

Állami támogatások joga

38 (2023/1)

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

Macsuka Nikolett

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Kriston Melinda

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

DR. TÓTH Tihamér Az EU Törvényszék Paks II támogatása kapcsán hozott ítélete	3
HÁRS-GARAMI Zsófia Nagyvállalati piaci garancia díj számítási módszerek bemutatása az SA.64359 (horvát) és az SA.102741 (görög) bizottsági határozatokon keresztül	14
DOBOS Edina Az EUMSZ 346. cikkének alkalmazhatósága a védelmi felszerelések piaca állami támogatásának eseteiben	31
SZALAI Soma Egy új csoportmentességi rendelet születése: egyszerűbb állami támogatási szabályok a szállítási ágazatban	43

AZ EU TÖRVÉNYSZÉK PAKS II TÁMOGATÁSA KAPCSÁN HOZOTT ÍTÉLETE

DR. TÓTH Tihamér¹

Tárgyszavak: EU Törvényszék, atomenergia, versenykorlátozás, aránytalan támogatás, közbeszerzés

Bevezetés

Hét évvel azután, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) hivatalos eljárást indított Magyarországgal szemben, az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) meghozta a paksi atomerőmű beruházást kifogásoló osztrák keresetet elutasító ítéletét.² A Bizottság 2017 márciusában engedélyezte, igaz csak feltételekkel, hogy a magyar állam a paksi atomerőmű telephelyén két új atomreaktort építtessen.³ Ausztria megtámadta ezt a határozatot a Törvényszék előtt. A Törvényszék ítélete versenyjogi szempontból nagy meglepetéseket nem tartalmaz, az ügy inkább energiapolitikai, illetve kisebb részben környezetvédelmi jogi szempontból mondható jelentősnek. Az ügyben felmerülő kérdések jelentőségét jól mutatja, hogy több tagállam is beavatkozott az eljárás során: az atomenergia kivezetése mellett kardoskodó nyugati szomszédunkat Luxemburg támogatta, míg az alperes Bizottság mellett Magyarország, Szlovákia, Csehország, Franciaország, s az EU-ból időközben kilépett Egyesült Királyság állt ki.⁴ A döntés állami támogatás jogi oldalról szemlélteti, hogy a Bíróság előtt nincs könnyű dolga annak a felperesnek, aki a Bizottság széles körű engedélyezési, illetve feltétel-szabási jogköre során elkövetett hibát próbál bizonyítani.

¹ A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem egyetemi tanára, az EU Törvényszék bírója. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az EU Törvényszék hivatalos álláspontjának.

² T-101/18. sz. ügy, Osztrák Köztársaság kontra Európai Bizottság, 2022. november 30-i ítélet, ECLI:EU:T:2022:728. Információink szerint a felperes nem nyújtott be ezidáig (2023. február 1.) fellebbezést.

³ SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről hozott, 2017. március 6-i (EU) 2017/2112 bizottsági határozat (HL 2017. L 317., 45. o.).

⁴ Érdekeség, hogy néhány évvel korábban, ugyanilyen felállás mellett zajlott az angol Hinkley Point erőmű támogatása körüli pereskedés. Lásd: T-356/15 Ausztria kontra Bizottság, 2018. július 12-i ítélet, ECLI:EU:T:2018:439, majd fellebbezést követően C-594/18 P, 2020. szeptember 22-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:742. A Hinkley Point ügy már csak azért is említésre méltó, mert a most bemutatásra kerülő eljárást a Törvényszék a Hinkley Point másodfokú döntéséig felfüggesztette, és csak azt követően, 2020 októberétől folytatódott az eljárás.

A Paks II. projekt

Magyarország 2015. május 22-én tett formális bejelentést arra vonatkozóan, hogy pénzügyi hozzájárulást kíván nyújtani két új atomreaktor (az ún. 5. és 6. blokkok) fejlesztéséhez a Paksi Atomerőmű telephelyén. A két orosz típusú III+ generációs, vízhűtéses technológiával felszerelt, blokkonként legalább 1000 megawatt (MW) beépített kapacitással rendelkező atomreaktor megépítését teljes egészében a Magyar Állam fedezi, magánbefektetők részvétele nélkül. A két új reaktor az MVM csoporthoz tartozó 2000 MW kapacitású atomerőmű funkcióját hivatott átvenni. A tervek szerint a meglévő négy blokkot 2037-ig fokozatosan le fogják állítani, szerepüket a 2025-ben, illetőleg 2026-ban működésbe lépő két új reaktor veszi majd át.

A bejelentett intézkedés kedvezményezettje az újonnan létrehozott Paks II társaság, mint a két új atomreaktor tulajdonosa és üzemeltetője, amely 100%-ban a Magyar Állam tulajdonában van.

Az építés hátterét egy 2014. január 14-én megkötött, utóbb a 2014. évi II. törvénnyel kihirdetett magyar-orosz kormányközi egyezmény adja. Az egyezményben az Oroszországi Föderáció kötelezettséget vállalt arra is, hogy Magyarországnak 10 milliárd eurós hitelkeretet biztosít a beruházás finanszírozása érdekében, melynek részleteit egy külön, 2014. március 28-i kormányközi egyezmény szabályozza. A beruházásokhoz szükséges további 2,5 milliárd eurós összeget a magyar költségvetés finanszírozza. Az egyezmény alapján az Oroszországi Föderáció a Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (a továbbiakban: JSC NIAEP) részvénytársaságot nevezte meg kivitelezőként. A JSC NIAEP és a Paks II társaság 2014. december 9-én megállapodást írtak alá a két új 5. és 6. reaktor tervezésére, megvásárlására és megépítésére. Egy későbbi egyezmény arról szólt, hogy a fővállalkozó a kivitelezés munkák egy bizonyos hányadát nyílt versenyztetés során, független alvállalkozóknak fogja odaítélni.

A Bizottság eljárásai és az osztrák kereset

A Bizottság 2015. november 23-án indított hivatalos vizsgálati eljárást, melynek végén, 2017. március 6-án fogadta el a támogatást feltételekkel engedélyező határozatot. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett versenytorzító állami támogatásnak minősül. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó intézkedés, amely a nukleáris energia előmozdítását célozza, az Euratom-szerződésben meghatározott közös érdekkel szolgáló célkitűzésre irányul, ezzel hozzájárulva a villamosenergia-ellátás biztonságához is. Megállapította továbbá, hogy a verseny és a kereskedelem torzulása korlátozott, és azokat elenyésztő az arányos módon elérni kívánt közös célkitűzés, figyelembe véve különösen azokat a kötelezettségvállalásokat, amelyeket Magyarország az eljárás során tett.

A Bizottság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó intézkedés – a Magyarország által 2016. július 28-án módosított formájában, továbbá a megtámadott határozat 3. cikkében megállapított feltételek teljesülése esetén – az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének

c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal. A megtámadott határozat 3. cikke számos kötelezést tartalmaz a verseny biztosítása érdekében. Így a Paks II társaság kezét megköti a határozat beruházási stratégiája és egy aukciós platform működtetése kapcsán, az állam pedig vállalta a két atomerőmű társaság versenyjogi szempontból történő független irányítását. Ez utóbbi alapján az MVM csoport és a Paks II más-más miniszter irányítása alatt kell, hogy működjön, az új erőmű nem fogja az MVM csoport piaci hatalmát növelni.

Az új blokkok megépítése kapcsán hangoztatott uniós jogi aggályoknak volt egy másik vonulata is. A két új reaktor megépítésével ugyanis közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, közvetlenül a JSC NIAEP vállalkozást bízták meg. Ennek érdekében egy külön kötelezettségszegési eljárás is indult, amelynek keretében azt vizsgálta a Bizottság, hogy Magyarország tiszteltben tartotta-e a közbeszerzések odaítélésével kapcsolatos uniós jogszabályokat. Ez az eljárás Magyarországra nézve kedvezően zárult. Ezt a tény a Bizottság az állami támogatási vizsgálata során is figyelembe vette annak kijelentésével, hogy ha a közbeszerzési eljárás elmaradásának lehetnek is kedvezőtlen hatásai, azok nem az állami támogatás által érintett villamos energia piacon jelentkeznek. Emiatt nem áll fenn „elválaszthatatlan összefüggés” a közbeszerzési irányelv⁵ esetleges megsértése és a támogatás célja között, így ez az esetleges jogsértés nem befolyásolhatja a támogatás összeegyeztethetőségének értékelését.

Az Osztrák Köztársaság az EUMSZ 263. cikkén alapuló keresetében a bizottsági határozat megsemmisítését kérte. A főbb kifogások közül az első a közbeszerzési szabályokat érintette, a felperes ezen túl az engedélyezés kapcsán kifogásolta a támogatás aránytalan mértékét, a verseny túlzott korlátozódását, továbbá elégtelennek tartotta a Magyarország által a versenytorzulás csökkentése érdekében az eljárás során vállalt feltételeket is.

Állami támogatások és közbeszerzések

A hasonló célokat szolgáló uniós közbeszerzési és állami támogatás szabályok alapvetően háromféle módon kapcsolódnak össze.⁶ Először is, ha egy állami megbízás, vagy éppen koncesszió nyertesét nyílt, diszkrimináció mentes közbeszerzési eljárásban választják ki, akkor főszabályként kizárható lesz, hogy a nyertes vállalkozás a szerződés révén bármilyen viszonzatlan előnyben részesüljön. Ily módon ki lehet vonni a projektet az állami támogatás szabályok érvényesítésével járó, nem éppen teher- és kockázatmentes procedura alól. Egy másik vonulat, hogy amikor mégis megállapítható az állami támogatás megléte, akkor a támogatás engedélyezhetőségét nagyban segíti, ha annak összege és a kedvezményezett személye közbeszerzési eljárás eredményeként véglegesítődik. Ezzel lehet megfelelően bizonyítani, hogy a támogatás mértéke nem több a feltétlen szükségesnél. Van végül egy harmadik átfedés is, ami ahhoz az esetjogban

⁵ 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.).

⁶ Lásd bővebben: Nyikos Györgyi (szerk.): Állami támogatások joga, 192. oldaltól; Campus Kiadó Budapest, 2018.

kialakult elváráshoz kötődik, mely szerint nem szabad a Bizottságnak olyan támogatást engedélyeznie, ami az EUMSZ valamilyen másik szabályával lenne ellentétes.⁷ Jelen esetben ez az utóbbi problémakör jelentkezett az eljárás során. A kivitelező közbeszerzési eljárás nélküli kijelölése felvetette azt a kérdést, hogy a közbeszerzési szabályok állítólagos megsértése miatt sem lehetett volna megadni a paksi projektnek a zöld lámpát.

Az Osztrák Köztársaság azt állította, hogy a Paksi Atomerőmű két új reaktorának megépítésével kapcsolatos munkák odaítélése tárgyában közbeszerzési eljárást kellett volna indítani, ahelyett, hogy azokkal közvetlenül az orosz JSC NIAEP-t bízták meg. A felperes szerint ez az eljárás sérti a közbeszerzési irányelvet, valamint az energiaipari beszerzésekről szóló irányelvet⁸, a megtámadott határozat pedig a közbeszerzési jog azon alapvető rendelkezéseinek megsértése miatt semmis, melyek tiszteletben tartása elválaszthatatlan a Bizottság által engedélyezett támogatás céljától. Az osztrák érvelés szerint különösen fontos a két szabályrend harmóniája, mivel ezen rendelkezések mind arra irányulnak, hogy biztosítsák a belső piacon a torzulásmentes versenyt, valamint az állami források hatékony felhasználását. Ha a támogatás azon részlet-szabályai, amelyek elválaszthatatlanok e támogatás tárgyától és céljától, ellentétesek az uniós joggal, akkor ez szükségképpen kihat e támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségére. Paks II esetében, ha nyílt közbeszerzési eljárás során több ajánlat közül került volna kiválasztásra a nyertes fővállalkozó, az teljesen eltérő állami támogatáshoz vezethetett volna.

A Törvényszék ezzel szemben úgy vélte, hogy a Bizottság a kötelezettségzegési eljárás keretében meggyőződött arról, hogy a két új reaktor megépítésének közvetlen odaítélése nem sérti a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogot. Ez a meggyőződés azon műszaki követelmények mélyreható elemzésén alapult, amelyekre Magyarország a pályázati eljárás hiányának igazolása érdekében hivatkozott. A munkálatok JSC NIAEP társaság részére történő közvetlen odaítélése azért történhetett előzetes versenyeztetés nélkül, mivel műszaki okok folytán nem volt reális lehetőség a versenyre, így a 2004/17 irányelv 40. cikke (3) bekezdésének c) pontjára hivatkozó magyar érvelés, amely szerint a szerződés műszaki okokból közvetlenül odaítélhető a szerződő félnek, a projekt leglényegesebb részei tekintetében igazolt volt. A Bizottság által benyújtott dokumentumok szerint a Bizottság Közös Kutatóközpontja (JRC) és az Energiaügyi Főigazgatóság szakértői is megerősítették a Roszatom által gyártott azon VVER 1200 reaktor műszaki egyediségét, amelyet Magyarország racionális kritériumokkal jellemezhető jogszerű döntés alapján választott ki.

A Törvényszék fontosnak tartotta felidézni azt is, hogy Magyarország kötelezettséget vállalt a Bizottsággal szemben arra, hogy a projekt többi részének legtöbbje tekintetében átlátható módon, az egyenlő bánásmód alapelvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelvét tiszteletben tartva közbeszerzési eljárást fog lefolytatni. Erre vonatkozó kötelezettséget ugyan az

⁷ Lásd például: C-204/97. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2001. május 3-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-3175. o.] 41. pontja.

⁸ A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.).

állami támogatás határozat nem tartalmaz, a tárgyaláson a Bizottság azonban emlékeztetett arra, hogy a Magyarország által tett e kötelezettségvállalás tükröződik a megtámadott határozat (372) preambulumbekzdésében.⁹

A Törvényszék hivatkozott a Bíróság 2008. április 15-i *Nuova Agricast* ítéletére¹⁰, mely szerint az olyan állami támogatás, amely sérti az uniós jog rendelkezéseit vagy általános elveit, nem nyilvánítható összeegyeztethetőnek a belső piaccal. A 2020. szeptember 22-i *Hinkley Point* ítélet¹¹ pedig nem lehet úgy értelmezni, hogy az elkívánt volna térni azon ítélkezési gyakorlattól, amely szerint különbséget kell tenni a támogatás céljával elválaszthatatlanul összefüggő részletszabályok és azon részletszabályok között, amelyek esetében nem áll fenn ilyen összefüggés.

A Törvényszék emlékeztetett arra is, hogy a Bizottság jogi koherenciát biztosító kötelezettsége nem terjed odáig, hogy az állami támogatási vizsgálatban véglegesen állást foglaljon az egyéb uniós jogi rendelkezések megsértésének fennállásáról vagy hiányáról. Ez ugyanis sértené egyrészt az eltérő jogkövetkezményekkel járó eljárási szabályokat, másrészt pedig a közigazgatási eljárások és jogorvoslati lehetőségek autonómiájának elvét.¹² Megjegyzendő, hogy az itt olvasható érvelés nem csak az állami támogatások és a közbeszerzési jog, hanem a környezetvédelmi, vagy egyéb uniós jogszabályokkal való kompatibilitás kapcsán is jelentőséggel bír.

A Törvényszék nem értett egyet azzal a felperesi érveléssel sem, mely szerint a JSC NIAEP fővállalkozói megbízása a támogatás céljától *elválaszthatatlan részletszabálynak* minősülne azon az alapon, hogy a versenytársak versenyeztetése teljesen eltérő támogatást eredményezhetett volna. A szóban forgó támogatás lényege ugyanis abban áll, hogy a magyar állam térítésmentesen a Paks II társaság rendelkezésére fog bocsátani két új atomreaktort abból a célból, hogy e társaság üzemeltesse azokat. Az a kérdés, hogy a megépítésére irányuló szerződés odaítélésének közbeszerzési eljárás tárgyát kellett volna-e képeznie, a térítésmentesen rendelkezésre bocsátott termék előállítására és átadására vonatkozik, ami *megelőzi* a tulajdonképpeni támogatási intézkedést. Emiatt a két új reaktor fejlesztésére és megépítésére irányuló szerződés odaítélésére vonatkozó döntés nem minősül maga a támogatás részletszabályának. A Törvényszék rámutatott arra, hogy ha közbeszerzési eljárást folytatnának le, adott esetben pedig másik vállalkozást vennének igénybe a reaktorok megépítése érdekében, az nem változtatná meg sem a támogatás célját, sem pedig a támogatás kedvezményezettjét. Másfelől a közbeszerzési szabályok megsértése kizárólag az atomerőművek megépítésére irányuló munkák piacán fejtene ki hatást, és nem járhatna következményekkel a vitatott támogatási intézkedés célja által érintett piacon.¹³

⁹ Ítélet 45. pontja.

¹⁰ A Törvényszék ítélete indokolásának 29. pontja: C-390/06, EU:C:2008:224, 50. és 51. pontok.

¹¹ C-594/18 P, Ausztria kontra Bizottság, EU:C:2020:742.

¹² Az indokolás 31. pontja hivatkozta egyebek között a 2008. február 12-i T-289/03 BUPA és társai kontra Bizottság ítéletet, EU:T:2008:29. (313. és 314. pontok), valamint a 2014. december 3-i T-57/11 Castelnou Energia kontra Bizottság ítéletet, EU:T:2014:1021. (183. pont).

¹³ Ítélet 37. pont.

Ami a támogatás összegét illeti, a Törvényszék egyetértett azzal a magyar és francia érveléssel, hogy nem nyert bizonyítást, hogy más ajánlattevők kedvezőbb feltételek mellett vagy alacsonyabb áron tudták volna megvalósítani a VVER 1200 technológiával működő két reaktort. A bírók meggyőzőnek találták azt a bizottsági érvelést is, amely szerint, mégha a közbeszerzés révén módosult is volna a kivitelezés összege, ez a körülmény önmagában semmilyen hatással nem lett volna arra az előnyre, amelyet az említett támogatás a kedvezményezettje, a Paks II társaság számára jelentett. Ez az előny ugyanis a két új reaktor üzemeltetés céljából történő térítésmentes rendelkezésre bocsátásából állt (nem pedig például egy konkrét pénzösszeg átutalásából). Ennél fogva a kivitelezés összegének emelkedése vagy csökkenése a jelen ügyben nem jelentené sem a tulajdonképpeni támogatás módosítását, sem pedig a versenykorlátozó hatásának megváltozását.

A támogatás engedélyezhetősége – a verseny aránytalan torzulása

A felperes keresete szerint a támogatás aránytalan mértékű, a legitim cél eléréséhez kisebb összeg is elegendő lett volna. A magyar állásponttal megtámogatott Bizottság szerint viszont Ausztria nem tudott érdemi értékelési hibát felmutatni. A joggyakorlat alapján nem létezik olyan kötelezettség sem, hogy a legkisebb szükséges összegű támogatás garantálása érdekében feltétlen nyílt versenyztetési eljárást kellene lefolytatnia a tagállamnak.¹⁴

Ez utóbbi álláspontot osztotta a Törvényszék is¹⁵, hozzátéve, hogy még ha kisebb összegből ki is lehetett volna hozni a beruházást, ez nem változtatott volna a támogatás összegén.¹⁶ A *Hinkley Point* ügyben született ítélettel összhangban a Törvényszék rámutatott arra, hogy nem teszi a határozatot jogsértővé, ha a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése során a Bizottság nem veszi figyelembe a nukleáris hulladék tárolásának költségeit, már csak azért sem, mert az összeegyeztethetőnek nyilvánított támogatás az atomerőmű építésére, nem pedig az elhasznált fűtőanyaggal kapcsolatos kiadások fedezésére irányult. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjában előírt második feltétel kapcsán, amely szerint e támogatás nem befolyásolhatja a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben, mérlegelni kell a tervezett támogatásnak az általa elősegített tevékenység fejlesztésére gyakorolt pozitív hatását, valamint azon negatív hatásokat, amelyekkel e támogatás a belső piaci szabadságok tekintetében járhat. Ez alapján mérlegre kell tenni a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatást, de az állami támogatási jog nem követeli meg a Bizottságtól az ezen kívüli, így például *környezetvédelmet* érintő potenciális negatív hatások figyelembevételét.¹⁷

¹⁴ E tekintetben lásd: C-331/20. P Volotea és C-343/20. P EasyJet egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2022:886.

¹⁵ Ítélet 58-59. pontok.

¹⁶ Ítélet 65. pont.

¹⁷ Az Ítélet 71, 72. és 78. pontjai, egyezően a C-596/18 P Hinkley Point ítélet 101. és 102. pontjaival.

Az Osztrák Köztársaság álláspontja szerint a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek kellett volna nyilvánítani, mivel az olyan aránytalan versenytorzulásokat és olyan egyenlőtlen bánásmódot vált ki, amelyek a megújulóenergia-termelők piacról való kiszorulását eredményezik. A Törvényszék ezt a jogalapot sem tartotta meggyőzőnek. A megújuló energia-termelőkkel szemben fennálló egyenlőtlen bánásmód tekintetében elsőként felidézte, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg az ún. energiamix összetételét.¹⁸ Következésképpen nem lehet arra kötelezni a tagállamokat, hogy valamennyi energiatermelőre vonatkozóan teljes mértékben azonos finanszírozási vagy üzemeltetési feltételeket írjanak elő. Másodsorban, a verseny bizonyos torzulásával való fenyegetés minden támogatás velejárója, azokat el kell fogadni az egyéb közös érdekek megvalósítása érdekében.

A különböző érdekek mérlegelése során a támogatás 12,5 milliárd eurós nagyságrendje releváns, de önmagában nem döntő tényező. Mivel kizárólag olyan beruházási költségekről van szó, amelyek a meglévő reaktorok kiváltását célozzák, működési támogatás pedig nincs előírnyozva, az *energia piacára gyakorolt hatás* csak korlátozott lesz.¹⁹ A Törvényszék felidézte azt is, hogy a Bizottság számításai szerint a Paks II társaság részesedése a *magyar-szlovák-román összekapcsolt piacokon* nem fogja meghaladni a 10%-ot. A párhuzamos működés átmeneti éveiben az MVM Csoport és a Paks II társaság együttes piaci részesedése nem fogja meghaladni a 20%-ot. Ez is azt mutatja, hogy a két új reaktor hatása a versenyre korlátozott lesz. Végezetül azt is megjegyezte, hogy a beruházás – a meglévő reaktorok leállítása miatt - hosszú távon nem fogja a magyar atomenergia kapacitásokat megnövelni, így ezért sem valószínű az egyéb forrásokból villamos energiát termelők kiszorulása.

A felperes azzal is érvelt, hogy a Paksi Atomerőmű régi és új reaktorait üzemeltető két társaság végső soron a Magyar Állam tulajdonában van, így az új reaktorainak üzembe helyezése Magyarországon nagyon jelentős *piaci koncentrációhoz* vezetne. A megtámadott határozat ugyan igyekszik kezelni a független irányítás kérdését, de az előírt két minimális kötelezettségvállalása szerinte nem elegendő. A kormányzati működés ismeretében nem perdöntő, hogy a két társaság vezetését különböző minisztériumok látják el. A felperes szerint a párhuzamos üzemeltetés hét éve a verseny alakulása szempontjából kellően hosszú időtartam, továbbá a régi atomreaktorok lezárására előírt időpontra sincs garancia.

A Törvényszék annyiban egyetértett a felperesi érveléssel, hogy a támogatás engedélyezése során, a mérleg egyik serpenyőjében levő kedvezőtlen verseny hatások kapcsán különösen fontos tényezőnek minősülne, ha a támogatások a kedvezményezettjük piacán erőfölény létrejöttét vagy fenntartását idéznék elő.²⁰ A Bizottsági határozat indokolása szerint Magyarország villamosenergia-termelési piacát viszonylag *magas piaci koncentráció* jellemzi, ahol a hazai termelés nagyjából 50%-át a jelenlegi Paksi Atomerőmű (MVM Csoport) adja. A Bizottságot való-

¹⁸ A C-594/18 P Hinkley Point ítélet 79. és 80. pontjai. Az energiamix azt fejezi ki, hogy adott tagállam energia-politikájának megfelelően milyen módon, arányban állítják elő az adott országban megtermelt villamos energiát.

¹⁹ Ítélet indokolásának 99. pontja.

²⁰ Ítélet indokolásának 131. pontja.

ban aggasztotta, hogy a Paks II társaság és az MVM Csoport jogi szempontból történő elkülönítése hogyan tartható fenn. Az aggályokat kezelte azonban egyrészt a meglévő kapacitások hét év átmeneti üzemelés utáni kivezetésére tett magyar ígéret, másrészt annak garantálása, hogy az MVM Csoport és a Paks II társaság versenyjogi szempontból egymástól függetlenek.

A Törvényszék összességében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a támogatás piactorzító hatása az *ellátás biztonságának* céljára tekintettel arányos. A felperes nem tudta bizonyítani, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett volna el a piaci koncentráció vizsgálata során. Ennek kapcsán felidézte, hogy a piaci részesedések egyrészt önmagukban nem elegendők az erőfölény meglétének bizonyítására. A Paksi Atomerőmű 52,67%-os részesedése (2015-ben) a Magyarországon megtermelt villamos energiára vonatkozik. Az MVM Csoport piaci részesedése ennél valójában kisebb, 36% körüli, mivel a hazai fogyasztás 30%-a importból származik. További szempont, hogy ez a piaci részesedés a kereslet várható növekedésével csökkenni fog. Az ítélet indokolása többször is hangsúlyozta, hogy a két társaság részesedését nem szabad összeadni, másrészt, hogy a párhuzamos működés egyébként is csak átmeneti lesz.²¹

Az engedélyhez kapcsolt feltételek elégtelensége

Az Osztrák Köztársaság e téren elsőként kifogásolta, hogy a Bizottság nem írta elő külön feltételeként, hogy a Paksi Atomerőmű régi reaktorait le kell állítani. Ennek hiányában a régi és az új reaktorok párhuzamos üzemeltetése elméletileg hosszú ideig folytatható, az élettartam meghosszabbítását számos államban meg is valósítják.

A Törvényszék ezzel szemben elegendő garanciának tartotta azt, hogy a támogatás leírásán belül a Bizottság akként ismerteti az intézkedést, hogy az a Paksi Atomerőmű régi reaktorai nukleáris kapacitásának fokozatos felváltásából áll. Az átfedés időszakának a 2026 és 2032 közötti intervallumra kell korlátozódnia, a régi reaktorai teljes nukleáris kapacitásának leépítése 2037-re befejeződik (az 1–4. blokk 2032, 2034, 2036, illetve 2037 végéig marad üzemben), élettartamuk meghosszabbítását pedig nem tervezik. A bírók szerint a Bizottságnak a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozata csak abban a formájában vonatkozik a támogatásra, ahogyan azt e határozat ismerteti, vagyis a megtámadott határozat csak annyiban engedélyezi a támogatást, amennyiben az a bejelentett intézkedéssel összhangban marad.²²

Az Osztrák Köztársaság a két atomerőmű egymástól független üzemeltetésére vonatkozó feltételeket sem találta elegendőnek. A Bizottság a jogi és szerkezeti szempontból történő elkülönítés érdekében négy dolgot írt elő: (i) eltérő kormányzati szervek általi irányítás, (ii) az egyes társaságok irányító testületében nincs megosztott vagy közös vezetőség; (iii) annak garantálása,

²¹ 138. és 141. pontok.

²² 150. pont.

hogy az üzleti szempontból érzékeny és bizalmas információkat a társaságok egymással ne osszák meg; (iv) az egyes társaságok döntéshozatali jogkörei elkülönülnek, és egymástól függetlenek.

A Törvényszék meggyőzőnek találta azt a magyar érvelést, hogy az Osztrák Köztársaság semmilyen bizonyítékkal nem támasztotta alá, hogy a magyar miniszterelnök által a magyar kormányban betöltött különleges szerep lehetővé tenné számára, hogy ellenőrizze és irányítsa a régi reaktorok üzemeltetéséről gondoskodó társaság, valamint az új reaktorok üzemeltetéséről gondoskodó vállalkozás stratégiáját. Ennek megalapozására nem elegendő érv, hogy a miniszterelnök a magyar Alaptörvény értelmében javaslatot tehet a miniszterek felmentésére.²³

A Bizottság versenyjogi (vállalkozások összefonódása körében kifarrott gyakorlatára alapuló) megközelítésével szemben a felperes a közbeszerzési jog elveire alapozott értelmezést propagált. A Törvényszék szerint azonban jelen ügyben nem ugyanazon jogi személyhez tartozó két jogalany közötti közbeszerzési szerződésekről van szó. Így az e helyzetre vonatkozóan a 2014/25 irányelv 28. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kritériumok nem ültethetők át arra a kérdésre, hogy ugyanazon piacon össze kell-e adni két olyan jogalany piaci erejét, amelyek közül mindkettő az államhoz tartozik, szerkezetileg viszont elkülönülnek egymástól. A „házon belüli” helyzetek kezelése, amikor is az egyik jogalany a másik jogalany részére nyújt szolgáltatást, nem hasonlítható össze a piaci koncentráció meghatározásának kérdésével. Ennélfogva a jelen ügy szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a Bíróság által a közbeszerzési jog területén kialakított, az úgynevezett „házon belüli” helyzetekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján egyrészt az MVM Csoportot, másrészt pedig a Paks II társaságot – mint arra az Osztrák Köztársaság hivatkozott – az államnak kell betudni.²⁴

A Törvényszék egyetértett azzal a magyar és cseh érveléssel is, mely szerint a feltételek megvalósulásáról szóló éves jelentéseknek köszönhetően a Paksi Atomerőmű új reaktorainak üzembe helyezését követő piaci helyzet a Bizottság állandó ellenőrzése alatt fog állni. Azt a magyar érvet is relevánsnak találta, hogy e feltételek megsértése a Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos újabb eljárásához vezetne, ami kockáztathatná Magyarországnak a projektben való folyamatban lévő befektetését.

Az Osztrák Köztársaság azzal is próbált érvelni, hogy a Bizottság által előírt feltételek nem veszik kellőképpen figyelembe a magyar *nagykereskedelmi villamosenergia-piac likviditási kockázat*ot. Nem elegendő a Paks II társaság és az állami tulajdonban lévő vállalatok kiskereskedelmi piaci kapcsolatait kizárni, valamint azt előírni, hogy Magyarországnak garantálnia kell a megtermelt villamosenergia tőzsdén és aukciókon történő értékesítését.²⁵

²³ Ehhez hozzáteendő, hogy az Alaptörvény szerint a miniszterek feladatkörükben önállóan járnak el, és ezért a tevékenységükért az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek felelősek [Alaptörvény 18. cikk (2) és (4) bekezdés].

²⁴ 158. pont.

²⁵ E szabályokat a megtámadott határozat 3. cikkének harmadik és negyedik bekezdése tartalmazza.

A Törvényszék egyetértett a Bizottsággal abban, hogy biztosítani kellett az új reaktorok által előállított villamos energia átlátható módon való értékesítését, hogy ne álljon fenn annak kockázata, hogy a Paks II társaság által termelt villamosenergiát hosszú távú szerződések révén egyes piaci szereplők monopolizálják, ezzel veszélyeztetve a piac likviditását. A Törvényszék szerint a felperes nem fejtette ki, hogy a Bizottság által megállapított feltételek miért ne lennének elegendőek a likviditási problémák orvoslására. Nem áll fenn annak a kockázata sem, hogy a termelés visszafogásával érjen el az atomerőmű magasabb piaci árakat. A Bizottság ugyanis helyesen emlékeztet arra, hogy a két atomreaktornak az úgynevezett alapkapacitást kell előállítania, vagyis nem lehet majd önkényesen csökkenteni a reaktorok teljesítményét kizárólag annak érdekében, hogy csökkentsék a villamos energia kínálatát, mivel az atomerőművek újraindítása magas költségekkel járna.

Az ítélet tanulságai

Ausztria az utóbbi években következetesen támadott minden atomerőmű támogatást jóváhagyó bizottsági határozatot az európai bíróságok előtt. Versenyjogi szempontból abban állt a *Hinkley Point* ítéletek jelentősége, hogy egyértelművé vált az EUMSZ 107. cikkének alkalmazhatósága az EURATOM szerződés alá eső nukleáris ágazatban. Az engedélyezhetőség kapcsán abban is egyetértettek az európai bírók, hogy a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján elegendő egy iparág fejlesztését és azt bemutatni, hogy ez nem ellentétes a közösségi érdekekkel – az nem elvárás, hogy a projekt egyben közös európai célokat is szolgáljon.

A Bíróság azt is világossá tette mind a *Hinkley Point*, mind a *Paks II* ügyében, hogy az EUMSZ 194. cikk (2) bekezdése alapján minden tagállam szabadon dönthet az ún. energia-mixének összetételéről, így tisztán környezetvédelmi szempontok alapján nem lehet megtiltani az atomenergia hasznosítását. Hogan főtanácsnok *Hinkley Point* véleményében világosan le is szögezte, hogy az ügy lényegét jelentő kérdésben, mármint, hogy szabad-e újabb atomerőműveket építeni és azokat államilag támogatni, az európai bíróságoknak sem hatásköre, sem demokratikus legitimitációja nincsen.²⁶

A paksi ügy állami támogatási jogi szempontból legérdekesebb része a bizottsági szakaszban a kedvezmény meglétéhez, pontosabban a magánpiaci befektető elvéhez kapcsolódott. Ez a kérdéskör azonban nem képezte a bírósági felülvizsgálat tárgyát. A közbeszerzési és az állami támogatási jog összhangja, illetve a támogatás engedélyezhetősége kapcsán tett a Törvényszékfontos megállapításokat.

A közbeszerzési és állami támogatások összhangja kapcsán megerősítést nyert, hogy a Bizottságnak ügyelnie kell arra, hogy ne hozzon olyan állami támogatást engedélyezzen, amely más uniós rendelkezésekbe ütközne. Ezen összehangolási kötelezettségnek azonban praktikus és eljárásjogi oldalról is korlátját képezi, ha a különböző anyagi jogi rendelkezések védelmét külön eljárási rendben hivatott biztosítani a szerződések felett örökdő Bizottság. A más szabályrend-

²⁶ Főtanácsnoki vélemény 42. pont.

szerekkel való összhang a környezetvédelem kapcsán is fontos lehet. Egyet lehet érteni Nicolaidés véleményével, aki szerint az ítélet nyomán a Bizottság nem engedélyezhet olyan támogatást, melynek céljai szervesen kapcsolódnak egy környezetvédelmi jogi előírás megsértéséhez. Önmagában azon az alapon azonban, hogy egy támogatott projektnek lehetnek káros környezetvédelmi hatásai, nem tagadható meg az engedélyezés. A tiltáshoz ezen túl azt is bizonyítani kell a Bizottságnak, hogy a belső piaci verseny, illetve kereskedelem aránytalanul torzult.²⁷ Úgy tűnik tehát, hogy nem lehet azt mondani, hogy az EUMSZ 11. cikkében foglalt, környezetvédelmi megfontolások horizontális integrációját vizionáló rendelkezés felülírná az állami támogatások engedélyezésének versenyjogi megközelítését.

Az állami támogatás versenyre gyakorolt hatását a Törvényszék az összeegyeztethetőség körében értékelte. Ennek kapcsán nem teljesen világos, hogy mi minősül földrajzi piacnak: a magyar-román-szlovák térség, vagy csak a magyar piac, amelyen belül az import 30 %-ot tesz ki. Ha ez előbbi, tágabb földrajzi térség minősülne versenyjogi értelemben releváns piacnak, úgy könnyedén el lehetett utasítani a felperes MVM csoport dominanciája miatti aggódmait.

A projekt összegének esetleges változása kapcsán fontos megállapítást tartalmaz az ítélet, mely szerint a támogatás összegének emelkedése vagy csökkenése a jelen ügyben nem jelentené sem a tulajdonképpeni támogatás módosítását, sem pedig a versenykorlátozó hatás megváltozását. Ennek a jelentősége abban állhat, hogy egy több évig tartó építőipari projektnél szinte törvényszerű, hogy változnak a költségek, s a kivitelező áremelési igénnyel léphet fel. Ez jelen esetben felveti annak a kockázatát, hogy a támogatás összegének megváltozása egy újabb bizottsági vizsgálathoz vezetne. A Törvényszék indokolásának egy mondatát lehet úgy értelmezni, amely nagyobb szabadságot ad a feleknek a szerződéses összeg változtatása kapcsán. Ennek ellenére el lehet gondolkozni a mögöttes bizottsági érvelés helytállóságán: ha a támogatás lényege, hogy az állam egy vállalatnak adományoz két új reaktor blokkot, akkor ennek az ára/értéke miért ne bírna relevanciával a támogatásról szóló döntés kapcsán? Az ajándék tárgya (itt: a támogatás létezése) és mérete (az erőmű termelő kapacitása) valóban nem változik, de az valószínűleg nem közömbös, hogy az ajándék értéke (itt: a támogatás mértéke) mondjuk egy, vagy másfél millióra kerül.

²⁷ Phedon Nicolaidés: Must the Commission prohibit state aid that harms the environment? Kézirat, 2023. január 10., 12. és 15. oldalak.

NAGYVÁLLALATI PIACI GARANCIA DÍJ SZÁMÍTÁSI MÓDSZEREK BEMUTATÁSA
AZ SA.64359 (HORVÁT) ÉS AZ SA.102741 (GÖRÖG) BIZOTTSÁGI HATÁROZATO-
KON KERESZTÜL

HÁRS-GARAMI Zsófia¹

Tárgyszavak: garancia, állami kezességvállalás, piaci garancia díj, piaci kezességi díj, bukási valószínűség (PD), várható veszteség (LGD), nagyvállalat, mid-cap, támogatástartalom, de minimis, CDS, Itraxx Europe (Itraxx EUR), Itraxx Europe Crossover (Itraxx XOVER)

Az állam által közvetlenül vagy viszontgarancia formájában, egyedi ügyletekre vagy portfóliókhöz nyújtott kezességvállalás általános esetben állami támogatásnak minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke alapján akkor, ha a finanszírozás forrása állami vagy betudható az államnak, és emellett teljesülnek a 107. cikk egyéb feltételei is.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2000-ben fogadta el az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló közleményt². Tette ezt azért, hogy a tagállamok számára részletesebb iránymutatással szolgáljon azokról az elvekről, amelyeket e támogatási forma állami támogatási szempontú megítélése szemszögéből irányadónak tart. Két területen vezetett be új követelményeket, egyrészt a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatások támogatástartalmára vonatkozóan, másrészt az állami kezességvállalások piaci díjának kalkulációja kapcsán. E közlemény felülvizsgálatára először és utoljára 2008-ban került sor³ (a továbbiakban: Kezesi Közlemény). Az azóta eltelt majdnem másfél évtized alatt bekövetkezett gazdasági változások (például kamatszintek növekedése, COVID és háborús válságok), a Bázel III-as egyezmény bevezetésével megnövekedett szavatolóitőke elvárások és a Bizottság által jóváhagyott – egymástól sokszor lényegesen különböző – piaci kezességi díj számítási módszertanok miatt időszerű lenne a Kezesi Közlemény felülvizsgálata, de ez eddig még nem történt meg. Ugyanakkor az e cikkben bemutatott esetek alapján arra lehet következtetni, hogy a Bizottság megítélése a Kezesi Közleményhez képest szigorodott, és ezért a tagállami hatóságoknak a Kezesi Közlemény mellett

¹ A szerző a Garantiqa Hitelgarancia Zrt. munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a Garantiqa Zrt. hivatalos álláspontjának.

² Hivatalos Lap C 071, 11/03/2000 o. 0014 – 0018.

³ Bizottsági közlemény az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0620(02)&from=HU)

a legújabb esetjogot is tanulmányozniuk kell, ha tagállami kezességvállalási programok bevezetését fontolgatják.

A Kezesi közlemény rendelkezései

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alapján azon intézkedések minősülnek állami támogatásnak, melyek esetében a következő hat feltétel egyszerre teljesül: 1. kedvezményezettjei vállalkozásnak minősülnek; 2. gazdasági előnyt nyújtanak a kedvezményezettnek; 3. állami forrásból, az államnak betudhatóan finanszírozottak; 4. szelektívek; 5. érint(het)ik a tagállamok közötti versenyt; 6. torzít(hat)ják a tagállamok közötti versenyt.

A Kezesi Közlemény az „előny” fogalmi elemének teljesülést vizsgálja alaposabban. Annak 2.1 pontja szerint az állami forrás fogalmát pontosan tisztázni kell az állami kezességvállalások vizsgálatakor:

„Az állami kezességvállalás azt az előnyt foglalja magában, hogy a kezességvállaláshoz társuló kockázatot az állam viseli. Azt, hogy az állam viseli a kockázatot, általában megfelelő díjjal ellentételezik. Amennyiben az állam eltekint e díj egy részétől vagy egészétől, az egyrészről a vállalkozásnak nyújtott előnyt, másrészről az állami források felhasználását jelenti. Így még abban az esetben is, ha a kezességvállalás alapján az állam végül semmilyen kifizetést nem teljesít, az még állami támogatásnak minősülhet a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése alapján. A támogatás nyújtása a kezesség elvállalásának időpontjában, nem pedig a kezesség érvényesítésekor vagy a kezességvállalás feltételei alapján történő kifizetésekor történik. A kezességvállalásakor kell értékelni azt, hogy a kezességvállalás állami támogatásnak minősül-e vagy sem, és ha igen, az milyen összeget tesz ki.”⁴

A kezességvállalások állami támogatási szempontból való megítélésénél tehát alapvető fontosságú a kezességvállalásért fizetett díj mértékének vizsgálata. A vizsgálat célja az, hogy megállapítsa a kedvezményezett által ténylegesen fizetett díj szintjét a piacon elérhető hasonló kezességek díjához képest, vagy ha ilyen hasonló termék nem érhető el, akkor egy hipotetikus, kalkulált piaci díjhoz képest. Abban az esetben, ha a ténylegesen fizetett díj eléri a (kalkulált) piaci garancia díj szintjét, akkor egyéb feltételek teljesülése esetén (lásd. Kezesi Közlemény 3.2 - 3.5 pont) az adott állami kezességvállalás nem minősül állami támogatásnak. Ha a ténylegesen fizetett garancia díj alacsonyabb a piaci díjnál, akkor a kettő közötti különbség jelenértéke tekinthető a kezességvállalás támogatástartalom kiszámítási alapjának.

Annak érdekében, hogy egy kalkulált piaci garancia díj összhangban legyen a piaci árral, a Kezesi Közlemény különböző feltételeket határoz meg az egyedi kezességekre és a kezességvállalási programokra, valamint a kis- és középvállalkozások, illetve a nagyvállalatok számára nyújtott egyedi kezességekre és kezességvállalási programokra vonatkozóan. A Bizottság a Kezesi Közleményben szereplő szempontok alapján vizsgálja a tagállamok által jóváhagyásra bejelentett piaci díj számítási módszertanokat, amely alapján sor kerülhet a hipotetikus piaci díj

⁴ A 87. cikk az EUMSZ 107. cikkének korábbi számozása.

kiszámítására. Az így számított piaci díj alkalmazási köre kettős. Egyrészt a csoportmentesített és a csekély összegű (de minimis) támogatások esetén a kezességvállalás „átlátható” támogatási feltétele teljesül a bizottsági jóváhagyás következtében. Ezáltal a tagállamoknak lehetősége van kezességvállalás formájában támogatást nyújtani és a kapcsolódó támogatást tartalmat a jóváhagyott határozatoknak megfelelően kiszámítani. Az e díj alatti kezességvállalásra csak akkor kerülhet sor, ha a kezesség valamely támogatási kategória feltételeinek (pl. de minimis támogatás, regionális beruházási támogatás) megfelel. A piaci díj másik alkalmazási köre az állami támogatás hiányát támasztja alá.

1. táblázat - Az állami támogatás hiányának követelményei a Kezesi Közleményben

	Kis- és középvállalkozások esetén	Bármely méretű kedvezményezett vállalkozás esetén
Egyedi kezességek	Mentesülési díj rating kategória alapján (Kezesi Közlemény 3.3 pont)	A Kezesi Közlemény 3.2 (d) pontjában meghatározott feltételek teljesülése esetén
Kezességvállalási programok	Mentesülési díj rating kategória alapján (Kezesi Közlemény 3.3 és 3.5 pont), egyszerűsített, egységes díj alkalmazási lehetősége 2,5 millió garancia kitettséggel alatti	A kezességvállalási program önfinszírozását biztosító díj esetén (Kezesi Közlemény 3.4 pont), amelynek elemei a hitelkockázat, a program adminisztratív és tőke költségei

Forrás: szerző saját szerkesztése

A teljesség kedvéért megemlíteném, hogy a Kezesi Közlemény 3.3. pontjában található ún. „mentesülési díj” („safe harbour premium”) táblázat meghatározza azokat az értékeket, amelyeket a Bizottság a kis- és középvállalkozások esetében piacinak tekint. Ez a táblázat nagyvállalatokra nem alkalmazható.

Tekintettel arra, hogy e cikk következő fejezeteiben nagyvállalati piaci díj számítási módszertanokat vizsgálok, az alábbiakban csak a nagyvállalatokra vonatkozó szabályozást mutatom be a Kezesi Közleményből.

Nagyvállalati kezességvállalási programok esetén a kezességvállalásért fizetett díj akkor tekintendő piaci szintűnek a Kezesi Közlemény 3.4 f) pontja alapján, ha fedezi a kezességvállaláshoz társuló rendes kockázatokat, a program igazgatási költségeit és a megfelelő tőke után fizetendő éves díjat, még akkor is, ha nem, vagy csak részben került sor e tőke képzésére.

Az igazgatási költségeknek fedezniük kell az egyedi kockázatelemzés, a monitoring, valamint az egyéb kockázatkezelési és igazgatási költségeket.

A tőke tekintetében a Bizottság a Kezesi Közleményben minimum 8%-os szavatoló tőke képzést vár el a kintlévőségre vonatkozóan (tehát nem a hitelösszeg, hanem a kötelezettségvállalás összege számít) azzal, hogy magasabb hitelkockázati minősítéssel rendelkező ügyletek esetén

ez csökkenthető 4%-ra, illetve 2%-ra. Ennek a hipotetikusán megképzett tőkének a díját kell megfizetni piaci szinten, amelyre minimum 400 bázispont kockázati díjat tart elegendőnek a Bizottság, ez növelhető egy kockázatmentes kamatlábbal. A kockázatmentes kamatláb felszámítására csak akkor van szükség, ha az állam ténylegesen rendelkezésre bocsátja a program számára a szükséges tőkét, mert ebben az esetben az államnak hitelezési költségei merülnek fel. Ha nincs előzetes tőkeallokáció, akkor nem szükséges a kockázatmentes kamatláb felszámítása a piaci kezességi díj kalkulációja során. A Bizottság a kockázatmentes kamatláb minimum szintjére vonatkozóan a 10 éves államkötvény hozamát megfelelő referencia értéknek tartja a Kezesi Közleményben leírtak szerint. Ugyanakkor a következő fejezetben bemutatott két, közelmúltban elfogadott bizottsági határozat alapján látni fogjuk, hogy a tőke után 8%-nál magasabb szavatoló tőke képzését várja el a Bizottság, illetve a megképzett tőke költségére (400 bázispont) vonatkozóan is magasabb a követelmény.

A nagyvállalatok finanszírozásához nyújtott állami kezességvállalások árazása egyedi ügyletek esetén komplex vizsgálatot igényel, sokszor nem érhető el megfelelő összehasonlítási alap a piacon, illetve a nagy hitelminősítők igénybevétele sem rentábilis minden esetben.

Bizottsági határozatok tartalma

A most bemutatandó két bizottsági határozat újszerűnek tekinthető a nagyvállalati piaci garancia díj számítás szempontjából, mert univerzálisan alkalmazhatók egyedi és program szintű kezességekre, portfólió és viszontgarancia ügyletekre, programokra.

Első lépésként a két módszertan legfőbb jellemzőit foglaltam össze egy táblázatban, amely rámutat az alapvető hasonlóságokra és különbségekre, továbbá információt szolgáltat a bizottsági eljárás menetére és hosszára vonatkozóan.

A bizottsági jóváhagyási eljárás általában két szakaszból áll: 1. az informális ún. prenotifikációs szakaszból és az ezt követő 2. hivatalos, ún. notifikációs szakaszból. Amennyiben a prenotifikációs szakaszban a tagállamnak nem kell a tervezett támogatási intézkedés minden részletéről megegyeznie, a hivatalos eljárás rövid időt vesz igénybe.

2. táblázat - A vizsgált bizottsági határozatok legfőbb jellemzői

Bizottsági határozat száma	SA.64359 ⁵	SA.102741 ⁶
Ország	Horvátország	Görögország
Bizottsági jóváhagyás dátuma	2022. október 3.	2022. június 14.
Prenotifikáció időtartama	11 hónap	17 hónap
Notifikáció időtartama	3 hónap	2 hónap

⁵ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_64359

⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_102741

Bizottsági határozat száma	SA.64359 ⁵	SA.102741 ⁶
Módszertan alkalmazási köre	- nemzeti RRF ⁷ és - de minimis programok	- csoportmentességi támogatások - de minimis programok
Piaci díj számítási módszertan tárgyi hatálya I.	- egyedi kezességek és - portfólió garancia program	- egyedi kezességek és - kezességvállalási programok
Piaci díj számítási módszertan tárgyi hatálya II.	állami támogatás mentes piaci díj és támogatástartalom számítás	állami támogatás mentes piaci díj és támogatástartalom számítás
Piaci díj számítási módszertan személyi hatálya	nagyvállalatok és közepes tőkeellátottságú vállalkozások (mid-cap) beleértve állami tulajdonú vállalkozásokat is	nagyvállalatok
Piaci díj számítási módszertan időbeni hatálya	négy évig alkalmazható	négy évig alkalmazható
Maximális garancia mérték	70%, bizonyos esetekben 80%	80%
Nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások részesülhetnek-e garanciában?	nem	
Hitelcélok és hitel típusok	beruházási hitelek (tárgyi eszközök és immateriális javak), forgóeszköz hitelek (a beruházási költségek legfeljebb 30%-áig)	N/A.
Maximális futamidő	20 év, legfeljebb 3 év türelmi idővel	N/A.
Meglévő hitelekhez nyújtható-e kezesség?	nem, csak új hitelekhez nyújtható kezesség, hitelkiváltás semmilyen formában nem engedélyezett	N/A.

⁷ A helyreállítási és ellenállóképességi eszköz célja, hogy enyhítse a koronavírus-világjárvány társadalmi és gazdasági hatásait, fenntarthatóbbá, reziliensebbé tegye az európai gazdaságokat és társadalmakat, valamint felkészítse őket a zöld és a digitális átállásra. - https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hu

Bizottsági határozat száma	SA.64359 ⁸	SA.102741 ⁹
Maximális hitelösszeg	- 250 ezer euró/ügylet, - 1 millió euró/adós, - 2,5 millió euró portfólió/pénzügyi intézmény	N/A.
Felülvizsgálat	Évente felül kell vizsgálni a kalkuláció alapjául szolgáló adatokat és azokat frissíteni szükséges.	

Forrás: szerző saját szerkesztése

A nyilvános bizottsági határozatokból látható, hogy a két érintett tagállam több célra is használni kívánja a piaci díj számítási módszertanokat: az állami támogatás hiányának alátámasztására és az állami támogatásnak minősülő kezességek támogatástartalom számításához. Ez az oka annak, hogy viszonylag sokáig tartott a teljes jóváhagyási folyamat. Feltételezhető, hogy a Bizottság a bejelentett intézkedéseket alaposan vizsgálta, és számos alátámasztó adatot kért.

Az alábbiakban a két piaci díj számítási módszertant egyenként mutatom be, majd a kalkulációs módszerek megismerése után az összegzésben a közös és eltérő pontokat is megkeresem.

Az SA.64359 (2022/N) számú bizottsági határozat - Horvátország¹⁰

A horvát Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv (Recovery and Resilience Plan of the Republic of Croatia, a továbbiakban: RRP) alapján a horvát újjáépítési és fejlesztési bank (a továbbiakban: HBOR) egyik feladata egy új pénzügyi eszköz létrehozása a mid-cap és nagyvállalatok beruházásainak támogatása érdekében. Ennek keretében a HBOR, a horvát pénzügyminisztériummal és a horvát gazdasági és fenntartható fejlődési minisztériummal kötött megállapodása alapján kezességvállalási programokat indít.

A Bizottságnak bejelentett módszertan célja a mid-cap és nagyvállalatokra vonatkozó, HBOR által vállalt kezességek piaci díjának megállapítása kizárólag a horvát RRP és a de minimis támogatásként nyújtott kezességi programokra vonatkozóan. A módszertan ennél szélesebb körben nem alkalmazható.

Feltételezhető, hogy a Bizottság volt az, aki több módszert is megkövetelt a hipotetikus piaci díj kiszámítására annak érdekében, hogy a HBOR által alkalmazott piaci díj ne jelentsen előnyt az érintett vállalkozások számára. Ennek megfelelően a HBOR három különböző alapon nyugvó piaci díjkalkuláció (1. kockázat alapú módszer, 2. tényleges kamatrátá, 3. CDS módszer) kombinációját alkalmazza az általa közvetlenül garantált egyedi ügyletek vagy a résztvevő

⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_64359

⁹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_102741

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_64359

pénzügyi intézmények által kibocsátott hitelekre vonatkozó portfólió garancia programok esetén.

Általánosságban az ügyleti szinten alkalmazott piaci kezességi díj a kockázat alapú és a tényleges kamatrátá alapú módszerrel számított díj közül a magasabb mértékű lesz.

Azokban az esetekben viszont, ahol a kezességvállalás meghaladja a 70%-ot, az ügyleti szinten alkalmazott piaci kezességi díj a három módszerrel kiszámított díjak közül a legmagasabb értékűvel egyezik meg.

A három számítási módszer lényege a következő.

1. A **kockázat alapú módszer** esetén a garancia díja a HBOR saját kockázatkezelésén alapul, amely tartalmazza a hitelkockázat költségét, az adminisztrációs költségeket és a tőkeköltséget az alábbiak szerint:

$$\text{Kockázat alapú díj} = EL + AC + CAP$$

ahol

- az "EL" a várható veszteséget (Expected Loss);
- az "AC" az adminisztrációs¹¹ költségeket (Administrative Costs), amely fix 0,15% évente;
- a "CAP" pedig a kitettség fedezetéhez szükséges tőkeszint éves díját¹² jelenti. A CAP értéke 0,63% (tőkeszükséglet (10,5%) * kockázati költség (600 bázispont)).

A várható veszteséget (EL) az alábbi képlet alapján számítják ki:

$$EL = LGD * \frac{1 - (1 - PD)^{WAL}}{WAL}$$

ahol

- az LGD (Loss Given Default) a bukáskori veszteség arányát jelenti, ezt 55%-ban határozták meg egységesen a horvát hatóságok;
- a PD (Probability of Default) a bukás egy éves valószínűségét;
- a WAL (Weighted Average Life) a kitettség súlyozott átlagos élettartamát jelenti, egész számú évre kerekítve.

¹¹ A Kezesi Közlemény 3.4. (f) pontjában szereplő igazgatási költségnek megfeleltethető díjelem.

¹² A Kezesi Közlemény 3.4. (f) pontjában szereplő tőke költségnek megfeleltethető díjelem, amelynek mindkét összetevője magasabb a Kezesi Közlemény által elvárt max. 8%-os szavatoló tőke, illetve 400 bázispont tőke költség szintnél.

A kockázat alapú módszer esetében a HBOR által alkalmazott bukási valószínűsége (PD) alapozva hét kockázati csoportba sorolják az ügyleteket. Az évenkénti piaci kezességi díjakat ezáltal előre (a maximális 20 évre) meghatározzák. A tényleges díjmérték az alábbi táblázatokban található:

3. táblázat - A kockázat alapú módszerrel számított garancia díjak

HBOR rating	One-year default probability (PD) (in %)	Annual Risk-based premium, by nearest weighted average life (WAL) of exposure (expressed in years) (in %)									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	0,50	1,06	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05
2	1,50	1,61	1,60	1,59	1,59	1,58	1,57	1,57	1,56	1,56	1,55
3	3,00	2,43	2,41	2,38	2,36	2,33	2,31	2,29	2,27	2,25	2,22
4	5,00	3,53	3,46	3,39	3,33	3,27	3,21	3,15	3,09	3,04	2,99
5	10,00	6,28	6,01	5,75	5,51	5,28	5,08	4,88	4,70	4,52	4,36
6	15,00	9,03	8,41	7,85	7,35	6,90	6,49	6,12	5,78	5,48	5,20
7	27,00	15,63	13,63	11,98	10,63	9,50	8,56	7,77	7,10	6,53	6,04

HBOR rating	One-year default probability (PD) (in %)	Annual Risk-based premium, by nearest weighted average life (WAL) of exposure (expressed in years) (in %)									
		11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	0,50	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,04	1,04	1,04	1,04	1,04
2	1,50	1,55	1,54	1,53	1,53	1,52	1,52	1,51	1,51	1,50	1,50
3	3,00	2,20	2,18	2,16	2,14	2,12	2,11	2,09	2,07	2,05	2,03
4	5,00	2,94	2,89	2,84	2,79	2,75	2,70	2,66	2,62	2,58	2,54
5	10,00	4,21	4,07	3,94	3,81	3,69	3,58	3,48	3,38	3,28	3,20
6	15,00	4,94	4,71	4,50	4,30	4,13	3,96	3,81	3,67	3,54	3,42
7	27,00	5,62	5,26	4,94	4,66	4,41	4,20	4,00	3,82	3,67	3,52

Forrás: SA. 64359 számú bizottsági határozat 8. oldal, 1. táblázata alapján a szerző saját szerkesztése

2. A **tényleges kamatrátá** (Effective Interest Rate, a továbbiakban: EIR) módszernél a garanciadíjak kiszámítása a garantált hitel effektív kamatlábán alapul. Alkalmazásánál a HBOR a kezességgel érintett hitelt kibocsátó pénzügyi intézmények által közölt adatokat fogadja el.

A tényleges kamatrátát a garanciával fedezett kölcsön teljes költségét jelenti a kezességvállalási díj nélkül:

$$\begin{aligned} & \text{EIR alapú kezességi díj} \\ & = \frac{\text{tényleges kamatrátát (EIR)} - FC - \text{horvát CDS} * \text{fedezettség}}{1 - \text{fedezettség}} \end{aligned}$$

ahol

- az FC (Funding Cost) a pénzügyi intézmény finanszírozási költségeit;
- a horvát CDS az adott futamidőre vonatkozó, Horvátországban érvényes Hitelemulasztási Csereügyletet;
- a fedezettség pedig a HBOR által vállalt kezesség százalékos mértékét jelenti.

A fix kamatozású hiteleknel a horvát központi bank által szabályozott módon történik az éves tényleges kamatráták kiszámítása, a változó kamatozású ügyletek esetén egy ETSR swap rate a helyettesítő jövőbeni kamatláb.

A finanszírozási költségekre vonatkozóan a HBOR a horvát központi bank évenkénti jóváhagyását is megkéri, és ezek a költségek nem haladhatják meg a súlyozott átlagos időtartam (WAL) feléhez legközelebb eső futamidőre vonatkozó EUR IRS swap kamatláb mértékét.

A horvát CDS 5, 7 vagy 10 évre vonatkozik, ezek közül arra, amelyik a legközelebb van a kitétség súlyozott átlagos időtartamához (WAL), valamint felülről korlátos is az adott futamidőhöz tartozó Itraxx Europe¹³ index mértékével.

3. A **CDS módszer** esetében ideális helyzetben a hitelfelvevő jegyzett CDS-árát lehetne felhasználni a garancia árának meghatározására. Ugyanakkor a horvát vállalkozásoknak nincs jegyzett CDS kamatlába, ezért a számított piaci kezességi díj alapját európai hitelmentelési csereügyletek (CDS) indexei alkotják. Ezeket az indexeket (Itraxx Europe (Itraxx EUR) vagy Itraxx Europe Crossover (Itraxx XOVER)) a HBOR a saját hitelkockázat kezelése és a súlyozott átlagos élettartam (WAL) által meghatározott kockázati minősítésével korrigálja.

A CDS módszerrel megállapított díj az alábbi táblázat szerinti CDS indexek és az adminisztratív költségek¹⁴ együttes összege lesz. A kitétségi kategória minden minősítése és súlyozott átlagos élettartama (WAL) esetében az index komponens kiszámítása az előző negyedév napi átlagai alapján történik.

Ez az összetevő ezután a következő negyedévben adott összes garanciára vonatkozik.

¹³ Ld. SA. 64359 számú bizottsági határozat 9. oldal, 20-as lábjegyzet

¹⁴ A Kezesi Közlemény 3.4. (f) pontjában szereplő igazgatási költségnek megfeleltethető díjjelem.

4. táblázat - A CDS kamatláb felépítése

HBOR rating	Index component, by weighted average life (WAL) of exposure		
	Up to 5 years	From 5 up to 10years	10 years and above
1	Itraxx EUR 5Y + 50 bps	Itraxx EUR 7Y + 50 bps	Itraxx EUR 10Y + 50 bps
2	Itraxx XOVER 5Y -75 bps	Itraxx XOVER 7Y -75 bps	Itraxx XOVER 10Y -50 bps
3	Itraxx XOVER 5Y +75 bps	Itraxx XOVER 7Y -50 bps	Itraxx XOVER 10Y -50 bps
4	Itraxx XOVER 5Y +100 bps	Itraxx XOVER 7Y +25 bps	Itraxx XOVER 10Y +25 bps
5	Itraxx XOVER 5Y +125 bps	Itraxx XOVER 7Y +25 bps	Itraxx XOVER 10Y +50 bps
6	Itraxx XOVER 5Y +300 bps	Itraxx XOVER 7Y +150 bps	Itraxx XOVER 10Y +125 bps
7	Itraxx XOVER 5Y +500 bps	Itraxx XOVER 7Y +350 bps	Itraxx XOVER 10Y +275 bps
8 to 10	Not covered by methodology		

Forrás: SA. 64359 számú bizottsági határozat 10. oldal, 2. táblázata alapján a szerző saját szerkesztése

Az SA.102741 (2022/N) számú bizottsági határozat bemutatása - Görögország¹⁵

A görög hatóságok egy korábbi, 2016-ban négy évre elfogadott nagyvállalati piaci garancia díj számítási módszertan¹⁶ megújítását kezdeményezték a Bizottságnál, amely az alapját képezi a szóban forgó metodikának.

A határozat alapján a görög állam kezességet és viszontgaranciát nyújt egyedi ügyletekhez és garancia programokhoz, amelyeknek kedvezményezettjei lehetnek természetes személyek, állami és magánvállalkozások, illetve szövetkezetek.

A díjkalkuláció alapja a hitelkockázat mértékének pontos meghatározása, amely az egyéves bukási valószínűségek (PD) biztosítékokkal való korrigálásával történik. Az egyéves PD értékek az ICAP nemzetközileg elfogadott hitelminősítő scoring rendszerén alapulnak, és 10 csoportba sorolják az ügyleteket a bukási valószínűségük alapján.

¹⁵ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_102741

¹⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45125

A következő táblázat az ICAP osztályozás és az egyéb ismert hitelminősítők közötti összefüggést mutatja meg:

5. táblázat - Az ICAP osztályozás és az egyéb ismert hitelminősítők közötti összefüggés

Rating Agency				Average Default Rates per Rating Class			Average D.R.	
ICAP	S&P	Fitch	Moody's	S&P (1981-2013)	Fitch (1990-2013)	Moody's (1983-2013)		
AA	0% - 0,05%	AAA	AAA	Aaa	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
		AA+	AA+	Aa1	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
		AA	AA	Aa2	0,020%	0,000%	0,000%	0,020%
		AA-	AA-	Aa3	0,030%	0,060%	0,049%	0,046%
A	0,05% - 0,13%	A+	A+	A1	0,060%	0,000%	0,079%	0,070%
		A	A	A2	0,070%	0,060%	0,066%	0,065%
		A-	A-	A3	0,080%	0,170%	0,058%	0,103%
BB	0,13% - 0,27%	BBB+	BBB+	Baa1	0,140%	0,140%	0,148%	0,143%
		BBB	BBB	Baa2	0,200%	0,100%	0,166%	0,155%
		BBB-	BBB-	Baa3	0,320%	0,420%	0,253%	0,331%
B	0,27% - 0,56%	BB+	BB+	Ba1	0,430%	1,010%	0,644%	0,695%
C	0,56% - 1,1%	BB	BB	Ba2	0,680%	0,870%	0,720%	0,757%
		BB-	BB-	Ba3	1,130%	1,770%	1,623%	1,508%
D	1,1% - 2,0%	B+	B+	B1	2,310%	1,120%	2,184%	1,871%
E	2,2% - 4,5%	B	B	B2	4,730%	2,520%	3,352%	3,534%
		B-	B-	B3	7,920%	2,940%	5,728%	5,529%
F	4,5% - 12%	CCC+	CCC+	Caa1	26,870%	26,640%	7,306%	7,306%
		CCC	CCC	Caa2	26,870%	26,640%	16,748%	16,748%

Rating Agency				Average Default Rates per Rating Class			Average D.R.
ICAP	S&P	Fitch	Moody's	S&P (1981-2013)	Fitch (1990-2013)	Moody's (1983-2013)	
G	12% - 25%	CCC-	CCC-	Caa3	26,870%	26,640%	26,842%
H	>25%	CC	CC				>28,842%
			C				

Forrás: SA. 102741 számú bizottsági határozat 3. oldal alapján a szerző saját szerkesztése

Annak fényében, hogy az átlagos bukási ráták és a kapcsolódó bukási valószínűségek nem lineárisan nőnek kockázati kategórián belül, a görög állam a megfelelő gondosság érdekében a „D” kategóriáig a legmagasabb PD értéket vette figyelembe, az alacsonyabb osztályokban (E-H) pedig a középértékeket.

A garancia árát három komponens határozza meg:

- a normál kockázati költséget fedező díj (a továbbiakban: kockázati díj);
- az adminisztratív költségek¹⁷ díja (**0,25%**); és
- a tőke költsége¹⁸ (**0,38%** az AA-C kategóriákban, **0,57%** a D-H kategóriákban).

A kockázati díjat a fenti táblázatban szereplő kockázati osztályok tényleges historikus bukási adataiból számolják annak érdekében, hogy reális veszteséggel tervezzenek. A számított garancia díj a fenti három komponens összege lesz azzal, hogy a díjat még össze kell vetni:

- a horvát határozatból már megismert Itraxx Europe (Itraxx EUR) vagy Itraxx Europe Crossover (Itraxx XOVER) indexekkel, amelyeknél a számított díj nem lehet alacsonyabb; valamint
- az adott ügylet fedezettsége alapján három kockázati díj kategóriát kell alkalmazni attól függően, hogy fedezetlen, 30%-ig fedezett vagy 30% feletti fedezettség van az adott ügylet mögött. Csak ingatlanon alapított első ranghelyű jelzálogjog számít ebből a szempontból fedezetnek, amelynek értékét szakképzett mérnöki becslés alapján, a nettó menekülési értéken veszik figyelembe.

¹⁷ A Kezesi Közlemény 3.4. (f) pontjában szereplő igazgatási költségnek megfeleltethető díjelem.

¹⁸ A Kezesi Közlemény 3.4. (f) pontjában szereplő tőke költségnek megfeleltethető díjelem, amely minden kockázati csoport esetén magasabb a Kezesi Közlemény által elvárt – legfeljebb – 0,32%-os szintnél.

Az alábbi táblázatban a számítás eredménye látható.

6. táblázat - Alkalmazott garancia díjak

ICAP rating	Applicable PD	Commission Fee		
		Uncovered	Covered < 30%	Covered ≥ 30%
AA	0,05%	0,09%	0,08%	0,07%
A	0,13%	0,23%	0,21%	0,18%
BB	0,27%	0,48%	0,45%	0,36%
B	0,56%	1,00%	0,92%	0,76%
C	1,10%	1,25%	1,11%	0,81%
D	1,65%	2,34%	2,05%	1,35%
E	3,35%	3,57%	3,12%	2,06%
F	8,25%	8,79%	7,68%	5,07%
G	8,50%	19,71%	17,23%	11,38%
H	>25,00%	26,64%	23,28%	15,37%

ICAP rating	Applicable PD	Cost		
		Operational	Capital	Total
AA	0,05%	0,25%	0,38%	0,63%
A	0,13%	0,25%	0,38%	0,63%
BB	0,27%	0,25%	0,38%	0,63%
B	0,56%	0,25%	0,38%	0,63%
C	1,10%	0,25%	0,38%	0,63%
D	1,65%	0,25%	0,57%	0,82%
E	3,35%	0,25%	0,57%	0,82%
F	8,25%	0,25%	0,57%	0,82%
G	8,50%	0,25%	0,57%	0,82%
H	>25,00%	0,25%	0,57%	0,82%

ICAP rating	Applicable PD	Total Commission Fee		
		Uncovered	Covered < 30%	Covered \geq 30%
AA	0,05%	0,72%	0,71%	0,70%
A	0,13%	0,86%	0,84%	0,81%
BB	0,27%	1,11%	1,08%	0,99%
B	0,56%	1,63%	1,55%	1,39%
C	1,10%	1,88%	1,74%	1,44%
D	1,65%	3,16%	2,87%	2,17%
E	3,35%	4,39%	3,94%	2,88%
F	8,25%	9,61%	8,50%	5,89%
G	8,50%	20,53%	18,05%	12,20%
H	>25,00%	27,46%	24,10%	16,19%

ICAP rating	With a floor of
AA	ITRAXX Europe
A	ITRAXX Europe
BB	ITRAXX Europe + 50 bps
B	ITRAXX Europe + 50 bps
C	ITRAXX Crossover - 100 bps
D	ITRAXX Crossover - 50 bps
E	ITRAXX Crossover
F	ITRAXX Crossover + 200 bps
G	No applicable floor
H	No applicable floor

Forrás: SA. 102741 számú bizottsági határozat 4. oldal alapján a szerző saját szerkesztése

Annak érdekében, hogy kizárható legyen a hitelintézet támogatása, a görög állam egy védelmi mechanizmust vezetett be a 2,5 millió euró nominális értéket meghaladó hitelek esetén, amely alapján a hitelkamatokat és a garancia díját összevetik egy ún. ügyfél szintű CDS rátával (kliens CDS).

$$\text{kliens CDS} = \frac{(R - F - G * CDS(\text{Görögország}))}{(1 - G)}$$

ahol

- az R a tényleges hitelkamat;
- az F a tőke és adminisztratív költségek összege, 0,75%;
- a G a kezességvállalás mértéke;
- a CDS (Görögország) pedig Görögország öt éves szuverén hitelmulasztási csereügylet kamatlába, amely a bizottsági döntés pillanatában 1,28%.

Abban az esetben, ha a kliens CDS rátája magasabb, mint a számított garancia díj, akkor a mechanizmusért felelős állami szerv megpróbálja meggyőzni a hitelező bankot arról, hogy csökkentse a hitel tényleges kamatlábát olyan szintre, hogy a kliens CDS alacsonyabb legyen a kezesség díjánál. Ha nincs olyan bank, amely alacsonyabb áron hajlandó lenne kiadni az adott hitelt, akkor a kezesség díját felemelik a kliens CDS szintjére.

Következtetések

A fent bemutatott két piaci garancia díj számítási módszertan alapvetően hasonló egymáshoz. A hasonlóság részben az alanyi hatályukból, másrészt a kalkulációk logikájából fakad. Megíté-
lésem szerint a legfontosabb egyezések az alábbiak:

- A határozatok nagyvállalati állami kezességvállalásokra vonatkoznak. Az alkalmazási idő korlátos, négy évben határozták meg azzal, hogy évente frissíteni szükséges az alapadatokat. Ez az időbeli hatály kifejezetten rövidtávúnak tekinthető, és szigorúbb a Kezesi Közlemény előírásainál, ahol csak az évenkénti adatfrissítés szerepel feltételként.
- A piaci garancia díj mindkét esetben egyaránt vonatkozik az állami támogatás hiányának alátámasztására és a támogatásnak minősülő kezességek támogatástartalom számítására.
- Mindkét módszertan többféle kalkulációt tartalmaz egy adott ügylet díjának a meghatározására, és minimum díj benchmark-ként mindkét esetben megjelennek az Itraxx Europe (Itraxx EUR) vagy Itraxx Europe Crossover (Itraxx XOVER) indexek (mint viszonyítási alapok).
- A kalkulációk kockázati csoport képzésen alapulnak, melyeket a bukási valószínűségek (PD) segítségével állapítanak meg. Ezeket a kockázati csoportokat nemzetközileg elismert hitelminősítők adataival validálják, viszont a PD értékek saját banki vizsgálat eredményei.

A két metodika megismerése után az is nyilvánvaló, hogy az egybeeséseken túl számos eltérés is megfigyelhető. Az alábbiakban azokat a jellemzőket sorolom fel, amelyek módszertanilag vagy számszakilag eltérnek a vizsgált határozatokban.

- A bukáskori veszteség (LGD) számításakor mindkét módszertan figyelembe veszi a fedezettség mértékét, ugyanakkor a horvát esetben ez fix 55%-os megtérülést jelent, a görög metodika pedig három fedezeti kategóriát vezet be, amelyek bukáskori megtérülése eltérő.
- Mindkét számítás magában foglalja az adminisztratív költségeket, és mindkét esetben fix díjat számolnak rá. A költség összege viszont eltérő: amíg a horvát esetben 0,15%, addig Görögország 0,25%-os adminisztratív költséget vesz figyelembe.
- A tőkeköltség tekintetében Horvátország 0,63%-os díjat vár el évente ügyletenként, a görög módszertan viszont kockázati kategóriák alapján 0,38%, illetve 0,57% éves díjat épít be a piaci garancia díjába. Érdekes, hogy mindegyik tőkeköltség magasabb a Kezesi Közleményben szereplő maximum 0,32%-os mértéknél, tehát ebben az esetben is szigorúbb feltételeket kellett teljesítenie a két tagállamnak.

A fentiekben leírtak is alátámasztják azt az irányt, amely szerint a kezességvállalások formájában nyújtott állami támogatások megítélése az elmúlt több mint két évtizedben jelentősen megváltozott, szigorodott. A Bizottság egyre kifinomultabb módszerek alkalmazását várja el a tagállamoktól a piaci díjszint megállapításhoz annak érdekében, hogy minél pontosabb legyen egyrészt a számított támogatástartalom összege, másrészt az állami támogatás hiányának bizonyossága.

Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság nagyvállalatok esetén lényegesen szigorúbb feltételeket támaszt a piaci díj kalkulációra vonatkozóan. A Kezesi Közlemény logikája arra utal, hogy alapvető elvárás a hitelkockázati díjelem megbízhatósága és tagállamok közötti összehasonlíthatósága. Ehhez kis- és középvállalkozások esetén három nemzetközileg elismert hitelminősítő (Standard&Poor's, Fitch, Moody's) kockázati csoportosítása alapján meghatározott mentesülési díjak alkalmazását teszi lehetővé, nagyvállalatok esetén pedig az egyedi ügyletek kockázatminősítését nemzetközileg elismert hitelminősítő szervezet, vagy a hitelt nyújtó bank saját minősítését írja elő.

A nagy hitelminősítők általi besorolás azonban számos esetben még nagyvállalatok esetén sem áll rendelkezésre, egyedi KKV ügyletek vagy programok vonatkozásában pedig szinte egyáltalán nem alkalmazható a gyakorlatban. Szükség van tehát egy nem hitelminősítőtől származó, de megbízható és uniós szinten összehasonlítható hitelkockázat becslésre minden kedvezményezett körben.

A hitelkockázat becslése, illetve a bukás bekövetkezésekor várható veszteség kalkulációja viszont sokszor torzíthatja a végül ténylegesen szükséges piaci díj szintjét. Gazdasági válság esetén például a múltbeli, hosszabb időszakot lefedő veszteségadatokban csak egy idő után, eltolva jelennek meg a válság hatására esetlegesen megnövekedett értékek, amelyek a válság befejezése után is még évekig befolyásolják a piaci díjmértéket, ezzel torzítva az éppen aktuális, reális várakozásokat.

Összességében azonban elmondható, hogy a Bizottság azon törekvése, hogy a tagállamok minél pontosabb, szofisztikáltabb kalkulációs módszerekkel becsüljék meg a kezességvállalás piaci

díját, hosszabb távon kedvező is lehet számukra, hiszen egy reális kockázaton alapuló számítás pontosabb piaci díjat eredményez majd. A Kezesi Közlemény ilyen szellemiségű módosítására azonban még pár évet várunk kell, a Bizottság tájékoztatása alapján leghamarabb 2024 végén kerülhet rá sor. A már jóváhagyott piaci díj számítási módszertanok felülvizsgálata és az új Közlemény szerinti notifikációja csak ezután várható.

AZ EUMSZ 346. CIKKÉNEK ALKALMAZHATÓSÁGA A VÉDELMI FELSZERELÉSEK PIACA ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁNAK ESETEIBEN

DOBOS Edina¹

Tárgyszavak: védelmi ágazat állami támogatása, EUMSZ 346. cikk

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 346. cikke külön kitér a védelmi felszerelések piacára. E rendelkezés tág értelmezése révén a tagállamok sokáig a védelmi ipart – ideértve az iparnak nyújtott esetleges állami támogatásokat is - de facto a belső piac, illetve az arra vonatkozó szabályrendszer, így az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatályán kívül tartották. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban megvilágította, hogy az általános, kiterjesztő értelmezés helyett a derogáció csak szigorúan kivételes helyzetekben alkalmazható. A védelmi piac folyamatos működésének szükségessége ugyanakkor ismét előtérbe helyezheti az iparág állami támogatásának kérdéseit.

Annak átgondolása céljából, hogy egyes a védelmi felszerelések piacát érintő intézkedések vonatkozásában mikor lehetséges eltekinteni az állami támogatási szabályok alkalmazástól, jelen tanulmány az EUMSZ 346. cikkének bírósági értelmezését mutatja be, különös tekintettel azokra az esetekre, amelyekben az Európai Bizottság vitatta a tagállami kiterjesztő értelmezést.

A védelmi ipar piacának egyes sajátosságai

A védelmi ipari termékek piacait (a továbbiakban: védelmi felszerelések piaca²) számos sajátosság jellemzi, amelyek megkülönböztetik őket más ágazatoktól. Ezek a különbségek mindenekelőtt a termékek természetéből fakadnak, amelyek gyakran összefüggenek a szuverenitás és a nemzetbiztonság kérdéseivel. A szektor súlyát jelzi, hogy külön főigazgatóság, a Védelmi Ipari és Űrügyi Főigazgatóság vezeti az Európai Bizottság tevékenységét a területen. A DG DEFIS felelős a védelmi ipar versenyképességének megerősítéséért és a védelmi belső piac ösztönzéséért, beleértve a kkv-k fejlesztését is. A cél megvalósításának egyik eszközeül különálló alapot is felállítottak: az Európai Védelmi Alap (European Defense Fund) a tagállamok erőfeszítéseit kiegészítve és megerősítve mérettől és földrajzi eredettől függetlenül segíti a vál-

¹ Dobos Edina az Andersen Zrt. munkatársa. A tanulmányban leírtak nem tekinthetők az Andersen Zrt. véleményének.

² A tanulmány a továbbiakban védelmi ipar vagy védelmi felszerelések alatt ért minden olyan gyártási és kereskedelmi kapacitást, amely fegyverek, lőszer, hadianyagok előállításához kapcsolódik.

lalkozások és kutatási szereplők közötti együttműködést a legkorszerűbb és interoperábilis védelmi technológiák és felszerelések kutatása és fejlesztése terén. Az alap versenyképes és együttműködésen alapuló projekteket támogat a teljes kutatási és fejlesztési ciklusban, hogy azok nagyobb hatást gyakoroljanak az európai védelmi képességre és az iparra. A 2021–2027-es időszakra közel 8 milliárd eurós költségvetést különítettek el az Európai Védelmi Alap számára. Ebből 2,7 milliárd euró az együttműködésen alapuló védelmi kutatás finanszírozására, 5,3 milliárd euró pedig a nemzeti hozzájárulásokat kiegészítő, együttműködésen alapuló képességfejlesztési projektek finanszírozására allokáltak.

A védelmi felszerelések piacát vevői oldalon alapvetően azon kormányzati megrendelők határozzák meg, amelyek a védelmi felszerelések fő vagy gyakran egyedüli vásárlói. Ezen a monopozista piacon a kormányzati megrendelők a megvásárolt vagy megvásárlandó berendezések megválasztásán keresztül meghatározhatják az ágazat műszaki-technológiai fejlődését: az adott ország védelmi iparának méretét, szerkezetét, tulajdonviszonyait, árait, nyereségességét, hatékonyságát és exportértékesítését is³. Ez a vásárlóerő ugyanakkor az ipari, technológiai, foglalkoztatási vagy regionális politika eszközeként is használható szélesebb körű gazdasági és társadalmi célok elérésére érdekében.

A kormányzati szereplők tevékenysége nem feltétlenül korlátozódik a piac keresleti oldalára. Számos EU tagország rendelkezik részben vagy teljesen állami tulajdonú, védelmi piacokon (is) termékeket vagy szolgáltatásokat kínáló vállalattal (például Franciaország⁴, Olaszország⁵), míg más országban a védelmi ipar inkább magántulajdonban van (például Németország⁶, Egyesült Királyság⁷). A tulajdonosi körtől függetlenül az iparágat az egyes országokban monopólium vagy oligopólium jellemez⁸.

A védelmi felszerelések piacának sajátossága azonban minden esetben az, hogy az ellátás biztonsága és az információbiztonság sokkal fontosabb szerepet játszik, mint a polgári piacokon. Emellett a védelmi programok összetettsége, a magas fejlesztési költségek, a fejlesztési-gyártási programok hosszú életciklusa és az ezzel járó főbb kereskedelmi kockázatok alapvetően meghatározzák az iparág finanszírozását, finanszírozhatóságát.

Számos termék, technológia vonatkozásában ugyanakkor fennáll a kettős felhasználhatóság („dual use”) lehetősége – a katonai-biztonsági mellett polgári célokra is felhasználhatók lehet-

³ Castele, Koen Van de: State aid control and defence exemption. In: www.concurrences.com Review Issue No. 3/2007 (Letöltés dátuma: 2022. szeptember 2.)

⁴ Például a Thales csoport

⁵ Például a Leonardo csoport (korábbi nevén Finmeccanica)

⁶ Például a Rheinmetall csoport

⁷ Például a BAE Systems

⁸ A legnagyobb gyártók vonatkozásában ld. például a Stockholm International Peace Research Institute SIPRI Fegyveripari Adatbázisát, mely összesített, országonkénti és vállalatcsoportokénti adatokat tartalmaz a fegyvergyártó és katonai szolgáltató vállalatokról: <https://www.sipri.org/databases/armsindustry> (Letöltés dátuma: 2022. december 30.)

nek, ami a fejlesztési-gyártási költségek magasabb mértékű megtérülését biztosíthatják. Emellett gyakran ugyanazok a szereplők egyszerre állítanak elő védelmi ipari és más, alapvetően polgári felhasználású termékeket, ami tovább növeli a védelmi felszerelések támogatásával, támogathatóságával kapcsolatos kérdések jelentőségét, különös tekintettel az EUMSZ lentiekben részletezett 346. cikkének alkalmazhatóságára.

A védelmi ágazat támogathatóságának szabályozása az EUMSZ szintjén

A védelmi ipar sajátosságait – a biztonsági érdekekre felfűzve - az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) is elismeri. A 107. cikk⁹ határozza meg az állami támogatások definícióját, illetve az állami támogatások nyújtásának alapszabályait¹⁰. Megteremti ugyanakkor annak a lehetőségét is, hogy egyes kérdésekben az EUMSZ maga másként rendelkezzen, derogációt biztosítson. A védelmi iparhoz kapcsolódóan a 346. cikk¹¹ az, amely élve a derogáció lehetőségével ilyen mentességet adhat:

„(1) A Szerződések rendelkezései nem zárják ki a következő szabályok alkalmazását:

a) egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel;

b) a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.

(2) A Tanács az általa 1958. április 15-én megállapított, az (1) bekezdés b) pontjának hatálya alá tartozó termékekre vonatkozó listát a Bizottság javaslata alapján egyhangú határozattal megváltoztathatja.”

A 348. cikk¹² határozza meg a kapcsolódó eljárási szabályokat:

⁹ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: EK Sz) korábbi 87. cikke.

A jelen tanulmány az EUMSZ hatályba lépését megelőzően született, a hivatkozott döntések és ítéletek könnyebb áttekinthetősége érdekében megadja az EUMSZ egyes cikkeinek EK Sz szerinti megfelelőjét.

¹⁰ „(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.”

¹¹ Az EK Sz 296. cikke tartalmazta ugyanezen rendelkezéseket.

¹² Az EUMSZ 258. cikke (az EK Sz korábbi 226. cikke) szerint „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.”

„Ha a 346. és 347. cikkben említett esetekben tett intézkedések a belső piacon belüli versenyfeltételekre torzító hatást gyakorolnak, a Bizottság az érintett állammal együtt megvizsgálja, hogyan lehet ezeket az intézkedéseket a Szerződésekben megállapított rendelkezésekhez igazítani.

A 258. és 259. cikkben megállapított eljárástól eltérve, a Bizottság vagy bármely tagállam közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam visszaél a 346. és 347. cikkben megállapított hatáskörével. A Bíróság határozatát zárt ülésen hozza meg.”

A 346. cikk alkalmazásának általános feltételei

A szakirodalom szerint a tagállamok hosszú időn keresztül a 346. cikkre történő implicit vagy kifejezett hivatkozással vonták ki a közösségi – a többi között állami támogatásokra vonatkozó – szabályozás alól a teljes védelmi ipart. Az alapfeltevés az volt, hogy e rendelkezés alapján a fegyverek és hadianyagok termelésével és kereskedelmével kapcsolatos tevékenységek automatikusan kikerülnek a közösségi jog hatálya alól. Az Európai Bíróság maga sem értelmezte, hanem csupán hivatkozta a rendelkezést egészen 1999-ig¹³. A tagállamok tehát egy a közösségi jog hatályát lehatároló rendelkezésnek tekintették a 346. cikket.

Ezt követően, az 1999 és 2014 közötti időszakban ugyanakkor 12 kapcsolódó bírósági ítélet is született, amelyek minden esetben a korábbinál szigorúbb, korlátozóbb értelmezést alkalmaztak miközben az érintett tagállamok a 346. cikkre történő hivatkozással alkalmaztak volna derogációt.

Először a C-222/84 Johnston ítélet¹⁴ mondta ki, hogy a 346. cikket szűkebben szükséges értelmezni¹⁵. A következő, a szűkebb értelmezés szükségességét megismétlő eset a 2001-es C-

259. cikk (az EK Sz korábbi 227. cikke): „Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni.”

347. cikk (az EK Sz korábbi 297. cikke): „A tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen megtegyék a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a belső piac működését hátrányosan befolyásolják az olyan intézkedések, amelyek megtételére egy tagállam a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok esetén, háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség esetén vagy a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerül.”

¹³ Randazzo, Vincenzo: Article 346 and the qualified application of EU law to defence. In: Brief Issue 22/2014, European Union Institute for Security Studies

¹⁴ A C-222/84. számú, Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1986:206 (a továbbiakban: C-222/84 Johnston ítélet)]

¹⁵ A C-222/84 Johnston ítélet 26. pontja szerint „... ezek az eltérések kivételes és jól körülhatárolt esetekre vonatkoznak. Korlátozott jellegük miatt e cikkek nem alkalmasak kiterjesztő értelmezésre, és nem teszik lehetővé, hogy

187/01 Dory¹⁶ ítélet volt, majd további nyolc, exportértékesítéshez kapcsolódó eset¹⁷ (a továbbiakban együttesen: Katonai exportügyletek) fogalmazta meg ugyanúgy: az EUMSZ 346. cikkében foglalt derogáció sem automatikusan nem tekinthető, sem az EU kompetenciáit nem korlátozza¹⁸, hanem az EUMSZ más derogációihoz hasonlóan kivételes esetekben alkalmazható csak, és szigorúan értelmezendő. Emellett azt is kimondta a Bíróság, hogy a bizonyítási kényszer a tagállamot terheli.

A 2000-es évektől tehát az Európai Bíróság jogértelmezése alapján a 346. cikk által meghatározott mentesség alkalmazásakor a megadott feltételeket megszorítóan kell értelmezni, azaz együttesen kell teljesülniük a következőknek:

1. az 1958-as listán szereplő fegyverek, lőszer és hadianyagok előállítására vagy kereskedelmére kell vonatkoznia¹⁹
2. szükségesnek kell lennie egy tagállam alapvető biztonsági érdekeinek védelméhez („szükségesség”);
3. nem befolyásolhatja hátrányosan a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek versenyfeltételeit („arányosság”).²⁰

ezekből levezethető legyen a Szerződésben rejlő általános fenntartás, amely alkalmazható minden olyan intézkedésre, amelyet a közbiztonság címén hoztak meg.”

A Johnston ítéletben megfogalmazottakat megismételte a Bíróság a C-273/97, Angela Maria Sirdar kontra The Army Board és Secretary of State for Defence [ECLI:EU:C:1999:523], illetve a C-285/98, Tanja Kreil kontra Német Szövetségi Köztársaság [ECLI:EU:C:1999:525] ügyben hozott ítélet esetében is.

¹⁶ A C-186/01. számú, Alexander Dory kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2003:146] 30. pontja szerint a tagállamok által a nemzeti érdek jogos követelményei keretében elfogadott intézkedések összességükben nem mentesülnek a közösségi jog alkalmazása alól pusztán azért, mert a közbiztonság vagy a nemzetvédelem érdekében születtek.

¹⁷ A C-284/05. számú, Európai Bizottság kontra Finnország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:778]

A C-294/05. számú, Európai Bizottság kontra Svédország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:779]

A C-372/05. számú Európai Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:780]

A C-387/05. számú, Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:781]

A C-409/05. számú, Európai Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:782]

A C-461/05. számú, Európai Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:783]

A C-239/06. számú, Európai Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:784]

A C-38/06. számú, Európai Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2010:108]

¹⁸ Engström, Hanna: Article 356 TFEU: The point of intersection between legal ambition and political will regarding the Defence Procurement Directive (2009/81/EC)? <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8937078&fileId=8938275>

Letöltés dátuma: 2022.09.19.

¹⁹ A Tanács 1958. április 15-i 255/58 határozata megállapította az EK Sz 296. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó fegyverek, lőszer és hadianyagok jegyzékét

²⁰ Ld. a C-414/97. számú, Európai Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1999:417]

Az első feltétel teljesülése – az 1958. évi lista

Ami az első feltételt illeti, egyértelművé vált, hogy a 346. cikk alkalmazhatósága a listán szereplő termékekre korlátozódik²¹. Az első feltétel teljesüléséhez tehát nem elegendő, hogy a tagállam egy adott terméket katonai célokra szeretne használni. Az ún. kettős felhasználású, azaz mind katonai, mind polgári célra felhasználható eszközök kapcsán az Európai Bíróság egyértelművé tette azt is, hogy a cikk csak a kifejezetten katonai célokra szánt termékekkel kapcsolatos intézkedésekre alkalmazható. Az nem elegendő, hogy egy tagállam (szubjektíven) katonai célúra használ fel egy terméket. A 346. cikk kiterjesztőbb értelmezése a kettős vagy polgári célú eszközökre ugyanis már egyértelműen érinthetné a „civil” termékek piacát.

A C-294/05. számú, Közösségi Vámkódexet érintő ügyben Svédország álláspontja az volt, hogy a 346. cikk célja a tagállamok szabadságának biztosítása a honvédelmet és biztonságot érintő területeken. Németország, Görögország, Finnország és Dánia is azzal érvelt, hogy e cikknek már maga a szövege – mivel az „az általa szükségesnek ítélt intézkedésekre” utal – azt mutatja, hogy a Szerződés jelentős mérlegelési jogkörrel ruházta fel a tagállamokat. Az Európai Bíróság ítéletében ettől eltérően határozott: értelmezése szerint maga a cikk nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy eltérjenek az uniós jogtól csupán a „védelem vágya” alapján. A tagállam feladata annak bizonyítása, hogy az adott támogatás nyújtása alapvető biztonsági érdeke.

Az Agusta-ügyben²² hozott ítéletében a Bíróság helikopterbeszerzéseket vizsgált.

Olaszország a 346. cikkre (az eljárás idején 296(1)(b) cikkre) hivatkozva folytatott eljárást rendőrségi és tűzoltósági felhasználású könnyű helikopterek („light helicopters”) beszerzése kapcsán.

A Bizottság több, 2000 és 2003 közötti megkötött szerződést vizsgálva megállapította, általános gyakorlat, hogy az olasz állam különböző katonai és civil testületei igényeinek kielégítése céljából közvetlenül köt szerződéseket. Így történt ez az Agusta és Agusta Bell helikopterek beszerzésére irányuló szerződések közvetlen odaítélése esetében is. Az olasz állam azzal érvelt, hogy a helikopterek kettős felhasználásúak, így az EUMSZ 346.(1.(b) pontra hivatkozással kikerülhetnek a közbeszerzési irányelv alól.

A Bizottság érvelése alapján ezek az eszközök alapvetően polgári felhasználásúak voltak, így elindította az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárást. A Bíróság döntésében arra emlékeztetett,

²¹ A listát hivatalosan nem hozták nyilvánosságra, ugyanakkor több publikáció keretében is elérhetővé vált. Mivel a lista az EUMSZ része, módosításához a Tanács egyhangú döntése szükséges. A lista 1958 óta nem módosult. Érdekességként megjegyzendő, hogy mivel a lista nem volt nyilvános, a tagállamokat nem lehetett azért felelőssé tenni, hogy a rajta nem szereplő tételek vonatkozásában is alkalmazzák a 346. cikket.

A Védelmi Beszerzési Irányelv kihirdetésekor ugyanakkor nyilvánosságra hoztak egy szűkebb listát, amely kapcsán az Irányelv kiterjesztő értelmezést ad: „A jegyzék azonban általános, és tágan kell értelmezni a technológiai fejlődés, valamint a folyamatosan változó beszerzési politikák és katonai szükségletek fényében, amelyek újfajta felszerelések kifejlesztéséhez vezetnek, például az Európai Unió katonai felszereléseket tartalmazó közös listája alapján.”

²² A C-337/05. számú, Európai Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2008:203]

hogy közbeszerzések kapcsán a derogációt szigorúan kell értelmezni. Ezenkívül az olyan kivételes körülmények bizonyítása, amelyek igazolhatják a derogációt, az azt alkalmazni kívánó félre hárul²³. Emellett kimondta, hogy bár az EKSz 296(1)(b) cikk értelmében a tagállamok hozhatnak intézkedéseket alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében, ezek az intézkedések nem változtathatják meg a belső piaci verseny feltételeit azon termékek tekintetében, amelyeket nem kifejezetten katonai célokra szántak²⁴. Ha az egyértelműen katonai célú felhasználás nem alátámasztható, a szóban forgó beszerzésnek meg kell felelnie a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányadó általános szabályoknak. A Bíróság arra a következtetésre jutott tehát, hogy azok az eszközök, amelyek egyértelműen polgári használatra szolgálnak, és amelyek csak potenciálisan használhatók fel katonai célokra, nem mentesíthetők az EKSz 296.(1)(b) pont alapján²⁵. A Bíróság ezt az ítéletet tükrözte a Bizottság kontra Olaszország ügyben néhány hónappal később, amikor a Bizottság értelmezést kért a Bíróságtól, hogy Olaszország megsértette az uniós jog szerinti kötelezettségeit a 36. nemzeti kódex elfogadásával.

Ugyanakkor az sem elegendő, hogy általában katonai célokra használják az adott eszközt, és ezért valószínűsíthető a katonai felhasználás. A következő, C-615/10. számú, finn forgóasztalos berendezések ügyben²⁶ a Bíróság ismét kitért arra a kérdésre, hogy mi minősül kifejezetten katonai célnak, és tovább szűkítette az alkalmazási kört.

A Finn Védelmi Erők Műszaki Vizsgálóintézete egy beszerzésében ugyanis szintén a 346. cikkre építve alkalmazott derogációt. A beszerzés tárgyát elektromágneses mérések tárgyát képező eszközök állványaként szolgáló forgóasztalos berendezések („tiltable turntable”) képezték. Az érintett forgóasztalos berendezés műszaki megvalósítása szabadon hozzáférhető anyagokon, összetevőkön és összeszerelésen alapszik. A kapcsolódó tervezési feladatok az elemek kiválasztását és összeillesztését ölelte fel a kiírásban szereplő előírások teljesítéséhez. Finnország a Bíróság előtt azzal védekezett, hogy a berendezést kifejezetten katonai célra szerezték be, és azt speciálisan katonai bevetések szimulálására szánták. A Bíróság meghatározta, hogy milyen korlátozó feltételek teljesülése mellett lehet egy terméket nagyrészt azonos polgári felhasználású műszaki alkalmazások esetén az EUMSZ 346. cikke értelmében kifejezetten katonai célokra szántnak tekinteni. Kimondta ugyanis, hogy *„még ha valamely termék a felszereléseknek a Tanács 1958. április 15-i jegyzékében szereplő valamelyik kategóriájába tartozna is, amennyiben annak messzemenően hasonló civil hasznosítása is létezik, e termék csak akkor tekinthető kifejezetten katonai célra szántnak az EK 296. cikk értelmében, ha az ilyen hasznosítási móddal nemcsak az ajánlatkérő ruházza fel azt, hanem e hasznosítás az ilyen célra terve-*

²³ U.o. 43 és 44. bek.

²⁴ U.o. 46. bek

²⁵ U.o. 47-49. bek.

²⁶ A Bíróság C-615/10. számú, finn forgóasztalos berendezések tárgyában hozott ítélete [ECLI:EU:C:2012:324] (a továbbiakban: Finn döntés).

Ld. bővebben: Dr. Kozák-Demendi Ágnes: Védelmi-biztonsági tárgyú beszerzések és minősített beszerzések in: Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. I. évfolyam 2. szám 37-45.o.

zett, kifejlesztett vagy jelentős mértékben átalakított felszerelés sajátos tulajdonságaiból következik.”²⁷ A Bíróság ezután megállapította, hogy az említett jegyzék 11. pontjában használt „katonai” kifejezés²⁸, valamint az ugyanezen jegyzék 14.²⁹ és 15.³⁰ pontjában használt „amennyiben azok katonai jellegűek”, illetve „kizárólagosan katonai célú” fordulatok azt jelzik, hogy az e pontokban említett termékeknek objektíve kell kifejezetten katonai jellegűnek lenniük³¹. Ezenkívül a Bíróság megjegyezte, hogy a 2009/81 irányelv (10) preambulumbekzdésében pontosította, hogy ezen irányelv alkalmazásában a „katonai felszerelések” kifejezésnek magában kell foglalnia az olyan termékeket is, amelyeket bár eredetileg civil használatra fejlesztettek ki, később átalakítottak katonai célokra, és amelyeket fegyverekként, lőszerként és háborús eszközökként használnak³². A Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a forgóasztalos berendezésekre a lista 11. és 14. pontjával együtt olvasott 15. pont vonatkozik. Vagyis a 2004/18/EK irányelvnek³³ a 296.(1)(b) ponttal összefüggésben értelmezett 10. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az csak abban az esetben teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy kivonják az említett irányelv szerinti eljárások hatálya alól az ajánlatkérő által a védelem terén olyan eszköz beszerzésére irányuló szerződés odaítélését, amelyet noha kifejezetten katonai célra szánnak, lehetséges messzemenően hasonló civil hasznosítása is, amennyiben az említett eszköz sajátos tulajdonságainál fogva kifejezetten ilyen célokra tervezettnek és kifejlesztettnek tekinthető, ideértve a jelentős átalakítások esetét is, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

Az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) Fiocchi Munizioni ügyben hozott döntésében³⁴, az olasz fegyver- és lőszergyártó és fogalmazó Fiocci Munizioni vállalat keresetét vizsgálta. Ennek tárgya a Spanyol Királyság által a spanyol állami tulajdonú fegyvergyártó Empresa Nacional Santa Barbara-nak 1996 és 1998 között nyújtott állami támogatások jogszerűsége volt, melyeket Spanyolország az EUMSZ 346.(1)(b) pontra hivatkozva mentesített az állami támogatási szabályok alkalmazása alól. A spanyol állam álláspontja szerint a Santa Barbara egy olyan állami vállalat volt, amely kizárólag fegyverek és lőszer gyártásával foglalkozik, és a gyárai a spanyol védelmi minisztérium tulajdonát képezik, illetve a termékeit elsősorban a spanyol hadsereg igényeinek kielégítésére szánták. Érvelése szerint ebből az következzett, hogy a tevékenysége a spanyol állam nemzeti védelmi érdekeit szolgálja.

²⁷ Finn döntés 40. bek.

²⁸ „Military electronic equipment”

²⁹ „Special parts and items of material included in his list insofar as they are of military nature”

³⁰ Machines, equipment and items exclusively designed for the study, manufacture, testing and control of arms, munition and apparatus of an exclusively military nature included in this list.

³¹ Finn döntés 41. bek.

³² Finn döntés 42. bek.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

³⁴ A T-26/01. számú, Fiocchi Munizioni SpA kontra Európai Bizottság ügyben hozott döntés [ECLI:EU:T:2003:248]

A Fiocci Munizioni vitatta azonban a Santa Barbara vállalat tevékenységének kifejezetten katonai jellegét, mivel állítása szerint a cég termékeit civil vevők számára is értékesítették. Emiatt a vállalat tevékenysége nem csupán állami biztonsági igényeket elégít ki, így nem összeegyeztethető az a pénzbeli támogatás, amelyet a spanyol állam fizetett számára.

A Bíróság értelmezése szerint a tagállamoknak széleskörű diszkrecionális joguk van eldönteni, hogy hogyan védelmezik alapvető biztonsági érdekeiket. Kimondta ugyanakkor, hogy a 346(1)(b) pont szerinti derogáció kizárólag az 1958. évi listán szereplő termékekre terjed ki.

A Törvényszék Fiocchi Munizioni ügyben³⁵, illetve a Finn döntésben hozott ítéletei tehát egyaránt megerősítették az olvasatot, hogy ezt a derogációt is megszorító módon kell értelmezni³⁶. Pusztán azért tehát, mert például egy konfliktus kapcsán megnövekedik a szükséges egészségügyi eszközök mennyisége, a mentesség nem alkalmazható. A Finn döntésben továbbá a Bíróság egyértelművé tette, hogy a kettős felhasználású („dual use”) eszközök esetén is csak kivételesen alkalmazható a mentesség.

A második feltétel teljesülése - szükségesség

Míg a 346. cikk értelmezési kérdései – egyfajta automatikus mentességet feltételezve – korábban alapvetően arra összpontosítottak, hogy egy intézkedés milyen katonai termékekre vonatkozik, úgy a 2000-es évek elején született jogesetek alapján áttevődött a hangsúly annak bizonyítására, hogy a Szerződés e rendelkezése alkalmazásának fő feltételei a szükségesség és az arányosság³⁷. Az a tény tehát, hogy egy intézkedés az 1958. évi listán szereplő termékekre vonatkozik, és kifejezetten katonai célokra irányul, önmagában nem jelenti azt, hogy a 346. cikk alkalmazása indokolt. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy az általuk hozott intézkedések szükségesek alapvető biztonsági érdekeik megvédéséhez, illetve, hogy ez a cél nem érhető el kevésbé korlátozó vagy torzító eszközökkel.

A 346.(1)(b) pontban szereplő derogáció kapcsán a Bíróság először alkalmazta a Johnston-doktrínát³⁸ a C-414/97 számú ítéletében. Az ügy megerősíti, hogy a Bíróságnak jogában áll

³⁵ A T-26/01. számú, Fiocchi Munizioni SpA kontra Európai Bizottság ügyben hozott döntés [ECLI:EU:T:2003:248]

³⁶ Ezen esetekben az EUMSZ 36. cikkének alkalmazhatósága lehet indokolt a tagállam részéről, mely szerint „A 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közkerölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.”

³⁷ Randazzo, Vincenzo: Article 346 and the qualified application of EU law to defence, in: European Union Institute for Security Studies Brief Issue 22/2014

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_22_Article_346.pdf (Letöltés dátuma: 2022. szeptember 19.)

³⁸ Engström 20. o.

felülvizsgálni egy tagállam EUMSZ 346.(1)(b) pontjára való hivatkozással kapcsolatos határozatát, valamint az indokokat. Az ügy maga egy spanyol törvényre vonatkozott, amely mentesítette egyes hadi alapanyagok („hard defence material”) exportját és EU-n belüli transzferét az áfa (hozzáadott érték adó) alól, miközben egy uniós irányelv minden exportot, importot és EU-n belüli transzfert az áfa hatálya alá von. Spanyolország azzal érvelt, hogy az áfamentesség szükséges volt fegyveres erői hatékonyságának növeléséhez és átfogó stratégiai célkitűzéseinek teljesítéséhez. Mindeközben láthatóvá vált ugyanakkor, hogy Spanyolország versenyelőnyt kívánt biztosítani védelmi iparának azáltal, hogy mentesíti termékeit az áfa alól, és így csökkenti a költségeket. Ez a megközelítés ráadásul érintette az EU saját forrásait is³⁹. A Bíróság döntésének 24. pontjában kimondta, Spanyolország nem bizonyította, hogy a törvényben előírt mentességekre alapvető biztonsági érdekeinek védelme miatt van szükség. Ebből következik, hogy az áfamentességek nem szükségesek az alapvető érdekek védelmére irányuló célkitűzés eléréséhez.

Hasonló döntés született a további, katonai exportügyleteket érintően is. Svédország, Dánia, Finnország, Olaszország, Portugália, Görögország és Németország - az EUMSZ 346.(1)(b) pontjára hivatkozva - mentesítette a katonai termékek behozatalát a vámfizetési kötelezettség alól. A C-294/05 számú döntésében – hivatkozással arra is, hogy a Közösségi Vámcodek előírja a harmadik országokból származó, olyan katonai célokat szolgáló eszközök behozatala utáni vám beszedését, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik – a Bíróság megerősítette: *„Jóllehet a tagállamok feladata a saját belső és külső biztonságuk biztosítását szolgáló intézkedések meghozatala, ebből nem következik, hogy az ilyen intézkedések teljes mértékben kívül esnek a közösségi jog hatályán. ... Ebből nem vonható le az a következtetés, hogy létezne olyan, a Szerződésben benne rejlő általános fenntartás, amely minden közbiztonság érdekében elfogadott intézkedést kizár a közösségi jog hatálya alól. Az ilyen, a Szerződés rendelkezéseinek meghatározott feltételein kívüli fenntartás létezésének elismerése a közösségi jog kötelező jellegét és egységes alkalmazását veszélyeztetné”*⁴⁰. Mi több, a derogációt megszorítóan kell értelmezni!⁴¹

A harmadik feltétel teljesülése - arányosság

A Finn döntésben utalt először az Európai Bíróság az arányosság szükségességére is. Az Albore ügyben pedig egyértelműen kimondta, hogy az intézkedésnek arányosnak kell lennie egy valós, konkrét és komoly biztonsági érdekekkel. Ennek alapján a „szükséges” szó Bíróság általi használata azt is jelenti egyben, hogy arányossági tesztet kell alkalmazni. Az arányosság elv teljesülésének igazolására tehát alá kell támasztani azt is, hogy az érdek védelmét nem lehet más, kevésbé korlátozó intézkedéssel biztosítani⁴².

³⁹ A hozzáadottérték-adó az EU költségvetését finanszírozó ún. saját források egyik eleme.

⁴⁰ C-294/05. számú döntés, 43. bek.

⁴¹ U.o. 44. bek.

⁴² A C-423/98- számú, Albore ügyben hozott döntés [ECLI:EU:C:2000:401] 22. bek.

Az állami támogatási szabályok főbb változásai a védelmi ipar területén

A 2000-es évektől változás volt tehát tapasztalható az állami támogatási szabályok védelmi iparra vonatkozó értelmezése és alkalmazása területén is. Korábban alapvetően a spill-over hatás akadályozására tevődött a hangsúly: annak keretek között tartására, hogy a védelmi iparnak nyújtott támogatások ne érintsék a többi iparágat.

A 346. cikk kapcsán kiemelendő a 2009. évi Védelmi Beszerzési Irányelv⁴³. A Védelmi Beszerzési Irányelv speciális közbeszerzési szabályokat állapít meg a védelmi és biztonsági ágazatokra vonatkozóan, tekintettel arra, hogy a normál közbeszerzési szabályok nem tudták lefedni a védelmi piac speciális aspektusait. Az egyik legfontosabb cél az volt, hogy az Irányelv anélkül nyissa meg a védelmi piacot az Európai Unióban, hogy az uniós tagállamok jogos biztonsági érdekeit veszélyeztetné. Az Irányelv alapvetően minden olyan szerződésre alkalmazandó, amelynek tárgya katonai felszerelések, azokhoz kapcsolódó építési munkák és szolgáltatások beszerzése, valamint minden biztonsági célú, minősített információkat érintő, érzékeny jellegű beszerzés. A tagállamok ugyanakkor jogosultak lehetnek arra, hogy a 346. cikk alapján derogációt kérjenek bizonyos szerződésekre vonatkozóan. Azonban itt is eseti értékelés alapján kell bizonyítani, hogy a mentesség alkalmazásának feltételei teljesülnek.

Az Európai Bizottság is egyértelművé tette egy 2013. évi kommunikációjában⁴⁴, hogy a 346. cikk állami támogatások területén történő alkalmazásakor a támogatási intézkedéseknek ugyanúgy meg kell felelniük az esetjogban megjelent szükségesség és arányosság feltételeinek. Ennek megfelelően pusztán az, hogy egy támogatási intézkedés kedvezményezett körét leszűkítik a védelmi iparra / katonai szektorra, már nem elegendő a 346. cikk alkalmazhatóságához. A Kommunikáció külön kitér a 346. cikk alkalmazhatóságára az offset megállapodások és az állami támogatások kapcsán. Állami támogatási szempontból a legfontosabb kitételek a következők:

- A piactorzítás elkerülése érdekében deklarálták, hogy a Bizottság különösen az ellentételezéssel, azaz a nem nemzeti szállítóktól származó védelmi célú beszerzésekhez szükséges gazdasági kompenzációval szemben fog lépéseket tenni. Az ellentételezési követelmények ugyanis a Kommunikáció szerint hátrányosan megkülönböztető intézkedések, amelyek ellentétesek mind az Európai Unióról szóló szerződés elveivel, mind a hatékony közbeszerzési módszerekkel. Ennélfogva nem képezhetik a belső védelmi piac részét.

⁴³ Az Európai Parlament és a tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról

⁴⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Úton egy versenyképebb és hatékonyabb védelmi és biztonsági ágazat felé
Brüsszel, 2013.7.24. COM(2013) 542 final (a továbbiakban: Kommunikáció)

- A Kommunikáció felhívja a figyelmet arra is, hogy a tagállamok az EUSZ értelmében valamennyi állami támogatási intézkedést – ideértve a tisztán katonai ágazaton belüli támogatást is – kötelesek bejelenteni a Bizottságnak. Ettől a kötelezettségtől kizárólag akkor térhetnek el, ha igazolni tudják, hogy a bejelentés nem teljesítése az EUMSZ 346. cikkének megfelelően alapvető biztonsági érdekekből fakadóan szükséges. Ennélfogva, ha egy tagállam a 346. cikkre kíván hivatkozni, tudnia kell igazolni, hogy a katonai ágazaton belüli konkrét intézkedések saját alapvető biztonsági érdekeinek védelméhez szükségesek és azzal arányosak.
- Összhangban a Bírósági ítélezési gyakorlatával, a Kommunikáció szerint azt is tudni kell igazolni, hogy az intézkedések az e célból szigorúan szükséges mértékre korlátozódnak. Az e feltétel teljesítésére vonatkozó igazolási kötelezettség pedig a tagállamokat terheli.

Összegzés

A Bíróság jogértelmezése alapján a tagállamoknak joguk van meghatározni azokat az alapvető biztonsági követelményeket, amelyeket a nemzetbiztonsági érdekeik védelmében szükségesnek tartanak. Ezek az intézkedések azonban nem terjeszkedhet túl a feltétlenül szükséges mértéken, és meg kell felelniük az arányosság követelményének is. Valószínűsíthető, hogy a tagállamok a 346. cikkre hivatkozva továbbra is szeretnék kikerülni egyes beszerzéseik kapcsán a Védelmi Beszerzési Irányelv hatálya alól. A fő kihívás tehát ezen esetekben is a szükségesség és az arányosság elve teljesülésének alátámasztása lesz.

EGY ÚJ CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET SZÜLETÉSE: EGYSZERŰBB ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK A SZÁLLÍTÁSI ÁGAZATBAN

SZALAI Soma¹

Tárgyszavak: szállítási ágazat, csoportmentesség, jogalkotás, európai zöld megállapodás

Az Európai Unió tagállamai piacgazdaságok, tehát az uniós vállalatok működőképességét és versenyképességét a piaci folyamatok határozzák meg. A piacgazdaságoknak általánosságban – így az EU közös piacának is – alapelve a korlátozásoktól mentes szabad verseny. Ebből kifolyólag tilos az állami beavatkozás a szabadpiaci folyamatokba, például állami támogatások formájában, azonban a tiltó főszabály alól akadnak kivételek. Ezeket a kivételeket, vagyis a támogatások formájában történő beavatkozásokat a piaci folyamatokba, az uniós versenypolitika szabályozza. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ vagy Szerződés) 107. cikke rögzíti: „*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.*”² A szerződések öreként az Európai Bizottságra hárul az a feladat, hogy a versenypolitikán³ belül az állami támogatásokra vonatkozó joganyagot kialakítsa és betartsa. Ez utóbbi feladatának egyfajta versenyhatósági ellenőrként eljárva tesz eleget.

Alapesetben állami támogatás csak bizottsági jóváhagyás esetén nyújtható. Erről az EUMSZ 108. cikke rendelkezik, amely előír egy előzetes bejelentési kötelezettséget: „*A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról.*”⁴ Azonban, ha minden egyes állami támogatási intézkedést a Bizottság vizsgálna meg, az rendkívüli adminisztratív terhekkel járna, nem is beszélve a hosszasan elhúzódó eljárásokról. A tagállamok évente több ezer támogatási intézkedést hajtanak

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

² EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

³ A versenyjog az európai integráció kezdete óta közösségi hatáskörnek számít, már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződés is rendelkezik róla. A közösségi hatáskörből kifolyólag az Európai Bizottság tölti be a legfontosabb jogalkotói és ellenőrzői szerepet.

⁴ EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés

vége,⁵ de ez nem jelenti azt, hogy minden intézkedéshez párosul egy bizottsági jóváhagyó határozat, a helyzet szerencsére ennél azért egyszerűbb. A Bizottság ún. csoportmentességi rendeletek alkotására jogosult, amelyek mentesítik a tagállamokat az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésébe foglalt előzetes bejelentési kötelezettség alól.⁶

Az állami támogatások csoportmentesítése

A Lisszaboni Szerződés óta az uniós jogszabályalkotás általános formájává az ún. rendes jogalkotási eljárás vált, melynek keretében a jogi aktust a Bizottság javaslatára az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) és az Európai Parlament közösen fogadja el.⁷ E tekintetben az állami támogatások joga az uniós jogon belül sajátos területnek számít, mivel itt nem kerül sor a jogalkotási hatáskör megosztására a Tanács és az Európai Parlament között. Az állami támogatási tárgyú rendeletek megalkotása ún. különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács hatásköre, az Európai Parlamentre csupán véleményező szerep hárul.⁸ Az EUMSZ 109. cikke így fogalmaz: „A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően megfelelő rendeleteket alkothat a 107. és 108. cikk alkalmazására, és meghatározhatja különösen a 108. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint az ez alól az eljárás alól mentesülő támogatási fajtákat.” Tehát a Tanácsnak van jogköre rendeletet alkotni a bejelentési kötelezettség alól mentesíthető állami támogatásokról, azonban az állami támogatások, mint szakpolitika alakítása teljes mértékben a Bizottság hatásköre. Ezt a látszólagos ellentmondást a Tanács ún. felhatalmazó rendelettel tudja feloldani: a 2015/1588 tanácsi rendelet⁹ alapján a Tanács felhatalmazhatja a Bizottságot a jogalkotásra, vagyis egy csoportmentességi rendelet elfogadására.

A csoportmentességi rendeletekben tehát a Bizottság azokat az adott gazdasági ágazatra vonatkozó feltételeket határozza meg, amelyek betartása mellett a tagállamok előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül nyújthatnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatást. Ugyanakkor egy csoportmentességi rendelet elfogadása nem jelenti azt, hogy a Bizottság feladná a Szerződésben rögzített ellenőrző feladatait: a szabályrendszert, ami alapján a belső piaccal összeegyeztethető támogatást nyújthatnak a tagállamok, változatlanul a Bizottság állapítja meg és a tagállamoknak köteleességük ezeket betartani, illetve a kedvezményezettekkel betartatni. Továbbá, a Bizottság eljárási garanciákkal bástyázza körbe a csoportmentesítést,

⁵ A 2021-es State Aid Scoreboard alapján 2020-ban 6919 állami támogatásnak minősülő tagállami intézkedésre került sor.

⁶ https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust/legislation/block-exemption-regulations_en

⁷ EUMSZ 289. cikk (1) bekezdés, korábbi elnevezéssel ez volt az ún. együtdöntési eljárás.

⁸ EUMSZ 289. cikk (2) bekezdés

⁹ A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 248., 24. 09. 2015., 1. o.)

amelyek biztosítékul szolgálnak arra, hogy a tagállamok szabálykövetően járjanak el.¹⁰ A csoportmentességi rendeletek legfőbb vívmánya a bürokrácia csökkentése. A Bizottság és a tagállamok adminisztratív kapacitásai egyaránt felszabadulnak, ezáltal a Bizottság a jelentősebb hatású vagy komplex értékelést megkövetelő ügyekre tud összpontosítani. Ugyanakkor egy csoportmentességi rendelet egyfajta bizalmat is feltételez a Bizottság részéről a tagállamok iránt: a tagállamok kellő joggyakorlattal bírnak, hogy az állami támogatási szabályokat saját hatáskörben alkalmazni tudják. Habár a Bizottság régebben támogatási kategóriánként alkotta meg a csoportmentességi rendeleteit (például külön csoportmentességi rendelet vonatkozott a regionális beruházási támogatásokra),¹¹ mára már a csoportmentességi rendeleteket ágazatonként alakítják ki, és horizontálisan kiterjednek számos támogatási kategóriára:

- általános csoportmentességi rendelet,¹²
- mezőgazdasági és erdészeti ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet,¹³ valamint
- halászati és akvakultúra-ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet.¹⁴

A csoportmentességi rendeletek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint állami támogatásnak minősülő¹⁵ intézkedésekre vonatkoznak. Ezek a támogatások olyan területeket fednek le, ahol a Bizottság az adott támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének¹⁶ általános kritériumait az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése alapján vizsgálja, és meghatározásukról kellő tapasztalattal rendelkezik. A csoportmentességi rendeletek mára már az állami támogatási

¹⁰ Ilyen előírás például a közzétételi kötelezettség, az olyan küszöbértékek meghatározása, amelyek felett nem alkalmazható a csoportmentességi rendelet, a nagyobb összegű támogatási programoknál értékelési terv készítése, vagy az, hogy a Bizottság határozatot hozhat a csoportmentességi kedvezmény visszavonásáról.

¹¹ Lásd a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1628/2006/EK bizottsági rendeletet (HL L 302., 2006. 11.01., 29. o.).

¹² A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 26. 06. 2014., 1. o.) – az általános csoportmentességi rendelet több mint 40 támogatási jogcímet foglal magában.

¹³ A Bizottság 2472/2022/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdőalapú ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 327., 21. 12. 2022., 1. o.)

¹⁴ A Bizottság 2473/2022/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 337., 21. 12. 2022. 82. o.)

¹⁵ 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.

¹⁶ Az EUMSZ 107. cikkének (2) és (3) bekezdése tárgyalja, hogy egy adott támogatás mely esetekben minősül mindenképp összeegyeztethetőnek, illetve a Bizottság mérlegelése alapján mikor tekinthető összeegyeztethetőnek a belső piac működésével.

jog központi elemeivé váltak, sikerüket mi sem támasztja jobban alá, mint az, hogy a támogatási intézkedések legalább 90%-a bizottsági bejelentés nélkül, csoportmentesség alapján történik.¹⁷

A szállítási ágazat felhatalmazó rendeletének jogi háttere

A Bizottság 2022. július 6-án sajtóközleményben jelentette be, hogy a hatályos csoportmentességi rendeletek által le nem fedett területen szándékozik egy új csoportmentességi rendeletet alkotni.¹⁸ A bizottsági sajtóközlemény a szállítási (közlekedési) ágazat csoportmentesítését vázolta fel: vasúti, belvízi és multimodális¹⁹ szállítás bizonyos típusainak mentesítése az előzetes bejelentési kötelezettség alól. Ahogy korábban említettem, a Bizottság alapesetben nem alkothat jogot, kivéve, ha a Tanács erre egy felhatalmazó rendelettel feljogosítja. Így a Bizottság javaslatot tett egy tanácsi rendeletre, majd 2022. december 19-én a Bizottság javaslatai alapján megszületett a szállítási ágazatra vonatkozó felhatalmazó tanácsi rendelet: a Tanács (EU) 2022/2586 rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 93., 107. és 108. cikkének a vasúti, belvízi és multimodális szállítási ágazatnak nyújtott állami támogatások bizonyos kategóriáira történő alkalmazásáról.²⁰

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy mégis mi szükség volt egy új felhatalmazó rendeletre, miért nem elégedett meg a Bizottság a már létező 2015/1588/EU tanácsi rendelettel, amely derekasan helytállt a fent említett csoportmentességi rendeletek elfogadásánál és azok különböző módosításainál is. Erre a furcsaságra a szállítási ágazat támogatásainak Szerződésben elfoglalt helye ad magyarázatot. A vasúti, belvízi és multimodális szállításához nyújtott állami támogatások ugyanis az EUMSZ 3. részének közlekedésre vonatkozó VI. címe alá tartoznak, és e cím alatt az EUMSZ 93. cikke rögzíti: „A Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

Látható, hogy a közlekedéshez nyújtott állami támogatások összeegyeztethetősége az EUMSZ 107. cikkének (2) és (3) bekezdéseihez képest *lex specialis* státuszú. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt állami támogatási tilalom alól maga a 93. cikk rendelkezése képez kivételt, és a közlekedési ágazatba irányuló állami támogatások belső piaccal való, 93. cikkben alapuló összeegyeztethetősége annak ellenőrzésétől függ, hogy a támogatások elérik-e az ott megfogalmazott célokat. E tekintetben fontos kiemelni, hogy az EUMSZ 100. cikk (1) bekezdése szűkíti a 93. cikk ágazaton belüli alkalmazhatóságát: „E cím rendelkezéseit a vasúti, közúti és belvízi közlekedésre kell alkalmazni.” Ennek megfelelően a légi és tengeri szállítás (a személy

¹⁷ Lásd Margrethe Vestager versenypolitikai biztos tagállamoknak címzett levelét: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/01/16/Letter_EVP_Vestager_to_Ministers__Economic_and_Financial_Affairs_Council__Competitiveness_Council_aressv398731.pdf

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4311

¹⁹ Több különböző szállítási ágazat szolgáltatásait kombinálva

²⁰ A Tanács (EU) 2022/2586 rendelete (2022. december 19.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 93., 107. és 108. cikkének a vasúti, belvízi és multimodális szállítási ágazatnak nyújtott állami támogatások bizonyos kategóriáira történő alkalmazásáról (HL L 338, 35-39. o.)

és áru egyaránt) nem tartozik a 93. cikk hatálya alá, ezért az e területekre irányuló támogatások összeegyeztethetősége az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésén alapul.

A fentiek alapján tehát a közlekedés összehangolására, valamint a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésére irányuló vasúti, belvízi és multimodális szállítást célzó állami támogatások a Szerződés 93. cikke alapján minősülnek összeegyeztethetőnek a belső piaccal. Ezzel szemben a 2015/1588/EU tanácsi felhatalmazó rendelet hatálya viszont csak az EUMSZ 107. cikkének (2) vagy (3) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított állami támogatási intézkedésekre terjed ki, az EUMSZ 93. cikkére nem. Következésképpen, a Bizottság csak akkor tud csoportmentességi rendeletet alkotni az EUMSZ 93. cikkének intézkedéseire, ha a Tanács erre egy külön rendeletben felhatalmazza: ezt szolgálja a 2022 decemberében elfogadott 2022/2586/EU szállítási felhatalmazó rendelet. Hangsúlyozandó, hogy ennek az új rendeletnek önmagában nincs közvetlen hatása, pusztán jogalapként szolgálhat a jövőben egy új „közlekedési” csoportmentességi rendelet elfogadásához.

A felhatalmazó rendelet létrejöttének okai

A következő tisztázandó kérdés, hogy miért döntött a Bizottság a szállítási ágazat csoportmentesítésének szükségességéről. Az okok az európai zöld megállapodásig²¹ vezethetők vissza. A zöld megállapodást 2020-ban fogadta el a Bizottság, és az Európai Unió klímavédelmi szempontból eddigi leginkább ambiciózus vállalásának tekinthető, amely valamennyi uniós szakpolitikára hatást gyakorol. A megállapodás célul tűzi ki a teljes karbonsemlegesség elérését 2050-re, valamint köztes mérföldkőként 2030-ra a szén-dioxid kibocsátás 55%-kal való csökkentését az 1990-es szinthez képest.²² A zöld megállapodás a közlekedési ágazat szakpolitikai reformját vetíti elő. Kimondja, hogy a „közlekedés az EU üvegházhatásúgáz-kibocsátásának egynegyedéért felelős, és ez az arány egyre nő. A klímasemlegesség eléréséhez a közlekedésből származó kibocsátások 90 %-os csökkentésére van szükség 2050-ig. A közúti, vasúti, légi és vízi közlekedésnek egyaránt hozzá kell járulnia a csökkentéshez.”²³ A zöld megállapodás nyomán a Bizottság megalkotta a fenntartható és intelligens mobilitási stratégiáját,²⁴ amely további reformjavaslatokat fogalmaz meg a közlekedési ágazatban: többek között hatékony és összekapcsolt, multimodális személy- és áruszállítási rendszer kialakítása, nagy sebességű európai vasúti hálózat és tiszta mobilitás iránti erőfeszítések.²⁵

²¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás COM(2019) 640 final

²² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: „Irány az 55 %!”: Az EU 2030-ra vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzésének megvalósítása a klímasemlegesség elérése érdekében COM(2021) 550 final

²³ Európai zöld megállapodás 2.1.5. szakasz

²⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Fenntartható és intelligens mobilitási stratégia – az európai közlekedés időtálló pályára állítása COM(2020) 789 final

²⁵ Lásd a fenntartható és intelligens mobilitási stratégia preambulumát.

A zöld megállapodás vállalásaira építve a Bizottság a 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégiájában²⁶ megállapította, hogy a szállítási ágazatban célzott intézkedések támogathatják a zöld átállást²⁷ a közlekedés dekarbonizációja által. A Bizottság a szén-dioxid mentesítést fenntartható tömegközlekedésre és infrastruktúrára irányuló beruházásokkal – beleértve az európai multimodális hálózatok, valamint a transzeurópai közlekedési hálózat személy- és áruszállítási hálózatainak korszerűsítését – képzelel. A Bizottság álláspontja szerint a zöld megállapodás célkitűzésein belül a szállítási ágazat reformjai jelentős tagállami beruházásokat igényelnek. Azonban ezen beruházásokhoz olyan állami támogatási szabályozásra van szükség, amely lehetővé teszi a célzott tagállami beavatkozást, miközben igyekszik elkerülni az esetleges versenytorzulást. Ezért született meg a szállítási ágazatra a tanácsi felhatalmazó rendelet, hogy a vasúti, a belvízi és a multimodális szállítás vonatkozásában a Bizottság a szakpolitikai céloknak megfelelő, hatékony állami támogatási szabályrendszert tudjon alkotni.

Vitatható viszont, hogy a fenntartható szállítási módok állami támogatása ideális megoldást jelent-e. Az állami ösztönzők a piacokon valamilyen szinten mindenképp versenytorzító hatással fognak bírni, a Bizottság csak annyit tehet, hogy ezeket a minimumra korlátozza. A közúti szállítás környezetszennyezése könnyen beazonosítható negatív externália, és mint a legtöbb ilyen, megfelelő jogi szabályozással kiküszöbölhető. Az állami támogatások helyett a piaci alapú eszközök alkalmasabbak lehetnek a probléma kezelésére: például környezetvédelmi adókkal a „zöldebb útra” lehetne terelni a szennyező szállítási formákkal élő vállalatokat. Az állami támogatások vizsgálatának egyik alapvető kritériuma²⁸, a megfelelés elve szerint a tagállamoknak adott piaci hiányosság kezelésére a legkevésbé költséges gyakorlatot kell választaniuk. Megkérdőjelezhető, hogy a fenntartható szállítás támogatása valóban kedvezőbb megoldást jelent, mint a szennyezők megadóztatása. Csakhogy míg a versenypolitika uniós hatáskör, tehát a Bizottság az egyedüli döntéshozó, addig az adópolitika a tagállamokhoz tartozik. A Bizottság nem vethet ki új adókat, a tagállamok az integráció jelenlegi keretei között erre nem adnának felhatalmazást. Így a fenntartható szállítás támogatása egy kompromisszumos megoldás marad.

²⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: 2021. évi éves fenntartható növekedési stratégia COM(2020) 575 final

²⁷ A zöld átmenet vagy átállás egy olyan gazdaságilag fenntartható növekedés felé való elmozdulást jelent, amely nem a fosszilis tüzelőanyagok és természeti erőforrások túlzott fogyasztásán alapul.

²⁸ A Bizottság az Állami Támogatások Modernizációja (2012-2014) keretei között ismertette az állami támogatások közös értékelési terveit.

A felhatalmazó rendelet és a szállítási ágazatra vonatkozó állami támogatási szabályozás viszonyrendszere

A Bizottság már számos határozatában²⁹ alkalmazta a Szerződés 93. cikkét, 107. cikkének (1) bekezdését és 108. cikkét a vasúti, belvízi és intermodális szállítási ágazatban működő vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások bizonyos kategóriáira vonatkozóan. Emellett különböző jogi dokumentumokat fogadott el a szállítási ágazat állami támogatásának értékeléséről. A Bizottság ily módon elegendő tapasztalatot gyűjtött, hogy a szállítási ágazat támogatásai milyen esetben nem járnak számottevő versenytorzító hatással, így meghatározhatók az összeegyeztethetőség általános feltételei. Tehát a Bizottság rendelkezik elegendő joggyakorlattal a szakterületen, ami alapjául szolgál majd az új csoportmentességi rendeletnek, illetve különböző jogi dokumentumok is a rendelkezésére állnak. Az indok, amiért a meglévő szabályok mellé új csoportmentességi rendeletet szeretne alkotni – és ehhez szüksége volt egy felhatalmazó rendeletre – az, hogy a jelenlegi állami támogatási szabályozás nem fedi le az EUMSZ 93. cikkének minden területét.

Ahogy már korábban szó volt róla, a Szerződés 93. cikke szerint a vasúti, belvízi és multimodális szállítással kapcsolatos támogatás akkor egyeztethető össze a belső piaccal, ha az megfelel a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek vagy közszolgáltatási kötelezettségek terheinek megtérítésére irányul. E feltételek alatt az alábbiak érthetők.

A közlekedés összehangolásának támogatása irányulhat az adott infrastruktúra külső és közvetlen költségeinek kompenzációjára,³⁰ az eltérő szállítási módok közti kapcsolat megteremtésére, vagy a különböző szabványok összehangolására. A közlekedés összehangolását célzó támogatás technikai részleteit jelenleg a 2008. évi vasúti iránymutatás³¹ szabályozza. A vasúti iránymutatással három fő probléma van:

- A Bizottság által 2020-ban elvégzett célravezetőségi vizsgálat³² megállapította, hogy a 2008-as iránymutatás elfogadása óta a szabályozási és piaci környezet jelentősen változott, ezért a vasúti iránymutatás elavult. Ennek okán a Bizottság felülvizsgálja a vasúti iránymutatást,³³ hogy párhuzamosan dolgozhasson egy új iránymutatáson és a szállítási ágazat csoportmentességi rendeletén.

²⁹ A Bizottság versenypolitikai honlapja alapján 150 jóváhagyó határozat született az EUMSZ 93. cikke alapján (2023.01.29.).

³⁰ Például egy vasúttársaságnak viselnie kell az általa használt infrastruktúrával kapcsolatos költségeket, de egy közúti fuvarozó vállalatnak nem.

³¹ A Bizottság közleménye – Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról („vasúti iránymutatás”) (HL C 184., 2008.7.22., 13. o.)

³² A vasúti iránymutatásra vonatkozóan a Bizottság által 2019-ben és 2020-ban elvégzett célravezetőségi vizsgálat megállapításai a következő címen érhetők el: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Az-allami-tamogatasok-szabalyozasanak-korszerusiteset-celzo-2012-evi-csomag-a-vasuti-iranymutasok-es-a-rovid-lejaratu-exporthitel-biztositasra-vonatkozó-szabalyok-celravezetosegi-vizsgalata_hu

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7049

- A vasúti iránymutatás alapján csak előzetes bizottsági jóváhagyással nyújtható támogatás, tagállami hatáskörben nem.
- A vasúti iránymutatás, ahogy elnevezéséből is szembetűnik, kizárólag a vasútra vonatkozik, miközben az EUMSZ 93. cikke a vasúti, belvízi és multimodális szállítási rendszerekre terjed ki.

Emiatt indokolt a Bizottság részéről egy új csoportmentességi rendelet megalkotása az EUMSZ 93. cikkének azon intézkedéseire, amelyeket a vasúti iránymutatás nem fed le, valamint gyorsabb döntéshozatalt tenne lehetővé az előzetes bejelentési kötelezettség eltörlésével.

A Szerződés 93. cikkében említett *közszolgáltatási kötelezettség támogatása* olyan általános gazdasági érdekű szükségletet kielégítő szolgáltatásra vonatkozik, amely piaci alapon nem lenne működtethető. Jelenleg az 1370/2007/EK rendelet³⁴ szabályozza a közszolgáltatási kötelezettségek terheinek megtérítését szolgáló állami támogatásokat. A rendelet alapján a tagállamok saját hatáskörben, bizottsági jóváhagyás nélkül nyújthatnak támogatást. Azonban az 1370/2007/EK rendelet mégsem fedi le teljes mértékben az EUMSZ 93. cikkében említett közszolgáltatást, mivel kizárólag a személyszállítási közszolgáltatással kapcsolatos közszolgáltatási kötelezettségek terheinek megtérítésére alkalmazható. A közszolgáltatásként történő áruszállítás szintén az EUMSZ 93. cikkének hatálya alá tartozik, de nincs róla rendelet, ami lehetővé tenné az ilyen jellegű támogatásokat tagállami hatáskörben. Az új közlekedési csoportmentességi rendelet ezt is orvosolni kívánja. Az áru fuvarozás tekintetében a közszolgáltatási kötelezettségek megfelelő eszközt jelenthetnek a szolgáltatások előmozdítására azokon a területeken, ahol egyébként az áru fuvarozásra csak közúton kerülne sor.

Összegzés

A Bizottság célul tűzte ki a környezetbarát szállítási formák előmozdítását és a szállítási ágazat állami támogatásainak egyszerűsítését egy új csoportmentességi rendelet megalkotásával. Ennek a jogi alapját egy tanácsi rendelet adja, amely felhatalmazza a Bizottságot a csoportmentességi rendelet megalkotására, ugyanis alapesetben a Bizottságnak nincsenek jogalkotói kompetenciái. A felhatalmazó rendeletet a Tanács 2022. december 19-én el is fogadta. Az új csoportmentességi rendelet a Szerződés 93. cikkének azon intézkedéseit fedné le (közlekedés összehangolására, valamint közszolgáltatási terhek megtérítésére irányuló támogatások), amelyekre nem terjed ki a hatályos joganyag. Amennyiben a Bizottság megalkotja a szállítási területre vonatkozó csoportmentességi rendeletet, az abban szereplő támogatási kategóriák alapján tagállami hatáskörben, előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül lesz támogatás nyújtható. A csoportmentességi rendeleteknek kézzelfogható előnyei vannak. Egyrészt azáltal, hogy *ex ante* feltételrendszert határoznak meg egy adott támogatáshoz, növelik a jogbiztonságot a tagállamok

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 351., 2007.12.3., 1. o.)

és a kedvezményezettek számára egyaránt, miközben az állami támogatási rezsím kiszámíthatóságára is pozitív hatást gyakorolnak. Másrészt, meghatározott intézkedéseket mentesítenek a bizottsági bejelentési kötelezettség alól, illetve ideális esetben a jogértelmezési kérdéseket minimálisra szűkítik, így hozzájárulnak az állami támogatási eljárások egyszerűsítéséhez. Harmadrészt, az adminisztratív terhek csökkenésével akár a versenyt is tudják fokozni kulcsfontosságú ágazatokban, amelyek jelen esetben a fenntartható vasúti, belvízi és multimodális szállítás.

A közlekedési csoportmentességi rendelet hozzájárulhat mind az állami támogatási szabályok érvényesítéséhez és egyszerűsítéséhez, mind az európai zöld megállapodás céljainak eléréséhez. Az új rendelet kiegészíti az EUMSZ 93. cikke alapján kialakított joganyagot: a személyszállítási közszolgáltatásra vonatkozó 1370/2007/EK rendeletet és a vasúti iránymutatást, amelynek a felülvizsgálata szintén folyamatban van. A felhatalmazó rendelet elfogadása után a Bizottság hatásvizsgálatot folytat és az aktuális szakpolitikai fejlemények tükrében megalkothatja a közlekedési csoportmentességi rendeletet. Az új rendelet előkészítése jelenleg is zajlik, elfogadása a Bizottság jogalkotási ütemterve szerint 2024 előtt nem várható, így a kialakított szabályrendszerrel későbbi időpontban lehet mérleget vonni. A tagállami tapasztalatok és a Bizottság utólagos eredményértékelése alapján fog kiderülni, hogy mennyire volt sikeres a környezetbarát szállítási formák előmozdítása az egyszerűsített állami támogatási szabályok bevezetésével.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE