok nem lennének képesek hatékonyan teljesíteni közfeladataikat.

Módszertanát tekintve a disszertáció alaposan átgondolt és kidolgozott, számos témát vesz górcső alá: az állami tulajdonú vállalatok történetét és fejlődését, valamint folyamatos fennállásuk indoklását; a versenyjog elemzését az uniós rezsimben és Dél-Afrikában, valamint annak alkalmazhatóságát az állami vállalatok tekintetében; az állami támogatások rendszerét az Európai Unióban és a vonatkozó uniós szabályok ismertetését; az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatás lehetséges torzító hatását a Dél-Afrikai Köztársaság versenykörnyezetében.

A szerző pontosan tudja, hogy az átfogó elemzéshez a fókusz folytonos megtartása mellett multidiszciplináris megközelítés szükségeltetik. Éppen ezért a politikatudomány, a közgazdaságtan és a jogtudomány területéről származó tudományos munkákat is figyelembe vesz vizsgálódása során, melynek középpontjában mindvégig a versenyjog, az állami támogatási jog, az állami tulajdonú vállalatok hazai (értsd dél-afrikai nemzeti jogi) és nemzetközi jogi területei, valamint az ezekhez kapcsolódó jogszabályok állnak.

A disszertáció szerkezete, rövid tartalmi ismertetése, a kutatás elméleti alapjai

A *disszertáció első része* az európai színteret veszi górcső alá. Ehhez bemutatja és vizsgálja az uniós állami támogatási szabályokat, illetve azok versenyhez való viszonyát, miközben az EU elsődleges és másodlagos jogforrásaira fókuszál. Ezek közé tartoznak a különböző uniós szerződések állami támogatásokkal foglalkozó rendelkezései, az Európai Bizottság által az állami támogatásokról kiadott iránymutatások, rendeletek és határozatok, az Európai Unió Bíróságának állami támogatásokkal és versenyjoggal kapcsolatos ítélezési gyakorlata, valamint a tagállami versenyhatóságok hozzájárulása az uniós állami támogatási rezsimhez.

Ugyanezen részben a disszertáció a dél-afrikai állami vállalatokat és a dél-afrikai versenyjog szerepét vizsgálja az állami vállalatokra vonatkozóan, számos dél-afrikai és nemzetközi forrást felölelve. Ezek körébe tartozik a téma kapcsán rendelkezésre álló széles körű tudományos munka, a versenyjog és versenypolitika, az állami tulajdonú vállalatok működésével foglalkozó felhatalmazó jogszabályok, az állami tulajdonú társaságokkal foglalkozó egyéb alapszabályok, valamint a Dél-afrikai Versenybizottság, a Dél-afrikai Versenybíróság, a Dél-afrikai Versenyügyi Fellebbviteli Bíróság és más dél-afrikai felsőbb bíróságok vonatkozó határozatai, mint a Dél-afrikai Legfelsőbb Bíróság, a Dél-afrikai Legfelsőbb Fellebbviteli Bíróság és a Dél-afrikai Alkotmánybíróság tartományi osztályai.

Az afrikai kontinens három vezető regionális gazdasági közösségében [a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS), a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) és a Kelet- és dél-afrikai Közös Piac (COMESA)] is a vizsgálat tárgyát képezi a versenyjogi szabályozás, mert a szerző szerint csak így állapítható meg, hogy lehetséges-e az állami támogatások ellenőrzési rendszere a regionális gazdasági közösség számára, amelynek a Dél-Afrikai Köztársaság az egyik (vezető) tagállama. Ez a rész olyan elsődleges forrásokra támaszkodik, mint az említett gazdasági közösségek alapító szerződésai, nyilatkozatai, megállapodásai és az ECOWAS, a SADC és a COMESA tagállamai közötti egyetértési nyilatkozatok.

A *disszertáció második része* az állami tulajdonú vállalatok eredetének, természetének, valamint kormányzati szerepének feltárásával kezdődik. Itt a szerző kitér az állami vállalatok szerepére az egyes EU-tagállamokon belül, mellyel azt kívánja bemutatni, hogy a fejlett világ országaiban ezek a vállalatok egykor ugyan meghatározó piaci szereplők voltak, de manapság már a gazdasági növekedés hajtóereje a piaci szereplők közötti szabad és tisztességes verseny. A szerző ugyancsak górcső alá veszi a németországi, franciaországi és egyesült-királyságbeli állami tulajdonú vállalatok szerepét a második világháborút követő időszaktól. A három ország kiválasztása némileg önkényesnek tűnik, mert a szerző legerősebb érve az, hogy – a disszertáció megírásakor – valamennyien EU tagállamok, és ezzel együtt versenyjogi rendszereik kulcsfontosságú része az uniós állami támogatási rezsim, mely voltaképp a világ egyetlen átfogó állami támogatási ellenőrzési rendszere. E vizsgálódás ugyanakkor érdekes és informatív, hiszen feltárja azokat a különbségeket, hogy ezek az országok miként használták fel az állami tulajdont (ha egyáltalán használták) gazdaságaik újjáépítésére a második világháború után. A második rész az apartheid rendszer vége óta működő legjelentősebb dél-afrikai állami vállalatok bemutatásával zárul, kitérve a dél-afrikai gazdaságban betöltött szerepükre.

A *disszertáció harmadik része* gyakorlatilag egy jogelméleti értekezés. Deskriptív jellegéből adódóan bemutatja, mi a versenyjog, miért fontos, illetve próbálja cizellálni annak célját, funkcióját és jelentőségét az állami vállalatok tükrében. Messziről indít, mert a leírás a gazdasági verseny történeti áttekintésével kezdődik, majd a versenyjog, mint a verseny védelmét szolgáló intézkedés elemzésével folytatódik. Annyira átfogó, hogy az Amerikai Egyesült Államok vonatkozásába is megvizsgálja a modernkori versenyjog megszületését, illetve annak az állami vállalatokra való alkalmazhatóságát, majd kitér az Európai Unión belüli hatályos versenyjogi szabályozásra, és arra, hogy az előző fejezetben kiválasztott három tagállam a joghatóságuk

szerint miként érvényesíti a versenyjogi szabályokat. A fejezet a Dél-afrikai Köztársaság hatályos versenyjogi rezsimjének bemutatásával zárul.

A *disszertáció negyedik része* az uniós állami támogatási rezsimet írja le. Azt vizsgálja, hogy az állami támogatások szabályozása hogyan segíti elő a vállalkozások közötti versenyt. Ehhez kitér az állami támogatási szabályok megalkotásának körülményeire és elemzi, hogy a rezsim létrehozására miért volt szükség a II. világháború után az 1951-ben létrejött Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) valamint az 1957-ben alapított Európai Gazdasági Közösség (EGK) számára. A szerző az uniós állami támogatások rendszerének eljárási szabályait is górcső alá veszi és világossá teszi, Európában valós igény mutatkozott arra, hogy létrehozzanak egy állami támogatási rezsimet. Szó esik az uniós állami támogatási szabályok érvényesítéséről és az e szabályok alóli mentességekről is. A fejezet pedig az állami támogatások EU-n kívüli ellenőrzésének tárgyalásával zárul, különös tekintettel az Amerikai Egyesült Államok és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) gyakorlatára.

A *disszertáció ötödik része* ismerteti azokat az okokat, amelyek érvként szolgálhatnak amellett, hogy a Dél-Afrikai Köztársaságban szükség lenne az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó szabályok megalkotására bizonyos állami támogatások és egyes állami vállalatok tekintetében. Bemutatja, hogy a dél-afrikai versenyjog jelenleg milyen mértékben alkalmazandó az állami vállalatokra, és feltárja, hogy a jelenlegi rendszer milyen szabályozási hiányosságokkal küszködik. A fejezet ismerteti az állami támogatási szabályok lehetséges előnyeit és nehézségeit az országban. Mivel a Dél-Afrikai Köztársaság a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) – talán legjelentősebb – tagállama, szükséges lehet, hogy az esetleges új versenyszabályok hatását a Közösségen belül is vizsgálják. Itt tisztázza a szerző, hogy az általa későbbiekben javasolt rezsim kizárólag az országra és nem az egész Közösségre vonatkozna. Az összehasonlítás és az átfogó elemzés megteremtése céljából a *disszertáció* kitér a Kelet- és dél-afrikai Közös Piac (COMESA) és a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (ECOWAS), a két másik afrikai regionális gazdasági közösség által alkalmazott versenyszabályok vizsgálatára is. A fejezet egy javaslattal zárul arra vonatkozóan, hogy mely szervezetekre és milyen állami finanszírozási formákra kellene alkalmazni az állami támogatási szabályokat, valamint hogy a dél-afrikai versenyhatóság milyen szerepet tölthetne be a versenyre esetlegesen káros állami támogatások értékelésében.

A *disszertáció hatodik része* összefoglalja a tanulmány eredményeit. Kifejti, hogy a dél-afrikai döntéshozóknak miért kell komolyan fontolóra venniük az állami támogatások ellenőrzési rendszerének megalkotását és az azok mentén alkalmazandó szabályok végrehajtását. Ezután a szerző egy lehetséges tervezetet tár elénk, amelyben azt vázolja, hogyan kell(ene) kinéznie egy ilyen szabályozási rendszernek. A fejezet tehát egy olyan szabályozási tervvel zárul, amelyre a kormány jogalkotási megoldásként tekinthetne, mivel az a szerző szerint elősegíthetné a szabad és tisztességes versenyt, illetve reflektálna a tágabb értelemben vett gazdaságra és a kormány fejlesztési céljaira, melyekre a jelenlegi állami támogatások a potenciális versenytorzító hatás miatt reális veszélyt jelenthetnek.

A disszertáció által vizsgált problémákra adott válaszok; a bemutatott munka hozzájárulása a kutatási probléma megoldásához, a disszertáció megállapításainak összegzése

Ahogy láttuk, a doktori disszertációt alapvetően az hívta életre, hogy a Dél-Afrikai Köztársaság ellenőrizetlen módon nyújt állami támogatást olyan állami vállalatoknak, amelyeknek vannak vagy lehetnek piaci versenytársai. Legfőbb célja pedig az első fejezetben megfogalmazottak szerint, hogy javaslatot tegyen egy olyan jogi keretre, amely jelentősen hozzájárulna egyrészt az állami vállalatok állami finanszírozásának megfelelő szabályozásához, másrészt pedig az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséhez az állami vállalatok és piaci versenytársaik között.

A disszertáció rámutat arra, hogy jelentős előrelépés lenne ezen célok elérése felé, ha az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatás bizonyos formáit előzetesen bejelentik a dél-afrikai versenyhatóság felé, amely a mindenkori kormánnyal konzultálva a támogatások megítélésekor gondosan mérlegeli azok szükségességét, feltárva a szükségesség okait és körülményeit.

A disszertáció 11 főbb megállapítással zárul, amellyel a bemutatott munka hozzájárul a kutatási probléma megoldásához:

1. megállapítás: Mivel az állami tulajdonú vállalatok a dél-afrikai gazdaság kiemelkedő szereplői, a mindenkori kormánynak nem kell aggódnia amiatt, hogy a disszertációban javasolt szabályrendszer negatív hatással lenne azok jelentőségére vagy megkérdőjelezné létjogosultságukat. Az állami tulajdonú vállalatok továbbra is részei maradnak a dél-afrikai kormány „problémamegoldó” eszközeinek, és a disszertációban javasolt pozíció megerősíti a finanszírozásukra vonatkozó szabályozási keretet nemcsak a versenyfolyamat, hanem a gazdaság egésze érdekében.

Indoklás: Az állami tulajdonú vállalatok pozitív hozzájárulása elvitathatatlan az ország és lakosainak jólétéhez, amit a szerző is több ponton elismer. Ezen vállalatok többek közt jelentős munkaadók, infrastruktúrát fejlesztenek, valamint megfizethető termékeket és szolgáltatásokat kínálnak (pl. villamos energia, tiszta víz, higiéniai szolgáltatások), melyeket a szegényebb réteg nem lenne képes megszerezni a szokásos piaci mechanizmusokon keresztül. A disszertáció tehát mindvégig szem előtt tartja, hogy az állami vállalatoknak a dél-afrikai gazdaság részét kell képezniük, hogy segítsék a kormány fejlesztési céljait. A második fejezet arra is rámutat, hogy az állami tulajdonú vállalatok számos fejlett ország gazdasága számára is kulcsfontosságúak voltak az elmúlt évtizedekben: a gazdasági fejlődés eszközeiként használták őket a negatív történelmi események, például a háborúkat követő jelentős gazdasági visszaesés után. A Dél-Afrikai Köztársasághoz hasonlóan akkor a fejlett világ országai is problémamegoldó eszköznek tekintették a vállalatok állami tulajdonlását. Az USA-ban például az újjáépítés kulcsfontosságú eszköze volt bizonyos iparágak állami tulajdonlása, de a két világháború okozta pusztítás után Európában is részben állami tulajdonú vállalatok segítségével építették újra gazdaságaikat az országok. Az Egyesült Királyság (amely egykor az afrikai kontinens nagy részének kormányzó hatalma volt, beleértve a Dél-Afrikai Köztársaságot is) és Franciaország például nagy szószólói voltak a kulcsfontosságú iparágak állami tulajdonban tartásának a második világháború után.

A brit kormány tulajdonába olyan iparágak kerültek, mint a szénipar, a vasúti és a közúti szállítás, a villamosenergia termelés, a légitársaságok, a távközlés, valamint a vas- és acélipar. A kulcsfontosságú iparágak állami tulajdona Franciaországban a második világháború után olyan jelentős volt, hogy gyakorlatilag minden iparágat felölelt de Gualle államosítási terve. Az 1980-as években indult jelentős privatizáció után mára azonban az látszik, hogy a fejlett országokban a vállalatok állami tulajdonlása inkább kivétel, mintsem norma, és az állami tulajdonlás csak korlátozott mértékben tért vissza a 2008-as pénzügyi válság sötét napjait követően is.

2. megállapítás: Engedélyezni kell bizonyos szintű állami támogatást a kulcsfontosságú kormányzati mandátumokat teljesítő dél-afrikai állami vállalatoknak, még ha piaci versenytársakkal is rendelkeznek.

Indoklás: A közszolgáltatást biztosító állami vállalatok azért támaszkodhatnak az állam pénzügyi támogatására, mert ezek hiányában kifejezett versenyhátrányba kerülhetnek, ha piaci versenytársaikkal ellentétben viselniük kell a kormányzati megbízatásuk teljesítésének költségeit.

3. megállapítás: Noha engedélyezni kell bizonyos szintű állami támogatást olyan dél-afrikai állami vállalatoknak, amelyek piaci versenytársakkal is rendelkeznek, a dél-afrikai döntéshozók többé nem hagyhatják figyelmen kívül, hogy az állami támogatás jelentősen alááshatja és torzíthatja a szabad és tisztességes versenyt.

Indoklás: Különösen egyértelművé vált az állami támogatás piactorzító hatása a légiközlekedési iparágban, amelyben a dél-afrikai kormány két állami vállalatot⁶ működtet. A piaci versenytársak múltbeli kudarcaiért itt egyértelműen a nemzeti légitársaságok voltak a felelősek.

4. megállapítás: A jelenleg hatályos versenyjog csak a magánvállalkozások magatartását hivatott szabályozni, ezért nagy szükség van a dél-afrikai versenyjog részeként az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatás szabályozására is.

Indoklás: A Dél-Afrikai Köztársaság versenyjogi szabályozása nem foglalkozik közvetlenül az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatással. A versenytörvény hatályának az uniós állami támogatási szabályok mintájára történő kiterjesztése a jogszabály által megfelelő keretek közé nem szorított állami támogatások versenyellenes hatásainak kezelése érdekében javasolt. Thembinkosi Bonakele, az ország versenybizottsági biztosának szavai egyértelművé teszik a fenti megállapítás szükségességét: „*Egyértelmű versenypolitikát kell kialakítani az állami tulajdonú vállalkozásokkal kapcsolatban, amelynek része többek között az árképzés átláthatósága, a kereszt támogatások és a mentőcsomagok ellenőrzése.*” Ő maga vallotta úgy, hogy az állami támogatás bizonyos mértékben „*állami kezdeményezésű versenykorlátozás*”, amely nagy terhet róhat a versenyre azzal, hogy megvédi a rosszul irányított állami vállalatokat a csődtől,

⁶ South African Airways (SAA) és South African Express (SA Express)

és megakadályozza, hogy új, potenciálisan hatékonyabb versenytársak lépjenek be azokra a piacokra, amiket jelenleg az állami vállalatok uralnak.

5. megállapítás: A folyamatos, ellenőrizetlen módon nyújtott állami támogatás megakadályozhatja az állami vállalatokat abban, hogy felelős és hatékony piaci szereplők legyenek vagy azzá váljanak.

Indoklás: Mivel nincs tét, hisz forrás mindig lesz, az állami támogatások hozzájárulhatnak a rossz vállalatirányításhoz és az átgondolatlan pénzügyi gazdálkodáshoz, ami ördögi kört képezve az állami vállalatok újabb pénzügyi támogatásában csúcsosodik ki. A disszertáció egyértelműen rámutat arra, hogy voltaképp a rossz vállalatirányítás és az átgondolatlan pénzügyi gazdálkodás a legnagyobb probléma az állami vállalatok többségében.

Az ötödik fejezetben ír arról a szerző, hogy az állami támogatások „legkárosabb” típusai a garanciák és a feltőkésítések, mert ezeket használják leggyakrabban az állami vállalatok életben tartására az országban. Továbbá amellet, hogy ezen intézkedések a versenyt torzítják, nagy összegeket kötnek le az állami költségvetésben is. A szerző azzal érvel, hogy az állami támogatások ellenőrzésének rendszere jobb vállalatirányításhoz és hatékonyabb pénzügyi gazdálkodáshoz vezethetne.

6. megállapítás: Az állami tulajdonú vállalatok még a pénzügyi támogatás ellenére sem teljesítik hatékonyan megbízatásaikat.

Indoklás: Az Eskom nevű állami tulajdonú cégnek méltányos áron kellene villamos energiát szolgáltatnia, ennek ellenére nem tud hosszú távú stratégiával előállni. A SAPO nevű állami tulajdonú cégnek feladata, hogy hatékonyan biztosítson postai szolgáltatásokat, azonban olyanmennyire megbízhatatlan, hogy aki megengedheti magának (ez a társadalom elenyésző százaléka), inkább magánszolgáltatók (pl. a DHL) szolgáltatásait veszi igénybe.

A „zászlóshajóként” emlegetett állami tulajdonú South African Airways légitársaság olyan súlyos teherré vált a költségvetés számára, hogy annak minisztériumi felügyeletét az Államkincstárhoz helyezték át – ezzel is jelezvén, hogy jelenleg képtelen hatékonyan ellátni a neki szánt kormányzati szerepet.

Az említett példák alapján a szerző a megállapítás kapcsán azzal érvel, hogy az állami támogatási szabályok segíthetnének abban, hogy az állami vállalatok hatékonyan töltsék be a nekik szánt gazdasági szerepet.

7. megállapítás: A bizonyos tényezők, mint például a nem teljesítés, működési veszteségek, korrupció, csalás, valamint hivatali vesztegetés miatt folyamatos állami támogatásra szoruló állami vállalatoknak a lehető leghamarabb a javasolt szabályozás hatálya alá kellene tartozni.

Indoklás: A szerző megítélése szerint a versenyszabályok alkalmazása segítséget nyújtana a dél-afrikai állami vállalatoknál jelen lévő korrupció, csalás és hivatali vesztegetés felszámolásához.

8. megállapítás: Annak ellenére, hogy a disszertáció súlyos problémákat azonosított az állami vállalatoknál (pl. rossz vállalatirányítás, átgondolatlan pénzügyi gazdálkodás, magas szintű korrupció), a szerző álláspontja szerint a privatizáció gyakran nem a legjobb válaszlépés.

Indoklás: Mint minden politikai eszköznek, a privatizációnak is vannak sikerei és kudarcai. A privatizációt gyakran az állami vállalatok minden gazdasági baja elleni csodaszernek tekintetik, de a következőkben felsorolt lehetséges negatív következmények meghaladhatják az előnyöket:

- a privatizáció összeegyeztethetetlen az állami tulajdonú vállalatok kormányzati mandátumaival;
- hátráltathatja a kormány azon törekvését, hogy egyenlő és igazságos társadalmat teremtsen mindenki számára;
- mivel az állami vállalatok jelentős munkaadók az ország kulcsfontosságú iparágáiban, a privatizáció nemzetközi viszonylatban versenyhátrányt jelentene a Dél-Afrikai Köz-társaság számára és tovább ronthatná az alacsony foglalkoztatási adatokat;
- a kormányzati szabályozás nélküli privatizáció nem biztos, hogy optimális a fogyasztók vagy a piaci verseny szempontjából, hiszen a magántulajdonba kerülő, de erőfőlényben lévő (egykori állami) vállalat valószínűleg visszaél piaci helyzetével és emeli az árakat, mint ahogy ez több esetben⁷ is előfordult az országban.

Az, hogy a privatizáció nem az optimális megoldás az állami vállalatok valamennyi problémájára, különösen fontos szempont azon állami vállalatok esetében, amelyek alapvető szolgáltatásokat és termékeket biztosítanak a lakosságnak, köztük a kiszolgáltatott társadalmi rétegeknek. Hiszen a privatizáció legtöbbször ezen állami tulajdonú vállalatok által nyújtott szolgáltatások és termékek árának növekedéséhez vezethet. Következésképpen a szerző azzal érvel, hogy a privatizáció nem tekinthető a végső és egyetlen járható lehetőségnek a nem teljesítő és működésképtelen állami vállalatok számára. Ehelyett javasolja az állami támogatási szabályok bevezetését.

9. megállapítás: Az (uniós minta alapján bevezetendő) állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó szabályok beemelése a dél-afrikai versenyjogba hatékonyan kiegészítheti a hatályos

⁷ Az ISCOR cég kapcsán például a Versenybíróság megjegyezte, hogy annak privatizációja egy „magántulajdonban lévő és szabályozatlan monopólium”-hoz vezetett; illetve a privatizáció után a Sasol nevű cég a dél-afrikai vegyiparban is óriás maradt, és egészen 2014-ig (jóval az apartheid-kormány után) dominanciája továbbra is kihívást jelentett az ágazaton belül. Ezek a dél-afrikai privatizációk tehát bizonyosan nem voltak sikeresek abban, hogy nagyobb versenyt teremtsenek azon a piacon, ahol működnek.

közpénzügyi/államháztartási gazdálkodási törvényt (a továbbiakban: PFMA vagy PMFA törvény)⁸, amelynek célja az állami vállalatok hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának ösztönzése.

Indoklás: A PFMA-t azzal a céllal alkották meg, hogy szabályozzák a kormányzati kiadásokat. Ám jelenleg a legtöbb állami vállalat vezetése csekély tiszteletet tanúsít a PFMA iránt és az állami tulajdonú vállalatok pénzgazdálkodása nem olyan hatékony, mint amilyennek lennie kellene a PFMA törvény erőteljes rendelkezései alapján. A szerző azzal érvel, hogy egy állami támogatási rendszer kiegészíthetné a PFMA rendelkezéseit az állami vállalatok pénzügyeinek ellenőrzése tekintetében.

10. megállapítás: Az ország Versenybizottságát fel kellene jogosítani arra, hogy megvizsgálja az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatásokat és javaslatokat tegyen azok piaci versenyre gyakorolt hatásának javítása érdekében.

Indoklás: Azáltal, hogy a versenyhatóságot bevonja egyes állami támogatások nyújtásának ellenőrzésébe, a kormány teljesítené az átláthatóság alkotmányos ígértét. A versenyhatóság közreműködése az állami vállalatoknak nyújtott egyes állami támogatások értékelésében új szereplők piacra lépését ösztönözheti, és növelheti a meglévő versenytársak befektetési hajlandóságát azokon a piacokon, ahol az állami vállalatok működnek. A szerző azzal érvel, hogy történelmi nap lehet, ha az Európai Unión kívül Dél-Afrika lesz az első olyan ország, ahol a mindenkori kormány konzultációt folytat a versenyhatósággal az állami vállalatoknak nyújtott állami támogatásokról. Ezzel a versenyhatóság nemcsak a magánszférán belüli versenykorlátozás elleni küzdelemben vállalna szerepet, hanem részt venne a kormányzati döntések előzetes ellenőrzésében is, amelyek egy ilyen típusú kontroll hiányában jelenleg esetenként versenykorlátozó állami intézkedéshez vezethetnek.

11. megállapítás: A nemzetek feletti státusz hiánya egy olyan akadály, amely leküzdhető egy gondosan megtervezett, a dél-afrikai állami vállalatok létjogosultságának indokait figyelembe vevő szabályozási rezsimmel.

Indoklás: Bár nehéz, de nem teljesen lehetetlen az állami támogatási szabályok végrehajtása egyetlen államon, például a Dél-Afrikai Köztársaságon belül. A szerző azzal érvel, hogy az Európai Unió állami támogatási szabályai általános iránymutatásul szolgálhatnak a dél-afrikai állami támogatási rezsím kiépítéséhez.

⁸ Public Finance Management Act (PFMA)

A recenzens rövid, összefoglaló értékelése az ismertetett disszertáció tudományos jelentőségéről

A disszertáció jelentősége véleményem szerint abban áll – és e tekintetben teljes mértékben hiánypótló –, hogy rávilágít a szabad és tisztességes piaci verseny egyik jelentős veszélyére, azonosítva azt a potenciális versenytorzító hatást, amelyet az állami vállalatoknak nyújtott korlátlan állami támogatások gyakorolhatnak a dél-afrikai versenyfolyamatokra. Mindemellett az értekezés megvizsgálja, hogy egy – az Európai Unió állami támogatási szabályaira épülő – állami támogatás-ellenőrzési modell jelenthet-e megoldást a problémára, és e modellre javaslatot is tesz.

A disszertáció kiváló alapot teremt arra, hogy a dél-afrikai versenyjog reformja után a szabályrendszer ne csak az állami vállalatok versenytársai számára nyújtson védelmet, hanem szélesebb körben is hozzájáruljon az egészséges piacgazdaság működéséhez.

A jelenlegi gyakorlat – vagy inkább fogalmazzunk úgy, hogy a gyakorlat hiánya – egészen biztosan nem tartható fenn örökké. Ékes példa erre, hogy ilyen disszertációk megszülethetnek.

Bár meglehetősen ambiciózusnak és egyben merész vállalkozásnak tartom, hogy egy afrikai kormány fontolóra vegye egy – jogilag kötelező erejű – állami támogatási rezsim megalkotását, az mindenképp üdvözlendő, hogy egy ilyen szépen és logikusan felépített dolgozat megszületett, és potenciális esély van arra, hogy a mindenkori kormány elé kerüljön.

Összességében úgy érzem, hogy a korlátlan állami támogatások, a szabad és tisztességes verseny, a tágabb értelemben vett gazdaság, valamint a kormányzat fejlesztési céljainak fenyegettségére a szerző által felvázolt szabályozási tervet lehetséges jogszabályi megoldást jelenthet.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE