

Állami támogatások joga

52. (2025/5)

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
-Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



EURÓPAI UNIÓS ÜGYEK
MINISZTERIUMA

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ
Macsuka Nikolett

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
dr. Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Macsuka Nikolett
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ
Hargita Eszter

SZERKESZTŐ
dr. Ambrusz Ákos

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 beszerzés hazai forrásból – az EU támogatások felhasználásához
szükséges technikai segítségnyújtás előirányzat terhére – kerül finanszírozásra.

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1054 Budapest, Báthory utca 10.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ
Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK
Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

SŐRÉS Sándor	
A kkv fogalom gyakorlati alkalmazása	3
 STAVICZKY Péter	
A természetvédelmi szervezetek gazdasági tevékenységének vizsgálata az Európai Bizottság döntései és a vonatkozó uniós joggyakorlat alapján	28
 PUZDER Filip	
Miért indít a Bizottság részletes vizsgálati eljárást regionális beruházási támogatási ügyekben?	49
 DR. FEDOR Tamara	
Meddig mehetnek el a nemzeti bíróságok a jóváhagyott állami támogatások ellenőrzésében?	64

A KKV FOGALOM GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

SÖRÉS Sándor¹

Tárgyszavak: kkv, létszám és pénzügyi adatok, kapcsolt vállalkozás, partnervállalkozás, meghatározó befolyás, közösen eljáró természetes személyek

Az Állami Támogatások Joga előző, 51. számában megjelent, „A kkv fogalom és annak értelmezésével kapcsolatban felmerülő kérdések” című cikkem folytatásaként jelen cikkemben a kkv fogalom gyakorlati alkalmazásával összefüggő kérdésekre koncentrálok, és a következőkben esettanulmányokon keresztül igyekszem szemléltetni az előző számban bemutatott szabályok érvényesülését.

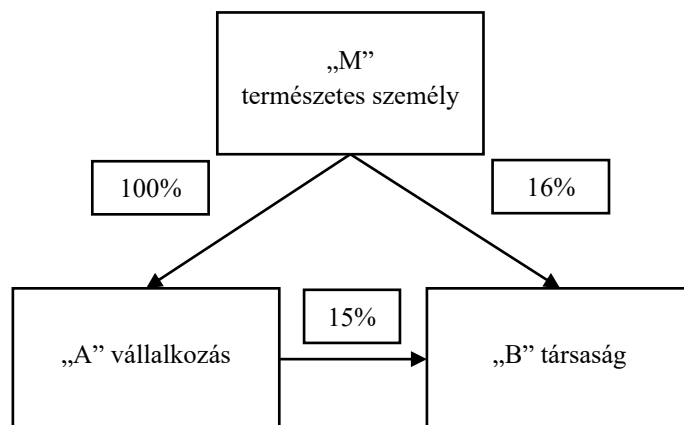
Kapcsolt- és partnervállalkozásokat érintő esetek

1. eset – Természetes személy általi tulajdonlás

Egy „M” természetes személy az „A” vállalkozásban 100 százalékos részesedéssel rendelkezik, míg „B” társaság tőkéje 16 százalékanak a tulajdonosa. Ismert, hogy „A” vállalkozás a „B” társaság tőkéjének és szavazati jogainak a 15 százalékát birtokolja. Továbbá az „M” természetes személy nem gyakorolja a társaságok fölötti irányítási jogosultságait azáltal, hogy közvetlenül vagy közvetve beavatkozik azok ügyvezetésébe, ezen kívül gazdasági tevékenységet egyéb módon sem folytat (például őstermelőként vagy egyéni vállalkozóként). Adódik a kérdés, hogy az „A” vállalkozás a „B” vállalkozás partnervállalkozásának minősül-e, és amennyiben igen, a gazdálkodási adatainak hány százalékát kell-e figyelembe venni „A” vállalkozás kkv státuszának meghatározása során.

¹ Sörös Sándor az Európai Uniók Ügyek Minisztériuma Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

1. ábra – „M” természetes személy érdekeltségei



Forrás: szerző saját szerkesztése

Az előző cikkemben utaltam arra, hogy önmagában az a tény, miszerint egy természetes személy részesedéssel rendelkezik egy gazdasági társaságban, nem elegendő ahhoz, hogy gazdasági tevékenységnek minősüljön a részesedést birtokló személy tevékenysége. E körben a gazdasági tevékenység megléte abban az esetben állapítható meg, ha a részvényes vagy tag ténylegesen gyakorolja az irányítási jogosultságait azáltal, hogy közvetlenül vagy közvetve beavatkozik a társaság ügyvezetésébe². Az eset leírása alapján az „M” természetes személy nem végez ilyen értelemben gazdasági tevékenységet, ahogyan más, uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységet sem folytat, így jelen esetben nem lehet vállalkozásként figyelembe venni, a kkv státusz értékelése tekintetében természetes személynek minősül.

A partnervállalkozási kapcsolatok természetes személyen keresztül (amennyiben az nem minősül uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak) nem jöhetnek létre – ugyanis a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet³ (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet) I. melléklet 3. cikkének partnervállalkozásokra vonatkozó (2) bekezdése ezt a kapcsolódási formát (a kapcsolt vállalkozásokra vonatkozó meghatározással ellentétben) nem tartalmazza –, és az „A” vállalkozás a „B” vállalkozásban kevesebb, mint 25 százalékos részesedéssel rendelkezik, ezért a „B” társaság nem tekinthető az „A” partnervállalkozásának. Jelen esetben az „A” és a „B” vállalkozás önálló vállalkozásnak minősül, és az „M” természetes személy „B” vállalkozásban meglévő tulajdoni hányada nem számítandó össze az „A” vállalkozás „B” társaságban meglévő részesedésével.

Amennyiben az „M” természetes személy tulajdonos gazdasági tevékenységet végezne (és maga is vállalkozásnak lenne tekinthető), annyiban változna a helyzet, hogy az „A” vállalkozás ez esetben az „M” természetes személy kapcsolt vállalkozásának minősülne, és – álláspontom

² Lásd: C-222/04. számú, Cassa di Risparmio di Firenze ügy ítélet 111-112. pontjában foglaltakat.

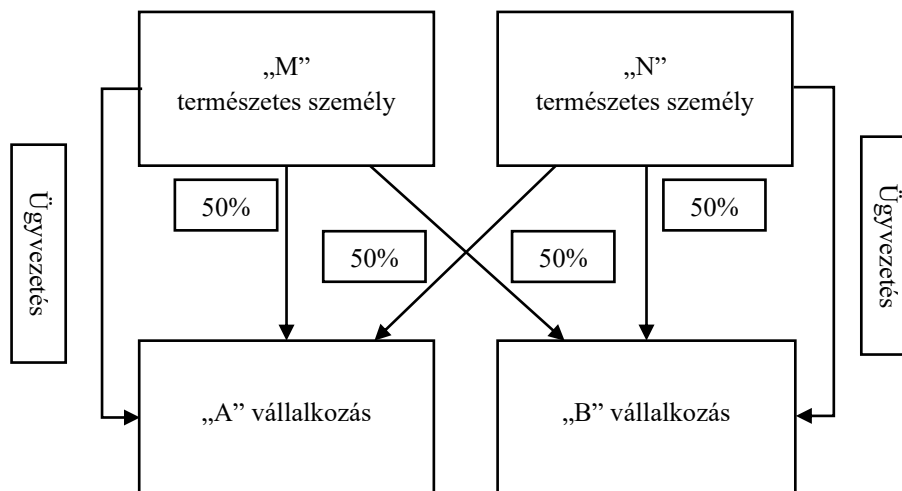
³ HL L 187. 2014.06.26. 1. o.; módosította: a 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017.6.20.), a 2020/972/EU bizottsági rendelet (HL L 215., 2020.7.7.), a 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.), valamint a 2023/1315/EU bizottsági rendelet (HL L 167. 2023.06.30.).

szerint – erre figyelemmel felvetődne, hogy a „B” vállalkozás az „A” társaság partnervállalkozása. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikkének (2) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy a partnervállalkozási viszony egy vagy több kapcsolt vállalkozáson keresztül is létrejöjjön⁴, jelen esetben pedig – az „M” természetes személy gazdasági tevékenységét feltételezve – az „A” vállalkozás az „M” természetes személy kapcsolt vállalkozásával együttesen 31 százalékos részesedéssel rendelkezne a „B” társaságban, mely ennek megfelelően az „A” vállalkozás közvetett partnervállalkozása lenne.

2. eset – Természetes személy általi kereszttulajdonlás

Az „A” és „B” társaságok „M” és „N” természetes személyek tulajdonában vannak, mindkét természetes személy 50-50 százalékbán tulajdonosa a vállalkozásoknak. „M” természetes személy az „A” vállalkozást, míg „N” természetes személy a „B” vállalkozást vezető tisztségviselőként irányítja. Kérdésként merül fel, hogy milyen kapcsolatban állnak egymással az „A” és a „B” vállalkozások.

2. ábra – „M” és „N” természetes személyek vállalkozásokban fennálló érdekeltségei



Forrás: szerző saját szerkesztése

Tekintettel arra, hogy az „M” és „N” természetes személyek közvetlen irányítása alatt áll az „A” és a „B” vállalkozás, e helyzetet az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata alapján úgy kell értékelni, mintha az „M” és „N” természetes személyek maguk is vállalkozásnak minősülnének. „M” és „N” természetes személyek részesedése egyik társaságban sem haladja meg az 50 százalékot, és ezen részesedésekkel összefüggésben nem áll rendelkezésre olyan információ, mely alapján az egyik tulajdonos a vállalkozás stratégiai döntései tekintetében vétőjogot gyakorolhat. Nem ismert az sem, hogy sajátos jogok kapcsolódnának a részesedéseikhez (például elsőbbségi

⁴ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a partnervállalkozások azok a vállalkozások amelyek egyrészt nem minősülnek a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete értelmében kapcsolt vállalkozásnak, másrészt amelyek között olyan kapcsolat áll fenn, mely alapján az egyik vállalkozás (főrendelt vállalkozás) egyedül vagy egy vagy több kapcsolt vállalkozással közösen valamely másik vállalkozás (alarendelt vállalkozás) tőkéjének vagy a szavazati jogának legalább 25 százalékaival rendelkezik.

részvényekkel rendelkezne valamelyik természetes személy, amelyek révén a vállalkozás stratégiai üzleti magatartását meghatározhatná⁵), továbbá, hogy létezik-e meghatározó befolyást megalapozó szerződés.

Ennek megfelelően a rendelkezésre álló információk alapján nem lehet eldönteni, hogy a fenti vállalkozások között partneri vagy kapcsolt vállalkozási viszony van. A kérdésben csak eseti alapon, valamennyi körülmény gondos mérlegelését követően lehetne döntést hozni, a két cég között fennálló gazdasági, szervezeti és jogi kapcsolatok ismeretében.

Annyi bizonyos, hogy amennyiben a meghatározó befolyás valamilyen körülmény alapján fennállna, például olyan információ kerülne elő, mely azt támasztja alá, hogy „M” természetes személy az „A” vállalkozás stratégiai döntései tekintetében vétőjogot gyakorolhat, abban az esetben „M” természetes személy és az „A” vállalkozás között kétséggkívül kapcsolt vállalkozási viszony jönne létre⁶. Ez esetben tehát az „A” vállalkozásnak „M” természetes személy lenne a kapcsolt vállalkozása, akihez a „B” társaság partnervállalkozásként kapcsolódik⁷, tehát az „A” vállalkozás kkv státuszának vizsgálatakor a „B” vállalkozás részesedéssel arányos gazdasági adataira is figyelemmel kell lenni⁸.

Amennyiben az „M” és „N” természetes személyek nem látnák el a vezető tisztségviselésből adódó feladatokat az „A” és „B” vállalkozásnál, abban az esetben – a rendelkezésre álló adatok alapján – az „M” és „N” természetes személyek nem minősülnének uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak. Ez esetben pedig, mivel – az előző esettanulmányban kifejtettekhez hasonlóan – partnervállalkozási viszony természetes személyeken keresztül nem jöhet létre, az „A” és „B” társaságok szintén önálló vállalkozásnak minősülnének. A kapcsolt vállalati viszony vizsgálatához pedig az eset leírása alapján ez esetben sem áll rendelkezésre elegendő információ. Nem ismert ugyanis az, hogy az „M” és „N” természetes személyek közösen járnak-e el vagy sem, ahogyan arról sincs adat, hogy az „A” és „B” társaságok ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon tevékenykednek-e. Továbbá – ahogy erre fentebb már utaltam, az sem ismert, hogy a tulajdonosok egyike rendelkezik-e valamilyen, a vállalkozás stratégiai döntéseit, üzleti magatartását meghatározó jogosultsággal, mely alapján befolyásolni tudja az érintett vállalkozást.

Amennyiben feltételezzük, hogy az „M” és „N” természetes személyek nem vezető tisztségviselők (így nem minősülnek vállalkozásnak), és úgy véljük, hogy ezen személyek közösen járnak el, továbbá az „A” és „B” társaságok legalább részben ugyanazon érintett piacon vagy

⁵ Többek között felügyelő bizottság vagy a vezető tisztségviselők több mint felének kinevezésével.

⁶ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglaltak alapján.

⁷ Hiszen „M” természetes személy 50 százalékos tulajdonosa „B” vállalkozásnak.

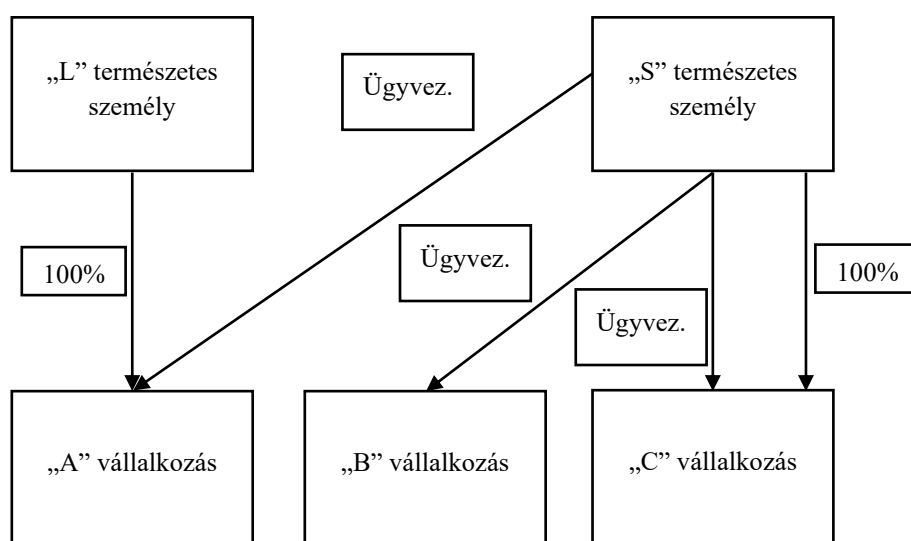
⁸ Ez esetben ez 50 százalékos arányt jelent, ugyanis az „M” természetes személy ilyen arányú részesedéssel rendelkezik a „B” vállalkozásban.

szomszédos piacon tevékenykednek, abban az esetben kell a hivatkozott társaságokat – a természetes személyen keresztül fennálló kapcsolat alapján⁹ – kapcsolt vállalkozásokként kezelni.

3. eset – Természetes személyek különböző tulajdonokkal és szerepekben

„A” társaságnak 100 százalékos tulajdonosa „L” természetes személy. „A” és „B” társaságok esetében a vezető tisztségviselői feladatokat „S” természetes személy látja el, aki az említett vállalkozásokban nem rendelkezik részesedéssel. A „C” társaság „S” természetes személy tulajdonában és irányítása alatt áll. Kérdésként merül fel, hogy hogyan viszonyul az „A”, „B” és „C” társaság egymáshoz, milyen kapcsolat meglétét lehet megállapítani ezen vállalkozások között.

3. ábra – „L” és „S” természetes személyek vállalkozásokban fennálló érdekeltségei



Forrás: szerző saját szerkesztése

„S” természetes személy az „A”, „B” és „C” társaságok esetén is ellátja a vezető tisztségviselői feladatokat, azaz közvetlenül részt vesz ezen vállalkozások irányításában, következésképpen az „S” természetes személy uniós versenyjogi értelemben vállalkozásnak minősül. „L” természetes személy esetében az eset leírása nem tartalmaz azzal kapcsolatban információt, hogy közvetlenül vagy közvetve részt vesz-e valamilyen gazdasági társaság irányításában, továbbá, hogy végez-e egyéb gazdasági tevékenységet, ezért „L” természetes személyt nem kell vállalkozásnak tekinteni.

Az „A”, „B” és „C” társaságok közötti kapcsolat – a leírás alapján – kizárólag „S” természetes személyen keresztül jöhet létre, mivel „L” természetes személy semmilyen érdekeltséggel nem rendelkezik a „B” és „C” vállalkozásokban. Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint „S” természetes személy vállalkozásnak minősül, ezért a kizárólagos tulajdonában lévő „C” társasággal kapcsolt vállalkozási viszonyban áll¹⁰. Ugyanakkor mivel az eset leírása alapján „A” és „B”

⁹ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében.

¹⁰ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján.

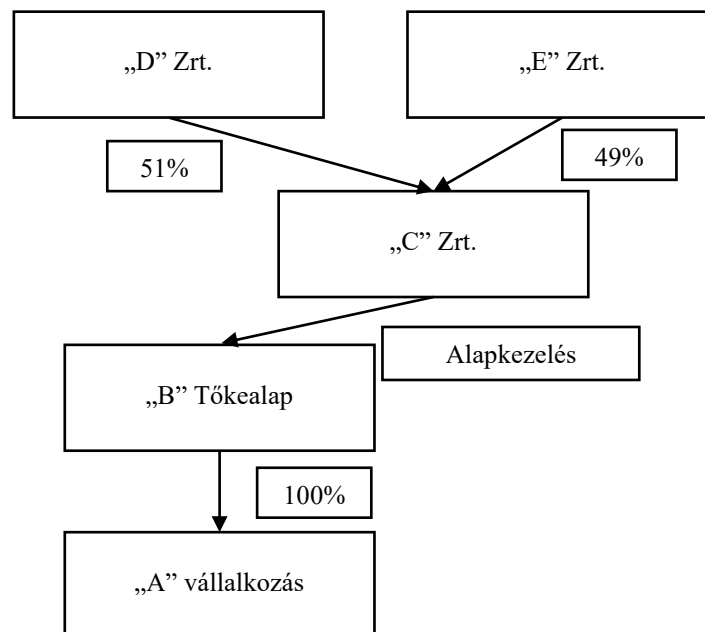
társaságok vonatkozásában csupán az az információ áll rendelkezésre, hogy „A” vállalkozás „L” természetes személy tulajdonában van, míg az ügyvezetéssel kapcsolatos feladatokat mindkét vállalkozás esetében „S” természetes személy látja el, ezért nem állapítható meg, hogy a példa szerinti társaságok bármilyen formában kapcsolódnának egymáshoz. Az a körülmény ugyanis, hogy egy természetes személy több társaság vonatkozásában is ellátja a vezető tisztségviselésből adódó teendőket, önmagában még nem elegendő annak megállapításához, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés a)-d) pontjában felsorolt valamely kapcsolat létrejöjjön az ügyvezetéssel érintett társaságok között.

A fentiekre figyelemmel az „A”, a „B” és a „C” társaságokat önálló vállalkozásnak kell tekinteni, azok a rendelkezésre álló információk alapján nem kapcsolódnak egymáshoz.

4. eset – Tőkealap általi tulajdonlás

„A” vállalkozás támogatási kérelmet nyújtott be egy pályázati felhívásra, melyre csak kkv-k jelentkezését várják. „A” vállalkozás 100 százalékos tulajdonosa a „B” Kockázati Tőkealap, melynek kezelője a „C” Zrt. Ismert, hogy a „C” Zrt-t a nagyvállalkozási státuszban lévő „D” Zrt. és az „E” Zrt. hozta létre. A „D” Zrt. mint többségi befektető a „C” Zrt.-ben fennálló befektetési jegyeinek legalább 51 százalékát, míg az „E” Zrt. mint kisebbségi befektető a befektetési jegyek legfeljebb 49 százalékát jegyezte le. Tudott az is, hogy „E” Zrt.-ben az állam is rendelkezik bizonyos, nem ismert arányú részesedéssel, továbbá az is, hogy az „A” vállalkozás az általa megtermelt termékek révén a „D” Zrt. beszállítója lesz.

4. ábra – „A” Kft. kapcsolt vállalkozásai



Forrás: szerző saját szerkesztése

A fentiek alapján megállapítható, hogy „A” vállalkozás „B” Kockázati Tőkealap (a továbbiakban: „B” Tőkealap) kapcsolt vállalkozása a 651/2014/EU bizottsági rendelet 1. melléklet 3. cikk

(3) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján, mivel a „B” Tőkealap az „A” társaság 100 százalékos tulajdonosa. Ezen túlmenően a „B” Tőkealap vonatkozásában meglévő kapcsolt vállalkozási viszony alapján a „B” Tőkealap tulajdonában lévő további cégek is partner- és kapcsolt vállalkozásai az „A” társaságnak annak függvényében, hogy a „B” Tőkealap milyen mértékű részesedéssel rendelkezik bennük, illetve, hogy ezen cégek tekintetében a „B” Tőkealap meghatározó befolyással rendelkezik-e. A „B” Tőkealap tulajdonában álló cégek közül csak azokat kell figyelmen kívül hagyni, melyek esetében a „B” Tőkealap csak partnervállalkozási szintű¹¹ részesedéssel rendelkezik, és a „B” Tőkealap megfelel a 651/2014/EU bizottsági rendelet 1. mellékletének 3. cikk (2) bekezdés a) vagy c) pontja szerinti befektetőtípusok ismérveinek¹², mert ez esetben ezen vállalkozások mentesülnek a partnervállalkozási minősítés alól. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (4) bekezdése a (2) bekezdés második albekezdésére utalással ugyanis kimondja, hogy egy vállalkozás akkor is önálló vállalkozásnak minősül – vagyis olyannak, amelynek nincsenek partnervállalkozásai –, ha tőkéje vagy szavazati joga vonatkozásában a 25 százalékos küszöbértéket olyan befektetők érik el vagy lépik túl, mint például az állami befektetési társaságok, kockázatitőke-társaságok és üzleti angyalok. Ezen befektetők legfeljebb 50 százalékos részesedéssel rendelkezhetnek a vállalkozásban, feltéve, hogy azok egyenként vagy együttesen sem kapcsolódnak a vállalkozáshoz, tehát nem minősülnek kapcsolt vállalkozásának.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 1. mellékletének 3. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a kapcsolt vállalkozási viszonyt megalapozhatja az is, ha a vállalkozás valamely másik vállalkozás felett meghatározó befolyást gyakorolhat az e vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az alapító okiratában, vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően.

Az alapkezelő „C” Zrt. (a továbbiakban: „C” Alapkezelő) alapkezelői jogkörére, jogosultsága-ira figyelemmel felmerülhet, hogy a „C” Alapkezelő meghatározó befolyással rendelkezik a „B” Tőkealapra, illetve rajta keresztül a „B” Tőkealap tulajdonában levő vállalkozásokra, továbbá a „C” Alapkezelő által kezelt további társaságokra. Különös tekintettel arra, hogy a meghatározó befolyáshoz nem szükséges az, hogy az egyik vállalkozás a másik vállalkozás tagja vagy részvényese legyen, elegendő, ha a tényleges, akár pusztán gazdasági eredetű befolyása révén meghatározhatja egy másik vállalkozás működését. Erre figyelemmel a „C” Alapkezelő is kapcsolt, vagy partnervállalkozása lehet az „A” társaságnak, és ez a kapcsolat vizsgálendő a „C” Alapkezelő további cégei tekintetében is.

¹¹ Főszabály szerint kevesebb, mint 50 százalékos.

¹² A rendelkezésre álló információk alapján nem ítéltető meg teljes bizonyossággal az, hogy a „B” Kockázati Tőkealap a hivatkozott kivételek közé tartozik-e. Ugyanis amellet, hogy nem ismert a hivatkozott társaság működése, léteznek kockázatitőke-társaságok is – ahogyan erre a kkv útmutató 35. oldala is utal –, amelyek szokványos értelemben vett gazdasági társaságként úgy döntenek, hogy főtevékenységük folytatása mellett kiegészítő tevékenységként egy másik (általában induló) vállalkozásba fektetnek be pénzeszközöket. Ezek a társaságok azonban nem olyan típusú befektetők, amelyeket a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (2) bekezdésének a-d) pontjai említnek.

Azon tény alapján, hogy a „D” Zrt. közvetetten a „B” Tőkealap 51 százalékanak tulajdonával rendelkezik, szintén felmerülhet, hogy a „D” Zrt. az „A” vállalkozás kapcsolt vállalkozásának tekinthető – közvetett kapcsolt vállalkozásként – a 651/2014/EU bizottsági rendelet 1. mellékletének 3. cikk (3) bekezdésének valamely esetének megvalósulása mellett, mindazonáltal megjegyzendő, hogy nem ismert elegendő információ a „B” Tőkealap működésével kapcsolatban. A „B” Tőkealap 49 százalékos tulajdonosa, az „E” Zrt. pedig az „A” vállalkozás partnervállalkozásának minősülhet.

Az „A” társaság és a „D” Zrt. közötti kapcsolt vállalkozási viszonyt támasztja alá az a körülmény is, hogy a leírásban foglaltak szerint az „A” vállalkozás termékeivel a „D” Zrt-t szolgálja ki. Az Európai Bizottság *„Felhasználói útmutató a kkv-k fogalommeghatározásához”* című 2020-as kiadványában¹³ (a továbbiakban: kkv útmutató) foglaltak alapján ugyanis a meghatározó befolyásnak (és így a kapcsolt vállalkozási jogviszonynak) egyik jól azonosítható esetkörét jelenti a „nagyon fontos hosszú távú szállítási megállapodások” megléte¹⁴.

Amennyiben a fentieknek alapján a „D” Zrt. az „A” társaság kapcsolt vállalkozásának minősül, abban az esetben az „A” vállalkozás egyértelműen nagyvállalkozásnak tekintendő, ugyanis az esetleírásban szerepelt az a megjegyzés is, miszerint a „D” Zrt. nagyvállalkozás. Ha „A” vállalkozás nem tekinthető a „D” Zrt. kapcsolt vállalkozásának, abban az esetben a további vállalkozásokra vonatkozóan nincs elegendő információ ahhoz, hogy teljes bizonyossággal meghatározható legyen az, hogy az „A” vállalkozás közép- vagy nagyvállalkozásnak minősül-e.

Mindemellett az szintén szerepelt a tényállásban, hogy „E” Zrt-ben az állam is rendelkezik bizonyos mértékű részesedéssel, melynek ugyanakkor nem ismert a pontos aránya. Mivel az „E” Zrt. 49 százalékból tulajdonosa a „B” Tőkealap kezelőjének, melynek működésére vonatkozóan vélhetően folyamatos befolyással rendelkezik, a „B” Tőkealap pedig 100 százalékból tulajdonosa az „A” társaságnak, ezért belátható, hogy az „A” társaság szavazati jogainak egy részével közvetve az állam vagy egy állami szerv rendelkezik. Amennyiben ez a szavazati jogok 25 százalékát vagy ennél nagyobb arányát jelenti, abban az esetben az „A” vállalkozás további vizsgálat nélkül nagyvállalkozásnak minősül¹⁵.

A fentiek alapján tehát az eset körülményei arra mutatnak, hogy az „A” vállalkozás – kapcsolt- és partnervállalkozásaira figyelemmel – nagyvállalkozásnak minősül, bár ez a rendelkezésre álló adatok alapján nem állapítható meg kétséget kizáróan. A támogatást nyújtó azonban – ha további információ beszerzésére nincs lehetősége – ez esetben akkor jár el állami támogatási szempontból helyesen a kkv-besorolást illetően, ha nagyvállalkozásnak kezeli a példával érintett

¹³ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/hu/-renditions/native> letöltés ideje: 2025. október 10.

¹⁴ Kkv útmutató 36. oldal

¹⁵ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (4) bekezdésében foglaltakra figyelemmel.

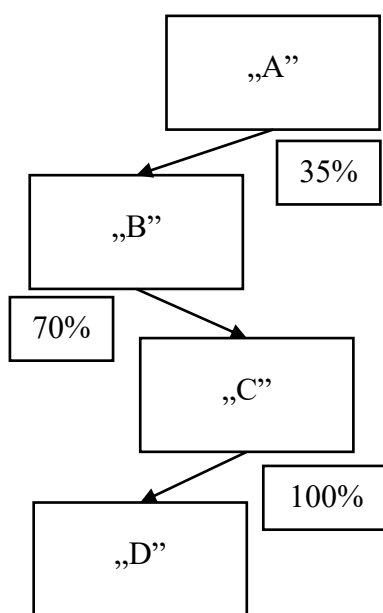
vállalkozást. Ez jelen esetben azt jelenti, hogy a pályázók közül ki kell zárni a társaságot, mivel az eseteírás szerint a pályázati felhívásra kizárólag kkv-k jelentkezését várják.

5. eset – Meddig terjed a partner- és kapcsolt viszony vizsgálata?

Adott „A” társaság, mely egy pályázati felhívásra kíván jelentkezni támogatás elnyerése érdekében. Az „A” társaság 35 százalékos részesedéssel és ugyanekkora mértékű szavazati jogokkal rendelkezik „B” társaságban, utóbbi vállalkozás a „C” társaság tőkéje és szavazati jogainak 70 százalékát birtokolja. A „C” társaság 100 százalékos tulajdonosa a „D” vállalkozásnak. Kérdésként merülhet fel, hogy a pályázó „A” társaság kkv státuszának vizsgálata során az azzal esetlegesen partnervállalkozási viszonyban álló cégekhez kapcsolt vállalkozásokat is figyelembe kell-e venni, továbbá általánosságban milyen szintig szükséges vizsgálni a társaságok láncolatát, és jelen esetben az egyes vállalkozások létszám és pénzügyi adatait milyen arányban kell az értékelésbe bevonni.

Fontos megjegyezni, hogy a gyakorlatban jellemzően a vállalkozások anyavállalatainak és az azokon keresztül kapcsolatainak vizsgálatára kerül sor, jelen példában viszont az „A” vállalkozás más társaságokban fennálló részesedéseit és az azon keresztül történő kapcsolódásait vizsgálom, a társaság tulajdonosainak ellenőrzésétől pedig teljes egészében eltekintek. Ez esetben tehát a vizsgálat iránya eltér az általánostól, azonban az elemzés folyamata és az annak eredményei alapján tett megállapítások mindkét esetben azonosak.

5. ábra – „A” vállalkozás kapcsolati hálója



Forrás: szerző saját szerkesztése

Először azt szükséges leszögezni, hogy a vonatkozó uniós rendelkezések nem határoznak meg korlátot a figyelembe veendő kapcsolatok számával összefüggésben. Amennyiben azonban a kkv státusz vizsgálatával érintett vállalkozás – a közvetlen partner- és kapcsoltvállalkozásokra vonatkozó adatokkal együtt – egyértelműen átlépi a kkv fogalom szerinti létszám és pénzügyi

adatokkal összefüggésben meghatározott legfelső határértéket, azaz a vállalkozás bizonyíthatóan nagyvállalkozásnak minősül, abban az esetben már nem szükséges vizsgálni a további cégekkel meglévő kapcsolatait.

A példa szerinti struktúra esetén, a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (2) bekezdésében és 6. cikk (2) bekezdés második albekezdésében foglaltak alapján, az „A” vállalkozás értékelése során figyelembe kell venni a „B” vállalkozást, mely az „A” cég (közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén elhelyezkedő) partnervállalkozása. Következő lépésként – a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (3) bekezdés első albekezdéséből adódóan a „C” és a „D” vállalkozásokat is be kell vonni az értékelésbe, ugyanis a jogszabályi előírások alapján a támogatás kedvezményezettje közvetlen partnervállalkozásához kapcsolódó (azaz partnervállalkozása kapcsolt vállalkozásának minősülő) vállalkozások adatait 100 százalékbán kell figyelembe venni. A vonatkozó uniós rendelkezések alapján tehát a létszám és pénzügyi adatok vizsgálata során a „B”, a „C” és a „D” vállalkozás gazdálkodási adatait is hozzá kell számítani az „A” vállalkozás érintett adataihoz.

Mivel „A” vállalkozás a „B” vállalkozásban 35 százalékos részesedéssel rendelkezik, ezért utóbbi vállalkozás létszám és pénzügyi adatainak 35 százalékat kell a vizsgálatba bevonni, és az „A” vállalkozás szempontjából ez az arány vonatkozik a „C” és a „D” vállalkozásra is. Ugyanis ezek a cégek a vizsgálattal érintett társaság partnervállalkozásának kapcsolt vállalkozásai, tehát a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (3) bekezdése alapján 100 százalékbán figyelembe vett gazdálkodási adataik adódnak hozzá a „B” társasághoz és „A” vállalkozás „B” társaságban fennálló részesedésének arányát viszik tovább.

A fentieket a következő táblázat szemlélteti az „A”, „B”, „C” és „D” vállalkozás létszám és pénzügyi adatainak keretében.

1. táblázat – „A” vállalkozással partner-, illetve kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő társaságok gazdálkodási adatai

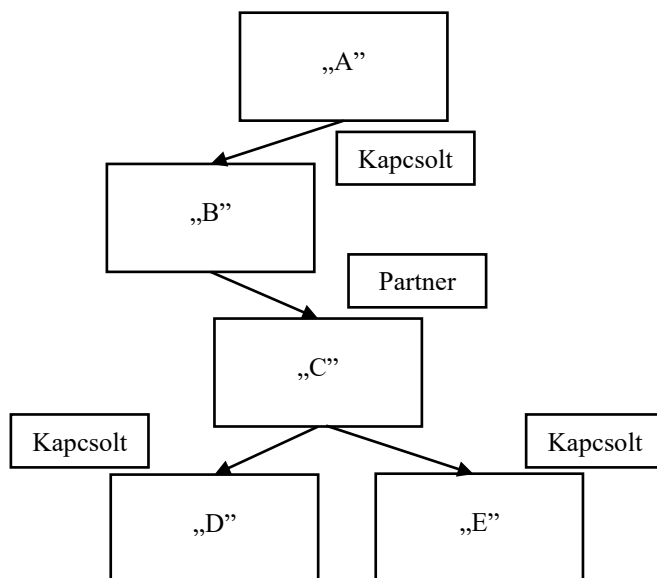
Megnevezés	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	Mérlegfőösszeg (euró/év)
„A” vállalkozás	57	7 200 000	4 770 000
„B” vállalkozás	130	60 000 000	40 000 000
„C” vállalkozás	103	40 500 000	35 000 000
„D” vállalkozás	7	2 500 000	1 700 000
„A” vállalkozás összesen [100% „A” + 35% X („B” + „C” + „D”)]	$57 + 0,35 \times$ $(130 + 103 + 7) = 57 + 84 =$ 141	$7\,200\,000 + 0,35 \times$ $(60\,000\,000 +$ $40\,500\,000 + 2\,500\,000) =$ $7\,200\,000 + 36\,050\,000 =$ 43 250 000	$4\,770\,000 + 0,35 \times$ $(40\,000\,000 +$ $35\,000\,000 +$ $1\,700\,000) = 4\,770\,000 +$ $26\,845\,000 =$ 31 615 000

Forrás: szerző saját szerkesztése

A táblázat alapján látható tehát, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a vizsgálattal érintett társaság partnervállalkozásának kapcsolt vállalkozásait a partnervállalkozásban meglévő részesedés arányában kell figyelembe venni. A rendelkezésre álló adatok alapján a vizsgált időszakban az „A” vállalkozás – kapcsolt és partnervállalkozásai gazdálkodási adataira is figyelemmel – a létszámadatai alapján a kisvállalkozások kategóriájába tartozhatott (mivel 250 főnél kevesebbet foglalkoztatott), azonban mind az éves nettó árbevétele, mind a mérlegfőösszege meghaladta a kisvállalkozásokkal kapcsolatban megállapított pénzügyi határértékeket, ugyanakkor nem érte el a középvállalkozás felső értékhatárait. Az „A” vállalkozás mindezek alapján kkv-nak minősülhetett, azon belül a középvállalkozás kategóriába tartozhatott, ugyanakkor kérdéses a tényleges kkv státusza, mivel csupán egy év gazdálkodási adatai állnak rendelkezésre, így jelen esetben a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése szerinti „kétéves szabály” alkalmazására nincs lehetőség.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (2) bekezdés második albekezdése a közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén elhelyezkedő partnervállalkozás figyelembevételének kötelezettségét rögzíti. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (3) bekezdés első albekezdése alapján pedig ezen partnervállalkozás kapcsolt vállalkozásainak gazdálkodási adatait is be kell vonni az értékelésbe. Arról már az előző cikkemben is volt szó, hogy a partnervállalkozás partnerének gazdálkodási adatait nem kell figyelembe venni, ugyanis ez túlságosan bonyolulttá és végtelenné tenné a kkv státusz meghatározása érdekében elvégzendő számításokat. Felvetődik ugyanakkor az a kérdés, hogy a közvetett (tehát kapcsolt vállalkozáson keresztül) partnervállalkozásokhoz kapcsolódó cégek adatait szükséges-e értékelni. Ha tehát a példában foglaltak úgy módosulnak, hogy az „A” vállalkozás kapcsolt vállalkozása lesz a „B” társaság, melynek a „C” vállalkozás a partnervállalkozása, amelyhez kapcsolódik további két vállalkozás, „D” és „E” cég, kapcsolt vállalkozásként, ez esetben az utóbbi társaságokat is figyelembe kell-e venni. A struktúrát az alábbi ábra szemlélteti.

6. ábra – „A” vállalkozás módosult kapcsolati hálója



Forrás: szerző saját szerkesztése

Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata¹⁶ alapján kirajzolódik, hogy a kkv státusz értékelésével érintett társasággal kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő entitás partnervállalkozásával (tehát közvetett partnerrel) kapcsolt vállalkozási viszonyban álló társaságokat már nem kell figyelembe venni. Ezért ebben az esetben az „A” társaság létszám és pénzügyi adataihoz kizárólag a „B” társaság gazdálkodási adatainak 100 százalékát, továbbá a „C” társaság részesedéssel vagy szavazati jogokkal arányos mértékű adatait kell az értékelésbe bevonni, míg a „D” és „E” vállalkozásokat figyelmen kívül kell hagyni.

Számszakilag ezt az alábbi táblázat szemlélteti. A példában feltételezzük, hogy az „A” vállalkozásnak 80 százalékos részesedése van a „B” társaságban, melynek 30 százalékos tulajdonjoga a „C” vállalkozásban, míg utóbbi társaság a „D” és az „E” cégben is 70-70 százalékos részesedéssel rendelkezik.

¹⁶ Lásd T-587/14. számú, Crosfield Italia Srl kontra ECHA ügy 41. pontjában és a T-675/13. számú, K Chimica Srl kontra ECHA ügy 44. pontjában foglaltakat.

2. táblázat – „A” vállalkozással partner-, illetve kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő társaságok gazdálkodási adatai –
2. változat

Megnevezés	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	Mérlegfőösszeg (euró/év)
„A” vállalkozás	57	7 200 000	4 770 000
„B” vállalkozás	130	60 000 000	40 000 000
„C” vállalkozás	103	40 500 000	35 000 000
„D” vállalkozás	7	2 500 000	1 700 000
„E” vállalkozás	274	75 000 000	70 000 000
„A” vállalkozás összesen 100%„A” + 100%„B” + 30%„C”	57+130+0,3x 103 = 218	7 200 000+60 000 000+ 0,3x40 500 000 = 79 350 000	4 770 000+40 000 000+ 0,3x35 000 000 = 55 270 000

Forrás: szerző saját szerkesztése

Amennyiben egy vállalkozás a vizsgált társaság kapcsolt vállalkozásának minősül, abban az esetben a létszám és pénzügyi adatok vizsgálatakor az előbbi társaság gazdálkodási adatainak 100 százalékát kell figyelembe venni, függetlenül a társaságok közötti pontos kapcsolódási aránytól. Ez látható a fenti táblázatban „B” társaság esetében is. A példa szerinti „C” vállalkozás az „A” társaság közvetett partnervállalkozásának minősül, tehát ezen társaságnak a részesedéssarányos gazdálkodási adatait szükséges az „A” társaság kkv státuszának meghatározásakor számításba venni, azonban az ezen vállalkozáshoz kapcsolódó további partnervállalkozásokat vagy kapcsolt vállalkozásokat már figyelmen kívül kell hagyni. A táblázat szerinti számítások alapján kirajzolódik, hogy azzal, hogy a „B” vállalkozás „A” társaság kapcsolt vállalkozása lett, az „A” vállalkozás a létszámadatok tekintetében még ugyan nem haladja meg a kkv-k vonatkozásában meghatározott felső határértéket, azonban mind a társaság összesített éves nettó árbevétele, mind a mérlegfőösszege átlépte a vonatkozó határértéket, tehát az „A” vállalkozás ez alapján nagyvállalkozásnak minősülhet¹⁷.

A kkv státusz vizsgálattal érintett társaság közvetett partnervállalkozásával kapcsolt vállalkozási viszonyban álló társaságok figyelmen kívül hagyásának megközelítését támasztja alá a T-587/14. számú, Crosfield Italia Srl kontra ECHA ügy¹⁸, ahol a Törvényszék az Európai Vegyi-anyag-ügynökség (a továbbiakban: ECHA) döntésének vizsgálata során nem találta megalapozottnak a Crosfield Italia Srl esetében az ECHA által megállapított vállalatméretet¹⁹,

¹⁷ Ez esetben is figyelembe kell venni ugyanakkor azt, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése szerinti feltételek érdemben nem voltak vizsgálhatók, ugyanis a gazdasági társaságoknak csupán egy évre vonatkozó létszám és pénzügyi adata állt rendelkezésre.

¹⁸ ECLI:EU:T:2016:475

¹⁹ Az ECHA nagyvállalkozásnak tekintette a Crosfield Italia Srl-t.

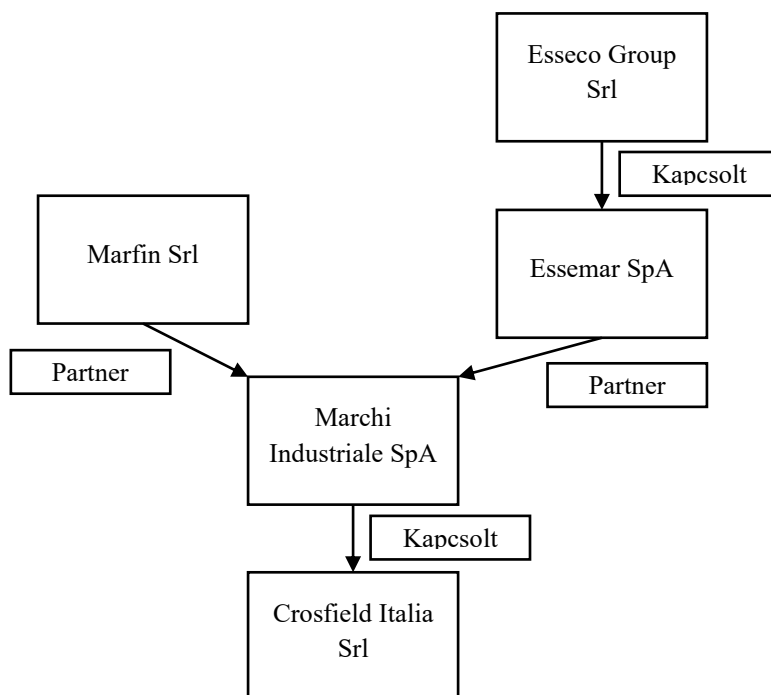
és az emiatt kiszabott magasabb mértékű regisztrációs díjat, illetve igazgatási díjat, az 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet²⁰ alapján. Az ECHA a felperes Crosfield Italia Srl kkv státuszának meghatározása során az alábbi táblázat szerinti társaságok gazdálkodási adatait vette figyelembe:

3. táblázat – a Crosfield Italia Srl kontra ECHA ügyben szereplő vállalkozások

Megnevezés	Kapcsolat foka
Crosfield Italia Srl	a kkv státusz meghatározására irányuló vizsgálattal érintett társaság
Marchi Industriale SpA	a Crosfield Italia Srl többségi tulajdonosa, kapcsolt vállalkozás
Marfin Srl	a Marchi Industriale SpA partnervállalkozása
Essemar SpA	a Marchi Industriale SpA partnervállalkozása
Esseco Group Srl	Essemar SpA kapcsolt vállalkozása, melyben többségi tulajdonrészrel rendelkezik

Forrás: szerző saját szerkesztése

7. ábra – Crosfield Italia Srl kontra ECHA ügyben szereplő vállalkozások



Forrás: szerző saját szerkesztése

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 396., 1. o)

A Törvényszék eljárása során megsemmisítette az ECHA döntését, elfogadta ugyan, hogy a Marchi Industriale SpA a felperes kapcsolt-, míg a Marfin Srl és az Essemar SpA partnervállalkozása volt, így ezen társaságok gazdálkodási adatainak arányos beszámítása jogszerű volt, az Esseco Group Srl azonban már az Essemar SpA kapcsolt vállalkozásának minősült, azaz a vizsgált társaság kapcsolt vállalkozása partnerének kapcsolt vállalkozása. A Törvényszék ítéletében foglaltak szerint az ilyen közvetett kapcsolat már nem volt bevonható a felperessel kapcsolatos méret-megállapításba, a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás (HL L 124., 2003. 05. 20., 36–41. o.; a továbbiakban: ajánlás) alapján. Továbbá a Törvényszék álláspontja szerint az ECHA nem indokolta világosan, hogy milyen jogalapon és miért vette figyelembe az Esseco Group Srl adatait, így a felperes érdemben nem ismerhette meg az ECHA határozatának e társaság figyelembevételével kapcsolatos indokait, és erre figyelemmel a Törvényszék sem gyakorolhatta e tekintetben a felülvizsgálati jogkörét, így megsemmisítette a keresettel támadott határozatot.

A T-675/13. számú K Chimica Srl kontra ECHA ügyben²¹ – az előző ügghöz hasonlóan – szintén az ECHA vállalatméret meghatározásán és az arra figyelemmel meghozott, magasabb mértékű regisztrációs díjat kiszabó határozatán alapult a bírósági eljárás. Az ECHA ez esetben a K Chimica Srl tekintetében az eljárása során nem tudott olyan megállapításra jutni, mely alapján a nevezett társaság kkv méretkategóriába sorolható. A kkv vizsgálat az alábbi táblázat szerinti társaságokat érintette.

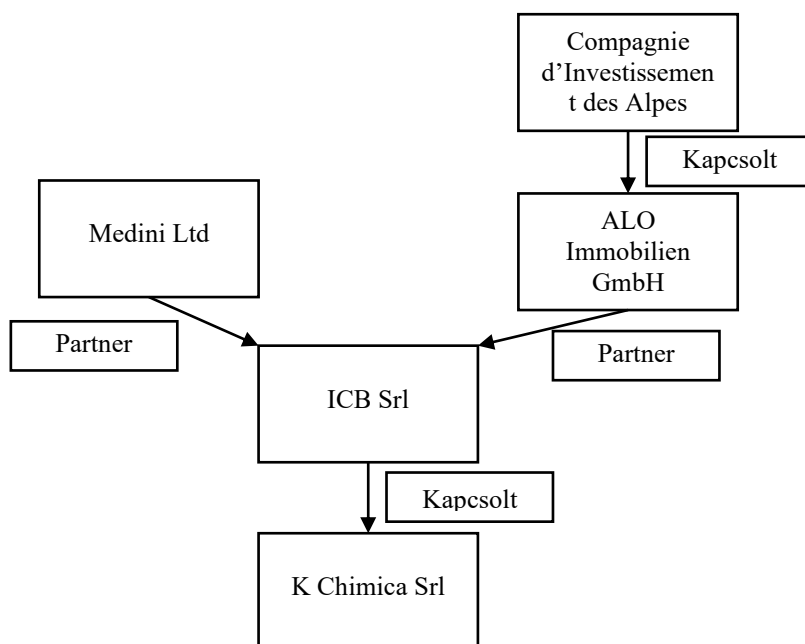
4. táblázat – a K Chimica Srl kontra ECHA ügyben szereplő vállalkozások

Megnevezés	Kapcsolat foka
K Chimica Srl	a kkv státusz meghatározására irányuló vizsgálattal érintett társaság
ICB Srl	a K Chimica Srl többségi tulajdonosa, kapcsolt vállalkozás
Medini Ltd	az ICB Srl partnervállalkozása
ALO Immobilien GmbH	az ICB Srl partnervállalkozása
Compagnie d'Investissement des Alpes	ALO Immobilien GmbH kapcsolt vállalkozása

Forrás: szerző saját szerkesztése

²¹ ECLI:EU:T:2016:480

8. ábra – a K Chimica Srl kontra ECHA ügyben szereplő vállalkozások



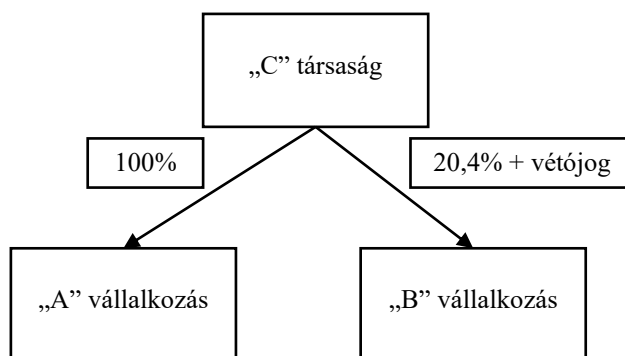
Forrás: szerző saját szerkesztése

A Törvényszék az ECHA döntését ez esetben is megsemmisítette, úgy ítélte meg ugyanis, hogy az ECHA nem adott világos, egyértelmű érvelést arra, hogy miért vonja be a K Chimica Srl kkv státuszának vizsgálata során a Compagnie d'Investissement des Alpes gazdálkodási adatait. Ezen túlmenően – az előző ügghöz hasonlóan – a Törvényszék megállapította, hogy a Compagnie d'Investissement des Alpes-t nem kell figyelembe venni a felperes kkv státuszának meghatározása során, mivel túlságosan távol helyezkedik el a vizsgált társaságtól (szintén a felperes kapcsolt vállalkozása partnerének kapcsolt vállalkozása volt).

6. eset - Vétó

„A” társaság 100 százalékos tulajdonosa „C” társaság, mely utóbbi vállalkozás „B” társaságnak is tulajdonosa, de csak 20,4 százalék mértékben. Tudjuk azonban azt is, hogy a „C” társaság által delegált személy ügyvezető testületi tagként egyéni vétót gyakorolhat a „B” társaságban.

9. ábra – „A”, „B” és „C” vállalkozás kapcsolódása



Forrás: szerző saját szerkesztése

Ez esetben a „B” vállalkozás pusztán a „C” társaság benne fennálló 20,4 százalékos tulajdona alapján nem lenne az „A” vállalkozás kapcsolt vállalkozása és partnervállalkozása sem, azonban a tényállásban foglaltak szerint a „C” társaság egyéni vétőjoggal rendelkezik az „A” vállalkozásban. Ez a körülmény megalapozhatja a kapcsolt vállalkozási viszonyt a „B” társaság és a – „C” vállalkozással a fentiek szerint kapcsolt vállalkozási viszonyban lévő – „A” vállalkozás között. A vétőjog ugyanis bizonyos esetekben a kapcsolt vállalkozási viszonyt megalapozó meghatározó befolyást jelenthet.

A kkv útmutatóban²² foglaltak szerint egy tulajdonos a vállalkozás stratégiai döntései felett vétőjogot gyakorolhat, noha ez a tulajdonos saját maga olyan hatáskörrel nem bír, hogy ilyen döntéseket érvényesítsen. Ezeknek a vétőjogoknak a közös vállalkozás üzletpolitikájával kapcsolatos stratégiai döntésekhez kell kapcsolódniuk. A kisebbségi részvényeseknek általában, mint a vállalkozás befektetői számára, pénzügyi érdekeik védelmében biztosított vétőjogokat meg kell haladniuk. Azok a vétőjogok, amelyek irányítás gyakorlását teszik lehetővé, jellemzően kiterjednek olyan döntésekre és kérdésekre, mint a költségvetés, az üzleti terv, a nagyberuházások vagy a felső vezetés kinevezése. Ezekben az esetekben a meghatározó befolyás fennáll, így a kapcsolt vállalkozási viszony is.

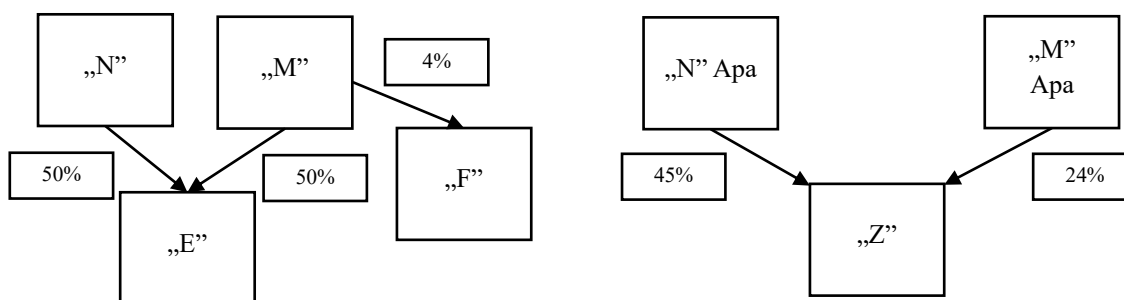
Ezért, amennyiben a „C” társaság „B” vállalkozással kapcsolatban meglévő vétőjoga kiterjed a fenti stratégiai döntésekre, abban az esetben a „B” vállalkozás az „A” társaság kapcsolt vállalkozásának tekintendő.

7. eset – Több magánszemélyt érintő vállalatcsoportok

Az „E” vállalkozás 2023-ban esett át tulajdonosváltáson, az új tulajdonosai 50-50 százalékos arányban (és ugyanilyen arányú szavazati jogokkal) „M” és „N” magánszemélyek. „M” magánszemély 4 százalékos részesedéssel és szavazati joggal rendelkezik az „F” vállalkozásban, „N” magánszemély nem rendelkezik semmilyen társaságban további részesedéssel. „M” magánszemély édesapja 24 százalékbán, „N” magánszemély édesapja pedig 45 százalékbán tulajdonosa a „Z” vállalkozásnak, mely létszámadatai alapján középvállalkozásnak minősül, és mérlegfőösszege is évek óta meghaladja a középvállalkozásokra vonatkozó pénzügyi értékhatárt. Az említett vállalkozások közötti kapcsolati hálót és a vállalkozások tevékenységi köreit az alábbi ábra és táblázat foglalja össze.

²² Kkv útmutató 36. oldal

10. ábra – Több magánszemélyt érintő vállalatcsoportok



Forrás: szerző saját szerkesztése

5. táblázat – „E”, „F” és „Z” vállalkozások tevékenységi körei

Megnevezés	Főtevékenység	Gyakorlatban végzett további tevékenység
„E” vállalkozás	1085 '08 Készétel gyártása	1089 '08 Mns egyéb élelmiszer gyártása
„F” vállalkozás	4673 '08 Fa-, építőanyag-, szaniteráru-nagykereskedelem	4752 '08 Vasáru-, festék-, üveg-kiskereskedelem
„Z” vállalkozás	1085 '08 Készétel gyártása	1089 '08 Mns egyéb élelmiszer gyártása

Forrás: szerző saját szerkesztése

Kérdésként merül fel, hogy „E” vállalkozás kkv státuszának meghatározása során figyelembe kell-e venni az „F” vállalkozás vagy a „Z” vállalkozás gazdálkodási adatait? Utóbbi vállalkozást annak ellenére is értékelni kell-e, hogy az „E” vállalkozással nincs közvetlen kapcsolata, kizárólag a magánszemély közeli hozzátartozókon keresztül?

A fentieket megvizsgálva megállapítható, hogy a 4 százalékos tulajdoni részesedés és szavazati jog olyan csekély mértékű, hogy azáltal „M” magánszemély tulajdonos feltételezhetően nem rendelkezhet az „F” vállalkozásban meghatározó befolyást eredményező irányítási jogokkal, amely kapcsolt vállalkozási viszonyt eredményezhetne az „E” és az „F” vállalkozások között. Az „F” társaságra abban az esetben kellene tekintettel lenni az „E” vállalkozás kkv státuszának meghatározása során, ha a 4 százalékos részesedés valamilyen különleges, meghatározó befolyást eredményező jogot biztosítana, például vétőjogot (mint azt az előző eset kapcsán már láthattuk). Ezen kívül lényeges körülmény, hogy az „E” és az „F” vállalkozások – fő-, és egyéb tevékenységi köreiket figyelembe véve – nem azonos érintett piacon vagy szomszédos piacon tevékenykednek.

Ugyanakkor, ahogyan arról az előző cikkemben is volt már szó, a vállalkozások természetes személyen vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül is kapcsolódhatnak egymáshoz. Jelen esetben „M” és „N” magánszemélyek és szüleik kapcsolata vizsgálandó, azaz hogy ők „közös eljáró természetes személyek csoportjának” minősülnek-e. Amennyiben igen, akkor egyetlen tulajdonosként kezelendők. Az, hogy a természetes személyek csoportja

„közös eljárónak” minősül-e, eseti jelleggel vizsgálandó a természetes személyek közötti kapcsolatok, együttműködés foka alapján, de ahogyan az előző cikkemben már utaltam rá, a családi, rokonsági kapcsolatok rendszerint úgy tekintendők, hogy az érintett természetes személyek közösen járnak el. Ezen kívül, mivel az érintett vállalkozások tevékenységei ugyanazok, alapos okkal vélelmezhető, hogy ugyanazon érintett piacon is tevékenykednek, bár ezzel kapcsolatban kiemelést érdemel, hogy önmagában a TEÁOR szerinti tevékenységi kör kódjának azonossága nem jelenti azt, hogy az adott vállalkozások ugyanazon érintett piacon is végzik a tevékenységüket.

A fentiekre tekintettel tehát az „E” vállalkozás kkv státuszának meghatározása során az „F” vállalkozás gazdálkodási adatait vélhetően figyelmen kívül kell hagyni, ugyanakkor a „Z” vállalkozás az „E” kapcsolt vállalkozásának minősülhet, a természetes személyeken keresztül fennálló kapcsolat alapján²³.

8. eset – Meghatározó befolyás

A közép vállalatnak minősülő „A” Kft. a 90 százalékos tulajdonos „M” természetes személy korábbi egyéni vállalkozásának jogutódjaként alakult meg 2022-ben. Az „M” természetes személynek 20 százalékos tulajdonrész van a „B” Kft-ben és 9 százalékos tulajdonrészrel rendelkezik a „C” Kft-ben, ezen kívül még 2 további társaságban van ennél kisebb részesedése.

Az „A” Kft-ben 5-5 százalékos tulajdonrészrel rendelkezik két olyan természetes személy („O” és „P”), akik „M” természetes személlyel családi kapcsolatban állnak. „O” és „P” szintén résztulajdonosok a fenti „B” és „C” Kft-ben, illetve további 50-50 százalékos tulajdonrészrel rendelkeznek a „D” Kft-ben. A „D” Kft. főtevékenysége gép bérbeadása, mely tevékenység révén szorosan kötődik az „A” vállalkozáshoz, hiszen olyan típusú gépek vannak a társaság tulajdonában, melyeket „A” Kft. a tevékenysége során használ és ez utóbbi vállalkozás az előbbtől bérli ezen tárgyi eszközöket. A „D” Kft. „A” Kft-n és jogelődjén kívül más vállalkozásokkal nem áll üzleti kapcsolatban. Továbbá „O” és „P” természetes személyek 60-40 százalékos tulajdonrészrel rendelkeznek az „E” Kft-ben, melynek tevékenysége gépjármű bérbeadás, és mely társaság ugyancsak nem áll senkivel üzleti kapcsolatban az „A” Kft. és annak jogelődje kivételével. Ezen túlmenően „P” magánszemély további három vállalatban rendelkezik tulajdonrészrel, melyek egyikének („F” Kft-nek) 100 százalékos tulajdonosa.

A fenti vállalkozások közül az érintett természetes személyek részesedései szempontjából a jelentősebbek 2023. és 2024. évi létszámaadatait az alábbi táblázat foglalja össze, a társaságok pénzügyi adataival kapcsolatban nem áll rendelkezésre információ.

²³ Továbbá arra is figyelemmel, hogy „M” és „N” magánszemélyek szülei együttesen 69 százalékos részesedéssel rendelkeznek a „Z” vállalkozásban.

6. táblázat – Az érintett vállalkozások létszámadatai
2023-ban és 2024-ben

Megnevezés	Létszám (fő) 2023-ban	Létszám (fő) 2024-ben
„A” Kft.	205	226
„B” Kft.	8	8
„C” Kft.	7	8
„D” Kft.	109	107
„E” Kft.	4	4
„F” Kft.	52	43

Forrás: szerző saját szerkesztése

Arról korábban már volt szó, hogy azon természetes személyeket, akik együttműködnek annak érdekében, hogy az érintett vállalkozások üzleti döntései felett befolyást gyakoroljanak a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében közösen fellépő személyeknek kell tekinteni függetlenül attól, hogy a szóban forgó személyek között van-e szerződéses kapcsolat.

A rendelkezésre álló adatok alapján azzal, hogy az „A” Kft. két kisebbségi tulajdonosa „M” természetes személlyel családi kapcsolatban áll, megállapítható, hogy a természetes személyek közösen lépnek fel. Az eset leírása alapján „O” és „P” természetes személyek 50-50 százalékos tulajdonrészrel rendelkeznek a „D” Kft.-ben, amelyik egyik tevékenysége gép bérbeadás „A” vállalat piacának, valamint 60-40 százalékos tulajdonrészrel rendelkeznek az „E” Kft.-ben, amelyik tevékenysége gépjármű bérbeadása, és a „D” Kft., valamint az „E” Kft. is kizárólag az „A” Kft.-vel és annak jogelődjével állt/áll üzleti kapcsolatban.

Jelen esetben – figyelemmel arra, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a „D” és „E” Kft. csak az „A” Kft.-vel és annak jogelődjével állt/áll gazdasági kapcsolatban – az érintett és szomszédos piacok vizsgálata nélkül is megállapítható, hogy az „A” Kft. meghatározó befolyást gyakorol a másik két vállalkozás vonatkozásában, így a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján kapcsolt vállalkozásoknak tekintendők.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikke (2) bekezdése alapján, amennyiben a számlák zárásának napján megállapítják, hogy a vállalkozás éves szinten meghaladta a 2. cikkében megállapított alkalmazotti létszámot vagy pénzügyi határértéket, csak akkor veszíti el a mikro-, kis- vagy középvállalkozási jogállását, ha a vállalkozás ezeket a határértékeket két egymást követő számviteli időszakban átlépi.

A fentiek alapján az „A” Kft. 2023. és 2024. évi átlagos állományi létszámához hozzá kell számítani a „D” és „E” Kft.-k, mint a vizsgált társaság kapcsolt vállalkozásai adott évi foglalkoztatotti állományi létszámát, amely révén az „A” Kft. már két egymást követő számviteli időszakban átlépi a kkv-kra vonatkozóan megállapított foglalkoztatotti létszámkorlátot (250 fő), így elveszíti középvállalkozási jogállását. Tehát a rendelkezésre álló információk alapján

az „A” Kft., a pénzügyi feltételek és a további vállalkozások vizsgálata nélkül is megállapíthatóan nagyvállalatnak minősül.

Megjegyzendő, hogy a tényállásban szereplő egyéb társaságok révén tovább emelkednének a vizsgált vállalkozás létszámadatai, ugyanis például a „P” természetes személy kizárólagos tulajdonában lévő „F” Kft. is vélhetően az „A” Kft. kapcsolt vállalkozása – szintén a közösen fellépő természetes személyeken alapuló kapcsolatra tekintettel –, azonban ezen társaság vonatkozásában vizsgálni szükséges az érintett és szomszédos piacokat, melyről az eset leírása alapján nem áll rendelkezésre információ.

Ugyanakkor hangsúlyozni érdemes azt is, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésének célja annak biztosítása, hogy a növekedésnek indult vállalkozások csak abban az esetben veszíthessék el a kkv-státuszt, ha a meghatározott küszöbértékeket huomamosabb ideig túllépik. Ezzel a szándékkal összhangban – az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) következetes joggyakorlata értelmében – a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése nem alkalmazandó abban az esetben, ha a vállalkozás a kkv-kra vonatkozó küszöbértékeket olyan tulajdonosváltás, összeolvadás vagy felvásárlás eredményeként lépi túl, ami általában nem tekinthető ideiglenesnek és instabilnak. A tulajdonosváltással érintett vállalkozásokat tulajdonosi szerkezetük alapján az ügylet időpontjában és nem a legutolsó számviteli záraskor kell értékelni, így a kkv-státuszt az ügylet időpontjában azonnali hatállyal elveszíti²⁴.

A fenti elvek vonatkozásában a Bizottság korábbi joggyakorlatától jelentősen eltérő álláspontra helyezkedett a Törvényszék a T-745/17. számú, Kerkosand spol. s r.o. kontra Európai Bizottság ügyben²⁵. Ezért ezen ügyet és az eljárást lezáró ítéletet érdemes részletesebben megvizsgálni.

A Kerkosand spol. s r.o. kontra Európai Bizottság ügy

Szlovákia 2013-ban, regionális beruházási támogatás jogcímen 4,99 millió euró összegű támogatás nyújtásáról döntött a NAJPI a. s. társaság számára a nyugat szlovákiai Nagyszombati kerület (Trnavský kraj) régióban megvalósuló, kvarchomok-kitermelő telephely létesítésére irányuló beruházásával összefüggésben. A támogatás odaítélésekor a szlovák hatóságok kkv-ként kezelték a kedvezményezettet, így a vállalkozásra kedvezőbb állami támogatási szabályok vonatkoztak. A NAJPI a. s. egy versenytársa (Kerkosand spol. s r.o.) a támogatással kapcsolatban panaszt nyújtott be a Bizottsághoz, melyet követően a Bizottság 2017. július 20-i határozatában²⁶ megállapította, hogy a támogatási intézkedés megfelel a 800/2008/EK bizottsági

²⁴ Kkv útmutató 14. oldal

²⁵ ECLI:EU:T:2020:400

²⁶ SA.38121 számú bizottsági határozat, <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.38121>

rendeletben²⁷ foglalt regionális beruházási támogatásokra vonatkozó követelményeknek, így a NAJPI a. s. részére nyújtott támogatás tagállami hatáskörben volt nyújtható, előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül²⁸.

A panaszos Kerkosand spol. s r.o. keresetet nyújtott be a Bizottság határozatával szemben, melynek eredményeképpen a Törvényszék – a felperes keresetének részbeni megalapozottságára figyelemmel – 2020. szeptember 9-i ítéletében megsemmisítette a hivatkozott bizottsági határozatot.

Az alapul fekvő tényállás szerint a kedvezményezett korábbi tulajdonosa P. társaság volt, mely 2012. december 31-én a részvényei 100 százalékának átruházására irányuló szerződést kötött az N. társasággal (a szlovák cégnyilvántartásba a szerződés 2013. augusztus 7-én jegyezték be), tehát a kedvezményezett a támogatás nyújtásának időpontjában, 2013. november 7-én, már N. társaság tulajdonában állt, és a Bizottság – szlovák hatóságok adatszolgáltatására alapított véleménye szerint – kkv-nak minősült.

A felperes keresetének kkv státuszt érintő érvei szerint a Bizottság eljárása során mérlegelési hibát követett el, a kedvezményezettet nagyvállalkozásnak kellett volna tekinteni a támogatásnyújtás időpontjában, és a Bizottságnak a támogatást egy nagyvállalkozás számára nyújtott ad hoc támogatásként kellett volna értékelnie, ennek következtében pedig a vonatkozó állami támogatási szabályok alapján a kedvezményezettől szigorúbb feltételek teljesítése volt elvárható a támogatás ösztönző hatásának igazolása érdekében. A felperes álláspontja szerint a Bizottság elmulasztotta megfelelően megvizsgálni a kedvezményezett P. társasággal, továbbá ezen társasággal kapcsolatban egy család és tagjai által vezetett és irányított más társaságokkal (többek között L. társasággal) fennálló kapcsolatait. Ezen túlmenően nem értékelte a tulajdonosváltást követő időszakban az N. társaság fő részvényesének helyzetét, ideértve a más társaságokkal fennálló kapcsolatait.

A Bizottság álláspontja szerint – a tulajdonosváltásra figyelemmel – a támogatásnyújtás időpontjában már az N. társaság minősült a kedvezményezett kizárólagos tulajdonosának és kapcsolt vállalkozásának, és ebben az időpontban a kedvezményezett kkv státuszú volt. A Bizottság nem tartotta megalapozottnak azt az érvelést, miszerint az említett család továbbra is meghatározó befolyást gyakorolt P. társaságra, mivel ez a vállalkozás a támogatásnyújtás időpontjában már nem rendelkezett a kedvezményezett részvényeivel, az korábban volt a kapcsolt vállalkozása. Továbbá a Bizottság véleménye szerint a kedvezményezett és az N. társaság nem állt kapcsolatban más vállalkozásokkal a 651/2014 rendelet I. melléklete 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében, bizonyos természetes személyeken keresztül. Kétségtelen, hogy a kedvezményezett vállalkozás 2012. március 1-je és december 28-a közötti

²⁷ A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 800/2008/EK bizottsági rendelet, mely a 651/2014/EU bizottsági rendelet hatálybalépését megelőzően alkalmazandó általános csoportmentességi rendelet volt.

²⁸ <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-hivatalos-vizsgalati-eljarast-inditott-egy-szlovak-ceg-kvarchomok-kitermelo-telephely-letesitesere-iranyulo-beruhazasanak-tamogatasa-val-osszefuggesben> letöltés ideje: 2025. október 5.

vezérigazgatója, valamint annak 2012. december 28-ától kezdődően hivatalban lévő vezérigazgató-helyettese több megbízással rendelkező különböző vállalkozásokban, ugyanakkor egy társasággal kötött bérleti szerződés kivételével e vállalkozások egyike sem végzett tevékenységet a kedvezményezettrel ugyanazon vagy valamely szomszédos piacon. A Bizottság álláspontja szerint nem volt ismert olyan valószínűsítő körülmény, amely arra utalt volna, hogy a kérdéses vezérigazgató az L. társaság tekintetében meghatározó befolyással vagy tulajdonosi jogállással rendelkezett volna, illetve arra, hogy a kedvezményezett vagy az N. társaság olyan mértékben összehangoltan járt volna el az L. társasággal, hogy azokat nem lehetett egymástól gazdaságilag független vállalkozásoknak tekinteni. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a kedvezményezett a támogatásnyújtás időpontjában a kkv státusz valamennyi feltételének megfelelt, és a felperes keresetlevelének a támogatás ösztönző hatásának feltételeit érintő részével szemben – a kedvezményezett kkv státuszára figyelemmel – a 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikkének teljesülésével kapcsolatban elegendő volt annak igazolása, hogy a támogatási kérelmet a beruházással kapcsolatos munkálatok megkezdése előtt nyújtották be.

A Törvényszék ítéletében rögzítette, hogy a kedvezményezett kkv jogállásának értékelése szempontjából releváns időpont 2013. november 7-e, tehát a támogatás odaítélésének napja volt²⁹. Mindezek ellenére álláspontja szerint a felperes által szolgáltatott, a kedvezményezett és az N. társaság jogelődje, a P. társaság közötti kapcsolatokra vonatkozó valószínűsítő körülmények alkalmasak voltak arra, hogy kétségeket keltsenek a Bizottságban a támogatásban részesülő vállalkozás 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete értelmében vett kkv-nak minősítését, következésképpen a jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás fennállását illetően. A Törvényszék kifejtette, hogy a tulajdonosváltással kapcsolatos szabályokat tartalmazó kkv útmutató nem rendelkezik jogi kötelező erővel, továbbá arra a Bizottság keresettel érintett határozata nem is hivatkozott, így azt jogalként nem lehet az eljárás során figyelembe venni. A vizsgálat során ennek megfelelően az ajánlás szabályait kell értékelni, továbbá a Bizottságnak alkalmaznia kellett volna a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete 4. cikkének (2) bekezdésében foglaltakat.

A Törvényszék ítélete értelmében az ügy irataiból nem tűnik ki, hogy melyik volt az a jóváhagyott számviteli időszak, amelyet a Bizottság és a szlovák hatóságok a kedvezményezett kkv státuszának vizsgálata során figyelembe vettek. Továbbá a Törvényszék megállapítása szerint

²⁹ E tekintetben tehát a Törvényszék megerősítette a következetesen érvényesülő joggyakorlatot, mely szerint az állami támogatások nyújtása esetén a támogatás odaítélésének időpontjában kell értékelni a kedvezményezett vállalatméretét, ekkor kell tehát a kedvezményezettnek kkv státuszban lennie ahhoz, hogy a kedvezőbb állami támogatási szabályok hatálya alá essen. A támogatás odaítélésekor azonban jellemzően nehézségbe ütközne a kkv státusszal kapcsolatos vizsgálat lefolytatása, erre általában korábban, a támogatási kérelem benyújtását követő, de a támogatás odaítélését megelőző időszakban van módja a támogatást nyújtónak. A két időpont közötti időszakban pedig akár a kkv státuszt érintő változások is bekövetkezhetnek. Ezzel a helyzettel kapcsolatban nem találhatók irányadó jogszabályi rendelkezések, az azonban az állami támogatási szabályrendszerből következik, hogy a támogatást nyújtó felelőssége az összeegyeztethetőségi feltételek biztosítása. Ezért a támogatást nyújtó akkor jár el helyesen, ha a támogatás odaítélését megelőzően legalább egy nyilatkozat formájában megerősítést kér a kedvezményezettől a tekintetben, hogy nem történt semmilyen olyan lényeges változás a támogatási folyamat során, mely befolyásolná a támogatás odaítélésének feltételeit, köztük a korábban meghatározott kkv státuszát.

a Bizottság nem értékelte a P. társaság gazdálkodási adatait annak ellenére, hogy a kedvezményezett 2013-ban szinte még egész évben a P. társaság irányítása alatt állt, és a támogatásnyújtás előtti utolsó jóváhagyott számviteli időszak – melyre vonatkozóan az éves alapú számítást el kellett volna végezni – szintén a P. társasághoz kötődik, hiszen 2012-ben a kedvezményezettet még nem az N. társaság irányította.

A fentiek, valamint a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében foglaltak alapján a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a kedvezményezett kkv státuszának megállapítása érdekében nem volt elegendő az átvevő anyavállalat – mint a kedvezményezett vállalkozás kapcsolt vállalkozása, amely a releváns számviteli időszak során átvette az irányítást az előbbi felett – adatainak figyelembevétele, hanem az átruházó anyavállalat adatait is figyelembe kellett volna venni, amelynek irányítása alatt ugyanezen számviteli időszak során a kedvezményezett gazdasági tevékenységének jelentős részét végezte. A Törvényszék véleménye szerint az ettől eltérő értelmezés ellentétes lenne a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikkének (2) bekezdése szellemével, amely annak biztosítására irányul, hogy a támogatást ténylegesen a kkv-nak nyújtsák, és hogy a kkv-k fogalom meghatározását ne kerüljék meg tisztán formális indokokból. A Törvényszék ítélete szerint ezen túlmenően a Bizottság nem vizsgálta kellő alaposággal a kedvezményezett természetes személyeken keresztül fennálló kapcsolatait sem.

A Kerkosand ügyben tehát a Törvényszék – a HaTeFo ügghöz hasonlóan – ismételten a kkv fogalom alapos és teljes körű vizsgálatára hívta fel a figyelmet, annak érdekében, hogy ne lehessen megkerülni a kkv státusszal kapcsolatos szabályozást. Abból a szempontból ugyanakkor kiemelkedő jelentőségű a fent részletezett ítélet, hogy abban a Törvényszék eltért a kkv útmutató tulajdonosváltással kapcsolatban rögzített és hosszú ideje érvényesülő szabályozási elveitől, melyek szerint abban az esetben, ha a vállalkozás a kkv-kra vonatkozó küszöbértékeket olyan tulajdonosváltás, összeolvadás vagy felvásárlás eredményeként lépi túl, ami általában nem tekinthető ideiglenesnek és instabilnak, nem kell alkalmazni a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakat. A tulajdonosváltással érintett vállalkozásokat ugyanis a tulajdonosi szerkezetük alapján az ügylet időpontjában és nem a legutolsó számviteli záraskor kell értékelni, így a kkv státusz változása az ügylet időpontjában azonnali hatállyal beáll.

Annak ellenére, hogy a Törvényszék az ítéletét egy egyedi ügyben, ezen ügy összes körülményének mérlegelése után hozta, az egyértelműen megállapítható, hogy az ítélet szembe megy a Bizottság gyakorlatával és jogszabálynak valóban nem minősülő, azonban a jogalkalmazást érdemben segítő kkv útmutatójában foglaltakkal. Kérdéses, hogy a Kerkosand ügyben született ítéletnek lesz-e hatása a jövőbeni ítélkezési gyakorlatra, illetve a bizottsági eljárásokra és ezáltal formálódni fog a kkv fogalom tekintetében a tulajdonosváltással kapcsolatos szabályrendszer vagy a hivatkozott ítélet az ítélkezési gyakorlatban úgy marad meg, mint egy egyedi ügyben hozott, alaposabb vizsgálatot előíró bírósági döntés.

Összegzés

Cikkemben a kkv fogalom gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos nehézségekre, értelmezési kérdésekre igyekeztem koncentrálni (különös tekintettel a kapcsolt és partnervállalkozási minősítéssel összefüggésben felmerülő kérdésekre), és esettanulmányokon keresztül kíséreltem meg szemléltetni a kkv fogalomra vonatkozó szabályok érvényesülését. Törekedtem arra, hogy bemutassam a 651/2014/EU bizottsági rendelet alkalmazásában a vállalkozások természetes személyeken keresztül megvalósuló kapcsolatait, szemléltetve a közösen eljáró természetes személyek csoportját és ezen személyek gazdasági társaságokat érintő meghatározó befolyását.

Álláspontom szerint a bemutatott esetek rávilágítanak arra is, hogy a partner- és kapcsolt vállalkozási viszony vizsgálata során nem csupán a vállalkozásokban fennálló tulajdoni hányadok vizsgálatából kell kiindulni, sok esetben az értékelést széles körű információgyűjtésnek kell kiegészítenie, amelynek a szerződésen alapuló viszonyokra, a vétőjogra vagy a tartós gazdasági függőségre, és a természetes személyeken keresztüli kapcsolatokra kell kiterjednie. Ezen körülmények ugyanis esetenként önmagukban megalapozhatják a kapcsolt vállalkozási státusz megállapíthatóságát. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is megerősíti azt az alapfeltevést, hogy a kkv státusz meghatározásra során nem lehet pusztán a formális szempontokra hagyatkozni, az eljáró támogatást nyújtó vagy hatóság köteles az ügy összes körülményét, így az adott vállalkozás tényleges gazdasági kapcsolatait is vizsgálni.

A jogalkalmazók helyzetét ugyanakkor nem könnyíti meg, hogy – ahogyan a Kerkosand ügy alapján látható volt – a kkv fogalom szabályrendszere a bíróságok ítélkezési gyakorlata, továbbá a Bizottság értelmezési gyakorlata alapján bizonyos esetekben még a mai napig változásban lehet, formálódhat, mely folyamathoz nehéz alkalmazkodni. Az adott vállalkozások kkv státuszának helyes megállapításához ugyanakkor fontos érdekek fűződnek, ez ugyanis az Európai Unión belüli gazdasági verseny tisztaságának, valamint az állami támogatások jogszerűségének egyik alapfeltétele.

Reményeim szerint a jelen cikkben felvázolt esettanulmányok hozzájárulhatnak a jogalkalmazás során felmerülő gyakorlati problémák megoldásához, a bonyolultabb tulajdonosi és irányítási struktúrák helyes értékeléséhez.

A TERMÉSZETVÉDELMI SZERVEZETEK GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGÉNEK
VIZSGÁLATA AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG DÖNTÉSEI ÉS A VONATKOZÓ UNIÓS
JOGGYAKORLAT ALAPJÁN

STAVICZKY Péter¹

Tárgyszavak: természetvédelem, gazdasági tevékenység, állami támogatás fogalma

Az Európai Unió állami támogatási szabályainak elsődleges célja a belső piac védelme. Ebből következően a szabályok csak a vállalkozásokra alkalmazandók. Az uniós joggyakorlat következetes a tekintetben, hogy a gazdasági tevékenységet végző természetes vagy jogi személyeket tekinti vállalkozásnak². Vagyis annak vizsgálata során, hogy egy adott állami intézkedés tekintetében az uniós állami támogatási előírásokat alkalmazni kell-e, alapvető jelentőségű, hogy a kedvezményezettje végez-e gazdasági tevékenységet, így vállalkozásnak minősül-e. Ezt követően elemzendő, hogy az állami támogatás fogalmának Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében foglalt további alkotó elemei (állami forrás felhasználása, előny biztosítása, szelektivitás, tagállamok közötti kereskedelem és a verseny érintettsége) az adott intézkedés tekintetében megvalósulnak-e vagy sem.

A joggyakorlat³ emellett azt is egyértelművé tette, hogy a jogalanyok nemzeti jog szerinti kategorizálása, esetleges non-profit tevékenysége nem releváns a vállalkozás fogalmának vizsgálata szempontjából. Kizárólag a jogalany tevékenységére vagy tevékenységeire kell összpontosítani. Ebből az is következik, hogy egy jogalany egyes tevékenységei minősülhetnek uniós versenyjogi szempontból nem gazdaságinak, míg mások ugyanakkor gazdasági tevékenységnek tekintendők. Ilyenkor az uniós állami támogatási szabályokat csak a gazdasági tevékenységek tekintetében kell alkalmazni, feltéve, hogy a két tevékenységek körét számvetéssel elválasztható, és a nem gazdasági tevékenységek állami finanszírozásából a gazdasági tevékenységek keresztfinanszírozása kizárható.

Az elmúlt másfél évtizedben az Európai Bizottság több alkalommal is vizsgálta, hogy természetvédelemmel foglalkozó szervezetek különböző formában megvalósuló állami

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

² Gazdasági tevékenységnek áruk vagy szolgáltatások piacon, ellenérték fejében történő értékesítése minősül.

³ A releváns joggyakorlatot a Bizottság 2016. évi, az állami támogatás fogalmáról szóló közleményének (a továbbiakban: NoA) 2. fejezete tartalmazza.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05))

finanszírozása állami támogatást valósít-e meg. A Bizottság döntései közül több az európai bíróságok elé is került. E döntések és ítéletek alapján jól körvonalazható, hogy természetvédelmi szervezetek állami finanszírozása mikor valósít meg versenyjogi értelemben vett állami támogatást, és az is, hogy az uniós bíróságok ítéletei mennyiben igazolták az Európai Bizottság megközelítését ebben a kérdésben.

Az alábbi cikk ezeket a döntéseket és ítéleteket foglalja össze és vonja le a következtetést azokból.

Az Európai Bizottság elé kerülő esetek többségében panaszos fél is részt vett vagy részt vesz⁴ az eljárásban, ami azt mutatja, hogy egy összetett kérdéskörrel beszélünk, és a természetvédelmi tevékenységet végző szervezetek állami finanszírozása mások gazdasági érdekeit sértheti, akik az uniós állami támogatási jog által biztosított jogorvoslatok keretében próbálják meg e szervezetek állami finanszírozását korlátozni.

A német természetvédelmi szervezetek állami finanszírozása

Az első eset, amelyben a kérdéskör felmerült és az Európai Unió Törvényszéke is véleményt alkothatott az ügyről, német természetvédelmi szervezetek állami finanszírozásával volt kapcsolatos⁵.

2007 márciusában a német hatóságok két intézkedésből álló állami támogatási programot jelentettek be a Bizottságnak. Az egyik a nemzeti természeti örökség állami tulajdonban lévő területeinek ingyenes átadására, a másik pedig a nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatására vonatkozott. A két intézkedés nem volt teljesen független egymástól, mivel a szövetségi természetvédelmi területek ingyenes átadása a nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatásának részét is képezte. Az egyes projektek időtartalma 8–10 év volt. A német hatóságok évente 14 millió eurót különítettek el olyan beruházások támogatására, amelyeket már a bejelentés előtt végrehajtottak, azaz jogellenes (illegális) támogatásnak minősültek.

A földterület átadásának célja az volt, hogy a projektek államra háruló finanszírozási költségét csökkentsék, és a természetvédelmi költségek egy részét a természetvédelmi területekhez, az átruházott földterülethez kapcsolódó bevételekből fedezzék.

A programban részt vevő természetvédelmi céllal alapított szervezetek térítésmentesen szereztek meg a kijelölt földterület tulajdonjogát, míg a tulajdonjog átruházásával kapcsolatos minden egyéb költséget ők viseltek. Az átruházás feltétele az volt, hogy amennyiben a földterület használatából származó jövedelem (pl. erdészeti, halászati, vadászati hasznosítás bevételei) meghaladja a fenntartási költségeket, a különbözetet csak a természeti környezet megőrzésére vagy fejlesztésére lehet felhasználni, vagy azt vissza kell téríteni az eredeti állami tulajdonos

⁴ Egyes eljárások még nem zárultak le.

⁵ A T-347/09. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2013:418) a faanyag értékesítéséről és a természetvédelmi szervezetek turisztikai tevékenységeiről.

állam részére, aki a földterületet ingyenesen átruházta. Ebben az összefüggésben a hatóságok azt is előírták, hogy a jövedelem felhasználásáról éves jelentést kell készíteni. Az átruházás további feltétele az volt, hogy az új tulajdonosok csak az illetékes minisztérium engedélyével idegeníthetik el az ingyenesen kapott földet.

Az állami támogatási eljárás során a német hatóságok azzal érveltek, hogy a természetvédelmi szervezetek, mint nonprofit szervezetek, amelyek általános érdekű szolgáltatásnak minősülő nem gazdasági tevékenységeket folytatnak, nem minősülnek az Európai Unió állami támogatási joga értelmében vett vállalkozásnak. Azt is kiemelték, hogy az ilyen szervezetek a német jog értelmében mentesülnek a társasági adó alól. Érvelésüket erősítendő a 2006. augusztus 25-i NN 41/2005. számú ügyben hozott bizottsági határozatra hivatkoztak⁶, amelyben a Bizottság megállapította, hogy holland természetvédelmi szervezetek nem folytatnak gazdasági tevékenységet, finanszírozásuk nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak.

A Bizottság a bejelentés részleteinek megvizsgálását követően azonban elutasította azt az érvet, amely szerint a tevékenységek a német esetben bevételtermelés helyett a természetvédelemre összpontosítanak, és ezért nem minősülnek gazdasági jellegűnek. A Bizottság szerint az NN 41/2005. sz. ügyben kialakított korábbi értékelése nem általánosítható és nem értelmezhető precedensként, mivel csupán a Bizottság azon következtetését tükrözi, hogy a Hollandia által szolgáltatott információk alapján a holland szervezetek nem végeztek semmilyen gazdasági tevékenységet az adott finanszírozási rendszer keretében.

A Bizottság azt is kifejtette, hogy a kitűzött természetvédelmi céltól függetlenül a német rendszer keretében az államtól ingyenesen földterülethez jutó természetvédelmi szervezeteknek érdekük fűződik a terület hasznosításából származó bevételekhez, mivel nekik kell fedezniük a földterület tulajdonlásával és/vagy a projekt végrehajtásával kapcsolatos költségeket, különös tekintettel arra, hogy a projekt költségeinek 10%-át maguknak a természetvédelmi szervezeteknek kell viselniük. Ebből következik, hogy a természetvédelmi célkitűzés ebben az esetben mindig összefonódik a gazdasági célkitűzéssel.

A Bizottság elfogadta azt, hogy a szóban forgó természetvédelmi feladatok az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek. E tekintetben a Bizottság a következőket állapította meg:

„A Bizottság azonban úgy véli, hogy egy intézkedés általános gazdasági érdekű szolgáltatássá minősítésének szükséges előfeltétele, hogy az valóban a polgárok érdekeit szolgálja. A Németország által a természetvédelmi szervezetekre bízott természetvédelmi feladatok olyan célokat követnek, amelyek a társadalom egészének érdekét szolgálják, nevezetesen a kiemelkedő természeti értéket képviselő érintetlen élőhelyek megőrzését a jövő generációi számára. Ezek a feladatok, amelyek úgy értelmezhetők, mint az összes polgárnak nyújtott szolgáltatások, egyértelműen a közhatalomként eljáró állam hatáskörébe tartoznak, amely azonban helyénvalónak

⁶ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199054/199054_664877_20_1.pdf

találhatja, hogy azokat más szervezetekre bízza, például költségvetési okokból. Ebben az értelemben a program eltér a klasszikus környezetvédelmi támogatási intézkedéstől: ez utóbbi esetben a környezet szempontjából előnyös tevékenységeket nem végezheti az állam, hanem azokat csak önkéntes alapon végezhetik a vállalkozások. A Bizottság ezért elfogadja, hogy a szóban forgó megőrzési feladatok általános érdekű szolgáltatásnak minősülhetnek.”⁷

Ez amiatt fontos, mivel az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése lehetőséget biztosít az általános gazdasági érdekű szolgáltatások belső piaccal összeegyeztethető támogatásként való állami finanszírozására. Ugyanakkor, az Altmark Trans ítélet⁸ alapján bizonyos esetekben a szolgáltatások állami finanszírozása nem is valósít meg állami támogatást, mert az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozás állami kompenzálása nem valósít meg a piacon meg nem szerezhető előnyt. A Bizottság azonban a német eset vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az úgynevezett Altmark-kritériumok⁹ közül a negyedik feltétel¹⁰ nem teljesült, és megállapította, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül, de összeegyeztethető az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésével [jelenleg az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése]. Vagyis a Bizottság az intézkedést, mint általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások kompenzációját a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette¹¹.

Annak ellenére, hogy a Bizottság jóváhagyta a támogatást, Németország nem fogadta el az intézkedés állami támogatásként való minősítését, a szervezetekre ebből következő előírásokat, és keresetet nyújtott be a Bizottság határozata ellen. Így a Törvényszék ítéletében értelmezhetette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését, valamint a gazdasági tevékenység és a vállalkozás fogalmát. Németország szerint ezek a tevékenységek általános érdekű szolgáltatások voltak, nem pedig általános gazdasági érdekű szolgáltatások, így nem tartoznak az állami támogatási szabályok hatálya alá.

⁷ A határozat (58) preambulumbekkezdésének Szerző általi, nem hivatalos fordítása.

⁸ A C-280/00. sz. ügyben hozott ítélet. Altmark Trans ítélet, 93. pont.

⁹ A feltételek röviden: 1. A közszolgáltatási feladat világosan meghatározott. 2. A közszolgáltatás kompenzálásának paramétereit előzetesen és világosan meghatározták. 3. A kompenzációs mechanizmus kizárja a túlkompensáció lehetőségét. 4. A közszolgáltatót vagy versenyeztetéssel választják ki, vagy a közösség számára leghatékonyabb szolgáltató látja el a feladatot (a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál a kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre).

¹⁰ E feltétel biztosítja, hogy az általános gazdasági szolgáltatás ellátásáért fizetett állami kompenzáció a lehető legkisebb.

¹¹ NN 8/2009. sz. ügy, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229660/229660-973605_24_1.pdf

Ítéletében a Törvényszék hangsúlyozta, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az a tény, hogy valamely jogalany bizonyos tevékenységeinek gyakorlása tekintetében közhasznú szervezetekkel rendelkezik, önmagában nem akadályozza annak, hogy e jogalanyt más gazdasági tevékenységei tekintetében az uniós versenyjog értelmében vett vállalkozásnak minősítsék¹².

A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a természetvédelmi tevékenységek szociális jellegűek, és nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, de a jelen ügyben a természetvédelmi szervezetek a társadalmi tevékenységeik mellett egyéb, nem társadalmi tevékenységeket is folytatnak. A Törvényszék megvizsgálta ezeket az úgynevezett másodlagos tevékenységeket annak megállapítása érdekében, hogy azok elválaszthatatlanul kapcsolódnak-e a természetvédelmi szervezetek elsődleges társadalmi tevékenységeihez, vagy túlmutatnak-e ezeken, és gazdasági tevékenységnek minősülnek-e.

Németország hangsúlyozta, hogy a támogatandó másodlagos tevékenységek nem gazdasági jellegűek, mivel a szóban forgó szervezetek a német adójog értelmében közhasznú szervezeteknek minősülnek. Ezzel az érveléssel kapcsolatban azonban a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a vállalkozás fogalma független a szóban forgó szervezet nemzeti jog szerinti jogállásától, így a nemzeti jog (beleértve az adójogot is) szerinti minősítés nem vehető figyelembe az uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozás fennállásának értékelése során.

A természetvédelmi szervezetek másodlagos tevékenységeiből származó bevételeket illetően a Törvényszék megállapította, hogy bár igaz, hogy azokat vissza kell forgatni a szervezet elsődleges céljának elérése érdekében végzett (nem gazdasági) tevékenységekbe, a német hatóságok nem határozták meg sem a másodlagos tevékenységek árát, sem a díjak kiszámításának módját, ami azt jelenti, hogy a természetvédelmi szervezetek – amelyeknek a fent leírt körülmények miatt érdekükben áll bevételt termelni – szabadon határozhatják meg az általuk kínált áruk és szolgáltatások árát.

Következésképpen a Törvényszék szerint a természetvédelmi szervezetek közvetlenül a piacon kínálnak árukat és szolgáltatásokat, ahol nyereségérdekelte versenytárs vállalkozások működnek. E szervezetek tehát olyan piacon működnek, amely másodlagos tevékenységeik tekintetében ki van téve a versenynek, és e tevékenységek gyakorlása során a természetvédelmi, közérdekű céltól eltérő érdekeket követnek. A Törvényszék mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a német hatóságok által bejelentett rendszerben részt vevő természetvédelmi szervezetek az uniós versenyjog értelmében vett vállalkozások, mivel függetlenül attól, hogy nincsenek jelen a nyereségszerzési piacon, az általuk kínált áruk és szolgáltatások versenyben állnak az egyébként a nyereségszerzési piacon jelen lévő vállalkozások által kínált hasonló árukkal és szolgáltatásokkal.

Összefoglalva, a Törvényszéknek a nem gazdasági és a gazdasági tevékenységek közötti kapcsolatra vonatkozó legfontosabb megállapítása az ítélet 40. és 41. pontjában található:

¹² Lásd a C-82/01. sz., Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben 2002. október 24-én hozott ítélet 74. pontját.

„40. A fentiekből következik, hogy a környezetvédelmi szervezetek másodlagos tevékenységeik, különösen a faértékesítés, valamint a vadászati és halászati bérlet révén közvetlenül kínálnak termékeket és szolgáltatásokat a piacon. Az olyan ágazatok, mint a mezőgazdaság, az erdészet, a vadászterületek vagy a halászati tevékenységre szánt víztestek bérbeadása, valamint az idegenforgalom, leggyakrabban piaci feltételek mellett működnek, és versenykörnyezetben működő, nyereségre törekvő vállalatokat vonnak be. Ezenkívül az ilyen tevékenységeket nem mindig és nem feltétlenül a hatóságok végzik.

41. Meg kell jegyezni, hogy még ha a környezetvédelmi szervezetek által másodlagos tevékenységük keretében kínált áruk és szolgáltatások fő környezetvédelmi tevékenységükből származnak is, azokat e fő tevékenység nem teszi kötelezővé. Például a rügyek és a kéreg állatok elleni támadásokkal szembeni védelme nem követeli meg e szervezetektől, hogy vadászati haszonbérletre vonatkozó nyilvános ajánlattal rendelkezzenek. Még ha a vadászbérleti szerződések értékesítése elősegíti is a környezetvédelmet, nem kapcsolódik szervesen a társadalmi hasznosság e célkitűzéséhez. Így a környezetvédelmi szervezetek azáltal, hogy árukat és szolgáltatásokat kínálnak a versenypiacokon, olyan sajátos érdeket követnek, amely elválasztható a környezetvédelem kizárólag szociális célkitűzésétől. A másodlagos tevékenységek gyakorlása tehát nem hasonlítható a közhatalmi előjogok hatóság általi gyakorlásához. Ellenkéntben azzal, amit a Francia Köztársaság által támogatott Németországi Szövetségi Köztársaság állít, a környezetvédelmi szervezetek által nyújtott szolgáltatások nem alkotnak elválaszthatatlan egységet.”¹³

A Bíróság az ítélet 48. pontjában egy további fontos megállapítást tett az állami intézkedések EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján történő vizsgálata szempontjából:

„Először is a Németországi Szövetségi Köztársaság azon érvét illetően, amely szerint a környezetvédelmi szervezetek nem gazdasági jellegű célt követnek, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 87. cikk (1) bekezdése [EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése] nem tesz különbséget az állami intézkedések okai vagy céljai között, hanem hatásaik szerint határozza meg azokat. Még ha feltételezzük is, hogy a környezetvédelem az Unió egyik alapvető célkitűzése, e cél figyelembevételének szükségessége a jelen ügyben nem igazolja a másodlagos tevékenységeknek az EK 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alóli kizárását, mivel a környezetvédelmi célkitűzések mindenképpen hasznosan figyelembe vehetők az állami támogatási intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetőségének az EK 87. cikk (3) bekezdése szerinti értékelése során (lásd analógia útján a fenti 15. pontban hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 75. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Következésképpen a szóban forgó szervezetek haszonszerzésének hiánya a másodlagos tevékenységek keretében, valamint az a tény, hogy főszabály szerint nem követnek kereskedelmi célokat, nem releváns a vállalkozásoknak való minősítésük szempontjából, amikor árukat

¹³ Az ítélet német és francia nyelven érhető el, a Szerző nem hivatalos fordítása.

vagy szolgáltatásokat kínálnak a piacokon, mivel ez az ajánlat versenyben áll a haszonszerzési célú gazdasági szereplők ajánlatával.”¹⁴

A Törvényszék továbbá azt is kiemelte, hogy a kereskedelmi hasznosításra alkalmas földterületek ingyenes átruházásával az állam az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében előnyben részesítette a programban részt vevő természetvédelmi szervezeteket¹⁵.

Hangsúlyozni kell, hogy az ügy a természetvédelmi szervezetek tevékenységeinek gazdasági jellegéről szólt, nem pedig arról, hogy azok általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhetnek-e vagy sem, mivel Németország nem vitatta a Bizottság határozatának ezt a megállapítását.

A hollandiai természetvédelmi szervezetek finanszírozása

A Bizottság 2008-ban magánalapítványoktól panaszt kapott¹⁶ arra vonatkozóan, hogy Hollandia tizenhárom természetvédelmi földterületek kezelésével foglalkozó kedvezményezettnek (terrein beherende organisaties, a továbbiakban: TBO-k) természetvédelmi céllal földterületek megszerzéséhez állami támogatást nyújt.

A holland hatóságok a panaszt követően egy, a korábban ismertetett némethez nagyon hasonló új intézkedést jelentettek be, és a Bizottság határozatot fogadott el, amelyben az intézkedést az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében összeegyeztethető támogatásként hagyta jóvá¹⁷.

A panaszosok azonban határozottak voltak, és azt kérték, hogy a Bizottság vizsgálja meg az úgynevezett PNB-program keretében a múltban nyújtott valamennyi támogatást is. Így a Bizottságnak e tekintetben is határozatot kellett hoznia.

A Bizottság megállapította, hogy a rendszer eredete 1922-re nyúlik vissza, de az többször változott. 1993 óta központi szinten, 2008 óta pedig decentralizált szinten működött, működéséért a holland tartományok feleltek.

A régi PNB-program keretében a nonprofit TBO-k támogatást kaphattak természetvédelmi célú földvásárlásra, alkalmanként pedig ingyen kaptak földet. Emellett, természetgazdálkodási tevékenységeikhez is kaptak állami forrásokat, de ezek a források nem képezték a panasz tárgyát. A Bizottság ezt az intézkedést 2011-ben összeegyeztethető támogatásként hagyta jóvá¹⁸.

A TBO-k csak a támogatást nyújtó hatóság kifejezett hozzájárulásával tudták értékesíteni a megvásárolt földterületet, feltéve, hogy a természetvédelmi szempontok ezt lehetővé teszik annak érdekében, hogy koherens földterület-egységek alakuljanak ki. A földterületek

¹⁴ A Szerző nem hivatalos fordítása.

¹⁵ A T-347/09. sz. ítélet 69. pontja.

¹⁶ SA.27301. sz. ügy https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/259133/259133_1708634_151_4.pdf

¹⁷ SA.31243. sz. ügy. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/236931/236931_1237855_82_3.pdf

¹⁸ SA.31494. sz. ügy, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237436/237436_1271133_59_3.pdf

értékesítéséből, valamint másodlagos tevékenységeikből származó bevételeket vissza kellett fektetni a természetvédelmi tevékenységekbe. A földterület értékesítését követően fennmaradó bevételeket vissza kellett fizetni, ha azokat nem természetvédelmi célokra használták fel.

A panaszos bírálta, hogy a TBO-k ingyen kaptak földterületet, vagy állami forrásokból vásárolhattak földterületet, bár gazdasági tevékenységet folytattak, ami szerintük összeegyeztethetetlen támogatásnak minősült.

A holland TBO-k tevékenysége nagyon hasonló volt az előző ügyben bemutatott német természetvédelmi szervezetekéhez. Fő tevékenységük a természetvédelem volt, de voltak másodlagos tevékenységeik, köztük gazdasági tevékenységeik is.

Az eljárás során a holland hatóságok – a német hatóságokhoz hasonlóan – azzal érveltek, hogy a TBO-k elsődleges tevékenysége nem gazdasági jellegű, és veszteséges. Ezenkívül nem áll fenn esetükben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny, mivel az Altmark-feltételek teljesülnek, illetve nem áll fenn a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt lehetséges hatás.

Nyilvánvaló, hogy a Törvényszék német ügyben hozott ítéletét követően a Bizottság nem tudta ezeket az érveket elfogadni, és megállapította, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy még a holland hatóságok is azzal érveltek, hogy egyes gazdasági tevékenységek a természetvédelem fő feladatához képest kiegészítő jellegűek, de nem vitatták, hogy azok gazdasági jellegűek, és nem feltétlenül kapcsolódnak a természetvédelemhez. Ezért nem kerülhették el a gazdasági tevékenységként való minősítést, és így a TBO-k e tevékenységek tekintetében vállalkozásnak minősülnek.

A program bevezetése óta megvalósult módosításai miatt a Bizottság elutasította azt az érvelést, hogy az létező támogatásnak¹⁹ minősül. A Bizottság az összeegyeztethetőség vizsgálata során az általános csoportmentességi rendelet²⁰ 53. cikkének (A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás) alkalmazását is kizárta, mivel a kedvezményezetteket a törvény egyedileg felsorolta, így a program diszkriminatív volt, és ellentétes volt az általános csoportmentességi rendelet 1. cikke (5) bekezdésének a) pontjával²¹.

¹⁹ Lásd a 2015/1589/EU bizottsági rendelet 1. cikkének b) pontját.

²⁰ A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról, HL L187/1, 2014.6.26.

²¹ 1. cikk (5) „E rendelet nem alkalmazható olyan állami támogatási intézkedésekre, amelyek önmagukban vagy a hozzájuk kapcsolódó feltételek, illetve finanszírozási módszerek révén szükségképpen az uniós jog megsértéséhez vezetnek, különös tekintettel a következőkre: a) olyan támogatási intézkedések, amelyek esetében a támogatás nyújtása ahhoz a feltételhez kötött, hogy a kedvezményezett székhelye az adott tagállamban legyen vagy a kedvezményezett elsődlegesen abban a tagállamban végezze üzleti tevékenységét [...]”

A Bizottság ezért az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése és a 2012. évi általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: ÁGÉSZ) állami ellentételezésére vonatkozó keretszabály²² alapján értékelte a támogatás összeegyeztethetőségét, és megállapította, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal.

A panaszosok nem fogadták el ezt a következtetést, és a Törvényszékhez fordultak, azt állítva, hogy a Bizottságnak nem kellett volna az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálat megindítása nélkül előzetes vizsgálati szakaszban lezárnia az eljárást, mivel komoly kétségeinek kellett volna felmerülnie az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. Azt is állították, hogy a Bizottság ezzel megsértette eljárási jogait (véleményüket nem fejthették ki a hivatalos vizsgálati eljárás során), valamint a visszaható hatály tilalmának elvét, téves jogalkalmazást követett el és határozatát nem megfelelően indokolta.

A Törvényszék elemezte a felperesek állításait, és megvizsgálta, hogy a Bizottságnak komoly kétségei vagy nehézségei voltak-e az intézkedés összeegyeztethetőségének értékelése során. Az ítélezési gyakorlat alapján, amennyiben komoly nehézségek merülnek fel, a Bizottságnak meg kell indítania az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, nincs mérlegelési jogköre arra, hogy az előzetes vizsgálati szakaszban lezárja az eljárást, és biztosítania kell az érdekelt felek (köztük pl. a panaszosok) számára azt a jogot, hogy kifejtsek véleményüket a vizsgált intézkedésről.

Ítéletében²³ a Törvényszék a következő hibákat róta fel a Bizottságnak. A határozatában még a Bizottság is megemlítette, hogy a TBO-k egy „globális” általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtanak, ahol a nem gazdasági és gazdasági feladatok keverednek.²⁴ A Bizottság egyrészt azzal érvelt, hogy a gazdasági tevékenységek nem voltak szükségesek a természetvédelmi tevékenység elvégzéséhez, emiatt nem tartoztak a szűk értelemben vett természetvédelem körébe. Amennyiben viszont e feladatok nem voltak szükségesek, akkor a Bizottság ezzel elmentéses következtetésre jutott, amikor azt állapította meg, hogy *„A fentiek fényében a jelen ügyben mind az elsődleges természetvédelmi tevékenység, mind a jövedelemtermelő másodlagos tevékenységek a globális általános gazdasági érdekű szolgáltatás hatálya alá tartoznak.”*²⁵

²² A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (HL C 297. 2005.11.29. 4. o.).

²³ A T-79/16. sz., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:680).

²⁴ Az ítélet 16. pontjában a Törvényszék a következőképpen foglalta össze ezt a szempontot: „A Bizottság tisztázta, hogy az említett rendszer globális és atipikus általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, amely a természetvédelemmel kapcsolatos általános érdekű szolgáltatásból és az utóbbihoz kapcsolódó bizonyos másodlagos gazdasági tevékenységekből áll, amelyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellentételezésének tekinthetők.”

²⁵ Az ítélet 119. pontja.

A Törvényszék szerint a természetvédelmi szempontból nem szükséges gazdasági tevékenységek és a természetvédelmi tevékenységek együttes jelenléte nem minősíti a kedvezményezettek tevékenységét általános (gazdasági) érdekű szolgáltatássá. Vagyis közfeladatok, vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások más gazdasági tevékenységeket is végezhetnek, ez azonban nem teszi az egyéb gazdasági tevékenységeiket az általános gazdasági érdekű szolgáltatás szerves részévé.

E tekintetben a Törvényszék kiemelte, hogy „a másodlagos gazdasági tevékenységek ÁGÉSZ-be történő felvételével kapcsolatos komoly nehézségek fennállása szükségszerűen tükröződik a szóban forgó támogatási intézkedés összeegyeztethetőségének vizsgálatában, tekintettel az elkülönített elszámolások vezetésére és a nem túlkompenzációs mechanizmus elemzésére, amelyekre a felperesek is hivatkoznak az említett létezés indikatív bizonyítékeként” (Az ítélet 132. pontja).

A Törvényszék arra is rámutatott, hogy a jelen ügyben a támogatásban részesülő szervezetek nem különítették el számvitelileg a gazdasági és a nem gazdasági tevékenységeket. Ezért a Bizottság nem juthatott arra a következtetésre, hogy nem került sor az általános gazdasági érdekű szolgáltatások költségeinek túlkompenzációjára, amint azt az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó állami támogatási szabályok megkövetelik.

A Törvényszék azt is megkérdőjelezte, hogy számviteli elkülönítés hiányában a kompenzációs intézkedés (ingyenes földterület rendelkezésre bocsátása vagy annak megvásárlására szolgáló pénzeszközök rendelkezésre bocsátása) "előzetesen meghatározottnak" tekinthető-e²⁶, ami szintén az összeegyeztethetőség feltétele a túlkompenzáció elkerülése érdekében.

A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy a TBO-kra a nemzeti jog alapján alkalmazandó szabályok nem írnak elő jogilag érvényesíthető kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy bevételeiket a természetvédelmi közfeladatokra fordítsák. E tekintetben a német intézkedés eltérő volt, ott ez a kapcsolat a nemzeti jogban egyértelműen elő volt írva. Hasonlóképpen, a földterületek értékesítéséből származó bevételek felhasználását sem foglalták bele a közfeladattal való megbízási aktusba, hanem azok a TBO-k non-profit jogállásából származtak. Bár a Bizottság elismerte, hogy minden egyes értékesítést utólagos ellenőrzésnek vetettek alá, a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az előzetes szabályoknak is meg kell akadályozniuk a túlkompenzációt. Tehát jogi kötelezettségként elő kell írni a szervezetek számára, hogy amennyiben földterületet értékesítenek, akkor a bevételeket mire használhatják fel.

Így a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az ügy tényállása alapján a Bizottságban komoly kétségeknek kellett volna felmerülnie az intézkedés összeegyeztethetőségét illetően, és emiatt meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást. Mivel a Bizottság az előzetes értékelési szakaszban lezárta az ügyet, a Törvényszék megállapította, hogy ez a lépés megsértette a panaszosok eljárási jogait, és ezért megsemmisítette a határozatot.

²⁶ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami ellentételezésére vonatkozó szabályok előírják, hogy a támogatás, és az abból származó előny előzetesen kiszámítható legyen.

A TBO-k fellebbezést nyújtottak be a Törvényszék ítélete ellen, az Európai Unió Bírósága azonban egyetértett a Törvényszék valamennyi megállapításával és elutasította a fellebbezésüket²⁷.

Bár az ítéletek a kereseti kérelmekben eljárási alapon megjelölt jogalapokra vonatkoztak (komoly nehézségek, hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó kötelezettség), az uniós bíróságok válasza sok mindent feltárt azzal kapcsolatban, hogy hogyan értelmezik az általános gazdasági érdekű szolgáltatás, a gazdasági tevékenység, a kompenzáció fogalmát, valamint a túlkompensáció elkerülésére vonatkozó követelményeket.

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a német és holland ügyeket követően a Bizottság egy további határozatot fogadott el olasz természetvédelmi célú intézkedésre vonatkozóan. Ebben a határozatban a Bizottság elfogadta, hogy a nem gazdasági tevékenységet végző szervezetek erdészetmegőrzési célú tevékenységének állami finanszírozása nem minősül állami támogatásnak²⁸.

Az Európai Bizottság a fenti ügyeket követően jelenleg két eljárásban is vizsgálja a természetvédelemmel is foglalkozó szervezetek, vállalkozások állami finanszírozását. Az első eset Flandriához, a második Horvátországhoz köthető.

Belga (flamand) természetvédelmi szervezetek finanszírozása

Az ügyben az Európai Bizottság 2013-ban benyújtott panasz alapján, hosszas előzetes értékelést követően 2024-ben indított az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, ami még nem zárult le²⁹.

Az eset nagyon hasonló a korábban bemutatott holland ügghöz. A flamand intézkedés kedvezményezettjei az ún. elismert földkezelő természetvédelmi szervezetek (land managing nature organisations, a továbbiakban: LMNO-k). A panaszos szerint az LMNO-k finanszírozást kapnak a flamand államtól olyan földterületek megvásárlására, amelyeken természetvédelmet és -megőrzést kell végezniük. Az állami finanszírozás következtében az LMNO-k a földterületek és erdők piaci értékesítésekor túllícitálhatják a többi ajánlattevőt.

Az eljárás keretében a Bizottság három LMNO finanszírozását vizsgálja, az eljárást megindító határozatban részletesen ismertetve tevékenységeiket és közfinanszírozásukat. Mindhárom LMNO nonprofit szervezet, amelyek elsődleges célja a természetvédelem és a természetvédelmi területek kezelése. A flamand hatóságoktól támogatást kapnak bizonyos, a régióban jelentős természetvédelmi értékkel és potenciállal rendelkező földterületek megvásárlásával

²⁷ A Bíróság ítélete, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland és társai kontra Európai Bizottság, C-817/18 P, ECLI:EU:C:2020:637.

²⁸ Lásd az SA.33613 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/265431/265431_-_1885252_107_2.pdf ügyben hozott határozatot.

²⁹ SA.36303. sz. ügy https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202436/SA_36303_294.pdf.

kapcsolatos költségek fedezésére. Az LMNO-k látogatóközpontok fenntartását, előadások szervezését, vezetett sétákat, ingyenesen a látogatók rendelkezésére álló térképeket is finanszíroznak.

Ezek mellett minden LMNO-nak vannak másodlagos tevékenységei is, például fa, szarvasmarhák, hús, széna értékesítése, földterület bérbeadása, vadászati és halászati jogok, valamint broszúrák és könyvek, élelmiszerek és italok értékesítése a látogatóközpontokban, ahol kávézót vagy éttermet üzemeltetnek. Az LMNO-k számvitelileg nem különítik el az elsődleges és a másodlagos tevékenységeket, de kötelesek a másodlagos tevékenységekből származó bevételeiket az alapvető elsődleges tevékenységekbe újra befektetni. Mivel nonprofit szervezetek, nem fizethetnek osztalékot. Ezenkívül a másodlagos tevékenységekből származó bevételeket levonják az alaptevékenységekhez kapcsolódó támogatások kiszámításakor, és az állami támogatásokkal vásárolt földterületeket csak a finanszírozást biztosító kifejezett engedélyével lehet értékesíteni. Emellett, a flamand hatóságok külön számítási módszert alkalmaznak annak a maximális összegnek a meghatározására, amelyet az LMNO-k egy adott földterület vagy erdő vásárlásáért kaphatnak.

Az eljárás megindításáról szóló határozat LMNO-nként éves bontásban, részletesen ismerteti a másodlagos tevékenységekből származó bevételeket. E bevételek legnagyobb tétele a fa értékesítése. A Bizottság elismerte, hogy az LMNO-k természetvédelemmel, természetvédelemmel és oktatással kapcsolatos nem gazdasági tevékenységet is folytatnak. Mivel – a Bizottság szerint – ez utóbbi tevékenység hasonló a közoktatáshoz, ezért ha azt nagyrészt (50%-ot meghaladó mértékben) állami forrásokból finanszírozzák, ez a tevékenység a Bizottság szerint nem gazdasági³⁰ jellegű.

Másrészt az LMNO-k könyveket értékesítenek a látogatóközpontokban és kávézókat, éttermeket működtetnek. Vagyis számos másodlagos tevékenységet folytatnak, amelyek közül több gazdasági tevékenységnek minősül, amint azt a T-347/09. sz. ügyben hozott ítélet is megerősítette. A Bizottság szerint úgy tűnik, hogy ezek a másodlagos tevékenységek nem kapcsolódnak elválaszthatatlanul, illetve nem feltétlenül szükségesek az elsődleges, nem gazdasági tevékenységek (természetvédelem, -megőrzés) elvégzéséhez, így nem képezik azok részét.

Mivel az LMNO-k egyes létesítményeiket nem gazdasági és gazdasági célokra egyaránt használják, a Bizottság az ügyek ezen aspektusát is vizsgálja. E tekintetben a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban az állami támogatás fogalmi elemeit részletező NoA-ban található „járulékos jellegű gazdasági hasznosítás” fogalmára hivatkozik. A Bizottság szerint a kapacitások legfeljebb 20 %-ára korlátozott gazdasági felhasználás még nem eredményezi az adott szervezet vállalkozássá minősülését. Így a vizsgálat a felhasználás arányára fog összpontosítani, valamint arra, hogy a gazdasági tevékenységek a nem gazdasági tevékenységtől elválaszthatatlanok-e vagy sem, vagyis ahhoz közvetlenül kapcsolódnak és feltétlenül szükségesek.

³⁰ Lásd az SA.43700 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/276053/276053_2028505_63_2.pdf ügyben hozott bizottsági határozatot.

Ami a látogatóközpontokhoz kapcsolódó éttermek, kávézók és üzletek működését illeti, úgy tűnik, hogy a Bizottság ezek tekintetében elfogadja, hogy azok állami finanszírozása nem feltétlenül befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet. A NoA vonatkozó 207. pontja szerint, a fogyasztók nem elsődlegesen ezek miatt a „szokásos létesítmények” miatt keresik fel a környéket. Nem ezek a szolgáltatások igénybevétele motiválja őket, befolyásolja döntésüket például amikor túráznak és felkeresik a látogatóközpontokat. Így ezek állami finanszírozása mentesülhet az állami támogatás fogalma alól a tevékenység helyi jellege miatt. A Bizottság értékelése során minden bizonnyal támaszkodni fog a Marininvest³¹ és az Ighoga Region 10³² ügyekben a közelmúltban hozott ítéletekre, amelyekben a Törvényszék a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás fogalmát értelmezte.

A Bizottság az eljárást megindító határozatában a fenti kérdések eldöntését segítő észrevételeket kért Belgiumtól, és várja, hogy a harmadik felek is megosszák álláspontjukat az ügy ezen aspektusaival kapcsolatban. Mivel a hivatalos vizsgálat 2024 júniusában indult, az ügyet várhatóan 2026-ban zárják le.

A horvát állami erdészeti vállalat finanszírozása

Jelenleg még egy bizottsági vizsgálat van folyamatban, amiben többek között a természetvédelmi és gazdasági tevékenységek összefonódása képezi a vizsgálat tárgyát. Ebben az esetben³³ a hivatalos vizsgálatot csak most indították meg, és az ügyet a Bizottság még nem zárta le.

Ez az ügy is panasz alapján indult. A panaszosok 2021-ben azt állították, hogy az állami tulajdonú Hrvatske Šume (a továbbiakban: HŠ) erdőgazdálkodási vállalat állami támogatásban részesült, és az állam a HŠ-en keresztül is nyújtott állami támogatást a HŠ vevőinek.

A HŠ teljes mértékben állami tulajdonban lévő vállalat. Az állam nevében gazdasági, például faértékesítési, valamint nem gazdasági tevékenységeket is végez, mint például a természetvédelem és a növénybetegségek nyomon követése. Közérdekű feladatai is vannak, például oktatási és környezetvédelmi kampányok folytatása.

A HŠ kezeli és kereskedelmileg hasznosítja Horvátország összes erdőjének 76%-át, nevezetesen az állami tulajdonban lévő erdőket. Erre időbeli korlátozás nélkül kizárólagos joga van, és éves nyereségének 60%-át fizeti meg az államnak e jogért. Nyereségének fennmaradó 40%-át az erdők feltöltésére és védelmére fordítja. A nyereségből az állam részére történő kifizetések arányát (jelenleg 60–40%) a kormány évente határozza meg. A HŠ bevételeinek 89%-a fa értékesítéséből, a fennmaradó rész pedig vadászati jogokból, idegenforgalomból és szabadidős tevékenységekből származik. Ezek a bevételek 2016 óta folyamatosan emelkednek.

³¹ A T-728/17. sz. Marininvest d.o.o. és Porting d.o.o. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet, EU:T:2019:325.

³² A T-582/20. sz. Ighoga Region 10 és mások kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:T:2022:648.

³³ Aid SA.63845 (2021/NN) – Croatia Complaint about State aid to certain Croatian wood companies https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202511/SA_63845_242.pdf

A Bizottsághoz benyújtott panasz szerint a horvát állami tulajdonú erdők használatának jelenlegi rendszerében két támogatási intézkedés van jelen. Először is, a HŠ kizárólagos jogokat kapott ezen erdők hasznosítására anélkül, hogy piaci díjat fizetett volna ezért a gazdasági értékkel bíró jogért. Másodszor, a HŠ a piaci ár alatt értékesít fát és rönköket partnereinek, bizonyos, Horvátországban bejegyzett fafeldolgozó vállalkozásoknak, az úgynevezett keretmegállapodások aláíróinak.

A Bizottság előzetesen értékelte mindkét intézkedést, és arra a következtetésre jutott, hogy nem zárható ki, hogy ezek tekintetében állami támogatás áll fenn.

A Bizottság az előzetes értékelés elején kifejtette, hogy a HŠ gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket egyaránt végez. A nem gazdasági tevékenységek azok, amelyek „*az állam valamely, az állampolgárok egészségét és jólétét szolgáló közcéljának felelnek meg*”.³⁴ A Bizottság szerint e tevékenységek nem gazdasági jellegűnek minősülnek.³⁵ A korábban ismertetett német ügyben hozott ítéletre hivatkozva a Bizottság rámutatott, hogy „*Az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata szerint nem vitatott, hogy a szóban forgó intézkedés tárgyát is képező környezetvédelmi tevékenység kizárólag szociális jellegű, és nem minősül gazdasági tevékenységnek. Ezen ítélkezési gyakorlattal és a korábbi döntéshozatali gyakorlattal összhangban a Bizottság arra az előzetes álláspontra helyezkedik, hogy a HŠ a természetvédelmi és környezetvédelmi tevékenység tekintetében nem minősül vállalkozásnak.*”³⁶

A Bizottság ezért elfogadja, hogy az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nem alkalmazandók ezekre a tevékenységekre és azok közfinanszírozására. Ennek előfeltétele, hogy a gazdálkodó egységnek külön elszámolást kell vezetnie a gazdasági és nem gazdasági tevékenységekről.

Ami az első intézkedést illeti, az erdők hasznosításának jogáért fizetendő, piaci szintű ellentételezés és az előny megléte áll a Bizottság értékelésének középpontjában³⁷. A horvát hatóságok azon a véleményen vannak, hogy a HŠ más társaságokhoz hasonlóan adót fizet, nyereségének 60%-át pedig az állam veszi el, ami biztosítja, hogy a kizárólagos jog értékéért tisztességes vagy piaci árat fizet.

Miután megismételte a „vállalkozás” és a „gazdasági tevékenység” fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot, a Bizottság az eljárást megindító határozatában rámutatott arra, hogy a HŠ bevételeinek 89%-a másodlagos tevékenységeiből és kapcsolódó szolgáltatásaiból származik.

³⁴ A határozat (58) preambulumbekkezdése.

³⁵ Ilyenek az erdőgazdálkodási tervek előkészítésével, helyreállításával és felülvizsgálatával kapcsolatos munkák; természetes és mesterséges erdő-helyreállítás; új erdők nem szétszerelt erdőterületeken történő művelése; erdők átalakítása; a biotikus és abiotikus tényezők által károsított erdők helyreállítása; erdőgondozás; az erdők védelme a kártevőkkel és a tüzekkel szemben; erdővédelem; faiskolák és palánták; az erdei infrastruktúra tervezése, építése, újjáépítése és karbantartása, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából szét nem szerelt erdőterületek fenntartása.

³⁶ A határozat (59) preambulumbekkezdése.

³⁷ A Bizottság megállapította, hogy a támogatás fogalmának egyéb alkotóelemei a jelen esetben fennállnak.

Ezért a gazdasági célú járulékos jellegű felhasználás fogalma (NoA 207. pont) ebben az esetben nem alkalmazható. Először is, a bevételek aránya azt mutatja, hogy a gazdasági tevékenységek nem kiegészítő jellegűek. Másodszor, bár a létesítmények mindkét típusú tevékenységhez használhatók, a gazdasági tevékenységek nem kapcsolódnak elválaszthatatlanul a nem gazdasági jellegű, természetvédelmi tevékenységekhez, és nem is kötelezőek az alapvető nem gazdasági tevékenységek célkitűzéseinek eléréséhez.

Ami az államnak az állami erdők kizárólagos kitermelési jogáért járó díjazását illeti, a Bizottság kiemelte, hogy a HŠ-t 1990-ben törvény nevezte ki az állami erdők kezelésére, és hogy Horvátország ezt a tevékenységet másképpen kezelte, mint például az állami termőföldterületek használatát, amelyekért jogszabály alapján díjazást kell fizetni.

A Bizottság felkérte Horvátországot, hogy szolgáltatson további bizonyítékokat a NoA 4.2. fejezetében rögzített piacgazdasági szereplő elvének (aminek teljesülése esetén az előny kizárható) alkalmazhatóságára vonatkozóan annak megállapítása érdekében, hogy a HŠ az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előnyhöz jutott-e. A vizsgálatnak az az oka, hogy a kizárólagos jogot törvény ruházta át, amely gazdasági és közrendi megfontolásokat is figyelembe vesz. A Bizottság azonban rámutatott arra, hogy nem készült előzetes gazdasági értékelés a kizárólagos jog értékéről (e tekintetben nem állnak rendelkezésre objektív és ellenőrizhető bizonyítékok). Ami a piacgazdasági szereplő elvének lehetséges alkalmazását illeti, a Bizottság kétli, hogy figyelembe véve az erdők fontosságát, a nyereség bizonyos százalékanak kifizetése megfelelő ellentételezést jelentene a HŠ-re átruházott kizárólagos jogért, figyelembe véve azt is, hogy egyes nem gazdasági jellegű feladatokat az állam nem térít meg.

A Bizottság előzetes értékelésében azt is negatív színben tüntette fel, hogy Horvátország minden évben jogszabályban dönt arról, hogy a HŠ a faértékesítésből származó nyereség mekkora hányadát fizeti ki az államnak. Ez bizonytalanságot teremt, és teret enged a mérlegelésnek. Ez a megoldás látszólag nem felel meg a piacgazdasági szereplő elvének, amely „előre láthatóbb”, a vagyoni értékű jog értékéhez kapcsolódó bevétel megfizetését követeli meg. Az a tény, hogy az előző években a nyereség 60%-át elvonták, nem keletkeztet jogi kötelezettséget a következő évekre, és nem eredményez kapcsolatot a HŠ-re bízott eszközök (erdők) értéke, az azokból származó bevételek és a fizetendő díj között. A Bizottság szerint egy magánszereplő nem ilyen megközelítésen alapuló kifizetést kérne a hasznosítási jogokért. A Bizottság továbbá kizárja a HŠ által fizetendő adókat a számításokból, mivel ezeket az erdőket kezelő és kitermelő összes személynek meg kell fizetnie. Végezetül, a Bizottság figyelembe veszi annak lehetőségét is, hogy a piacgazdasági szereplő elvét alkalmazzák egy már létező állami vállalatra átruházott jogokért fizetendő díjak kialakítása során, amikor az állam nem a jogok átruházásával egyidejűleg hozza létre a vállalatot. Ugyanakkor, egy magánszereplő még ebben az esetben is bizonyos nyereségességi célokat vagy külön, előre meghatározott éves díjat (pl. inflációval indexálva) követelne meg az átengedett jogokért.

A fentiek alapján a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy „a Horvátország által a HŠ-re ruházott, az állami erdő kezelésére és kereskedelmi hasznosítására vonatkozó kizárólagos jogok megfelelő díjazás kérése vagy a

*piacnak megfelelő kötelező hozam nélkül olyan gazdasági előnyt eredményezhetnek a HŠ számára, amely rendes piaci körülmények között nem állt volna rendelkezésére*³⁸.

Ami a második intézkedést illeti, a panasz szerint a HŠ a piaci ár alatt értékesíti a fát egyes horvát vállalatoknak. A Bizottság e tekintetben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint államnak való betudhatóság és az előny kérdését vizsgálja részletesen.

A horvát hatóságok azzal érveltek, hogy a HŠ független vállalkozásként jár el, és az állam nem befolyásolja üzleti döntéseit. Ezért a Bizottság először azt vizsgálta, hogy a HŠ tevékenysége a horvát államnak tudható-e be. E tekintetben a Bizottság figyelembe vette azt a tényt, hogy az állam a HŠ egyedüli részvényese, és jogosult a vezetői pozíciók többségének (igazgatótanács, felügyelőbizottság) kinevezésére és felmentésére. Ezenkívül a HŠ közgyűlése jóváhagyja a cég üzleti tervét, az igazgatótanács pedig elkészíti a pénzügyi kimutatásokat, amelyek a Bizottság előzetes következtetése szerint „közvetlen felügyeletet gyakorolnak a HŠ legmagasabb szintű vezetése felett”. Ezen túlmenően az illetékes miniszter előválogatja az igazgatótanács és a felügyelőbizottság tisztségeire pályázó jelölteket, akiket ezt követően a kormány nevez ki. A vállalat vezetőinek rendszeres kapcsolatot kell tartaniuk a kormánnyal, amely dönt arról, hogy évente mennyi fát értékesítenek. A Bizottság ezért úgy véli, hogy az intézkedés az államnak tudható be.

Az előny meglétét illetően a Bizottság a piacgazdasági szereplő elvének fényében elemezte a HŠ által piaci szereplőkkel kötött keretmegállapodásokban meghatározott árakat³⁹. A Bizottság ebben az esetben is azt szeretné megtudni, hogy egy piacgazdasági szereplő alkalmazta volna-e ezeket az árakat vagy sem.

A Bizottság továbbra is úgy véli, hogy a Klausner Holz döntésben⁴⁰ azonosított, a fapiac sajátosságaira vonatkozó állítások továbbra is relevánsak: „A fapiacot magas változó költségek jellemzik: Különösen a fa szállítása drága. Ez a piac nagyfokú lokalizációjához vezet, ahol a fűrészüzemek általában nincsenek túl messze a faforrástól. A szállítási költségek mellett a fa végső árának meghatározásakor számos egyéb paramétert is figyelembe kell venni, többek között az adókat, a munkaerő- és energiaköltségeket, a helyi erdőkben található fafajták minőségét és mennyiségét. Ezek a paraméterek tagállamonként eltérőek, és ez különbségekhez vezethet a rönkök árszintjében az egyes – akár szomszédos – európai országokban.”⁴¹

Az értékelés e szakaszában a Bizottság számára még mindig nem világos, hogy a HŠ éves árlistájában meghatározott árak hogyan tekinthetők piaci árak. Továbbá, „[A] panaszos

³⁸ A határozat (73) preambulumbekkezdése.

³⁹ A (106) bekezdés „a Bizottság itt megvizsgálja, hogy a HŠ által a keretmegállapodást aláíró ügyfelekre alkalmazandó éves árjegyzéken keresztül alkalmazott árak a piaci áraknál alacsonyabbnak tekinthetők-e, beleértve a vállalat saját árveréseit [...], és így gazdasági előnyt biztosítanak-e a HŠ konszolidált szerződéses partnereinek csoportja számára.”

⁴⁰ SA.19045. sz. ügyben hozott határozat

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/-cases/241967/241967_1327364_82_2.pdf

⁴¹ A Klausner Holz ügyben hozott határozat 22. pontja.

információkat szolgáltatott arról, hogy a keretmegállapodások árai alacsonyabbak a más tagállamokban elért áraknál. Míg a Bizottság megjegyzi, hogy a nemzeti piacok között különbségek lehetnek, amint azt Horvátország is kifejtette, és ezért a tagállamok közötti eltérő árak önmagukban nem feltétlenül elegendők, a keretmegállapodások és a HŠ saját árverései közötti szisztematikus árkülönbség is fennáll.”⁴²

Így a Bizottság mélyrehatóan elemzi a keretmegállapodásokban rögzített árakat és a HŠ által szervezett árveréseken elért árakat, továbbá összehasonlította azokat más piaci szereplők aktuális piaci áraival. Az eljárás megindításáról szóló határozat tartalmaz egy táblázatot, amely összefoglalja ezeket az árakat. Valószínű, hogy az eljárás során a Bizottság harmadik felektől is próbál további referenciaértékeket szerezni.

1. táblázat - A HŠ által elért árak:

	2018		2019		2020		2021	
	HRK/m ³		HRK/m ³		HRK/m ³		HRK/m ³	
	Framework Agreements	Auctions	Framework Agreements	Auctions	Framework Agreements	Auctions	Framework Agreements	Auctions
Roadside landing site (Franko Šumska cesta)	545.26	650.19	578.16	590.85	588.65	673.87	612.46	738.95
Penduculate Oak (Lužnjak)	1 115.71	2 070.31	1 210.72	2 716.66	1 231.41	2 153.08	1 301.30	3 016.50
Sessile Oak (Kitnjak)	706.63	728.77	744.43	1 146.36	762.00	1 342.16	785.37	2 209.86

Forrás: A Bizottság határozatának 110. pontjában található táblázat

Amint látható, jelentős különbségek vannak a különböző fakategóriák árai között attól függően, hogy azokat árverésen vagy keretmegállapodások alapján értékesítették-e. Ezért a Bizottságnak össze kell hasonlítani ezeket az árakat a piaci árakkal és más horvát vállalatok áraival annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e a vásárlók tekintetében az előny, és ha igen, milyen mértékben.

Mindazonáltal az eljárás megindításáról szóló határozat már utal arra, hogy a Bizottság nem zárhatja ki, hogy a keretmegállapodásokban szereplő árak nem tükrözik a piaci árakat, figyelembe véve a panaszosoktól származó információkat és az árverések árait.

A fentiek alapján a Bizottság felkérte Horvátországot, hogy mindkét intézkedés tekintetében szolgáltatson további információkat. Az első intézkedés kapcsán különösen annak megértése érdekében, hogy az intézkedés létező támogatásnak minősül-e, és ha nem, akkor gazdasági

⁴² Az eljárást megindító határozat (109) preambulumbekzdése.

előnyt biztosít-e: ismertesse az állami erdő kereskedelmi célú hasznosítására vonatkozó kizárólagos jogok átruházására vonatkozó jogi és gazdasági keret alakulását, tisztázva ezáltal a HŠ jogosultságában és szervezetében az 1990. évi erdészeti törvény óta bekövetkezett változásokat, valamint ismertesse e jogok horvát állam számára történő díjazásának módozatait, szükség esetén megkülönböztetve a HŠ által végzett nem gazdasági tevékenységeket (többek között azt, hogy Horvátország megtéríti-e ez utóbbiakat a HŠ-nek, és ha igen, hogyan, ha az ilyen visszatérítések szét vannak választva a társaság pénzügyi beszámolóiban stb.). A második intézkedést illetően, különösen a második intézkedés államnak való betudhatóságának, a keretmegállapodásokban alkalmazott ár kialakítási módszernek, valamint a keretmegállapodások és az árverések közötti árkülönbség okainak megértése érdekében. Tekintettel arra is, hogy a horvát államnak mint a HŠ egyedüli részvényesének jogában áll kinevezni a társaság vezetői pozícióinak többségét (különösen a felügyelőbizottságban és az igazgatótanácsban), annak kifejtése érdekében, hogy Horvátország hogyan garantálja a HŠ kereskedelmi tevékenységeivel kapcsolatos döntéshozatal függetlenségét; illusztrálja a keretmegállapodás aláírására való jogosultság feltételeit, valamint a keretmegállapodást aláíró ügyfelek esetében az éves árjegyzék árképzési módszertanát az azonos típusú faanyagokra vonatkozó árveréseken az ügyfelek által fizetett árakhoz képest; az elmúlt 10 évben a keretmegállapodások és nyilvános felhívások keretében értékesített faanyag minőségének és mennyiségének, valamint a két értékesítési csatornából származó bevételeknek a biztosítása.

Mivel a hivatalos vizsgálat 2025 márciusában indult, az eljárás lezárása leghamarabb 2026-ban vagy 2027-ben várható.

Következtetések

A Bizottság döntéshozatali gyakorlata és az ismertetett kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján látható, hogy a Bizottság a természetvédelmi tevékenységet folytató szervezetekre ugyanúgy alkalmazza az állami támogatási szabályozás elveit, mint bármely más gazdasági ágazatra, tevékenységre. Ebből a szempontból a joggyakorlat koherenciát mutat, hiszen a Bíróság természetvédelmi okokból jelentkező többletköltségek állami megtérítése esetén sem engedélyezte az állami támogatási szabályok alóli mentesülést⁴³.

Az ügyek többsége panasszal indult, és az eljárások meglehetősen hosszú ideig tartottak. Ez azt is mutatja, hogy a Bizottság számára is nehéz volt ezekben az esetekben a megfelelőnek ítélt döntési irányt kialakítani, és volt, amikor az uniós bíróságok nem is értettek egyet a Bizottság döntésével, és megsemmisítették a határozatát. A panaszok nagy száma azt mutatja, hogy a természetvédelmi tevékenységek finanszírozását szolgáló, állam által átadott földekhez kapcsolódó gazdasági tevékenységek tekintetében a piac versenyző és a versenytársak gyakran az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokra támaszkodnak jogaik védelme érdekében.

⁴³ Lásd a C-238/20. sz. Sātiņi-S SIA ügyben hozott ítéletet, ECLI ECLI:EU:C:2022:57.

A természetvédelmi feladatokkal megbízott szervezetek állami finanszírozásához kapcsolódó ügyek két kategóriába sorolhatók. Az első csoport az ugyanazon jogalany által végzett nem gazdasági és gazdasági tevékenységeket foglalja magában. Az állam általában földterületet (vagy a földterület megvásárlásához szükséges pénzeszközöket) és bizonyos esetekben működési támogatást nyújt a nem gazdasági tevékenységek költségeinek fedezésére. Korábban a Bizottság kész volt elfogadni, hogy ez a finanszírozás belefér az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzálásába (lásd a német és a holland ügyet). Ezt a megközelítést azonban az uniós bíróságok láthatóan nem támogatták. A bíróságok megkövetelik a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek teljes elkülönítését, és ha a gazdasági tevékenységekből származó bevételeket nem gazdasági tevékenységek költségeinek fedezésére használják fel, teljes átláthatóságra van szükség. Ez a szigorú megközelítés összhangban van az ugyanazon jogalany által végzett gazdasági és nem gazdasági tevékenységekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal⁴⁴. A bírósági ítéletek alapján a gazdasági tevékenységet is folytató természetvédelmi szervezetek gazdasági tevékenységei az állami támogatási elemzés során nem vonhatók össze a nem gazdasági, esetleg az általános gazdasági érdekű tevékenységek kompenzálásával. Nem lehet az összes tevékenység bevételei és kiadásai alapján úgymond „nettósítva” támogatást nyújtani. Bár a közpolitikai cél, hogy e szervezetek a természetvédelmi tevékenységeiket a kezelt föld és erdő hasznosításából származó bevételekkel fedezzék – ezzel csökkentve az állami költségvetésre háruló terheket –, érthető, de az állami támogatási jognak való megfeleléshez további előírások teljesítésére van szükség. A tagállamok által korábban bevezetett intézkedések ezeknek az elvárásoknak általában nem felelnek meg.

A tekintetben, hogy a természetvédelem általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhet-e, az ítélkezési gyakorlat jelenleg nem ad egyértelmű választ, mivel a Bizottság döntéseinek ezt az aspektusát nem kérdőjelezték meg.⁴⁵ Ha a Törvényszék által a holland intézkedéssel kapcsolatban a T-79/16. sz. ítéletben adott választ elemezzük, amelyet a Bíróság a C-817/18. P. sz. ítéletben megerősített, a válasz inkább nemlegesnek tűnik.

Ugyanakkor, az egyértelműen megállapítható, hogy a bíróságok a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek kombinációját nem találták elegendő indoknak ahhoz, hogy az a gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásként való minősítését elfogadják. Azt is

⁴⁴ Lásd a C-74/16. sz. ügyben hozott ítéletet. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe (ECLI:EU:T:2017:496).

⁴⁵ Ennek oka a holland TBO-kkal kapcsolatban elfogadott bizottsági határozat elleni keresetben keresendő. A felperesek tudták, hogy a határozat tekintetében a Plaumann-doktrína szerinti közvetlen és személyében való érintettség bizonyítására vonatkozó nagyon szigorú követelmény miatt és a bíróság előtti keresetelési joguk miatt arra az eljárási hibára kell összpontosítaniuk, hogy a Bizottság az értékelés során felmerült komoly nehézségek ellenére nem indított hivatalos vizsgálatot. Ezért valamennyi jogalapot ezzel a megközelítéssel terjesztették elő. Így a Törvényszék ezen eljárási indok alapján megsemmisítette a Bizottság határozatát, és kifogásolta, hogy a Bizottság az ÁGÉSZ-minősítéssel és az összeegyeztethetőséggel kapcsolatos nehézségek ellenére miért nem indított hivatalos vizsgálatot. Így az ítélet azt sugallja, hogy ilyen esetben nagyon nehéz bizonyítani az általános gazdasági érdekű szolgáltatás meglétét, de elméletileg nem zárja ki azt.

figyelembe kell venni, hogy a természetvédelem és megőrzés mint nem gazdasági tevékenységek általános érdekű szolgáltatások, nem pedig általános *gazdasági* érdekű szolgáltatások. A bíróságok ezért is dönthettek úgy, hogy az azonos szervezetek által az állami finanszírozás összegét csökkentő gazdasági tevékenységek nem teszik a nem gazdasági tevékenységeket és az ahhoz szorosan nem kapcsolódó gazdasági tevékenységet együttesen általános gazdasági érdekű szolgáltatássá. Az uniós bíróságok szerint a gazdasági tevékenységek (fa-, hús-, szarvasmarha-értékesítés, vadászati és halászati jogokból származó bevételek) nem voltak szükségesek vagy elengedhetetlenek a természetvédelmi vagy természetmegőrzési tevékenységek elvégzéséhez. Ezért nincs lehetőség arra, hogy ezeket a tagállamok vagy a Bizottság összekapcsolják az általános érdekű szolgáltatásokkal. Mivel azonban a természetvédelmi tevékenységek nem gazdasági jellegét a Bizottság elfogadta, és az a joggyakorlat alapján sem kérdőjelezhető meg, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és azok kompenzációs szabályaira való hivatkozás nem is feltétlenül szükséges.

Meg kell ismételni, hogy a T-347/09. sz. ítéletben csak a gazdasági tevékenységek kérdése forgott kockán, amelyet Németország megkérdőjelezett. A gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásként való minősítése nem történt meg. Ezért a holland ügyben hozott ítélet relevánsabb.

Ezenkívül az ismertetett döntések alapján az is megállapítható, hogy a Bizottság nem hajlandó elfogadni e természetvédelmi szervezetek vagy erdészeti vállalatok esetében a „járulékos gazdasági felhasználás” alkalmazását a gazdasági és nem gazdasági célra hasznosított épületek tekintetében, mivel e jogalanyok gazdasági tevékenységei (faértékesítés, halászati és vadászati jogok) nem feltétlenül szükségesek, és nem is kapcsolódnak szorosan a nem gazdasági tevékenységeikhez. Továbbá, egyes esetekben (pl. a horvát ügyben) a gazdasági tevékenységek bevételi aránya jelentősen meghaladta a nem gazdasági tevékenységek súlyát, és a Bizottság által még elfogadhatónak minősített 20%-ot. Így az állami támogatási szabályok alól a járulékos használat alapján való mentesülés általában nem hivatkozható.

Ezzel szemben a „szokásos létesítmény” fogalom alkalmazásával, egyes tevékenységek (pl. bizonyos épületek fenntartása, abban lévő étterem üzemeltetése) finanszírozása kikerülhet az állami támogatási szabályok hatálya alól, mivel az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az ügyek második csoportja a piacgazdasági szereplő elvének alkalmazásáról szól. Itt a támogatás két szinten jelenhet meg:

- az állammal (törvényen, szerződésen stb. alapuló) jogviszonyban álló és az állam nevében az erdőt kitermelő jogalany szintjén, és
- a második szinten a gazdálkodó egység üzleti partnerei vásárolnak árukat a gazdálkodó egységtől.

A piaci díjazást mindkét szinten bizonyítani kell, vagy megkérdőjelezhető. Ez nehezebb feladat a gazdálkodó egység szintjén, mint a vevők szintjén.

Összefoglalva, az állami támogatási jognak való megfelelés ezekben a speciális, természetvédelmi és gazdasági tevékenységgel bíró jogalanyok állami finanszírozása esetében az alábbi feltételek teljesítésével biztosítható:

- a szervezet nem gazdasági tevékenységeit és annak költségeit egyértelműen meg kell határozni;
- a szervezet gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit számvitelileg egyértelműen el kell választani egymástól;
- amennyiben a szervezet a különleges (kizárólagos) jog hatálya alá tartozó gazdasági jogot kap az államtól a nem gazdasági tevékenység finanszírozását segítő, annak tartalmát is meg kell határozni, továbbá annak értékét előzetesen (független) szakértő(k)nek kell megállapítaniuk;
- a nem gazdasági tevékenységeknek a gazdasági tevékenységek bevételeiből történő finanszírozása nyomon követhető módon engedélyezhető;

a szabályok betartásának ellenőrzését megkönnyítendő ajánlott az éves jelentéstétel és a fokozott átláthatóság biztosítása.

MIÉRT INDÍT A BIZOTTSÁG RÉSZLETES VIZSGÁLATI ELJÁRÁST REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSI ÜGYEKBEN?

PUZDER Filip¹

Tárgyszavak: részletes vizsgálati eljárás, Európai Bizottság, ösztönző hatás, arányosság, negatív hatások, regionális beruházási támogatás, eljárásindító határozat, information inquiry jogkör, támogatás összeegyeztethetősége, reputációs hatás, eljárás hosszabbító határozat, RAG (Regionális támogatási iránymutatás)

Az Európai Unió állami támogatási szabályainak alkalmazásában kiemelt jelentősége van annak, hogy a támogatási intézkedések mennyiben egyeztethetők össze a belső piaccal. A Bizottság szerepe ebben a folyamatban meghatározó: jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy egyes támogatási konstrukciók megfelelnek-e az uniós versenyszabályoknak. A regionális támogatások területén különös figyelmet kapnak azok az esetek, amikor a Bizottság részletes vizsgálati eljárást indít, hiszen ezekben az ügyekben a támogatás jogszerűsége alapos elemzés tárgyát képezi. Jelen cikkben áttekintjük azokat a körülményeket és jogi kereteket, amelyek meghatározzák, mikor indítható részletes vizsgálat, valamint bemutatjuk a témához kapcsolódó legfontosabb eseteket.

Jelen cikk azt a négy esetet vizsgálja végig, amelyeknél az Európai Bizottság részletes vizsgálati eljárást indított a 2014-es² vagy a 2022-es³ Regionális Iránymutatások („RAG2014”, illetve „RAG2022” vagy összefoglalóan: „RAG”) hatálya alatt. Bár két külön jogforrásról van szó, jelen cikk szempontjából jelentős különbséget nem tartalmaznak, pontosabban, még nem ismerünk olyan esetet, amely tekintetében eltérő megállapítások vagy kétségek alapján indított volna eljárást a Bizottság.

A cikkben a következő négy eset eljárásindító körülményeit tekintjük át⁴:

¹ A szerző az Ernst&Young Tanácsadó Kft. (EY) munkatársa, az állami támogatásokkal foglalkozó csoport szakmai vezetője. A cikkben megjelenő véleménye nem tekinthető az EY hivatalos álláspontjának.

² A Bizottság Közleménye Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020) (2013/C 209/01)

³ A Bizottság Közleménye Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01)

⁴ Jelen cikk megírásakor még nem került nyilvánosságra a Bizottság SA.114436 ügyben hozott határozata, amely a MAN Trucks Sp z o.o.-nak nyújtott lengyelországi támogatás ügyében indított részletes vizsgálatot.

- SA.45359⁵ (2017/C – korábbi 2016/N) számú állami támogatás – A Jaguar Land Rover s.r.o. vállalkozásnak nyújtott támogatás („JLR határozat”)
- SA.48556⁶ (2019/C) (ex 2018/N) számú állami támogatás – Regionális beruházási támogatás a Samsung SDI részére („Samsung SDI határozat”)
- SA.53903⁷ (2020/C) (korábbi 2019/NN.) számú állami támogatás – Regionális beruházási támogatás az LG Chem 2 – LIP részére („LG CHEM2 határozat”)
- SA.63470⁸ (2022/C) (korábbi 2021/N) számú állami támogatás – Regionális beruházási támogatás a Rubin NewCo 2021 Kft. számára („GKN határozat”)

Jelen cikk kizárólag az eljárás megindításának körülményeit vizsgálja azon szempontokra, illetve tényekre támaszkodóan, amelyek az Európai Bizottság a határozataiban meg is nevezett. Nem foglalkozik az esetek utóéletével, vagyis azzal, hogy a Bizottság kifogásaival kapcsolatban milyen ellenérveket nyújtottak be, illetve a későbbiekben azokat a Bizottság hogyan értékelte⁹. Szintén nem célja a cikknek, hogy az egyes bejelentésekben tett érveket vagy körülményeket minősítse. A jelen cikk elsődleges célja, hogy témacsoportokba szedve összefoglalja és értékelje azokat a körülményeket, amelyek egy regionális beruházási támogatás esetében az Európai Bizottság felé tett bejelentés esetében a Bizottság kifogásolt, és ennek megfelelően nem hagyta jóvá a támogatást az előzetes vizsgálati eljárás során.

Mikor indíthat a Bizottság részletes vizsgálati eljárást?

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk azt, mikor indíthat az Európai Bizottság részletes vizsgálati eljárást, elsősorban az Eljárási Rendelet¹⁰ előírásait kell figyelembe venni. Az Eljárási Rendelet 4. cikke alapján az előzetesen bejelentett támogatások esetében a Bizottság alapvetően egy jóváhagyó vagy eljárásindító határozatot hozhat¹¹. Utóbbira az Eljárási Rendelet szerint akkor kerül sor, ha a Bizottságnak kétségei merülnek a tervezett támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Az összeegyeztethetőség kérdése tekintetében pedig a

⁵ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.45359>

⁶ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.48556>

⁷ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.53903>

⁸ <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.63470>

⁹ A cikkben tárgyalt négy eset közül háromban végül pozitív döntés született. Ezek közül két esetben (JLR és LG CHEM2) a Bizottság a teljes támogatási összeget jóváhagyta, míg a Samsung SDI esetben a bejelentésben szereplő összegnél némiképp alacsonyabbat tartott összeegyeztethetőnek a belső piaccal. Negatív, a támogatás nyújtását megtiltó határozat csak a GKN ügyben született.

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló (EU) 2015/1589 számú tanácsi rendelet (HL L 248, 2015.09.24., pp. 9–29.)

¹¹ A 4. cikk 2. pontja alapján az eljárás során a Bizottság megállapíthatja, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg állami támogatást, de jelen cikk szempontjából ez a lehetőség nem releváns.

Bizottságnak meg kell vizsgálnia az anyagi jogi rendelkezéseket, amelyeket a fenti említett RAG fektet le.

A RAG2022 5. fejezete foglalkozik az összeegyeztethetőség kérdéskörével, mégpedig hét vizsgálati területet nevez meg:

1. A támogatás pozitív gazdasági hatásai az adott régióban,
2. Ösztönző hatás,
3. Állami támogatás (beavatkozás) szükségessége,
4. A támogatás megfelelősége,
5. A támogatás arányossága,
6. A negatív hatások elkerülése,
7. A támogatás átláthatósága.

A fent felsorolt szempontok közül az eddigi bizottsági gyakorlat alapján a részletes vizsgálatra elsődlegesen az „ösztönző hatás”, másodlagosan a „támogatás arányossága” és a „negatív hatások elkerülése” szempontok adtak okot. A többi ok tekintetében a Bizottság nem fogalmazott meg kifogást arra vonatkozóan, hogy a támogatás a RAG esetében összeegyeztethetetlen lenne a belső piaccal.

Ha röviden kitérünk a nem kifogásolt szempontokra, akkor az első, a pozitív regionális hatások megléte viszonylag könnyen teljesíthető. A RAG a lehetséges pozitív gazdasági hatások széles skáláját felsorolja. Ezek a hatások egy-egy gyárberuházás esetében, az induló beruházás fogalmának megfelelésekor viszonylag könnyen megvalósíthatók és igazolhatók. A legtöbb esetben olyan beruházásokról beszélünk, amelyek jelentős munkahelyteremtéssel járnak, ami a RAG megfogalmazása szerint az egyik pozitív szempont¹². Ugyanakkor a határozatok általában több pozitív hatást is felsorolnak, amelyek az adott beruházás, így a támogatás hatására keletkeznek, ilyen például a munkavállalói képzések megvalósítása, egyetemi együttműködések kialakítása, a beruházás klaszterképző hatása, potenciális K+F tevékenységek végzése és tágabb környezetvédelmi szempontok érvényesülése.

A szükségesség feltétele a RAG alapján teljesül, ha a beruházásra egy olyan régióban kerül sor, amely ún. támogatott területnek minősül, mivel a fejlettsége az uniós átlagnál alacsonyabb; így ezt a szempontnak való megfelelést a határozatok csak minimálisan tárgyalják. Hasonló a helyzet a megfelelés vizsgálatánál, ahol a Bizottság a korábbi esetjogra támaszkodik, miszerint az úgynevezett „a)” térségekben¹³ a vissza nem térítendő formában nyújtott regionális beruházási támogatás megfelelő eszköz a regionális különbségek mérséklésére. Ugyanezt az

¹² RAG2022 50. pont

¹³ Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel”.

érvrendszert tartotta megfelelőnek a Bizottság a Samsung SDI esetében is, bár akkoriban a közép-magyarországi régió „c)” térségnek¹⁴ számított. A Bizottság érvelése alapján a régión belül Pest megye továbbra is kevésbé fejlett térségnek számít, amely esetben a vissza nem térítendő támogatás megfelelő eszköznek minősül¹⁵.

A támogatások átláthatósága (azaz a támogatások megjelenítése egy kereshető központi adatbázisban) a RAG megfogalmazása alapján egy olyan állami feladat, amelyre kevésbé vagy egyáltalán nincs a támogatás kedvezményezettjének ráhatása. Itt alapvetően egy tagállami feladatról beszélünk, amelynek teljesítését a tagállami hatóságok az eljárás során igazolják.

Tekintettel arra, hogy a pozitív hatások, a megfelelőség, a szükségesség és az átláthatóság általában elfogadott és igazolt szempontok egy bejelentéssel érintett támogatás esetében, valamint egyik tárgyalat határozatban sem indokolták a részletes eljárás elindítását, jelen cikk a továbbiakban részletesebben nem foglalkozik velük.

Ösztönző hatás, avagy az alternatív helyszínek hitelessége

A RAG alapján az ösztönző hatás talán az egyik legfontosabb elemzési szempont. Ennek két módon lehet megfelelni, mégpedig az ún. Scenario 1 vagy Scenario 2 forgatókönyvek alapján. Tekintettel arra, hogy a Bizottság eddig csak Scenario 2-es esetekben indított részletes eljárást, jelen cikk is alapvetően ennek elemzésével foglalkozik.

A Scenario 2 esetében az ösztönző hatás akkor igazolható, ha a beruházás a támogatás hatására valósul meg a végső helyszínen (telephelyen), egy másik helyszínen („alternatív helyszínen” vagy „alternatív telephely”) helyett; mégpedig azért, mert a támogatás kompenzálja a végső helyszínen hátrányait és extra költségeit.

A RAG alapján az ösztönző hatást a következő elvek szerint lehet bizonyítani:

- belső, vállalati dokumentumok megléte (például az igazgatótanács hivatalos dokumentumai, pénzügyi jelentések stb.)¹⁶;
- dokumentumok időbeli egyezősége a döntéshozatal folyamattal;
- helyszínek minőségi szempontú összehasonlítása;
- helyszínek költségalapú összehasonlítása.

¹⁴ Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.”

¹⁵ Samsung SDI határozat (112) és (113)

¹⁶ RAG2022 70. pont

A belső vállalati dokumentumok esetében a fő elvárás az, hogy bizonyítást nyerjen egyrészt a döntéshozatali folyamat linearitása, másrészt hitelessége, harmadrészt az a tény, hogy a támogatás ténylegesen hatással volt a döntésre.

A felsorolt szempontok közül az első talán meglepően is hathat, ugyanis a linearitást a RAG nem jelöli meg szempontként. Azonban, ha megvizsgáljuk az egyes jogeseteket, látjuk, hogy a Bizottság a teljes döntéshozatali eljárást vizsgálta, a beruházásról szóló „ötlet” felmerülésétől¹⁷ egészen a „végső” döntésig. Ráadásul a Bizottság bizonyos esetekben elemzi azt is, hogy magát az ötletet mi előzte meg, azaz mi indokolja a beruházás megvalósítását. A Bizottság a vizsgálata során kétségbe vonta a beruházást indokló kezdeti ötletet is, és rávilágított olyan körülményekre, amelyek részben ellentmondanak a számára benyújtott információknak¹⁸.

Scenario 2-es esetekben elvárás az alternatív helyszín vagy helyszínek megléte. Az, hogy alternatív helyszínt mutatnak be a Bizottság felé, amely szerepel a belső döntéshozatali dokumentumokban, önmagában még nem jelenti, hogy az megfelel a RAG2022 (69)-es bekezdésében foglaltaknak. A (69)-es bekezdés ugyanis elvárja, hogy a Bizottság elemezze a helyszínek összehasonlíthatóságának realitását. A realitás a bizottsági gyakorlat alapján akkor igazolható, ha az alternatív térségek ténylegesen helyszínnül szolgálhattak a beruházás számára¹⁹.

A Bizottság a határozataiban az alternatív telephely hitelességét szokta megkérdőjelezni vagy kifogásolni, vagyis azt, hogy a beruházó tényleg megvalósította volna-e a beruházást az alternatív telephelyen, vagy csak a bizottsági eljárás miatt találta azt ki. A Bizottság az eljárása során azt nézi meg, hogy milyen döntéshozatali folyamat vezetett el a végső helyszín kiválasztásához, és azt vizsgálja, hogy a bemutatott folyamat és a benyújtott dokumentumok egymással milyen viszonyban vannak, a dokumentáció korhű-e, alátámasztja-e a leírtakat, illetve a leírtak egymásból logikusan következő folyamatot rajzolnak ki.

A cikk soron következő részeiben ezeket a szempontokat foglaljuk össze az egyes határozatok tükrében.

A döntéshozatali szempontok és a rendelkezésre álló információk

Első szempontként érdemes megemlíteni az összegyűjtött információ mennyiségét. A Bizottság elképzelése szerint egy vállalatnak (vállalatcsoportnak) a beruházási helyszín eldöntése kapcsán az alternatív helyszíneket egyforma mértékben fel kell tárnia, azonos információmennyiséggel kell rendelkeznie a helyszínek kapcsán. Így elmondható, hogy különösen a két végső alternatíva esetében az alternatív helyszín akkor lehet hiteles, ha egyforma mennyiségű információ áll a döntéshozók rendelkezésére a vizsgált helyszínekről. A Bizottság

¹⁷ Samsung SDI határozat (65)

¹⁸ Samsung SDI határozat (140)

¹⁹ GKN határozat (122)

általában nem vitatja a rendelkezésre álló információk körét, azaz nem vizsgálja, hogy az adott társaság valamennyi, egy beruházáshoz szükséges információt összegyűjtött-e a helyszínek kapcsán. Azt viszont vizsgálja, hogy amennyiben egy információs halmazt (például politikai stabilitás vagy logisztikai megfontolások) az egyik helyszín esetében feltárt a beruházó, azt megtette-e a másik helyszín esetében is. A Bizottságnak e tekintetben nem feladata az, hogy előírja a vállalatok számára a döntéshozatali szempontok körét; azonban hitelességi kétségeket vethet fel, ha egy alternatív helyszín kapcsán feltűnően kevés információ áll rendelkezésre, míg a végső helyszín esetében számottevően több²⁰.

Az összegyűjtött információkat, pontosabban az információk meglétét és tudomásul vételét a Bizottság akkor tekinti megtörténtnek és hitelesnek, amennyiben azokat dokumentálják is. Fontos megállapítása volt egyik esetben a Bizottságnak, hogy a korábbi tapasztalatok és adott esetben azok szóbeli elmondása nem kellőképpen bizonyító erejű egy eljárás során²¹.

Ebből levonható az a következtetés, hogy a Bizottság minden esetben dokumentált, mégpedig ahogy a RAG maga is fogalmaz, a döntéshozatali eljárás idejében dokumentált információkra támaszkodik.

Alternatív-e az alternatív telephely

Az információk meglétének, rendelkezésre állásának, valamint teljeskörűségének vizsgálatán túl a Bizottság minőségi vizsgálatot is elvégez az alternatív telephelyek valóságára kapcsán. Ennek keretében azt vizsgálja, hogy a beruházás számára az alternatív telephely tényleg egy alternatív beruházási lehetőséget jelentett-e.

A JLR ügyben a Bizottság azt vélelmezte, hogy a bemutatott alternatív telephely valójában egy párhuzamos beruházási tervet szolgált. A Bizottság megállapításai szerint a JLR cégcsoport két beruházást kívánt megvalósítani, és a Szlovákiával szemben bemutatott alternatív telephely nem valós alternatívája volt a támogatandó beruházásnak, hanem a cégcsoport által tervezett másik beruházás²². Ezt a megállapítását a Bizottság elsősorban a korábban említett megvizsgált információk körére is visszavezette, miszerint a cégcsoport döntéshozatala során sokkal több szempontot vizsgáltak meg akkor, amikor a szlovák telephelyet kiválasztották az alternatív telephelyek közül, mint amennyit a mexikói telephely kiválasztása során. Ez alapján elmondható, hogy amennyiben bizonyos jelek arra mutatnak, hogy az alternatív telephelyként bemutatott helyszínen a cégcsoport nem a támogatott beruházást kívánta volna megvalósítani, hanem adott esetben egy másik beruházást tervez vagy tervezett megvalósítani, akkor a két telephely nem képezheti egymás alternatíváját. Ugyanis ebben az esetben a Bizottság arra a következtetésre

²⁰ JLR határozat (179) és (181)

²¹ LG CHEM2 határozat (103)

²² JLR határozat (181)

juthat, hogy a vállalatcsoport a beruházást a támogatott telephelyen a támogatás nélkül is megvalósította volna.

Ugyanúgy fontos része a minőségi vizsgálatnak az, hogy egy vállalat számára világpolitikai, világkereskedelmi szempontból ténylegesen lehetőségként merülhet-e fel bizonyos országban vagy régióban egy stratégiaileg fontos beruházás megvalósítása. A Samsung SDI és az LG CHEM 2 esetekben a Bizottság külön ki is tért erre a szempontra, és kétségét fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a beruházás a magyarországi, illetve lengyelországi telephely helyett egy olyan telephelyen is megvalósulhatott volna, amelynek országa kereskedelmi konfliktusban állt a vállalat anyaországával. Az LG CHEM2 esetében a Bizottság határozatában megjegyzi, hogy nem tartja valószínűnek a kínai alternatív telephely hitelességét annak fényében, hogy a kínai kormányzat meglehetősen ellenségesen viszonyul a dél-koreai bázisú akkumulátorgyártó cégekhez²³. Többek közt hasonló szempont miatt vonta kétségbe a Samsung SDI esetében is azt, hogy a magyarországi beruházás támogatás hiányában Kínában valósult volna meg²⁴. Ez alapján elmondható, hogy a Bizottság vizsgálata során nem csupán a bemutatott szempontokra támaszkodik, hanem azokon túlmenően kiterjeszti a vizsgálati szempontjait elsősorban minőségi megközelítésben. A Bizottság e tekintetben figyelemmel van azon tágabb globális politikai összefüggésekre is, amelyek bizonyos iparágak esetében relevánsak. Hiába tud bemutatni egy vállalat megfelelő dokumentációt egy bizonyos alternatív telephely vizsgálata kapcsán, ha annak az alternatív telephelynek az adott időszakban való gazdasági, gazdaságpolitikai „viselkedése” szembemegy a vállalat tágabban vett érdekeivel.

Szintén az alternatív telephely hitelességét kifogásoló tényező lehet a beruházó meglévő telephelyen tanúsított viselkedése, magatartása. Amennyiben egy vállalat viszonylag rövid időn belül indít több beruházást ugyanazon a telephelyen, amelyek sorozatában nem az első beruházás az, amelyik vonatkozásában a tagállam megindítja a bizottsági bejelentési eljárást, akkor a Bizottság megvizsgálhatja a korábbi beruházás vagy beruházási fázisok önállóságát, önálló életképességét. Amennyiben felmerül a gyanú, hogy egy korábbi beruházás önmagában nem valószínű, hogy megérte volna egy vállalat számára, valamint a piaci folyamatok nem indokolták volna egy adott méretű, jellegű vagy típusú beruházás megvalósítását, a Bizottság kifogásolhatja, hogy mennyire önálló beruházásokról van szó. Vagy épp ellenkezőleg, az adott beruházásokat nem darabolták-e mesterségesen fel, ezáltal lehetővé téve azok támogathatóságát. Ilyen jellegű kifogásai voltak a Bizottságnak a Samsung SDI ügyben, amelyben arra lett figyelmes, hogy a beruházó alig több, mint egy évvel a bejelentés tárgyát képező beruházás előtt kezdett meg egy nagyságrendekkel kisebb beruházást ugyanazon a telephelyen²⁵.

²³ LG CHEM2 határozat (107) és (108) bekezdések.

²⁴ Samsung SDI határozat (137)-(140)

²⁵ Samsung SDI határozat (140)-es pont.

Miért alternatív a telephely?

Minőségi ellenőrzése során a Bizottság azt is feltárja, hogy egy alternatív telephely milyen körülmények között került fel a beruházó úgynevezett térképére, azaz mikor és hogyan jelent meg potenciális beruházási helyszínként.

Ilyenkor a Bizottság számára fontos felmérni azt, hogy a döntéshozatalért, döntéselőkészítésért felelős csapat, részleg a vállalatcsoporton belül milyen folyamaton ment keresztül. Itt fontos megemlíteni a cikkben korábban megnevezett linearitást; vagyis mennyire lehet organikusan belülről jövő megfontolások vagy megfontolások eredményének tekinteni egy-egy alternatív telephely meglétét. A magyarországi GKN beruházása kapcsán a Bizottság azt kifogásolta, hogy az alternatív telephely vizsgálata mikor következett be. Határozatában megjegyzi, hogy az alternatív telephelyet a döntéshozatali eljárás során csak később emelték be, pontosabban emelték be újra a beruházó által vizsgált alternatív telephelyek körébe. A Bizottság álláspontja szerint az alternatív telephely újbóli vizsgálata egy olyan indok miatt történt, amely más, korábban szintén vizsgált és kizárt telephelyek újbóli beemelését is indokolta volna²⁶. Az alternatív telephely újbóli beemelésének egyik indoka a megtérülés javítása volt, azonban a Bizottság feltételezése szerint az alternatív telephely csupán a bizottsági eljárásnak való megfelelést volt hivatott biztosítani²⁷. Ugyanakkor ebben az esetben a Bizottság egy nagyon fontos megállapítást tesz, ugyanis megjegyzi, hogy az a tény, hogy egy alternatív telephely csak azért került a beruházó látókörébe, mert egy potenciális európai bizottsági vizsgálatnak így lehet megfelelni, még nem teszi az adott támogatást összeegyeztethetlenné a belső piaccal. Továbbiakban a Bizottság azt is megjegyzi, hogy ez csak akkor állja meg a helyét, amennyiben az alternatív telephely tényleges alternatívává növi ki magát²⁸. Ezen a ponton pedig visszajutunk a hitelesség korábbi vizsgálati szempontjaihoz, amelyek a dokumentáltság, az információk köre és jellege. Tehát bármennyire is tűnik logikusnak egy telephely beemelése a vizsgálati körbe, ha az a beemelés nem megfelelően indokolt, és az indokoltságát nem megfelelően dokumentálták a beemeléskor, a Bizottság számára nehezen igazolható a telephely valódi alternatív jellege.

A Bizottság kifogásai között általában az is szerepel, hogy nem látja megfelelően bizonyított-nak, miért egy adott telephelyet emeltek be, miért pont az adott telephelyet vizsgálta a cégcsoport. Ezen a ponton szintén érdemes megnézni, hogy a Bizottság milyen módon kifogásolja egy alternatív telephely „térképre” való helyezését. Ha áttekintjük a bizottsági határozatokból felsejlő vizsgálati szempontokat, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy általában valamilyen stratégiai vagy pénzügyi megfontolások vezetnek egy-egy alternatív telephely kiválasztásához. Amit fontos bemutatni, az az, hogy ezek az elvárások, szempontok a beruházó számára egyaránt ténylegesek és lényegiek.

²⁶ GKN határozat (132) és (139)

²⁷ GKN határozat (133)

²⁸ GKN határozat (140)

Példaként érdemes megemlíteni szintén a GKN esetet, melyben a beruházó egy elvárt megtérülésre hivatkozva indította el a későbbi alternatív helyszíneresést. Fontos kiemelni azt a tény, hogy az, hogy egy preferált helyszín mellett eleve egy alternatív helyszínt kerestek, még önmagában nem lenne probléma. Különösen, ha megnézzük azokat a bizottsági határozatokat, amelyek esetében a Bizottság részletes vizsgálati eljárás nélkül hagyta jóvá a támogatást.

Abban az esetben, amikor a Bizottság részletes vizsgálati eljárást indít, és az alternatív telephely kiválasztási módja miatt merül fel kételye az alternatív telephely hitelességében, az általában egy olyan ok miatt merül fel, amely eltér egy „normál” (lineáris) döntéshozatali folyamattól. A GKN esethez visszatérve, a beruházó elmondása szerint az elvárt megtérülés eredeti helyszínén való elmaradása indokolta az alternatív telephely keresését. Ugyanakkor a bizottsági értékelés alapján ez az információ („elvárt megtérülés elmaradása”) nem kapott kellő figyelmet; illetve egyáltalán nem is szerepelt a vállalat releváns dokumentációjában²⁹. A Bizottság véleménye szerint ennek az információnak mindenképp dokumentált, a döntéshozatali felek között megfelelően kommunikált és alátámasztott szempontnak kellett volna lennie, tekintettel arra, hogy egy ilyen szempont egy olyan jelentős döntésre kényszeríti a beruházót, hogy másik telephely után nézzen. A Bizottság kétségeit azzal támasztja alá ebben az esetben, hogy az alternatív helyszín keresését indokló szempont esetében a beruházónak egy másik alternatív helyszínt kellett volna kiválasztania. Konkrétan, azt kérdőjelezi meg a GKN ügyben, hogy a megtérülési időtartamot figyelembe véve a korábban vizsgált, de egyéb okok miatt kizárt helyszínek közül miért Törökországot választották ki. A Bizottság érvelése szerint, ha a vállalatcsoport a korábbi helyszínek közül akart választani egy alternatívát, akkor a megtérülés időtartamát tekintve Törökország helyett (vagy mellett) Romániát és/vagy Bulgáriát kellett volna megvizsgálnia³⁰.

Egy ilyen vagy ehhez hasonló eseménysor, illetve szempontrendszer bemutatása esetén a Bizottság határozataiból kiindulva elvárando, hogy ne csak azt indokolják megfelelően, hogy a vállalat miért keres alternatív telephelyet, hanem azt is, hogy az alternatív telephelyek között miért pont azt választották ki, amelyekkel végül a végső telephelyet összehasonlították. Illetve, miért pont a végső két telephelyet hasonlították össze. Ebből következtetésként levonható, hogy a Bizottság nem csak a helyszíneresés kiinduló szempontjaira kíváncsi, hanem arra is, hogy a kiinduló szempontok alapján mi volt az a következtetés, és megfelelő volt-e az a következtetés, amelynek mentén végül egy helyszínt vagy helyszínek csoportját kiválasztották.

Egyáltalán van alternatív telephely?

Miután megvizsgáltuk, hogy milyen indokok alapján kifogásolja a Bizottság egy helyszín alternatív telephelyként való bemutatását, érdemes figyelmet fordítani arra is, hogy határozataiban azt is kifogásolhatja, hogy egy adott helyszínnek ténylegesen lehetnek-e alternatívái. Ezen kifogási szempontokra a Bizottság általában akkor jut, amikor egy adott helyszín, amelyik általában a végső helyszíne a beruházásoknak, önmagában olyan minőségi komparatív

²⁹ GKN határozat (135)

³⁰ GKN határozat (139)

előnyökkel rendelkezik, amelyek adott esetben akár felülírhatnák a mennyiségi hátrányokat, vagy akár azokat irrelevánssá is tehetik. Az LG CHEM 2 ügy esetében a Bizottság különösen kiemeli, hogy az LG számára egyértelműen előnyösebb egy európai beruházási helyszín tekintetével arra, hogy milyen piaci folyamatok játszódtak le a döntéshozatallal párhuzamosan, vagy éppen a beruházás végső helyszíne sokkal közelebb van a várható vevőkhöz, mint annak kínai alternatívája. Ha figyelembe vesszük, hogy nagyon ritka esetben kompenzálja egy-egy támogatás a teljes NPV különbséget, sőt általában csak részben kompenzálja³¹, akkor még inkább felmerül az a kérdés, hogy a pénzügyi szempontokat nem tudják-e abszolút módon felülmúlni a minőségi szempontok.

Megtérül a beruházás a végső helyszínen?

A Bizottság vizsgálata során a döntéshozatalt döntően befolyásoló szempontok és információk közül érdemes kiemelni pénzügyi megtérülést is. Bár legtöbb esetben a Bizottság elmondása szerint ezt akkor tudja megfelelően igazolni, ha igazolják az ösztönző hatást is; olykor maga az ösztönző hatás igazolásához is meg kell vizsgálni a pénzügyi megtérülés (NPV) számításokat. Amennyiben a beruházás megtérülési számítását valamilyen szempont kiemelten és döntően meghatározza, azt a Bizottság mindenképp megpróbálja alaposan körbejárni. Ebből következően fontos bizonyítani, hogy a vállalat számára a pénzügyi megtérülésben döntő szerepet játszó szempontok, illetve információk a döntés pillanatában teljeskörűen rendelkezésre álltak. Ebben az esetben is újra lehet hangsúlyozni, hogy egy-egy vélelmezett, nem dokumentált szempontra, információra való támaszkodás a Bizottság szemében hiteltelennek bizonyul, és azt eredményezheti, hogy a Bizottság szerint az érintett telephely nem volt megfelelő és tényleges alternatív telephelye a beruházásnak.

Példaként erre a szempontra ismét az LG CHEM 2 ügyet lehetne felhozni, amelyben döntő hatása volt az NPV számításnak a Kínában vélelmezetten elérhető támogatásnak. Ugyanakkor a támogatás megléte nem volt kellőképpen dokumentálva, azaz nem állt írásbeli bizonyíték a vállalatcsoport rendelkezésére, hogy a kínai támogatás lehetősége ténylegesen fennáll. Emiatt a Bizottság megkérdőjelezte, hogy egy ilyen volumenű beruházás megfelelő helyszínének eldöntésében egy olyan információ játszhatott döntő szerepet, amely információ meglétében nem lehetett biztos a beruházó vállalat³². Ha megvizsgáljuk az LG CHEM 2 ügyben az NPV számításokat, a Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy a Kínában vélelmezetten elérhető támogatási összeg nélkül a lengyelországi helyszín sokkal jövedelmezőbb lett volna a beruházó számára³³. Ezen két szempontot figyelembe véve egyrészt a Bizottság levezeti, hogy a kínai

³¹ Medgyesi Ádám: Nagyberuházási Projektek Támogatása A 2014-2021-es Időszakban; Állami Támogatások Joga 36 (2022/6) 19–35

³² LG CHEM2 határozat (101) és (103)

³³ LG CHEM2 határozat (105)

helyszín a támogatási dokumentáció hiányában nem lehetett egy megfelelő alternatív helyszín, másrészt a lengyel helyszín pénzügyi szempontból sokkal jövedelmezőbb volt.

A pénzügyi szempontok esetében fontos megemlíteni azt is, hogy a Bizottság a dokumentumok és a bemutatott információk hitelességének vizsgálata során szintén minőségi ellenőrzést végez a beruházó viselkedésével kapcsolatban. Amennyiben a beruházó az alternatív helyszín vagy akár a végső helyszín melletti döntés szempontjából, vagy szempontjaiból egyet kiemel, akkor a Bizottság megvizsgálhatja, hogy azt a kiemelt szempontot mennyire követte, illetve tartotta be következetesen a beruházó³⁴. Ugyanis egy-egy lényeges vizsgálati szempont kiemelése még nem jelenti azt a Bizottság szemében, hogy annak megfelelően viselkedik a beruházó. Példaként a Bizottság által a Samsung SDI ügyben kifogásolt úgynevezett „local sourcing policy” szempontot lehet felhozni. A Bizottság szerint azt az elvet, amelyet a „local sourcing policy”-ban fogalmaztak meg, miszerint a beruházás helyszínéhez lehető legközelebbi beszerzési lehetőségekből kell beszerezni a beruházás üzemeltetéséhez és működtetéséhez szükséges eszközöket és anyagokat, a beruházó nem tartotta be következetesen. Pontosabban a beruházó nem tudta bizonyítani, hogy ezt a belső szabályzatát az adott beruházás esetében be is tartja, sőt korábbi beruházása során alkalmazott beszerzései ennek a belső politikának ellentmondtak³⁵.

A Bizottság ebben az ügyben olyannyira kétségbe vonta az említett elv alkalmazását, hogy egy alternatív számítást is végzett, amely a feltárt tényleges gyakorlatra alapult. Ennek alapján a végső (magyarországi) telephely jelentősen jobb megtérülést mutatott még támogatás nélkül is, mint a kínai alternatívája³⁶. A Bizottság erre támaszkodva vonta elsődlegesen kétségbe a kínai alternatíva hitelességét.

Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni a Bizottságnak azon vizsgálati pontját sem, amelyben a helyi beszerzés elmaradásának körülményeit vizsgálta. Ez a vizsgálati elem a tekintetben lényeges, hogy a Bizottság számára egy-egy belső politika be nem tartása nem vezet automatikusan a bemutatott döntéshozatali folyamat hitelességének megkérdőjelezéséhez, amennyiben az racionális szempontok alapján levezethető.

Továbbá, a döntéshozatali folyamat során történő prezentáció következtetlensége sem feltétlenül vezet a teljes NPV számítás hitelességének megkérdőjelezéséhez. Példaként felhozható az LG CHEM 1-es eset, amelyben a Bizottság számos ellentmondást tárt fel a bemutatott NPV kalkulációban, különösen azok vállalatcsoporton belüli prezentációiban³⁷. Végso soron azonban a Bizottság az eltérések érvelését elfogadta, és az LG CHEM 1-es esetben részletes vizsgálati eljárás nélkül hozott pozitív döntést.

³⁴ Samsung SDI határozat (128)-(129)

³⁵ Samsung SDI határozat (130)

³⁶ Samsung SDI határozat (133)-(134)

³⁷ SA.47662 ügyben hozott határozat (90) és (91)

Ki hozhatja meg a döntést?

A döntés körülményeinek, megalapozottságának vizsgálatán túl a hitelességi ellenőrzés részét képezi az is, hogy a beruházási döntést meghozó testület ténylegesen jogosult-e az adott döntést meghozni. Ez különösen akkor merülhet fel kérdésként, amikor nagyon diverzifikált, rendkívül nagy cégcsoport valósítja meg a beruházást. Ebben az esetben előfordulhat, hogy nem a cégcsoport központjában hoznak meg egy-egy beruházási döntést, hanem akár egy adott divízió vagy régió vezetőségének szintjén. Tovább bonyolíthatja a képet az az eset, amikor egy cégcsoport többségi tulajdonosa egy pénzügyi befektető. A pénzügyi befektetők esetében jellemző, hogy az általuk tulajdonolt cégek napi működésébe ritkán, vagy csak minimális mértékben szólnak bele. Ugyanakkor ez nem mondható el általános elvként vagy szabályként; azaz mindegyik vállalatcsoport saját maga szabályozza, hogy egy beruházási döntést mely testület jogosult meghozni.

Ennek a vizsgálatára tért ki a Bizottság a GKN ügy esetében, ahol a GKN autóipari csoport tulajdonosa a Melrose pénzügyi befektetési csoport volt. A vizsgálat során azzal kapcsolatban emelt a Bizottság kifogást, hogy a GKN vezetősége hozhatott-e döntést a beruházás kapcsán, vagy nem. A kifogásemelés egyik oka az időbeliség volt. Elsőként a Melrose vezetősége hozott döntést a beruházás tárgyában, melyben jóváhagyta a beruházás költségvetését, és a tervezési dokumentációban helyszíneként Magyarország szerepel. Ugyanakkor a helyszínvizsgálat lefolytatását követően a GKN vezetősége is hozott egy döntést arról, hogy a beruházás Magyarországon valósul meg Törökország helyett. A Bizottság véleménye szerint az a tény, hogy a Melrose vezetősége kvázi felettes szerve a GKN vezetőségének, továbbá döntésében már megnevezte Magyarországot, eldöntötte tette a beruházási helyszínt, jóval a GKN vezetőségének döntése előtt. Következésképp a Bizottság kétségbe vonta a GKN vezetőségének jogkörét a beruházási helyszín eldöntése kapcsán, ezáltal a GKN szintű döntést megelőző teljes folyamat szükségességét, és ezáltal hitelességét is³⁸.

Az eljárásindítás további okai

A jelen cikkben tárgyalt négy beruházás mindegyikében a részletes vizsgálati eljárás elindításának oka elsődlegesen az ösztönző hatás meglétének (vagy közvetett módon a támogatás arányosságának) kifogásolására vezethető vissza. Azonban fontos megemlíteni, hogy a Bizottság a részletes vizsgálati eljárás elindításának okaként három esetben a negatív hatások fennállását is megjelöli³⁹.

³⁸ GKN határozat (128) és (137)

³⁹ A JLR ügyben az eljárásindítás további oka egy feltételezett tiltott állami támogatás volt, amelyet a szlovákiai beruházás az ipari park fejlesztésének formájában kapott meg. Azonban jelen cikk annak körülményeit nem tárgyalja, ugyanis a Bizottság azon kifogásai nem tartoznak a RAG hatálya alá.

A Samsung SDI esetében a relokációs tilalomnak⁴⁰ való megfelelés elmulasztását is megnevezte a Bizottság azon indokok között, amelyek miatt a részletes eljárást elindították. A Bizottság egy újságcikkre hivatkozva mutatott rá a feltételezett relokációra, mely szerint a Samsung SDI csoportszinten átszervezi európai tevékenységét, és ennek keretében a gödi gyárral azonos NACE kód alá eső osztrák gyárban 100 fős leépítést hajt végre a cégcsoport⁴¹. Fontos megjegyezni, hogy a relokációs tilalomnak való nem megfelelés még önmagában nem ok a részletes eljárás elindítására, csupán a támogatás Bizottságnak történő bejelentési kötelezettségét vonja maga után. A RAG alapján nem kompenzálható negatív hatásnak számít az, ha a támogatás és a relokáció között ok-okozati összefüggés áll fenn. A Samsung SDI ügyben a Bizottság megjegyzi, hogy a kapott információk alapján nem tudja megfelelően kizárni a közvetett ok-okozatosságot, így a potenciális relokáció is indoka volt a részletes vizsgálati eljárás elindításának.

A másik eset, melyben a Bizottság a negatív hatások, konkrétan a kohézióellenes hatás meglétét is megjelölte a részletes vizsgálat okai között, a JLR ügy volt. Ebben az ügyben a Bizottság, ahogy jelen cikkben korábban is említésre került, kifogásolta a mexikói alternatív telephely hitelességét. A Bizottság kitért arra, hogy amennyiben nem Mexikó a tényleges alternatív telephely, akkor a szlovákiai beruházás alternatív telephelye a benyújtott dokumentumok alapján a lengyelországi Jawor település, amely a nyitrai helyszínnel azonos támogatási intenzitással rendelkezik⁴². A RAG alapján nem támogatható egy olyan beruházás, amely esetében a végső beruházási helyszín alternatív telephelye egy olyan helyszín, amely azonos vagy magasabb támogatási intenzitással rendelkezik. Ennek oka, hogy ebben az esetben a támogatás nem a leginkább fejletlen régiók felzárkóztatásához járul hozzá, hanem ellenkezőleg, azoktól vonja el a felzárkóztatást elősegítő beruházásokat.

⁴⁰ A 651/2014/EU (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló bizottsági rendelet (csoportmentességi rendelet) értelmében nem részesülhet regionális beruházási támogatásban egy olyan beruházás, amely helyszínére a beruházó vállalat(csoport) relokációt (áttelepítést) hajtott végre a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző két évben, a beruházás folyamán vagy az azt követő két évben. Amennyiben az adott beruházást a tagállam mégis támogatásban szeretné részesíteni, akkor ahhoz – a támogatási összeg mértékétől függetlenül – bizottsági jóváhagyás szükséges. Ez esetben is a Bizottság a RAG alapján jár el. Ennek megfelelően a támogatás nem hagyható jóvá, ha a relokáció és a támogatás között (akár közvetlen, akár közvetett) ok-okozati összefüggés áll fenn. A bizottsági rendelet az áttelepítést is definiálja a 2. cikk 61a. pontjában a következők szerint: egy azonos vagy hasonló tevékenységnek vagy annak egy részének áthelyezése az EGT-megállapodás egyik szerződő felének területén található létesítményből (eredeti létesítmény) az EGT-megállapodás egy másik szerződő felének területén található azon létesítménybe, ahol a támogatott beruházásra sor kerül (támogatott létesítmény). Áthelyezés akkor valósul meg, ha az eredeti és a támogatott létesítményben előállított termék vagy nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégíti ki, valamint a kedvezményezett valamely az EGT-n belüli eredeti létesítményében folytatott azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg.

⁴¹ Samsung SDI határozat (179)

⁴² JLR határozat (203) és (205)

A harmadik példa a további eljárásindító okok körére részben az arányossághoz kapcsolódik, mégpedig a maximális támogatási intenzitás túllépése. Elsőre ez egy meglepő szempontnak tűnhet, ugyanis a támogatás bejelentése során pontosan meg kell jelölni a bejelentés tárgyát képező támogatás összegét, ráadásul annak tervezett ütemezését is. Továbbá, általános elv, hogy a támogatás nem haladhatja meg vagy a beruházási érték és a maximális regionális intenzitás alapján számított támogatási összeget, vagy a (Scenario 2 esetében) az alternatív telephely megtérülési előnyét kompenzáló támogatási összeget. Vagyis a kettő közül a kisebbik lehet a maximális támogatási összeg. Az LG CHEM2 esetében ezt a szempontot mégis problémásnak tartotta a Bizottság. Az LG a bejelentett támogatás keretében négy különböző támogatási eszközből⁴³ részesült volna, ami a beruházás méretére való tekintettel magával vonja mind az „egyetlen beruházási projekt”, mind a támogatáshalmaz speciális feltételeinek betartását. A határozat alapján a Bizottság nem látta biztosítottak, hogy a lengyel hatóságok minden esetben hitelt érdemlően meg tudnak győződni ezen elvek betartásáról, és így megfelelően el lehet kerülni a támogatás túligénylését, azaz jogosulatlan támogatás felhasználását⁴⁴.

Miért jelent problémát egy részletes vizsgálati eljárás?

Egy részletes vizsgálati eljárás során a Bizottság feladata, hogy elsősorban részletesebben feltárja a támogatás megfelelőségének körülményeit, mind az ösztönző hatás, mind az arányosság, mind a potenciálisan meglévő negatív hatások szempontjából. Ezen kívül a Bizottság a részletes eljárást indító határozatában megosztja a támogatás összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétélyeit, és felszólítja az érdekelt harmadik feleket arra, hogy észrevételeket tegyenek a támogatás kapcsán, illetve az eljárásindító határozatban foglaltakkal kapcsolatban. A harmadik felek hozzászólásai, megjegyzései kapcsán fontos megjegyezni, hogy regionális beruházási támogatások esetén a 2014-et követő eljárásokban még nem fordult elő, hogy egy-egy versenytárs vagy a támogatás odaítélésében nem érdekelt fél tett volna észrevételeket. A Samsung SDI ügy esetében a részletes vizsgálati eljárás során az eljárásindító határozatban tett megállapításokkal kapcsolatban a magyarországi Samsung SDI koreai anyavállalata, illetve a koreai kormány tettek észrevételeket.

Jogi szempontból nézve az eljárási rendelet a Bizottságnak rendkívül széles jogköröket biztosít egy részletes vizsgálati eljárás megindítása során. A Bizottság élhet az úgynevezett „information inquiry” jogkörével⁴⁵, melynek keretében az általa érintettnek megítélt piaci szereplőket felszólíthatja olyan információk átadására, amelyek a Bizottság megítélése szerint fontosak és

⁴³ Az LG számára nyújtott támogatási eszközök között szerepelt (i) vissza nem térítendő támogatás, (ii) kedvezményes árú telek és a hozzá kapcsolódó infrastruktúra, (iii) társaságiadó-kedvezmény és (iv) ingatlanadó-kedvezmény.

⁴⁴ LG CHEM2 határozat (129)

⁴⁵ A Tanács (EU) 2015/1589 Rendelete 25. cikk

lényegesek a támogatás összeegyeztethetőségének nyilvánítása során. Ezen a ponton is fontos megjegyezni, hogy ezzel a jogkörével az Európai Bizottság regionális beruházási támogatások során egyelőre még nem élt.

A jogi körülményeken túlmenően a vállalatok számára egy olyan európai bizottsági határozat, amely kimondja, hogy bizonyos körülményeket egy vállalat nem tud megfelelően bizonyítani, mindenképp negatív publicitást vet az adott vállalatra, illetve a vállalatcsoportra.

A jogi és publicitási hatásokon túlmenően a részletes vizsgálati eljárás kiszámíthatatlan hossza is egy negatívum az érintett vállalat számára. Bár az eljárási rendelet szerint a Bizottságnak törekednie kell a részletes vizsgálati eljárás 18 hónapon belül történő lefolytatására⁴⁶, ez a határidő nem kötelező.

Összefoglalás

Az Európai Bizottság regionális beruházási támogatásokkal kapcsolatos részletes vizsgálati eljárásai jól mutatják, mennyire összetett és kiszámíthatatlan lehet egy ilyen engedélyezési folyamat a vállalatok számára. Az elemzett négy eset rávilágít arra, hogy a Bizottság szigorú szempontrendszerrel érvényesít annak érdekében, hogy csak azok a beruházások részesüljenek támogatásban, amelyek ténylegesen és hitelt érdemlően megfelelnek a RAG által támasztott elvárásoknak.

Összességében elmondható, hogy a Bizottság fő kifogásolási szempontja a hitelesség. Egy benyújtott dokumentációnak hitelesen vissza kell követnie és igazolnia kell a bejelentés során leírt „történetet”. A határozatokból kiderül, hogy a Bizottság rendkívül szkeptikusan áll hozzá a bejelentésekhez, és rengeteg szempontból tárja fel a beruházási döntéshez vezető körülményeket, információkat és pénzügyi elemzéseket.

Egy bizottsági eljárás során bármennyire logikus, magától értetődő vagy meggyőző egy-egy leírt döntéshozatali eljárás, ha a Bizottság ezt nem látja visszaigazoltnak a benyújtott dokumentációban, a beruházó viselkedésében, vagy akár nem tartja logikusnak a világgazdasági folyamatok tükrében, könnyen előfordulhat, hogy részletes vizsgálatot indít.

A részletes vizsgálat pedig általánosan a bizonytalan hossza és kimenetele mellett reputációs kockázatot is hordozhat a beruházó vállalat számára. Bár a végén akár pozitív bizottsági határozat is születhet, a vállalatok számára ez inkább elkerülendő forgatókönyv.

⁴⁶ A Tanács (EU) 2015/1589 Rendelete 9. cikk 6. pont

MEDDIG MEHETNEK EL A NEMZETI BÍRÓSÁGOK A JÓVÁHAGYOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ELLENŐRZÉSÉBEN?

DR. FEDOR Tamara¹

Tárgyszavak: állami támogatás, előzetes döntéshozatal, nemzeti bíróság, belső piaccal való összeegyeztethetőség

A nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy valamely intézkedés állami támogatást valósít-e meg, valamint azt is vizsgálhatják, hogy a nemzeti hatóságok helyesen alkalmazták-e az uniós szabályokat. Emellett ellenőrizhetik azt is, hogy a már jóváhagyott támogatási programok megfelelnek-e az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által meghatározott feltételeknek. Azt azonban, hogy egy állami támogatás összhangban van-e az uniós belső piac szabályaival, kizárólag a Bizottság döntheti el, ebben a kérdésben a nemzeti bíróságoknak nincs hatásköre.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) egy olasz előzetes döntéshozatali eljárásban² rögzítette, hogy ha a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság döntene arról, hogy a támogatást jóváhagyott program keretében helyesen nyújtották-e, akkor ezzel valójában az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét is értékelné. Ez azt jelenti, hogy beavatkozik a Bizottság kizárólagos hatáskörébe. A Bíróság indokolása szerint a nemzeti bíróságoknak az ügyben olyan elemeket kellett volna mérlegelniük, amelyek „elválaszthatatlanul” kapcsolódnak magához a támogatási intézkedéshez, ezzel pedig túllépnének saját hatáskörükön³.

Állami támogatások ellenőrzésének rendszere

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése határozza meg az állami támogatás fogalmát, amely szerint: „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

¹ A szerző az Európai Unió Ügyek Minisztériumán belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² C-514/23. sz. ügy

³ Az ügy összefoglalását lásd: Phedon Nicolaides The Limits of the Competence of National Courts to Review the Implementation of Approved Aid Schemes 2. bekezdés https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-limits-of-the-competence-of-national-courts-to-review-the-implementation-of-approved-aid-schemes/#_ftnref1

bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” Az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése értelmében pedig „A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. A Bizottság javaslatot tesz a tagállamoknak a belső piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára.”

A 108. cikk (2) pontja előírja, hogy amennyiben a Bizottság azt állapítja meg, hogy egy állami vagy állami forrásból nyújtott támogatás nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy az ilyen támogatásokat visszaélészerűen használják fel, az érintett tagállam köteles a támogatást megszüntetni vagy módosítani. Amennyiben ez a tagállam nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, a Bizottság vagy bármely érdekelt fél az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: Közlemény)⁴ rögzíti, hogy az állami támogatás általános tilalma az állami támogatásokat magukba foglaló beavatkozások előzetes és utólagos ellenőrzésének kettős rendszerére támaszkodik. A Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk szerint a létező támogatás valamennyi rendszerét folyamatosan vizsgálnia kell, illetve az újabb támogatások nyújtására vagy már meglévő támogatások módosítására vonatkozó tagállami terveket is értékelnie kell. A tagállamoknak együtt kell működniük annak érdekében, hogy a Bizottság hatékonyan hajtsa végre a feladatát⁵. Ez azt jelenti, hogy minden fontos információt meg kell adniuk, valamint kötelesek bejelenteni az állami támogatási intézkedéseket. Fontos kiemelni, hogy ameddig a Bizottság nem végzi el a belső piaccal való összeegyeztethetőség ellenőrzését, addig a tagállamok nem nyújthatnak állami támogatást. Ebből az következik, hogy a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik annak értékelése, hogy egy támogatási intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal, míg a nemzeti bíróságok feladata azon egyének jogainak védelme, akiket az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének esetleges megsértése érint⁶.

A Bizottság az összeegyeztethetőségi értékelést két lépésben gyakorolja. Először megvizsgálja, hogy az adott intézkedés valóban állami támogatásnak minősül-e az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, majd pedig azt, hogy ez az intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal. Az első lépés mind a nemzeti bíróságok, mind a Bizottság közös hatásköre, a második lépés pedig már csak a Bizottság kizárólagos felelősségi körébe tartozik. Az összeegyeztethetőség értékelését határozatba kell foglalni, ennek felülvizsgálatát az uniós bíróságok végzik⁷. Egy intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét a Bizottság vagy előzetes vizsgálattal (ha nincs kétsége a belső piaccal való összeegyeztethetőség kapcsán) vagy hivatalos vizsgálattal (ha kétsége merül fel az összeegyeztethetőség kapcsán az előzetes vizsgálat során) állapítja

⁴ 2021/C 305/01

⁵ Lásd a Közlemény (8) pontját.

⁶ A Közlemény 9-10. pontjai

⁷ A Közlemény (34) pontja.

meg. A Bizottság által jóváhagyott határozatok kötelező erejűek a tagállami bíróságokra nézve, és a tagállami bíróságoknak tekintettel kell lenniük a támogatás meglétére vonatkozó bizottsági értékelésre.

A nemzeti bíróságok szerepe

Az Unió – különösen a belső piac védelme érdekében – korlátozza a tagállamok lehetőségét arra vonatkozóan, hogy olyan támogatásokat nyújtsanak, amelyek torzítják az Unión belüli versenyt. Az állami támogatások ellenőrzése kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozik. Főszabály szerint a tagállamok minden támogatási intézkedést bejelentenek a Bizottságnak, és a tervezett támogatást csak annak jóváhagyását követően vezethetik be. Ha a Bizottság tudomást szerez egy intézkedésről, amely sértheti az uniós versenyjog szabályait, vizsgálatot indít. Amennyiben megállapítja, hogy az intézkedés az uniós jog által tiltott állami támogatásnak minősül, a támogatás kedvezményezettjeivel visszatérítteti a jogellenes támogatást. Abban az esetben, ha a tagállam ezzel nem ért egyet, az Európai Unió Bíróságához fordulhat⁸.

A Bíróság joggyakorlata alapján az állami támogatás fogalmának értelmezésére nem csak a Bizottság, hanem a nemzeti bíróságok is jogosultak. Kikérhetik a Bizottság véleményét, valamint a Bírósághoz is fordulhatnak előzetes döntéshozatal céljából, ha nem biztosak az értelmezésben⁹.

A nemzeti bíróságok feladata, hogy hatékony jogvédelmet biztosítsanak harmadik felek számára. Az állami támogatások ellenőrzési rendszerén belül jelentős szerepük van akkor, amikor a támogatás jogszerűsége kérdéses, és nem áll rendelkezésre a Bizottság végleges határozata az intézkedés összeegyeztethetőségére vonatkozóan¹⁰.

A tagállami bíróságoknak tartózkodniuk kell attól, hogy olyan határozatot hozzanak, ami ellentétben áll a Bizottság határozatával, ezért kötelesek tiszteletben tartani a Bizottság álláspontját az állami támogatás fennállásának megítélésében. Nem rendelkeznek hatáskörrel a Bizottság határozatainak érvénytelenítésére. Ilyen hatáskör kizárólag az uniós bíróságokat illeti meg. Hatáskörük csak arra terjed ki, hogy megállapítsák, hogy az állami támogatás nyújtására az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerint került-e sor, ezzel értékelve a támogatás összeegyeztethetőségét és az ugyanezen intézkedéssel kapcsolatban már esetlegesen létező bizottsági határozatokat.

⁸ Széles Krisztina: A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában (Európai Jog: Az Európai Jogakadémia folyóirata 2021/2., 5-11. oldal)

⁹ Széles i.m. 5-11. oldal

¹⁰ A Közlemény 42. pontja

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

A fent említett olaszországi eset a Tiberis Holding Srl (a továbbiakban: Tiberis) és az olasz energiaszolgáltatások kezelője (a továbbiakban: GSE), az olasz gazdaságfejlesztési minisztérium, valamint az olasz környezetvédelmi és energiabiztonsági minisztérium közötti, Olaszország azon állami támogatási rendszerének egyik speciális rendelkezését érinti, amely a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatását célzó állami támogatási program végrehajtásának szabályára vonatkozik¹¹.

A Tiberis egy olaszországi székhelyű társaság, amely leginkább vízerőművek üzemeltetéséről ismert. A cég egy ilyen erőművet üzemeltetett a Tevere folyón, amihez 2017 és 2021 között több mint 4 millió euró támogatást kapott az olasz energiaszolgáltatások kezelőjétől. Ezt a támogatást egy olyan program keretében nyújtották, amelyet az Európai Bizottság 2016-ban az SA.43756 határozatával hagyott jóvá. Ennek a programnak az volt a célja, hogy a megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelést ösztönözze. Az intézkedés hozzájárul ahhoz, hogy Olaszország teljesítse az uniós megújulóenergiái célkitűzéseket. A program a napenergiát (fotovoltatikus-PV) kivéve minden energiaforrás számára nyitva áll. Az olasz hatóságok szerint az önfogyasztásra termelő PV-berendezések már állami támogatás nélkül is életképesek, mivel az elmúlt években jelentős mértékű beruházás történt állami támogatás nélkül, ezért Olaszország úgy ítélte meg, hogy a bejelentett program keretében a PV-technológia elterjesztéséhez nincs szükség állami támogatásra¹². A Bizottság a programot összeegyeztethetőnek találta a környezetvédelemre és az energiára vonatkozó 2014-2020-as állami támogatásokról szóló iránymutatásokkal (EEAG)¹³. A GSE azonban 2022-ben több alkalommal is felszólította a Tiberist, hogy térítse vissza azon támogatások egy részét – 1,2 millió eurót – amelyeket a megújuló, a fotovoltatikus napenergiától eltérő energiaforrásokból származó villamos energia termelésére ösztönző program jogcímén kapott¹⁴. A Tiberis vitatta az olasz végrehajtási szabály EU joggal való összeegyeztethetőségét.

A társaság ezek után Lazio tartomány közigazgatási bíróságához fordult a támogatás visszafizetése iránti kérelmek, valamint az azok alapjául szolgáló szerződéses és rendeleti rendelkezések megsemmisítése iránt. A cég a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv¹⁵, valamint az (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv¹⁶ megsértésére hivatkozott, amelyek előírják, hogy a tagállamok – bizonyos elvek betartása mellett – többek

¹¹ C-514/23. sz. ügy 2. pontja

¹² SA.43756 sz. határozat 2. pontja

¹³ https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-limits-of-the-competence-of-national-courts-to-review-the-implementation-of-approved-aid-schemes/#_ftnref1 5. bekezdés

¹⁴ C-514/23. sz. ügy

¹⁵ 2009/28/EK irányelv a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről (HL 2009. L 140., 16. o.)

¹⁶ (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról (HL 2018. L 328., 82. o.)

között támogatási rendszereket alkalmazhatnak a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiatermelésre vonatkozó célkitűzéseik érdekében.

A 2009/28-as irányelv fogalommeghatározások című cikke szerint a „támogatási rendszer” *„egy tagállam vagy tagállamok egy csoportja által alkalmazott olyan eszköz, rendszer vagy mechanizmus, amely a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználására ösztönöz ezen energia költségének csökkentésével, az eladási ár emelésével, vagy a megújuló energiaforrásokból előállított energia megvásárolt mennyiségének – a megújuló energiával kapcsolatos kötelezettség bevezetése révén vagy egyéb módon való – növelésével.”*¹⁷

Mivel az olasz közigazgatási bíróság a keresetet megalapozatlannak tartotta, a Tiberis fellebbezést nyújtott be az olasz államtanácshoz. Érveinek alátámasztására újból a már említett két irányelvre hivatkozott. Az államtanács úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából kérdést intéz a Bíróság elé. Azt fontos megjegyezni, hogy az EUB két esetben rendelkezik hatáskörrel előzetes döntés meghozatalára: a Szerződések értelmezése, valamint az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése.

Ahelyett, hogy a kérdésre adott volna pontos választ, a Bíróság a kérelem elfogadhatóságát vizsgálta. Ennek az volt az oka, hogyha a kérelem elfogadható lenne, az az SA.43756 határozattal engedélyezett támogatás lényeges megváltoztatásához vezetne, ami azt jelentené, hogy a bíróság - jelen esetben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet benyújtó olasz államtanács – új támogatást nyújtana, amit sem a Bizottságnak nem jelentettek be, sem pedig az nem engedélyezett. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy *„A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”*¹⁸

A Bíróság megjegyezte azt is, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatására vonatkozó rendszer az EUMSZ 107. cikkének értelmében állami támogatásnak minősül, és amelyet az illetékes olasz hatóságok bejelentettek a Bizottságnak, és amely az SA.43756 számú határozat tárgyát képezi. Ebben a határozatban a Bizottság úgy döntött, hogy nem emel kifogást a támogatási programmal szemben, mivel az az EUMSZ 107.cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal. Az ügyben tehát azt kell megvizsgálni, hogy egy gazdasági szereplő – aki egy megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiát támogató állami program kedvezményezettje – jogosult-e a nemzeti bíróság előtt vitatni a program végrehajtásának egyes részletszabályait, hogyha az érintett támogatási program már a Bizottság olyan határozatának tárgyát képezte, amely megállapította annak összeegyeztethetőségét a belső piaccal. A kérdés, hogy a nemzeti bíróság értékelheti-e az ilyen

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve 2. cikk k) pont

¹⁸ EUMSZ 108.cikk (3) bekezdés

kereseteket a 2009/28/EK irányelv 3. cikkére, valamint az (EU) 2018/2001 irányelv 4. cikkére figyelemmel, amelyekre az említett gazdasági szereplő hivatkozik, és amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés alapját képezik¹⁹.

A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az EUMSZ által az állami támogatások ellenőrzésére létrehozott rendszerben a nemzeti bíróságok és a Bizottság kiegészítő, de egymástól mégis elkülönülő szerepeket töltenek be. Ugyanis a nemzeti bíróságok elsősorban a Bizottság határozatának meghozataláig a jogalanyok jogainak védelmét biztosítják az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt tilalom állami hatóságok általi esetleges megsértése esetén²⁰. Az olyan állami támogatás, amely önmagában vagy bizonyos jellemzői miatt sérti az uniós jog rendelkezéseit vagy általános elveit, nem nyilvánítható összeegyeztethetőnek a belső piaccal. Azonban a Bíróság ítélete szerint, ha a támogatási intézkedés vagy a támogatási program bizonyos jellemzői oly mértékben elválaszthatatlanul kapcsolódnak a támogatás vagy a program céljához, illetve működéséhez, hogy azokat külön nem lehet értékelni, akkor azok hatását – a támogatás vagy a program egészének összeegyeztethetőségét vagy összeegyeztethetetlenségét – szükség-szerűen az EUMSZ 108. cikkben előírt eljárás keretében kell vizsgálni. Következtetésképpen ezek értékelése nem tartozik a nemzeti bíróságok feladatkörébe. A tagállami bíróságok kötelesek minden szükséges intézkedést meghozni az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítésének érdekében, és tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek elérését, ahogy azt az Európai Unióról Szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdése írja elő.

Jelen ügyben a jóváhagyott támogatási program szerint a támogatás összege a villamos energia tényleges áráról függött. Amennyiben ez az ár egy referenciaár alá esett (amit úgy számoltak ki, hogy az fedezze a villamosenergia-termelők költségeit és biztosítson számukra ésszerű nyereséget), a termelők támogatást kaptak. Azonban, ha az ár a referenciaár fölé emelkedett, a termelőknek vissza kellett fizetni a különbözetet. Ezért nevezte az ítélet ezt a rendszert „negatív ösztönző mechanizmusnak”²¹.

A Bíróság rendelkezésére álló iratok alapján megállapítható, hogy az alapügyben vitatott negatív ösztönző mechanizmus az SA.43756. számú határozatban szereplő támogatási program működési részletszabályát képezi, amit a tárgyaláson folytatott viták is megerősítettek²². A határozat egyes bekezdéseiből²³ kitűnik, hogy a vitatott negatív ösztönző mechanizmus az, amely meghatározza azon támogatás mértékét, amelyet egyedileg nyújtanak azoknak a gazdasági szereplőknek, akik a szóban forgó támogatási program keretében a nyilvántartásba vételük alapján

¹⁹ C-514/23. sz. ügy 38. pontja

²⁰ C-514/23. sz. ügy 39. pontja

²¹ https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-limits-of-the-competence-of-national-courts-to-review-the-implementation-of-approved-aid-schemes/#_ftnref1

²² C-514/23 sz. ügy 44. pontja

²³ SA.43756 sz. határozat 44., 47., 48., 50. és 51. preambulumbekkezdés

jogosulttá válnak²⁴. Így ez a mechanizmus tette lehetővé a Bizottság számára, hogy pontosan a nyilvántartásba vett projektek esetében arra a következtetésre jusson, hogy az állami támogatási program megfelel az arányosság feltételének. Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően ez a részletszabály, amely elválaszthatatlanul összefügg az érintett támogatási program működésével, nem értékelhető attól függetlenül. Ugyanebből a gyakorlatból az is következik, hogy a Bizottság nem nyilváníthatta volna az SA.43756 számú határozat tárgyát képező állami támogatási programot az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek anélkül, hogy előzetesen meggyőződött volna arról, hogy ez a támogatási program az uniós jog más rendelkezéseit vagy általános elveit nem sérti. Ebből elsősorban az következik, hogy ha egy nemzeti bíróság – az említett támogatási program végrehajtása keretében – felülvizsgálhatná a negatív ösztönző mechanizmus jogszerűségét a 2009/28/EK irányelv 3. cikkének fényében, az tulajdonképpen azt jelentené, hogy e bíróság a saját értékelését a Bizottság által elfogadott határozatában foglalt értékelés helyébe léptethetné, és ezáltal beleavatkozna a Bizottság azon kizárólagos jogkörébe, amelyek az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára vonatkoznak, illetve megsértené az uniós intézményekkel való lojális együttműködés kötelezettségét²⁵.

A másik ok, amiért a nemzeti bíróság nem vizsgálhatta az ösztönző mechanizmust, az az, hogy ezt a támogatási programot a Bizottság engedélyezte, tehát az a létező támogatás fogalma alá tartozik. Az EUMSZ 108. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság a tagállamokkal együtt folyamatosan ellenőrzi a tagállamokban létező támogatási programokat. E vizsgálat eredményeként a Bizottság javaslatot tehet az érintett tagállamnak olyan intézkedés megtételére, amelyeket a belső piac fokozatos fejlődése vagy működésének biztosítása indokol. Szükség esetén a Bizottság dönthet a támogatás módosításáról vagy megszüntetéséről is, amennyiben azt a belső piaccal összeegyeztethetetlennek ítéli. Továbbá, a létező támogatási programok folyamatos vizsgálata során a jogi helyzet változatlan marad mindaddig, ameddig az érintett tagállam nem fogadja el a javasolt intézkedéseket, vagy amíg a Bizottság nem hoz végleges határozatot. Egy létező támogatásra vonatkozó program belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése továbbra is a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Másrészt az ügyben említett negatív ösztönző mechanizmus bármilyen módosítása, hogyha az a támogatási intenzitás esetleges növekedéséhez vezet, hatással lehet az említett támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésére. Ez a mechanizmus elválaszthatatlanul kapcsolódik a támogatási program működéséhez, és ennek hiányában nem zárható ki, hogy a Bizottság úgy ítélte volna meg, hogy a program nem arányos, és ennél fogva nem nyilvánította volna azt a belső piaccal összeegyeztethetőnek. Ezért az ilyen módosítás új

²⁴ C-514/23 sz. ügy 37. pontja

²⁵ C-514/23 sz. ügy 47. pontja

támogatásnak minősül, amelyre az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alkalmazandó, és amelynek a belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése a Bizottság feladatkörébe tartozik²⁶.

Az előző pontban tett megállapítás akkor is alkalmazandó, ha a szóban forgó mechanizmus módosítása – ahogyan azt jelen esetben a Tiberis kéri – nem általános jelleggel történik, hanem kizárólag egy konkrét kedvezményezett javára. A Bizottság által kifogás emelését mellőző határozattal engedélyezett állami támogatási rendszer csak annyiban tekinthető érvényesnek, amennyiben maradéktalanul teljesülnek mindazon feltételek, amelyeket a Bizottság e határozatában figyelembe vett a támogatási rendszer belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése során. Ennek megfelelően egy olyan támogatási rendszer, amit egyedi szinten hajtának végre, és nem felel meg a Bizottság részére bejelentett és általa engedélyezett támogatási programnak, új támogatásnak minősül²⁷.

A Bíróság már kimondta²⁸, hogy az állami támogatás létét önmagában nem lehet bírósági ítélettel megállapítani, mivel az erre vonatkozó döntés olyan mérlegelést igényel az alkalmazandó intézkedés megfelelő jellegéről, amely kívül esik a tagállami bíróság hatáskörén és feladatain. Továbbá abban az esetben, ha a tagállami bírósághoz azon oknál fogva nyújtanak be jogellenes támogatás kifizetése iránti kérelmet, mert azt nem jelentették be a Bizottságnak, e bíróság köteles elutasítani a kérelmet az állami támogatások ellenőrzésére irányuló, az uniós jog által rábízott feladatából kifolyólag. Ugyanakkor az a nemzeti bírósági határozat is alkalmas lehet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése, valamint a 2015/1589/EU rendelet 2. cikk (1) bekezdése és 3. cikke megsértésének megelőzésére, amely a támogatás kifizetésére kötelezi az alperest (Tiberis), de annak feltétele, hogy az érintett nemzeti hatóságok előzetesen bejelentse a támogatást a Bizottságnak, és ahhoz a Bizottság hozzájárulását adja, vagy legalábbis ezt vélelmezni lehessen²⁹.

A fentieket összefoglalva az uniós jog kizárja azt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság maga vizsgálja meg, megfelel-e az ügyben szereplő negatív ösztönző mechanizmus a 2009/28/EK irányelv, valamint az (EU) 2018/2001 irányelv érintett cikkeivel. Ugyanis ez a mechanizmus szorosan kapcsolódik ahhoz az állami támogatási programhoz, melyet a Bizottság az SA.43756. számú határozatában a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított.

Összegzés

A Bíróság megállapította, hogy a 2009/28/EK irányelv 3. cikke, illetve az (EU) 2018/2001 irányelv 4. cikke értelmezése nem releváns a Tiberis és a támogatást nyújtó hatóság közötti

²⁶ C-514/23. sz. ügy 58. pontja

²⁷ C-514/23. sz. ügy 59. pontja

²⁸ Lásd: 2023. január 12-i DOBELES HES ítélet, C-702/20 és C-17/21, EU:C:2023:1, 76. pont

²⁹ C-514/23 sz. ügy 61. pontja

jogvita eldöntése szempontjából. Ezért az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem fogadható el.

Az a következtetés vonható le az ítéletből, hogy a nemzeti bíróságok az engedélyezett támogatási programok végrehajtásának felülvizsgálata során nem értékelhetik a támogatás olyan elemeit, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak a támogatási intézkedéshez. Ilyen vizsgálat ugyanis a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélését jelentené, ami kizárólag az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik³⁰.

³⁰ https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-limits-of-the-competence-of-national-courts-to-review-the-implementation-of-approved-aid-schemes/#_ftnref1 34. bekezdés

