

# Állami támogatások joga

45 (2024/2)

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



EURÓPAI UNIÓS ÜGYEK  
MINISZTERIUMA

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ  
dr. Prokaj Dorottya Ágnes

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG  
dr. Gyürkés Anita  
Hargita Eszter  
dr. Prokaj Dorottya Ágnes  
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](mailto:info@hu.Andersen.com)

A beszerzés hazai forrásból – az EU támogatások felhasználásához  
szükséges technikai segítségnyújtás előírányzat 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](http://primerate.hu)

## TARTALOM

MEDGYESI Ádám Az átláthatósági követelmények szerepe és gyakorlati kérdései az állami támogatási szabályokban	3
DR. FARKAS Flóra – HARGITA Eszter A külföldi támogatásokról szóló rendelet összefonódásokra vonatkozó rendelkezéseinek első száz napja	18
DR. SÁRPÁTKI Eszter Aranka A társadalmi szolidaritáson alapuló egészségbiztosítás állami támogatási szempontú értékelése a Dôvera ügy tükrében	37
DR. STAVICZKY Péter Az elektromos közlekedést segítő töltőhálózat bővítésének támogatása német példákon keresztül	48



## AZ ÁTLÁTHATÓSÁGI KÖVETELMÉNYEK SZEREPE ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOKBAN

MEDGYESI Ádám<sup>1</sup>

*Kulcsszavak: átláthatóság, csoportmentesség, adatszolgáltatás, közzététel, éves jelentés, de minimis nyilvántartás*

Az állami támogatási szabályoknak fontos célja, hogy csökkentsék a versenytorzító, „rossz” támogatások mértékét a belső piacon és a tagállamokat a „jó” támogatások nyújtására ösztönözzék, melyek valamilyen piaci hiányosságot hivatottak kezelni. A támogatások átláthatóságának növelésére irányuló törekvések is ezeket a célokat szolgálják. Az állami támogatásokkal kapcsolatos információk nyilvánossá tétele nem csupán a közpénz-felhasználás hatékonyságának javításához, hanem az egyenlő versenyügyi feltételek biztosításához is hozzájárul. Nem véletlen, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatásokról az Európai Bizottság igyekszik minél több adatot gyűjteni, ezért a támogatásnyújtókat is számos állami támogatással kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség terheli: egyedi támogatások közzététele, éves jelentési kötelezettség, bárki által hozzáférhető nyilvántartások létrehozása. Az adatszolgáltatásban érintett adatok köre, az adatszolgáltatás gyakorisága és azok határideje eltérő, így a támogatásnyújtók számára nehézséget okozhat a jogszabályi kötelezettségnek való megfelelés. Ez egyrészt tűnhet az uniós bürokrácia túlterjeszkedésének és tagállamokat terhelő túlzott adminisztratív tehernek, másrészt a támogatások átláthatóságának és összeegyeztethetőségének biztosítása érdekében szükséges követelményeknek is, hiszen az adatigénylések sokasága mögött kiolvasható a Bizottságnak a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető, tagállami hatáskörben nyújtott állami támogatások feletti kontrolljának igénye is.

### Háttér

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében az állami támogatások nyújtása főszabály szerint tiltott. Annak megállapítása, hogy mely támogatások minősülnek a belső piaccal összeegyeztethetőnek – főszabály szerint – az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik. Ennek megfelelően az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy tagállamoknak be kell jelenteniük a Bizottság részére az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeket teljesítő állami támogatásokat, azok nyújtása előtt, és

---

<sup>1</sup> Medgyesi Ádám az Európai Unió Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

a támogatás nem fizethető ki mindaddig, amíg a Bizottság azt nem engedélyezi. Ez a gyakorlat működőképes volt mindaddig, míg az Európai Közösséget kisszámú, viszonylag egységes fejlettségi szintű tagállam alkotta. A kelet-közép-európai bővítés, az állami támogatási fogalom kiterjesztése újabb és újabb területekre (például adóintézkedések, infrastrukturális fejlesztések, különadók), valamint a 2005-ben meghirdetett állami támogatási cselekvési terv<sup>2</sup> „kifinomultabb gazdasági megközelítése” azonban egyre nagyobb terhet rótt az intézményrendszerre, az eljárások egyre inkább elhúzódtak.

Mivel az állami támogatások nyújtása a tagállamok gazdaságpolitikájának fontos részét képezi, és néha elengedhetetlen a gyors beavatkozás lehetősége, nem volt tartható, hogy minden egyes állami támogatási intézkedést a Bizottság egyedileg hagyjon jóvá.

Ezért a Bizottság a 2000-es évek elején megkezdte az úgynevezett „csoportmentességet élvező támogatások” bevezetését, ami csökkentette az előzetes engedélyezési eljárás alá tartozó támogatási intézkedések számát.

A Bizottság olyan területeken kezdte alkalmazni a csoportmentességet, ahol elegendő tapasztalattal rendelkezett ahhoz, hogy elvárásait világos és viszonylag egyszerű szabályokba foglalja, továbbá ahol a támogatás – a korábbi tapasztalatai alapján – valószínűleg nem torzítja komoly mértékben az egyenlő versenyfeltételeket az EU belső piacán.

A csoportmentesség fogalmát az EUMSZ kifejezetten említi. A 109. cikke lehetővé teszi a Tanács számára, hogy rendeleteket fogadjon el, amelyekben bizonyos támogatási intézkedéseket mentesít a kötelező előzetes bejelentési eljárás alól.

Az EUMSZ 108. cikkének (4) bekezdése ezzel összefüggésben lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy a Tanács által elfogadott rendeletben megjelölt területeken a fent részletezett előzetes bejelentési kötelezettség alól mentesíthetőnek ítélt állami támogatások bizonyos csoportjairól rendeleteket fogadjon el. Ezek az úgynevezett csoportmentességi rendeletek, melyekben meghatározott feltételeket teljesítő állami támogatások mentesülnek az előzetes engedélyeztetési kötelezettség alól. A Bizottság ezzel az „egyszerű”, komoly elemzést nem igénylő esetekben lemondott a támogatási tervezetek előzetes elbírálásáról, és csak utólag kér a tagállamoktól információt ezekről, illetve utólag ellenőrzi a szabályok betartását a monitoring tevékenysége során<sup>3</sup>.

A csoportmentességi rendelet a 90-es évek végétől létező jogintézmény, ugyanakkor szélesebb körű alkalmazására a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet<sup>4</sup> elfogadását követően került sor. E rendelettel a korábban csak

---

<sup>2</sup> State Aid Action Plan | EUR-Lex (europa.eu)

<sup>3</sup> Staviczky Péter, in: Nyikos Györgyi, Állami támogatások, 2018. 230. o

<sup>4</sup> HL L 214. 2008.08.09. 3. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0800&from=EN>

egyres támogatási kategóriákra hatályos különálló csoportmentességi rendeletek helyett egy számos támogatási kategóriára kiterjedő általános csoportmentességi rendelet lépett hatályba.

Az állami támogatások rendszerének újabb felülvizsgálatára 2012-2014 között került sor az állami támogatások modernizációja révén, melynek legfontosabb változtatása, hogy az általános csoportmentességi rendelet<sup>5</sup> vált a tagállami támogatásnyújtás központi elemévé azzal, hogy annak hatálya még több támogatási kategóriára terjedt ki.

A Bizottság az általános csoportmentességi rendelet elfogadásával arra ösztönözte a tagállamokat, hogy a támogatási döntéseket előzetes bizottsági bejelentés nélkül hozzák meg, és csak azokban az esetekben forduljanak a Bizottsághoz, ha nagyobb összegű vagy nem átlagos ügyről van szó. Mindez azt eredményezte a támogatási intézkedések számát tekintve több mint 80%-uk csoportmentesség hatály alá tartozik.<sup>6</sup>

Ugyanakkor a csoportmentesség használatának elterjesztése nem jelenti a támogatási politika Bizottság általi ellenőrzésének feladását, hiszen az egyes támogatások összeegyeztethetőségi feltételeit továbbra is a Bizottság határozta meg, de úgy vélte, hogy a tagállamok megfelelő gyakorlattal rendelkeznek, hogy a szabályokat maguk előzetes bejelentés nélkül is be tudják tartani<sup>7</sup>.

Továbbá a modernizáció keretében a Bizottság biztosítékokat vezetett be az általános csoportmentességi rendelet megfelelő alkalmazása érdekében, elsősorban a visszaélések megelőzése és annak biztosítása érdekében, hogy az általános csoportmentességi rendelet ténylegesen betöltse rendeltetését.

Ezek a biztosítékok a következők:

- a) a támogatási programok és ad hoc támogatások regisztrációja;
- b) éves jelentéstételi kötelezettség;
- c) közzétételi kötelezettség; és
- d) a támogatási intézkedések nyomon követése (monitoring).

Jelen cikkben az a)-c) pontokban említett kötelezettségeket mutatom be.

### **Támogatási intézkedések regisztrációja**

Ahhoz, hogy a Bizottságnak rálátása legyen arra, hogy a tagállamok milyen támogatásokat nyújtanak a saját hatáskörükben eljárva, elsődlegesen szüksége van egy „ügylistára”. Ennek rendelkezésre állása érdekében az általános csoportmentességi rendelet 9. „*Jelentéstétel*” címet

---

<sup>5</sup> a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet. HL L 187. 2014.06.26. 1. o (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet)

<sup>6</sup> IP\_23\_2407\_EN.pdf (europa.eu)

<sup>7</sup> Staviczky, 232

viselő cikkének 1. a) alpontja előírja<sup>8</sup>, hogy a tagállamoknak csoportmentességi rendelettel mentesített minden egyes támogatási intézkedést regisztrálni kell a Bizottság elektronikus rendszerében (ún. SANI2 rendszer) az intézkedés hatályba lépését követő 20 munkanapon belül. A regisztráció keretében a tagállamok a támogatási intézkedések alapvető adatait, valamint a támogatási intézkedésnek – a módosításokkal együtt – teljes szövegéhez vezető webes hivatkozást juttatják el a Bizottság részére az általános csoportmentességi rendelet II. mellékletben meghatározott szabványos formában.

Magyarországon állami támogatást tartalmazó támogatási program vagy ad hoc támogatás bevezetésére a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (a továbbiakban: TVI) engedélyének birtokában kerülhet sor. Az engedély megszerzésének mikéntjéről az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet] rendelkezik. A TVI engedélyének megkérése a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások esetében is kötelező.

A csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatások esetében a bizottsági regisztrációhoz kapcsolódó eljárást a 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet 13. §-a szabályozza, melynek értelmében a támogatásnyújtó köteles a támogatási intézkedés tervezetének TVI részére történő bejelentésével egyidejűleg kitölteni a SANI rendszerben az általános csoportmentességi rendelethez kapcsolódó formanyomtatványt<sup>9</sup> (az általános csoportmentességi rendelet II. mellékletét képező formanyomtatvány, a 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet 5. melléklete is tartalmazza). Fontos felhívni a figyelmet, hogy a bizottsági regisztráció hiányában a támogatás hatályba lépésével a támogatásnyújtó megsérti az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt bejelentési és felfüggesztési kötelezettségét, és az így nyújtott támogatás jogellenes állami támogatásnak minősül.

Amennyiben a támogatási intézkedés végrehajtását a TVI engedélyezi, sor kerülhet annak bizottsági regisztrációjára is a SANI2 rendszerben. A regisztráció feltöltését és a TVI általi hitelesítést követően a támogatási intézkedést a Bizottság egy egyedi ügyszámon regisztrálja. Ezt követően a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapján elérhető ügykereső oldalon<sup>10</sup> megtalálható lesz a bejelentett támogatás SANI2 adatlapja.

---

<sup>8</sup> Ugyanezen előírást tartalmazzák a mezőgazdasági, valamint a halászati és akvakultúra ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendeletek is.

<sup>9</sup> A formanyomtatványon különösen az alábbi információkat szükséges megadni: régió, támogatást nyújtó hatóság adatai, támogatási intézkedés megnevezése, nemzeti jogalapja, intézkedés típusa (ad hoc támogatás, vagy támogatási program), ad hoc támogatás esetén a támogatás odaítélésének napja, támogatási program esetén a támogatási program időtartama, az érintett gazdasági ágazatok, kedvezményezettek típusa, kedvezményezettek száma, a támogatás teljes éves költségvetése, a támogatási eszköz (vissza nem térítendő támogatás, adókedvezmény, kedvezményes kamatozású kölcsön, kezességvállalás stb.) uniós alapokból történő társfinanszírozás, a támogatás jogcíme(i) és a tervezett maximális támogatási intenzitások. Az adatszolgáltatás a Bizottság SANI2 rendszerében történik.

<sup>10</sup> <https://competition-cases.ec.europa.eu/search>



Az ügykereső felület nyílt adatbázisként is működik, melynek révén bárki betekintést nyerhet, hogy egyes tagállamok milyen célkitűzések mentén, milyen szabályok alkalmazásával indítanak támogatási programokat, vagy nyújtanak ad hoc támogatásokat. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez az adatbázis nemcsak a csoportmentesített támogatásokat tartalmazza, hanem az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottság számára bejelentett támogatásokat is, amennyiben a bizottsági eljárás lezárul.

Mindezek alapján tehát a Bizottságnál rendelkezésre áll tagállamonként egy olyan ügylista, melyről további információkat gyűjt annak érdekében, hogy megbizonyosodhasson arról, hogy a tagállamok a csoportmentesített támogatásokat az állami támogatási szabályokkal összhangban nyújtják.

Kiemelendő, hogy a regisztráció keretében meg kell adni a támogatási intézkedés időtartamát, és az ezen időtartam alatt tervezett költségvetését. E két információ megadása nélkül a regisztráció nem tehető meg. Továbbá, amennyiben az intézkedés hatálya alatt az odaítélt támogatások összege eléri a SANI2-ben regisztrált költségvetést, az intézkedést újra be kell jelenteni a TVI részére, és a SANI 2 rendszerben is újra regisztrálni kell.

Megjegyzendő, hogy a de minimis rendeletek alapján nyújtott támogatások esetében a bizottsági regisztrációs kötelezettség nem áll fenn, de a TVI általi engedélyezés kötelező.

### **Éves jelentéstételi kötelezettség**

Kézenfekvő, hogy a Bizottság azt is szeretné látni, hogy a tagállamok évente mennyi pénzt fizetnek ki a regisztrált támogatási intézkedések alapján. Mindehhez a Bizottság számára az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 bizottsági rendelet<sup>11</sup> (továbbiakban: eljárási rendelet) 26. cikke teremti meg a jogalapot. Ennek értelmében a tagállamok éves jelentést nyújtanak be a Bizottságnak valamennyi létező támogatási intézkedésről.

Az éves jelentéstétel részletes szabályait az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet<sup>12</sup> (továbbiakban: végrehajtási rendelet) 5-7. cikkei határozták meg. Ennek értelmében a jelentést szabványosított formában szükséges megtenni minden egyes teljes naptári évben, vagy annak azon része tekintetében, amelyre a program vonatkozik, továbbá a jelentéstételi kötelezettség minden évben június 30-ig szükséges eleget tenni.

Fontos megjegyezni, hogy a végrehajtási rendelet 6. cikke kimondja azt is, hogy amennyiben nem áll rendelkezésre a kifizetésre vonatkozó adat, a tagállamok becsléseket is benyújthatnak feltéve, hogy a tényleges számadatokat legkésőbb a következő évi adatokkal együtt megküldik. Ez a kitétel az adókedvezmények esetében bír kiemelt jelentőséggel, tekintettel arra, hogy az

<sup>11</sup> HL L 248. 2015. szeptember 24. 9. o.

<sup>12</sup> HL L 140. 2004. április 30. 1. o.

éves jelentés benyújtásának időpontjában még nem minden esetben áll rendelkezésre adat arra vonatkozóan, hogy a vállalkozások az előző év során mennyi adókedvezményt vettek igénybe. Magyarországon például a vállalkozások számára az adóbevallás benyújtásának határideje (május 31.) későbbi, mint a támogatásnyújtó hatóság számára az éves jelentéstétel benyújtásának tagállami eljárásrend szerinti határideje (április 30.). Ebben az esetben tehát helyes az az eljárás, miszerint az éves jelentésben a jelentéstételt megelőző évről egy korábbi adatok alapján meghatározott becslést jelent le a támogatásnyújtó, és ezzel párhuzamosan a megelőző évben leadott becslést korrigálja a már rendelkezésre álló adatok alapján.

Amennyiben a tagállam nem nyújtja be az éves jelentést, a Bizottság arra a következtetésre juthat, hogy a támogatási program már nem egyeztethető össze a belső piaccal. Ebben az esetben ajánlást készít, amelyben megfelelő intézkedéseket javasol az érintett tagállamnak. Az ajánlásban javasolhatja, különösen: a) a támogatási program lényeges módosítását; vagy b) eljárási követelmények bevezetését; vagy c) a támogatási program megszüntetését is.

A kötelezettség természetesen a csoportmentesített állami támogatásokra is kiterjed, így a végrehajtási rendelettel összhangban az általános csoportmentességi rendelet is előírja az éves jelentéstétel kötelezettségét a 11. cikk (1) bekezdés b) pontjában. Ezzel összefüggésben a 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet is megállapítja a vonatkozó eljárási szabályokat. A 18/A §-ban foglaltak szerint az éves jelentéstételi kötelezettséget minden támogatásnyújtó köteles minden év április 30-ig a Támogatásokat Vizsgáló Iroda által meghatározott elektronikus formában és adattartalommal teljesíteni. Bár a végrehajtási rendelet június 30-i határidőt jelölt meg, a 37/2011. (III.22.) Korm. rendeletben szükséges volt a támogatást nyújtók irányában egy szűkebb korábbi határidőt rögzíteni annak érdekében, hogy a támogatásnyújtók esetleges késedelme esetén is tartható legyen a Bizottság felé a végrehajtási rendeletben meghatározott határidő.

Az éves jelentéstétel is elektronikus rendszeren, az Európai Bizottság SARI2 rendszerén keresztül történik. A rendszerhez való hozzáférést regisztrációt követően a TVI biztosítja a támogatásnyújtók számára. A felületen a SANI2 rendszerben regisztrált ad hoc támogatások és támogatási programok jelennek meg. Minden támogatásnyújtónak az általa regisztrált programokhoz és ad hoc támogatáshoz van hozzáférése. A felületen a regisztrációkor megadott régió-önkénti és ágazati bontásban szükséges megadni az előző évben a támogatási intézkedés keretében kifizetett támogatások összegét értékhatártól függetlenül. Az adattartalom tekintetében fontos megjegyezni, hogy az éves jelentéstétel keretében a közzétételi kötelezettséggel (lásd később) ellentétben nem a támogatások odaítéléséről, hanem a kifizetésekről kell adatot szolgáltatni. Ebből fakadóan a Bizottság által közzétételi, illetve az éves jelentéstételi kötelezettség keretében gyűjtött adatok a legtöbb esetben nem fedik egymást.

A hazai gyakorlat azt mutatja, hogy sok esetben adatszolgáltatási kötelezettség összhangja érdekében a támogatásnyújtók az éves jelentés keretében a kifizetések helyett a támogatások odaítéléséről szolgáltatott adatokat. Ezen a gyakorlaton változtatni szükséges mivel a Bizottság

felhívta a tagállamok figyelmét arra, hogy az éves jelentéstétel fókuszában a támogatási kiadások vizsgálata áll. A hazai megközelítés ennek megfelelő módosítása komoly adminisztratív teher, s várhatóan jelentősen átrendezi a korábbi évek adatait is.

Az éves jelentési kötelezettség nem terjed ki a de minimis rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokra.

## Scoreboard

A végrehajtási rendelet 6. cikkének (3) bekezdése rögzíti azt is, hogy Bizottság minden évben közzétesz egy összefoglalót a tagállamok által az állami támogatásokról az előző év folyamán megküldött éves jelentésekben szereplő információk összesítésével. Ez az úgynevezett Scoreboard, az Európai Bizottság összehasonlító eszköze, amely áttekintést nyújt az állami támogatásokra fordított kiadásokról, továbbá segít azonosítani a tendenciákat és azokat a területeket, ahol a szabályok vagy a bizottsági döntési gyakorlat kiigazítására lehet szükség.

Az első Scoreboardot 2001 júliusában fogadták el, hogy átlátható és nyilvánosan hozzáférhető információforrást biztosítson a tagállamok általános állami támogatási helyzetéről és a Bizottság állami támogatások ellenőrzési tevékenységeiről.

A Scoreboard általában<sup>13</sup> a tagállamok által a megelőző naptári évben teljesített, EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó támogatási kiadásokat tartalmazza, de nem teljeskörűen. Nem tartalmazza a vasútnak, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak és a 2008/2009-es pénzügyi válság átmeneti állami támogatási keretrendszer (2010) keretében jóváhagyott programok nagy részét, amelyekre vonatkozóan a megfelelő jogalapok korlátozott jelentési kötelezettséget írtak elő a tagállamok számára<sup>14</sup>.

Ezen túlmenően nem tartalmazza a de minimis rendeletek alapján nyújtott támogatásokat sem.

A Scoreboard ugyanakkor tartalmazza a csoportmentesített állami támogatásokat, a Covid-19 átmeneti közlemény<sup>15</sup> alapján nyújtott állami támogatásokat, az egyes iránymutatások alapján az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentés útján nyújtott állami támogatásokat. A Scoreboard természetesen kiterjed majd az orosz-ukrán háború nyomán életbe lépett Válságközlemény<sup>16</sup> alapján nyújtott támogatásokra is, tekintettel arra, hogy a jelentéstételi kötelezettséget a Válságközlemény 4. szakasza tartalmazza.

---

<sup>13</sup> Előfordul ugyanakkor, hogy a Scoreboard közzététele késedelmet szenved. Jelenleg a 2021. december 31. előtt nyújtott támogatásokról tartalmaz adatokat.

<sup>14</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en)

<sup>15</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en)

<sup>16</sup> Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret, 2023.03.17. 2023/C 101/03

Az adatok az EUROSTAT adattár honlapján elérhetőek és böngészhetőek. Az állami támogatásokra vonatkozó adatok hosszabb idősorokat tartalmaznak, 2000-tól 2021-ig. Az adatok a végrehajtási rendelet 6. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok éves jelentésén alapulnak. Az adatok pontosságának biztosítása a tagállamok felelőssége.

A korábbi évekre vonatkozó állami támogatási kiadások tényleges adatai eltérhetnek az azonos évre korábban közzétett adatoktól. Előfordulhat ugyanis – ahogy az fentebb szerepel – hogy a tagállamok a korábbi évek előzetes számadatait vagy becsléseit végleges tényleges kiadásokkal helyettesítették, különösen az adórendszerekkel kapcsolatos kiadások tekintetében.

### **Közzétételi kötelezettség**

Az éves jelentés keretében nyert adatokból csak egy összefoglaló képet lát a Bizottság, mely önmagában nem elegendő az intézkedések összeegyeztethetőségének megállapításához. A részletesebb adatokat a Bizottság a csoportmentességi rendelet 9. cikkének (1) bekezdésében előírt közzétételi kötelezettség útján nyeri, melynek keretében egy bizonyos értékhatárt meghaladó egyedi támogatások adatait közzé kell tenni a Bizottság támogatásátláthatósági moduljában<sup>17</sup> (Transparency Award Module – TAM), vagy egy az állami támogatásoknak szentelt átfogó honlapon. Tehát a tagállam dönthet úgy, hogy a TAM-ban rögzíti az adatokat, vagy létrehoz egy saját támogatás-közzétételi honlapot. Magyarország a legtöbb tagállamhoz hasonlóan TAM-ban rögzíti a támogatásokat, de például Olaszország<sup>18</sup>, Spanyolország<sup>19</sup> vagy Lengyelország<sup>20</sup> saját honlapot működtet.

A bizonyos egyedi támogatások közzétételi kötelezettségét a 2014-ben hatályba lépő csoportmentességi rendeletekben írták elő először. A kötelezettségnek először a rendeletek hatályba lépését követő két éven belül (tehát 2016. július 1-től) kellett megfelelni. A támogatás értékhatára ekkor az általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások esetén 500 ezer euró, a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások esetén 60 ezer euró, míg a halászati csoportmentességi rendelet esetében 30 ezer euró volt.

Ugyanakkor egyértelmű a Bizottság azon törekvése, hogy az értékhatárok csökkentésével növelni szeretné a tagállami hatáskörben nyújtott egyedi támogatások feletti felügyeletét. Ennek a törekvésnek fontos mérföldköve volt a koronavírus-járvány következtében életbe léptetett Covid-19 átmeneti közlemény. A koronavírus-járvány miatt gyors beavatkozásokra volt szükség, melyek rugalmas szabályokat kívántak, így a tagállamok korábban nem látott mértékű támogatásokat önthettek a piacra és vállalkozásaikra. A Bizottság partner volt a rugalmas keretrendszer megteremtésében, ugyanakkor nem dobta be a gyeplőt, és az átmeneti közleményben is rögzítette az egyedi támogatások közzétételi kötelezettségét, melyet kezdetben minden egyes egyedi támogatásra vonatkozóan előírtak értékhatártól függetlenül. Aztán feltehetően érzékelve

<sup>17</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

<sup>18</sup> <https://www.rna.gov.it/RegistroNazionaleTrasparenza/faces/pages/TrasparenzaAiuto.jsp>

<sup>19</sup> <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/ge/es/convocatorias>

<sup>20</sup> <https://srpp.minrol.gov.pl/>

a kihelyezett támogatások nagyságrendjét, az átmeneti közlemény harmadik módosítását követően a túlzott adminisztratív terhet elkerülendő csak meghatározott értékhatárokat túllépő támogatásokra korlátozták. Az értékhatárokat a halászat és akvakultúra, valamint a mezőgazdasági ágazat esetében 10 ezer euróban, minden más esetben 100 ezer euróban állapították meg. Ugyanezek az értékhatárok jelentek meg később 2022. március 19-én életbe lépő az orosz-ukrán válságközleményben is.

Az értékhatárok csökkentése a mezőgazdasági ágazatban nyújtott támogatások esetében is tetten érhető. Míg a 2014-ben hatályba lépett 702/2014/EU bizottsági rendelet 60 ezer euróban határozta meg a közzétételi kötelezettség értékhatárát, az ezt felváltó és 2023. január 1-jén hatályba lépett (EU) 2022/2472 bizottsági rendelet<sup>21</sup> jelentősen csökkentette a közzétételi értékhatárt, ezzel is növelve a kötelezettség hatálya alá tartozó támogatásokat. A módosítást a rendelet preambulumban a Bizottság akként indokolta, hogy tapasztalatai szerint a 2014-2019-es időszakban – az elsődleges mezőgazdasági termelés esetében 60 000 euróban meghatározott közzétételi küszöb mellett – a nyújtott támogatások mintegy 30%-a tartozott a közzétételi kötelezettség hatálya alá. Ezért a Bizottság álláspontja szerint az átláthatósági követelmények hatékonyságának növelése érdekében, és mivel az elsődleges termeléshez a 2014–2019-es időszokban nyújtott beruházási támogatás átlagos összege körülbelül 17 000 euró volt, helyénvaló az elsődleges mezőgazdasági termelés esetében a közzétételi küszöbértéket 10 000 euróra csökkenteni<sup>22</sup>.

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelettel párhuzamosan került sor a halászati csoportmentességi rendelet felülvizsgálatára is. Az (EU) 2022/2473 bizottsági rendelet<sup>23</sup> 30 ezer euróról csökkentette 10 ezer euróra a közzétételi kötelezettség értékhatárát. A rendelet ez esetben nem tartalmazott indoklást arra vonatkozóan, hogy milyen tapasztalatok vagy adatok alapján látta szükségesnek a Bizottság a küszöbérték csökkentését. Feltehetően az átláthatósági követelmények egységesítése volt a fő vezérelv, melynek köszönhetően a Bizottság a halászati ágazatban is 10 ezer eurónál húzta meg az értékhatárt.

Mindezek után az általános csoportmentességi rendelet 2023. évi módosítása során már nem is lehetett kérdés, hogy a közzétételi küszöbértékeket minden nemrégiben felülvizsgált iránymutatással és keretszabállyal összhangba kell hozni. Különös tekintettel arra, hogy a tagállami konzultációkra 2021-ben és 2022-ben került sor. Ennek megfelelően az általános csoportmentességi rendelet is 100 ezer euróban határozta meg azt az értékhatárt, mely felett az egyedi támogatásokra vonatkozó információkat közzé kell tenni, a mezőgazdasági és halászati ágazatban

---

<sup>21</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdőalapú ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2022. december 14-i (EU) 2022/2472 bizottsági rendelet (HL L 327. 2022.12.21. 1.o.).

<sup>22</sup> (EU) 2022/2472 bizottsági rendelet (34) preambulumbekzdés.

<sup>23</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2022. december 14-i (EU) 2022/2473 bizottsági rendelet (HL L 327. 2022.12.21. 87.o.).

működő kedvezményezettek esetében pedig 10 ezer euróban. Az InvestEU Alap által a rendelet 16. szakasza alapján támogatott pénzügyi termékekhez kapcsolódó támogatások esetén (melyek 2021-ben bevezetett jogcímek) ugyanakkor maradt 500 ezer euró az értékhatár.

A közzéteendő információkat a csoportmentességi rendeletek III. mellékletben leírt szabványos formában és tartalommal kell feltüntetni, illetve hozzáférhetővé tenni, továbbá lehetővé kell tenni hatékony keresési és letöltési funkciók használatát. Az információkat a támogatás nyújtásának napjától számított 6 hónapon belül, illetve adóintézkedések formájában megvalósuló támogatási programok esetében az adóbevallás esedékességének időpontjától számított 1 éven belül kell közzétenni, és az információknak a támogatás nyújtásának napjától számított legalább 10 évig elérhetőnek kell lenniük<sup>24</sup>.

Magyarország a közzétételi kötelezettségnek a TAM-on keresztül tesz eleget. A 37/2011 (III.22.) Korm. rendelet 18/A§-a értelmében a támogatásnyújtók kötelező adatszolgáltatással (a TVI honlapján<sup>25</sup> elérhető dokumentumminta vagy elektronikus formanyomtatvány útján a TVI részére történő adatszolgáltatás) kötelesek megküldeni a TVI részére a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó egyedi támogatások adatait az alábbiak szerint:

- február 1-jéig a tárgyévet megelőző év szeptember, október, november és december hónapjaiban,
- június 1-jéig a tárgyév január, február, március és április hónapjában,
- október 1-jéig a tárgyév május, június, július és augusztus hónapjaiban nyújtott támogatások vonatkozásában kell teljesíteni az adatszolgáltatást.

Ha nem nyújtottak ilyen támogatást, akkor nyilatkozni kötelesek arról, hogy az adatszolgáltatási kötelezettséggel érintett időszakban nem nyújtottak a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatást. Abban az esetben, ha a kötelezettséget Bizottsági határozat írta elő, a támogatásnyújtók a bizottsági határozatban foglalt határidőt megelőző két hónappal kötelesek megküldeni az érintett adatokat a TVI-nek. Az így kapott adatokat a TVI rögzíti a TAM-ban.

### **A szürke zóna kifehéredik? Csekély összegű támogatások nyilvántartása**

Az eddig részletezetteken túlmenően létezik az állami támogatásoknak egy olyan csoportja, melyet a tagállamok ez idáig különösebb adminisztratív béklyók nélkül nyújthattak. Ezek a csekély összegű támogatások, melyek esetében a Bizottság úgy vélte, a támogatás csekély összegéből kiindulva úgy tekinthető, hogy nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, nem torzítja a versenyt és nem is fenyeget annak torzításával<sup>26</sup>, így nem felel meg felel meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi kritériumnak<sup>27</sup>. Amennyiben tehát egy

<sup>24</sup> Általános csoportmentességi rendelet 9. cikk (4) bekezdés

<sup>25</sup> tvi.kormany.hu

<sup>26</sup> (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet (3) preambulumbekzdése

<sup>27</sup> (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet (1) preambulumbekzdése

vállalkozásnak nyújtott de minimis támogatás nem haladja meg a Bizottság által megállapított értékhatárt, nem tekintendő EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásnak, így az ilyen támogatásokat ésszerű volt mentesíteni a további adminisztratív kötelezettségek alól.

A támogatást nyújtó tagállamnak tehát elegendő volt csupán meggyőződni afelől, hogy a vállalkozásnak nyújtott de minimis (más néven csekély összegű) támogatás mértéke nem haladja meg a vonatkozó felső határokat, s megfelel a támogatáshalmozási szabályoknak. A 2014. január 1-jén hatályba lépett az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2023. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet<sup>28</sup> (a továbbiakban: 1407/2013/EU bizottsági rendelet) alapján az általános csekély összegű támogatás felső értékhatára 200 ezer euró volt három pénzügyi év vonatkozásában, vállalatcsoport szinten. A Bizottság ennek ellenőrzésére két módszert állapított meg. Az egyik lehetőség a vállalkozások nyilatkoztatása: azaz a tagállam támogatás odaítélését megelőzően nyilatkozatot kér be a vállalkozástól a szóban forgó és az azt megelőző két pénzügyi év során kapott csekély összegű támogatásokról. A másik lehetőség egy központi nyilvántartás kialakítása, mely teljeskörű információkat tartalmaz az adott tagállamban odaítélt csekély összegű támogatásokról, melynek révén ellenőrizhető, hogy bármely új csekély összegű támogatás odaítélése ne lépje túl a vonatkozó felső határt<sup>29</sup>. A két módszert egymás alternatívájaként mutatta be a Bizottság, tehát a tagállamok szabadon dönthettek arról, melyik módszert alkalmazzák. Ezt a szabadságot értelemszerűen a mezőgazdasági<sup>30</sup>, a halászati és akvakultúra ágazatban<sup>31</sup>, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott<sup>32</sup> csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek is biztosították a tagállamok számára.

Az állami támogatási szabályok 2020. évi alkalmassági ellenőrzésének (fitness check) eredményével összhangban került sor 2022-ben és 2023-ban az 1407/2013/EU bizottsági rendelet, valamint a 360/2012/EU bizottsági rendelet felülvizsgálatára. Már a konzultáció alatt bemutatott rendeletervezetektől kitűnt, hogy a Bizottság a csekély összegű támogatásokat tartalmazó központi nyilvántartás kötelezővé tételére törekszik. A konzultáció során számos tagállam azon észrevételének adott hangot, hogy a központi nyilvántartás kötelezővé tétele aránytalanul nagy

---

<sup>28</sup> HL L 352. (2013. december 24.) 1. o.

<sup>29</sup> 1407/2013/EU bizottsági rendelet (21) preambulbekezdése

<sup>30</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1408/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013.12.24., 9-17. o.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R1408-20231025>

<sup>31</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 190., 2014.6.28., 45-54. o.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0717-20231025>

<sup>32</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114. 2012.04.26. 8.o.) (továbbiakban: 360/2012/EU bizottsági rendelet).

adminisztratív terhet róna a tagállamokra, és korlátozottak lennének a vele járó előnyök. A Bizottság a kötelező központi nyilvántartás tekintetében hajthatatlannak bizonyult, ugyanakkor a tagállamoknak sikerült elérniük, hogy a kiinduló tervezethez képest ne a rendeletek hatályba lépését követő fél éven belül (2024. június 30-ig), hanem csak 2026. január 1-jétől lépjen életbe a kötelező központi nyilvántartási kötelezettség.

2024. január 1-jétől hatályba lépő új általános de minimis rendelet és a 360/2012/EU bizottsági rendeletet felváltó új közszolgáltatási de minimis rendelet<sup>33</sup> értelmében a tagállamoknak tehát legkésőbb 2026. január 1-jétől teljeskörű információkat kell biztosítaniuk az odaítélt csekély összegű támogatásokról egy nemzeti vagy uniós szintű központi nyilvántartásban. A Bizottság álláspontja szerint ugyanis a központi nyilvántartás elő fogja segíteni a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését. A vállalkozásoknak már nem kell majd nyomon követniük, hogy mennyi csekély összegű támogatásban részesültek, amint a központi nyilvántartás 3 éves időszakra vonatkozóan tartalmaz adatokat, az a központi adatbázisban rendelkezésre fog állni<sup>34</sup>.

A fentiek megvalósítása érdekében a Bizottság létrehoz egy központi uniós szintű adatbázist, így azon tagállamok számára, melyek nem rendelkeznek saját de minimis nyilvántartással, nem szükséges jelentős közpénz elégetésével egy újabb rendszert felépíteni, hanem a csekély összegű támogatásokat közvetlenül az uniós központi adatbázisban is nyilvántarthatják, de ez nem kötelező. A tagállamok saját, már létező vagy újonnan kialakítandó nemzeti központi nyilvántartásokat is használhatnak a kötelezettség teljesítésre<sup>35</sup>.

A nemzeti szintű központi nyilvántartást használó tagállamoknak ugyanakkor minden év június 30-ig éves jelentésben aggregált adatokat kell szolgáltatniuk a Bizottságnak az előző évre vonatkozóan nyújtott csekély összegű támogatásokról. Az aggregált adatoknak tartalmaznia kell a kedvezményezettek számát és az odaítélt csekély összegű támogatás teljes összegét, (TEÁOR kódok szerinti ágazati bontásban. Az első ilyen adatszolgáltatást 2027. június 30-ig kell majd megküldeni a 2026. január 1. és december 31. között nyújtott általános és közszolgáltatási csekély összegű támogatásokról<sup>36</sup>. A halászati és mezőgazdasági csekély összegű támogatásokra a fenti nyilvántartási kötelezettség nem vonatkozik.

A központi nyilvántartás elvárt adattartalma nagy hasonlóságot mutat a csoportmentességi rendeletek esetén használt TAM-ban rögzített adatokkal. A központi nyilvántartásnak ugyanis a következő információkat kell tartalmaznia: a kedvezményezett azonosítása, a támogatás összege, a támogatás nyújtásának időpontja, a támogatást nyújtó hatóság, a támogatás formája és az érintett ágazat TEÁOR kódja. A központi nyilvántartást úgy kell létrehozni, hogy az az uniós

---

<sup>33</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2023. december 13-i (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302832](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302832)

<sup>34</sup> (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet (24) preambulumbekzdés

<sup>35</sup> (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet (25) preambulumbekzdés

<sup>36</sup> (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet 6. cikk (6) bekezdés



adatvédelmi szabályoknak való megfelelés biztosítása mellett lehetővé tegye az információkhoz való könnyű nyilvános hozzáférést, szükség esetén konkrét bejegyzések álnevesítése révén is<sup>37</sup>. Ez alapján ésszerűnek tűnne, ha csekély összegű támogatások uniós szintű nyilvántartását is a TAM vagy a TAM-hoz hasonlóan felépített rendszer kezelné. Ugyanakkor a Bizottság még nem nyújtott tájékoztatást a tagállamoknak az általa üzemeltetendő központi nyilvántartási rendszerről.

A csekély összegű támogatásokra vonatkozóan a Bizottságnak nem célja az adminisztratív terhek növelése. Összhangban a KKV-segélycsomag<sup>38</sup> című bizottsági közleménnyel, melyben a Bizottság a jelentéstételi kötelezettséggel összefüggő adminisztratív terhek 25%-os csökkentését irányozta elő, minden tagállami nyilvántartást úgy kell kialakítani, hogy csökkenjenek a vállalkozások adminisztratív terhei<sup>39</sup>. Más kérdés, hogy a vállalkozások oldalán fellépő tehercsökkentés a bürokráciára ró többletterhet, mely könnyen lehet, hogy nullaösszegű játékot eredményez.

A központi nyilvántartással nem rendelkező, a vállalatok nyilatkoztatását alkalmazó tagállamok ugyanis nem rendelkeznek információval arról, hogy az állami szervek (az önkormányzatokat is beleértve) együttesen, éves szinten mennyi csekély összegű támogatást nyújtanak. A támogatások darabszámát tekintve valószínűleg ez a leggyakrabban használt támogatási kategória, és megalapozottan feltételezhető, hogy a közzétett támogatási intézkedések számának jelentős növekedésére lehet számítani 2026. január 1-jét követően, melyre az intézményrendszert, és az informatikai háttérrel fel kell készíteni, továbbá ki kell alakítani a jogszabályi háttérrel is. A nyilatkoztatás pedig nem szűnhet meg mindaddig, amíg a központi nyilvántartás legalább három évre visszamenőleg nem tartalmaz adatokat az odaítélt csekély összegű támogatásokról.

Emellett nyilvántartás kizárólag abban az esetben töltheti be a neki szánt funkciót, vagyis az értékhatárok betartását csak akkor lehet megnyugtató bizonyossággal ellenőrizni, amennyiben az adatbázis naprakész információkat tartalmaz. Éppen ezért az új általános és közszolgáltatási de minimis rendeletek értelmében a tagállamoknak a támogatás nyújtását követő 20 munkanapon belül rögzíteniük kell a csekély összegű támogatásokat a központi nyilvántartásban<sup>40</sup>. Ez jóval rövidebb határidő, mint ami a jelen cikk közzétételi kötelezettségről szóló részében részletezettek szerint a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások esetén a tagállamok rendelkezésére áll (hat hónap). A tagállami és bizottsági gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a hat hónapos időszak is sok esetben rövidnek bizonyul, amennyiben az adatok átvétele nem automatikusan a gépek összekötésével történik. Csekély összegű támogatások esetén ugyanakkor a közzététel késedelme adott esetben a de minimis értékhatárok megsértésének veszélyével fenyegetne.

---

<sup>37</sup> (EU) 2023/2381 bizottsági rendelet 6. cikk (1) bekezdés

<sup>38</sup> COM(2023) 535 final

<sup>39</sup> (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet (26) preambulumbekkezdése

<sup>40</sup> (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet 6. cikk (2) bekezdés.

További nehézség, hogy a csekély összegű támogatásokra vonatkozó értékhatárokat „egy és ugyanazon vállalkozások”<sup>41</sup> tekintetében kell tiszteletben tartani. Ezeket a kapcsolatokat ugyanakkor a támogatások nyilvántartására használt adatbázisok nem tudják kezelni, erre értelemszerűen az uniós szintű központi nyilvántartás sem lesz alkalmas. A csekély összegű támogatások felső határainak betartásának ellenőrzéséhez ezért nem lesz elkerülhető, hogy a vállalkozásokat legalább arról nyilatkoztassák a tagállamok, hogy milyen kapcsolt vállalkozásokkal rendelkeznek. A vállalkozások oldalán tehát az adminisztratív tehercsökkentés csak korlátozott mértékben érvényesül majd, míg a támogatásnyújtók oldalán jelentős többletterher fog jelentkezni.

Magyarország az általános csekély összegű támogatások esetében nem alkalmaz központi nyilvántartást. Bár az Országos Támogatás-ellenőrzési rendszer<sup>42</sup> (OTR) részben ezzel a céllal jött létre, a de minimis támogatások teljeskörű nyilvántartására vonatkozó funkcióját nem tudja betölteni. Ennek oka egyrészt, hogy a támogatások kifizetését kötik OTR-ben történő rögzítéshez, mely az odaítéléshez képest jóval későbbi időpont, ezért nem teszi alkalmassá a rendszert a de minimis értékhatárok betartásának vizsgálatára. Ezen túlmenően az OTR nem rendelkezik olyan nyilvános keresőfunkcióval sem, mely lehetővé tenné annak ellenőrzését, hogy egy vállalkozás mennyi csekély összegű támogatásban részesült.

Ezzel szemben a mezőgazdasági, valamint a halászati-és akvakultúra ágazatban nyújtott csekély összegű támogatások esetében Magyarország is rendelkezik központi nyilvántartással, melyet a Magyar Államkincstár kezel. A nyilvántartás nem nyilvánosan hozzáférhető, azonban a támogatásnyújtók kötelesek innen információt kérni a támogatni kívánt vállalkozás szabad ágrár- és halászati de minimis keretének ellenőrzése céljából. Az adattartalmat tekintve a hazai rendszer majdnem megfeleltethető a Bizottság által az új általános csoportmentességi rendeletben meghatározott előírásoknak, ugyanis tartalmazza a kedvezményezett azonosítóját, a támogatás összegét, a támogatás nyújtásának időpontját, a támogatást nyújtó hatóságot, valamint a támogatási eszközt, egyedül az ágazatra vonatkozóan nem tartalmaz információkat. A támogatásokat tekintve a nyilvántartás naprakész, mivel a támogatásnyújtók már a támogatás odaítélését megelőzően kötelesek rögzíteni a támogatásokat, így nem fordulhat elő a megkésett regisztrációból fakadóan értékhatár-túllépés. Az érintett ágazatokban a három fő támogatás-

---

<sup>41</sup> Valamennyi olyan vállalkozás, amelyek között az alábbi kapcsolatok legalább egyike fennáll:

- a) az egyik vállalkozás rendelkezik a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségével egy másik vállalkozásban;
- b) az egyik vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányító vagy felügyelő testülete tagjainak többségét;
- c) az egyik vállalkozás valamely másik vállalkozás felett meghatározó befolyást gyakorolhat az e vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az alapító okiratában vagy alapszabályában meghatározott rendelkezés alapján;
- d) az egyik vállalkozás, amely valamely másik vállalkozás részvényese vagy tagja, e vállalkozás többi részvényesével vagy tagjával kötött megállapodás alapján egyedül birtokolja a másik vállalkozásban a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségét.

<sup>42</sup> <https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegvetes/kincstari-monitoring-rendszer1/otr>

nyújtó, vagyis Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a KAP Stratégiai Tervet kezelő Magyar Államkincstár és az Agrárvállalkozási Hitelgarancia Alapítvány adatai gépről gépre érkeznek. Az összes többi támogatásnyújtó naponta, e-mailben megküldött excel-fájl útján nyújt be adatokat a Kincstárnak. A Kincstár ezeket az adatokat manuálisan tölti fel a saját rendszerébe, majd gép-gép kapcsolaton keresztül érkezik meg az információ a nyilvántartásba. Fontos információ, hogy évente megközelítőleg negyvenezer támogatás adatai kerülnek rögzítésre.

Az új általános de minimis rendeletben foglalt kötelező nyilvántartás alkalmazására vonatkozó követelménynek való megfelelés érdekében tehát Magyarország számára a következő lehetőségek állnak fenn:

1. A Magyar Államkincstárnál a mezőgazdasági, valamint a halászati és akvakultúra ágazatban nyújtott támogatások nyilvántartása céljából működő rendszer továbbfejlesztése akként, hogy az kezelni tudja az e rendelet alapján nyújtott támogatásokat is. Egyrészt azért, mert a hazai rendszer nem hozzáférhető nyilvánosan, másrészt ezúton elkerülhető a tagállami központi nyilvántartást alkalmazó tagállamokat érintő jelentéstételi kötelezettség. Továbbá meg kellene teremteni annak a lehetőségét is, hogy az uniós adatbázisba gép-gép kapcsolaton keresztül megtörténjen az adatok feltöltése.
2. Az OTR továbbfejlesztése, hogy tartalmazza a rendelet által elvárt információkat, lehetővé tegye a kereshetőséget és a nyilvános hozzáférést. Ebben az esetben is szükséges lenne továbbá az uniós rendszerrel való gép-gép kapcsolatok létrehozására.
3. Kizárólag az uniós szintű központi nyilvántartás alkalmazása a támogatásnyújtók részéről igényelne jelentősebb tudatosságot és felelősségvállalást, s nagyobb lenne a késedelmes rögzítések kockázata, mely az értékhatárok ellenőrzésének megbízhatóságát veszélyeztetné.

Mindegyik esetben szükséges annak vizsgálata, hogy mely intézmények részére lehetséges hozzáférést biztosítani az adatok rögzítéséhez, és például az önkormányzatok által nyújtott de minimis támogatások hogyan kerülnek be a rendszerbe. Ezekben a nyitott kérésekben mihamarabb döntést szükséges hozni annak érdekében, hogy a jogszabályi és informatikai háttér biztosítani tudja, hogy a hazai nyilvántartások 2026. január 1-jétől megfeleljenek az új általános és közszolgálati de minimis rendeletekben előírt kötelező nyilvántartási kötelezettségeknek.

## A KÜLFÖLDI TÁMOGATÁSOKRÓL SZÓLÓ RENDELET ÖSSZEFONÓDÁSOKRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEINEK ELSŐ SZÁZ NAPJA

DR. FARKAS Flóra– HARGITA Eszter<sup>1</sup>

*Tárgyszavak: külföldi támogatások, harmadik országok által nyújtott külföldi támogatások, külföldi pénzügyi hozzájárulás, FFC, külföldi támogatásokról szóló rendelet, FSR, összefonódások, uniós fúziókontroll, összeolvadás, vállalkozás-felvásárlás, közös irányítás megszerzése, bejelentési kötelezettség, bejelentési küszöbérték, értesítési küszöbérték, nagy valószínűséggel belső piacot torzító külföldi támogatás*

A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló, 2022. december 14-i (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>2</sup> (a továbbiakban: a külföldi támogatásokról szóló rendelet vagy FSR) 2023. január 12-én lépett hatályba, ám azt fő szabály szerint 2023. július 12-től kell alkalmazni. Az összefonódásokra és közbeszerzési eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit pedig csak három hónappal későbbi időponttól, 2023. október

12-től, ahogy arról már korábbi számunkban<sup>3</sup> írtuk. A rendelet célja annak a szabályozási résznek a bezárása volt, amit az okozott, hogy az FSR elfogadását megelőzően a nem uniós államok által nyújtott támogatásokat nem ellenőrizték, hiszen uniós állami támogatási jog alapján az Európai Bizottság („Bizottság”), mint versenyhatóság nem rendelkezik hatáskörrel a harmadik – szuverén – országok döntéseinek felülvizsgálatára. Ezzel szemben a tagállamok által nyújtott támogatásokat az uniós állami támogatási szabályok alapján szigorú ellenőrzésnek vetették alá.

---

<sup>1</sup> Dr. Farkas Flóra és Hargita Eszter az Európai Unió Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

A szerzők köszönetet mondanak dr. Hargita Árpádnak, a Dudás Hargita Zavodnyik Ügyvédi Iroda munkatársának a cikk írásában nyújtott segítségével.

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról HL L 330, 2022.12.23. (FSR)

<sup>3</sup> Szalai Soma (2023): Új Időknek Új Dala: A Külföldi Támogatásokról Szóló Rendelet, Állami Támogatások Joga, 42. szám (2023/5) 3–19

Farkas Flóra (2023): Belső Piacot Torzító Külföldi Támogatások: Összefonódások és Közbeszerzések, Állami Támogatások Joga, 42. szám (2023/5) 20–43

Az FSR lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a harmadik országok által a belső piacon működő vagy oda belépni készülő vállalkozásoknak nyújtott külföldi pénzügyi hozzájárulásokat<sup>4</sup> különböző típusú eljárásokon keresztül vizsgálja meg: két különleges, az érintett ügyletekben részt vevő vállalkozások kötelező bejelentésén alapuló eljárás keretében a bizonyos értékhatár feletti, nagyméretű összefonódások és közbeszerzések terén, valamint egy általános, minden gazdasági tevékenységre vonatkozó, ún. ex officio eljárás keretében hivatalból indított vizsgálatok útján. Ezen túlmenően a Bizottságnak lehetősége van szélesebb körű (pl. ágazati) piacvizsgálatokat is folytatni. A vizsgálódáshoz szükséges információkat bármilyen forrásból beszerezheti, azok különböző forrásokból állhatnak rendelkezésre (a tagállamok, természetes vagy jogi személyek vagy társulások információközlése, természetes és jogi személyek meghallgatása, helyszíni szemlék lefolytatása – akár az EU-n belül, akár az Unión kívül, illetve a Bizottság információkérésrel fordulhat a vállalkozásokhoz és akár harmadik országokhoz is). Az ex officio eljárás hivatalból történő megindítása a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik. Mindezidáig a Bizottság két esetben indított hivatalbóli (ex officio) eljárást. Az egyik keretében a Spanyolországban, Görögországban, Franciaországban, Romániában és Bulgáriában működő szélturbinák mögött álló kínai állami támogatásokat vizsgálja<sup>5</sup>, a másik eljárásban pedig egy főként repülőtereken és tengeri kikötőkben használt biztonsági berendezéseket gyártó – ugyancsak – kínai vállalatot<sup>6</sup>. Emellett az összefonódások és a közbeszerzések területén már több száz bejelentés érkezett be a Bizottsághoz.

A rendelet elfogadásakor és hatályba lépésekor nehéz volt felmérni, hogy ez az új szabályozás mit jelent majd a gyakorlatban, és valószínűleg ezt a Bizottság is így érezte, mert a Versenypolitikai Főigazgatóság egyik rendszeres kiadványcsaládjának, a Competition Policy Briefsnek<sup>7</sup> a vállalati versennyel<sup>8</sup>, az állami támogatással<sup>9</sup> és az összefonódásokkal<sup>10</sup> foglalkozó kiadványai mellett egy FSR tematikájú kiadványt<sup>11</sup> is indított. Az FSR Brief a 2024. évi első száma<sup>12</sup> (FSR Brief 1.) az FSR által az összefonódásokra bevezetett bejelentési kötelezettség kezdete óta eltelt első 100 nap tapasztalatairól számolt be, kitérve a beérkezett bejelentésekkel kapcsolatban felmerülő néhány visszatérő kérdésre is.

Jelen cikk a fenti kiadványban leírtakat foglalja össze.

Mielőtt rátérnénk az FSR összefonódásra vonatkozó szabályaira, röviden összefoglaljuk, hogy hogyan bővültek az egy-egy összefonódásra vonatkozó uniós szabályok, továbbá mit ért az FSR

<sup>4</sup> E fogalom sokkal tágabb, mint az uniós állami támogatási fogalom, részletesen lásd a cikkben később.

<sup>5</sup> <https://www.politico.eu/article/eu-launches-probe-into-chinese-wind-turbines/>

<sup>6</sup> <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/24/commission-foreign-subsidies-raids-involving-chinese-company-in-ex-officio-probe>

<sup>7</sup> Competition policy briefs - European Commission (europa.eu)

<sup>8</sup> Competition Policy Brief

<sup>9</sup> State aid Brief

<sup>10</sup> Merger Brief

<sup>11</sup> FSR Brief

<sup>12</sup> 22197012-2036-4b1e-8b02-0eb8b2d6e666\_en (europa.eu)

külföldi pénzügyi hozzájárulás alatt, az miben különbözik a külföldi támogatás fogalmától, illetve érdemes azt is megvizsgálni, hogy milyen szabályozás érvényesül ezen összefonódásokra a klasszikus vállalati versenyszabályok szerint.

### **Uniós szabályok az összefonódásokra**

Első lépésként került sor évtizedekkel ezelőtt az összefonódások versenyjogi ellenőrzésére. Az uniós fúzióellenőrzésre jelenleg az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet (a Tanács 139/2004/EK rendelete<sup>13</sup>) vonatkozik, mely alapján a Bizottság az uniós léptékű összefonódásokat vizsgálja. A rendelet értelmében főszabály szerint egy összefonódás akkor minősül közösségi (uniós) léptékűnek, ha két feltétel együttesen teljesül. Egyrészt az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót, és ezzel együtt az érintett vállalkozások közül legalább két vállalkozás mindegyikének teljes közösségi szintű forgalma meghaladja a 250 millió eurót. Továbbá, a közösségi lépték másik esete, amikor i. az összes érintett vállalkozás összevont teljes világméretű forgalma meghaladja a 2,5 milliárd eurót, ii. legalább három uniós tagállam mindegyikében az összes érintett társaság összevont teljes forgalma meghaladja a 100 millió eurót, iii. az előző pont szerint számításba vett, legalább három uniós tagállam mindegyikében legalább két érintett vállalkozás mindegyikének a teljes forgalma meghaladja a 25 millió eurót és iv. legalább két érintett vállalkozás mindegyikének a teljes közösségi szintű forgalma meghaladja a 100 millió eurót. Sem a főszabály, sem a kiegészítő szabály alkalmazásában nem minősül egy összefonódás közösségi léptékűnek azonban akkor, ha, az érintett vállalkozások mindegyike teljes közösségi szintű forgalmának több mint kétharmadát egy és ugyanazon tagállamban éri el.

A fúzióellenőrzési eljárás alapján az összefonódást (irányításszerzést, összeolvadást, vagy egy önálló gazdasági egység összes funkcióját tartósan ellátó közös vállalat létrehozását) annak végrehajtása előtt be kell jelenteni a Bizottságnak. A Bizottság bizonyos körülmények között átteheti az összefonódás elbírálását a tagállami versenyhatóságokhoz is.<sup>14</sup> E szabályok ismerete azért is fontos, mivel az FSR számos, az összefonódások ellenőrzése kapcsán kialakult/ alkalmazott fogalmat, illetve intézményt átvesz (pl. végrehajtási tilalom, bejelentési kötelezettség, bejelentési űrlap (CO form), prenotifikáció, irányításszerzés fogalma.)

---

<sup>13</sup> A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete). A jogalkalmazási sajátosságokat pedig a Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01) („EU összefonódás-ellenőrzési rendelet”)

<sup>14</sup> Amennyiben egy összefonódás jelentősen befolyásolja a versenyt az adott tagállam saját belföldi piacán. A termék vagy szolgáltatás piacának rendelkeznie kell egy elkülönült piac valamennyi jellegzetességével, anélkül azonban, hogy a közös piac jelentős részét képezné.

Második lépcsőben került sor az ún. FDI (Foreign Direct Investment) rezsim<sup>15</sup> kialakítására, mely egy uniós keretrendszert biztosít a harmadik országokból származó közvetlen befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő átvilágításához. Számos tagállamban<sup>16</sup> már ezt megelőzően érvényesült az FDI átvilágítási rendszer. Magyarországon pl. 2018-ban<sup>17</sup> fogadtak el egy törvényt, mely a meghatározott stratégiai iparágakban történő, 25 %-ot meghaladó külföldi befektetői tulajdon szerzést miniszteri bejelentéshez (és így engedélyhez) kötötte.<sup>18</sup> Az FDI szabályok szintén bejelentési és engedélyezési kötelezettséget írnak elő meghatározott részesedésszerzésekhez, míg az uniós rezsim megteremtette a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködési rendszert. Az FDI részletszabályokra ebben a cikkben nem térünk ki, pusztán jelezni kívántuk, hogy az FSR csak egy további – és vélhetően nem az utolsó – lépés az összefonódásokra vonatkozó bejelentési kötelezettségek sorában.

### **Külföldi pénzügyi hozzájárulás és külföldi támogatás**

Az FSR szerint a külföldi pénzügyi hozzájárulás (foreign financial contribution – a továbbiakban: „FFC” vagy „pénzügyi hozzájárulás”) fogalmába beletartozik a nem uniós országból származó közvetlen vagy közvetett pénzügyi hozzájárulás bármely formája. Ilyenek például a tőkeinjekciók, az állam (ideértve önkormányzatokat és állami vállalatokat is) magánszektorbeli beruházásai, az állam (ideértve állami tulajdonú bankokat) által (akár piaci feltételekkel) nyújtott hitelek, a kezességvállalások, az adókedvezmények és -mentességek, az állami szerződések, a zöld kezdeményezésekhez nyújtott támogatások (pl. az amerikai inflációcsökkentő törvény adókedvezményei), megújuló energiaköltségeinek csökkentését célzó beruházási programok, sőt az áruk vagy szolgáltatások állam általi, illetve adott esetben állam részére történő nyújtása is.

Mindez azt jelenti, hogy az FFC fogalma sokkal tágabb, mint az uniós állami támogatás fogalom, sőt – az állami támogatási logikával ellentétben – olyan tranzakciókat is magában foglal, amelyek piaci feltételek mellett jönnek létre, és ezáltal uniós versenyjogi értelemben nem biztosítanak előnyt az adott vállalkozásnak (pl. állam közbeszerzés keretében papírkéztörlőt vásárol a minisztériumoknak, vagy új Duna-híd építéshez szerez be kivitelezőt).

Az FSR értelmében külföldi támogatás ellenben csak akkor áll fenn, ha egy harmadik ország közvetlenül vagy közvetve olyan pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely *gazdasági előnyt* biztosít

---

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 RENDELETE (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról

<sup>16</sup> Franciaország, Németország, illetve Spanyolország.

<sup>17</sup> A Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről 2018. évi LVII. törvény, illetve a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény végrehajtásáról szóló 246/2018. (XII. 17.) Korm. rendelet.

<sup>18</sup> A hazai rezsim később tovább bővült. Lásd a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény, illetve a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára, és amely jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra korlátozódik.<sup>19</sup>

Az FFC és a külföldi támogatás fogalmát összehasonlítva megállapítható, hogy az FFC jóval szélesebb kört fed le, hiszen azon tranzakciók is FFC-nek minősülnek, amelyek piaci alapon jöttek létre, de az ügyelemben az egyik fél az állam (önkormányzat) volt.

### **Az FSR szabályai az összefonódásokra**

Az FSR szabályai alapján az összefonódást akkor kell bejelenteni a Bizottságnak, ha két külsőbérték együttesen teljesül, nevezetesen az összefonódó vállalkozások közül legalább egy, a célvállalkozás/megszerzett vállalkozás, vagy a közös vállalkozás az Unióban 500 millió eurót meghaladó forgalmat ért el, és az összefonódásban részt vevő felek az ügylet megkötését megelőző három évben összesen több mint 50 millió euró FFC-ben részesültek.

A bejelentés alapján a Bizottság értékeli, hogy egy összefonódásban az FFC torzítja-e a belső piacot, úgynevezett mérlegelési teszt<sup>20</sup> elvégzésével, melynek keretében értékeli a tranzakció pozitív és negatív hatásait, illetve azt, hogy előbbiek esetleg nem jelentősebbek-e a belső piaci torzuláshoz képes.

### **Az első 100 napban érkezett bejelentések**

Az FSR Brief 1. és a Bizottság honlapja<sup>21</sup> is utal arra, hogy a folyamatok felgyorsítása érdekében a Bizottság azt kéri a bejelentő felektől, hogy még az FSR szerinti bejelentés megtétele előtt igényeljék egy ügyükért felelős csoport Bizottság általi kijelölését az arra megszabott nyomtatványon (Case team allocation request (a továbbiakban: ügycsoport-felosztási kérelem vagy CTA-kérelem)). E csoporttal a bejelentést megelőző megbeszéléseket folytathatnak a felek. A bejelentés előtti kapcsolatfelvétel lehetősége olyan szolgáltatás, amelyet a Bizottság önkéntes alapon nyújt a bejelentő feleknek annak érdekében, hogy előkészítse az összefonódással összefüggésben odaítélt külföldi támogatások előzetes felülvizsgálatát.<sup>22</sup> Bár ez a kapcsolatfelvétel nem kötelező, rendkívül hasznos lehet mind a bejelentő felek, mind a Bizottság számára, egyrészt a bejelentésben benyújtandó információk – különösen a külföldi pénzügyi hozzájárulások – pontos mennyiségének behatárolása, másrészt a bejelentés teljességének biztosítása érdekében. Ezenkívül a bejelentés előtti kapcsolatfelvétel a benyújtandó információk mennyiségét is csökkentheti.

---

<sup>19</sup> FSR 3. cikk (1) bekezdés

<sup>20</sup> Szalai Soma (2023): Új Időknek Új Dala: A Külföldi Támogatásokról Szóló Rendelet, Állami Támogatások Joga, 42. szám (2023/5) 3–19

<sup>21</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/practical-information\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/practical-information_en)

<sup>22</sup> Ahogyan az az összefonódások ellenőrzése kapcsán már megszokott mind az EU Bizottság, mind az tagállami versenyhatóságok esetében (ún. prenotifikáció).



Az első 100 nap alatt<sup>23</sup> a Bizottság számos CTA-kérelmet kapott, amelyekből 53 esetben folytattak bejelentést megelőző megbeszéléseket a bejelentő felekkel. Ezek a CTA-kérelmek számos ágazatot fedtek le, az alapvető iparágaktól a divatárúkereskedelemig és a csúcstechnológiáig. Az 53 ügyből 14-et jelentettek be a megbeszéléseket követően hivatalosan, amelyek közül a Bizottság 9-et teljeskörűen értékelt. Ebben a 9 ügyben a Bizottság végül nem indította meg az előzetes felülvizsgálati szakaszt követő részletes felülvizsgálatot, mivel nem azonosított az összefonódás szempontjából releváns külföldi támogatásokat, vagy – ha voltak is az összefonódás szempontjából releváns külföldi támogatások – nem volt elegendő jel/bizonyíték arra, hogy azok torzítsanak a belső piacot.

Az 53 ügy közül egy esetben a bejelentő felek úgy döntöttek, hogy nem hajtják végre az ügyletet, és ezért az ügy a bejelentés előtti szakaszban megszűnt.

Az 53 ügyből emellett 42-t párhuzamosan uniós fúzió-kontrollnak is alávetettek, azaz sor került EU összefonódás-ellenőrzési rendelet szerinti értékelésére is, 5 ügy pedig nemzeti összefonódás-ellenőrzési eljárás tárgyát is képezte.

Ezen túlmenően az FSR-ügyek nagyjából fele (53-ból 26) esetében egy vagy több tagállamban közvetlen külföldi befektetések átvilágítása<sup>24</sup> is folyamatban van vagy volt. Az összefonódások tipológiáját tekintve az esetek több mint fele (53-ból 33) EU-EU-n kívüli ügyletet, 7 esetben EU-n belüli határokon átnyúló ügyletet, 7 esetben EU-n kívüli ügyletet, 6 esetben pedig ugyanazon EU-tagállamon belüli ügyletet érintett.

Egy másik figyelemre méltó tendencia a Bizottság megállapítása szerint, hogy a beérkezett ügycsoport-felosztási kérelmek (CTA-kérelmek) nagyjából egyharmada esetében befektetési alap a bejelentő fél.

### **Előzetes értékelés: az ügyek nyilvánossága és a felfüggesztési kötelezettség (végrehajtási tilalom)**

Az első 100 napban a Bizottság szolgálatai egyetlen esetben sem találtak olyan elegendő jelet a torzító külföldi támogatás meglétére vonatkozóan, amely indokolná egy második szakasz<sup>25</sup> („részletes felülvizsgálat”) megindítását.

<sup>23</sup> 2023. október 12. és 2024. január 20. között

<sup>24</sup> A közvetlen külföldi befektetések átvilágításának európai kerete lehetővé teszi az uniós tagállamok és a Bizottság számára, hogy együttműködjenek és információt cseréljenek a harmadik országokból származó olyan befektetésekről, amelyek hatással lehetnek az EU biztonságára vagy közrendjére. Az uniós közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló rendelet 2019. április 10-én lépett hatályba, és annak együttműködési mechanizmusa 2020. október 11-től alkalmazandó. A rendelet kiegészíti az EU átfogó beruházáspolitikai keretét azáltal, hogy biztosítja, az EU közvetlen külföldi befektetésekre való nyitottsága egyensúlyban legyen a potenciális veszélyek megfelelő ellenőrzésével.

<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hu/content/kozvetlen-kulfoldi-befektetesek-atvilagitasa>

<sup>25</sup> Részletesen lásd: Farkas Flóra (2023): Belső Piacot Torzító Külföldi Támogatások: Összefonódások és Közbeszerzések, Állami Támogatások Joga, 42. szám (2023/5) 20–43.

A részletes felülvizsgálatot megelőző szakaszokban (ügycsoport-felosztási kérelem és előzetes bejelentés, illetve előzetes felülvizsgálat) az FSR eljárás ténye nem nyilvános. Ez a jogalkotók tudatos döntése volt, mivel az FSR szerinti egyedi bejelentések közzététele a harmadik országok által a feleknek nyújtott pénzügyi hozzájárulásokkal kapcsolatos különösen érzékeny információk nyilvánosságra hozatalához vezethet.

E tekintetben az FSR rendelkezései értelmében, amennyiben a Bizottság nem tervez részletes felülvizsgálatot indítani, adminisztratív levélben tájékoztatja a bejelentő feleket (valamint minden olyan tagállamot, amely értesítette a Bizottságot egy ugyanezen ügyre vonatkozó nemzeti eljárásról) az előzetes felülvizsgálat lezárásáról.<sup>26</sup> A bejelentést követő 25 munkanapos várakozási vagy ún. felfüggesztési idő (ugyanis az eljárás az uniós fúzió-kontrollhoz, az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet szerinti eljáráshoz hasonlóan felfüggesztő jellegű<sup>27</sup>) leteltével pedig – amennyiben tehát a bejelentés hiánytalan és nem indult részletes felülvizsgálat – lehetővé válik a vállalkozások számára az összefonódás végrehajtása.

Más a helyzet, ha a Bizottság úgy dönt, hogy részletes vizsgálatot indít. Ilyen esetekben a Bizottság határozatot hoz, és az FSR 10. cikkének (3) bekezdésével összhangban összefoglaló közleményt tesz közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában, amely tartalmazza a határozat főbb elemeit.<sup>28</sup> A részletes felülvizsgálat megindítására a hiánytalan bejelentés kézhezvételétől számítva legfeljebb 25 munkanap áll a Bizottság rendelkezésére, és ebben az esetben az összefonódás a részletes vizsgálat megindításától számított 90 munkanapon belül nem hajtható végre.

Ha pedig az eljárás kötelezettségvállalást tartalmazó, vagy az ügyletet engedélyező határozattal zárul, a felfüggesztési idő egészen ezen határozat elfogadásáig tart, azaz az összefonódás csak határozathozatalt követően hajtható végre.

### **Mikor keletkezik az értesítési kötelezettség, milyen típusú információkat kell szolgáltatni?**

Az FSR alapján egy összefonódás akkor minősül bejelentendőnek, ha két konjunktív feltétel teljesül.

Először is, i. az összeolvadásban részt vevő felek egyike, ii. a felvásárolt vállalkozás vagy iii. a közös vállalkozás (joint venture) az Unióban letelepedett<sup>29</sup> és az EU-ból származó összesített forgalma az elmúlt pénzügyi évben legalább 500 millió euró. Másodszor, az összefonódásban

---

<sup>26</sup> FSR 10. cikkének (4) bekezdése

<sup>27</sup> Azaz a bejelentendő összefonódások nem hajthatók végre a bejelentés előtt és a hiánytalan bejelentés kézhezvételét követő 25, részletes vizsgálat megindítása esetén annak megindításától számított 90 munkanapon belül, illetve Bizottság általi határozathozatal esetén a határozat elfogadásáig (felfüggesztési kötelezettség).

<sup>28</sup> E cikk írásakor (2024. május eleje) egyetlen egy eset sem szerepelt a Bizottság nyilvános FSR adatbázisában: <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=InstrumentFS&sortField=caseLastDecisionDate&sortOrder=DESC>

<sup>29</sup> Az „Unióban letelepedett” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban kell értelmezni, és magában foglalja egy leányvállalatnak az Unióban történő bejegyzését, valamint az Unióban található állandó üzleti telephelyet.

részt vevő felek a megállapodás megkötését megelőző három évben együttesen több mint 50 millió euró összegű FFC-t kaptak harmadik országokból.

A második bejelentési küszöbérték számítása a pénzügyi hozzájárulásokon alapul, nem pedig a külföldi támogatásokon. Ez lényeges különbség, hiszen, mint ahogy az fentebb olvasható, az FSR szabályainak értelmében a pénzügyi hozzájárulások a külföldi támogatásnál jóval szélesebb esetkört fednek le. Mindennek célja, hogy ne a bejelentő, hanem a Bizottság vizsgálhassa, hogy a piacinak vélt pénzügyi hozzájárulás tényleg piaci feltételek mellett megvalósuló tranzakció volt-e.

A pénzügyi hozzájárulás lehet

- a) közvetlen támogatás, így például vissza nem térítendő támogatás, bármely pénzeszköz- vagy kötelezettségátadás, illetve adósságelengedés,
- b) bármely állami bevételről való lemondás (például adómentesség biztosítása), vagy
- c) bármely olyan áru vagy szolgáltatás nyújtása vagy vásárlása, amelyet egy harmadik ország a kormányzat különböző szintjein keresztül, vagy egy külföldi közjogi szervezet, illetve olyan magánjogi szervezet nyújt, amelynek tevékenységei a harmadik országnak tulajdoníthatók.

Ezzel szemben a külföldi támogatás egy szűkebb fogalom, amely csak olyan pénzügyi hozzájárulásokat foglal magában, amelyek előnyhöz juttatják a kedvezményezetteket, és amelyek egy bizonyos vállalkozásra vagy vállalkozáscsoportra korlátozódnak. Ez azt jelenti, hogy a külföldi támogatás fogalmán kívül eső, valamennyi vállalkozásra vagy ágazatra alkalmazandó, mindenki számára elérhető általános intézkedésnek tekinthető, nem szelektív állami intézkedések – például a társasági adókulcsok általános csökkentése – is pénzügyi hozzájárulásnak minősülhetnek, és – a küszöbérték elérése esetén – bejelentési kötelezettséget vonhatnak maguk után. Hasonlóan, az a tény, hogy az érintett FFC-k egy részét vagy akár mindegyikét piaci feltételek mellett nyújtották, és így nem biztosítanak előnyt, sem releváns annak eldöntése szempontjából, hogy egy összefonódást be kell-e jelenteni.

Ahogy már említettük, az FSR-t 2023. július 12-től kell alkalmazni, az összefonódások bejelentésére vonatkozó rendelkezéseit pedig 2023. október 12-től. A kapott külföldi pénzügyi hozzájárulások szempontjából az előbbi, 2023. július 12-ei időpont a releváns<sup>30</sup>. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tranzakciókat lebonyolító vállalatoknak a 2021-es pénzügyi évig visszamenőleg azonosítaniuk kell a kapott külföldi pénzügyi hozzájárulásokat. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a második konjunktív feltételt képező – FFC-re vonatkozó – bejelentési küszöbértékek kiszámításakor csak a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat bejelentését vagy az ellenőrző részesedés megszerzését megelőző három évben (legkorábban tehát a 2021-es pénzügyi évben) nyújtott külföldi pénzügyi hozzájárulásokat kell figyelembe venni. Annak meghatározásához, hogy egy adott bejelentés szempontjából mely pénzügyi hozzájárulások re-

<sup>30</sup> FSR 53. cikk (2) bekezdés

levánsak, a pénzügyi hozzájárulás nyújtásának időpontja a releváns időpont, nem pedig a pénzmozgás időpontja. A pénzügyi hozzájárulást attól az időponttól kezdve kell nyújtottnak tekinteni, amikor a kedvezményezett jogilag jogosulttá válik annak igénybevételére. A releváns esemény tehát nem a pénzeszközök tényleges folyósítása.

Vissza nem térítendő támogatás esetén a pénzügyi hozzájárulás megítéltnek tekintése szempontjából általában a támogatási szerződés aláírásának időpontja a releváns, és ezért a támogatás teljes összegét ehhez az időponthoz kell rendelni, függetlenül attól, hogy azt mikor folyósították ténylegesen a kedvezményezettnek.

Hitel esetében a kölcsönszerződés aláírása a releváns időpont, amely a kölcsönfelvevőt feljogosítja a hitel felvételére. Ilyen esetben a hitel teljes összegét ebben az időpontban kell megítéltnek tekinteni, még akkor is, ha azt több részletben folyósítják.

Áru vagy szolgáltatás megvásárlására vagy eladására vonatkozó szerződés esetében a releváns időpont a szerződés aláírásának időpontja, és így a pénzügyi hozzájárulás teljes összegét ebben az időpontban nyújtottnak kell tekinteni. Az olyan szerződések esetében azonban, ahol a megvásárolni vagy eladni kívánt pontos mennyiség (és így a fizetendő ár) nem a szerződésben kerül meghatározásra, hanem idővel változik (például egy szolgáltatás több éven keresztül történő rendszeres nyújtása), a pénzügyi hozzájárulás minden egyes részét abban az időpontban kell nyújtottnak tekinteni, amikor azt véglegesen meghatározzák. Azokban a szerződésekben, amelyekben a harmadik ország árut vagy szolgáltatást vásárol, és ahol az áru/szolgáltatás nyújtójának az ellenszolgáltatás különböző részleteire való jogosultsága feltételekhez vagy az áru/szolgáltatás tényleges átadásához kötött, az áru vagy szolgáltatás nyújtójának nyújtott pénzügyi hozzájárulás szempontjából az az időpont az irányadó, amikor az jogosulttá válik az ellenszolgáltatásra (vagy az áru/szolgáltatás átadása, vagy a feltételek teljesülése miatt).

Az adókedvezmény formájában nyújtott külföldi pénzügyi hozzájárulások esetében a releváns időpont elvileg az a nap, amikor a végleges adókötelezettséget megállapítják, így a kedvezményezett jogosulttá válik alacsonyabb adóösszeg megfizetésére, mint amennyit egyébként fizetnie kellene.

A bejelentés-tervezet (bejelentőlap vagy az ún. FS-CO formanyomtatvány<sup>31</sup>) kézhezvételét követően a Bizottság ellenőrzi, hogy az összefonódás valóban bejelentendő-e az FSR alapján, és hogy a felek helyesen adták-e meg a szükséges információkat.

A bejelentési küszöbértékek meghatározása szempontjából fontos annak helyes meghatározása, hogy a tervezett összefonódás (i) összeolvadásnak, (ii) felvásárlásnak vagy (iii) közös vállalat alapításának minősül. Ugyanis az összefonódás jellegétől függően kell vagy nem kell az FSR küszöbértékek szempontjából az adott ügyletben részt vevő vállalatok vonatkozó adatait figyelembe venni. Például, ha egy ügyletet – helytelenül – összeolvadás helyett egyedüli irányítás megszerzésének („acquisition of sole control”), és így felvásárlásnak minősítettek, és így csak

---

<sup>31</sup> A BIZOTTSÁG (EU) 2023/1441 VÉGREHAJTÁSI RENDELETE (2023. július 10.) a Bizottság által a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokra vonatkozó részletes szabályokról (továbbiakban: Végrehajtási rendelet), 1. melléklet.

a célvállalkozás forgalmát (árbevételét) vették figyelembe (az összeolvadásban résztvevő valamennyi fél árbevétele helyett) az első, forgalmi küszöbérték meghatározásakor, annak forgalma pedig 500 millió euró alatt van, adott esetben az összefonódásban részt vevő felek az ügylet – a helytelen minősítést követően – előzetes bejelentés nélküli végrehajtásával megsértik a felfüggesztési kötelezettséget (végrehajtási tilalmat). Ez a helyzet áll fenn akkor, ha a célvállalkozással ellentétben az összeolvadásban részt vevő másik vállalkozás forgalma meghaladja az 500 millió eurós a küszöbértéket.

Továbbá az összefonódás helyes minősítése azért is fontos, mert ennek alapján határozható meg, hogy az ügyletben részt vevő feleknek milyen FFC-ről kell jelenteniük. Általában a bejelentésnek tartalmaznia kell azokat az FFC-eket, amelyek az FSR 5. cikk (1) bekezdésének a)-d) pontjai<sup>32</sup> alá tartozhatnak (azaz nagy valószínűséggel belső piacot torzító külföldi támogatásnak minősülnek a Bizottság véleménye szerint), és amelyeket az ügyletben részt vevő valamennyi fél (azaz a bejelentő felek és a célvállalkozás vagy közös vállalat) kapott.

Bejelentő félnek összeolvadás esetén az összeolvadásban részt vevő valamennyi fél, illetve az irányítás megszerzése esetén minden olyan vállalkozás vagy személy minősül, amely vagy aki kizárólagos vagy közös irányítást szerez egy vagy több vállalkozás egésze vagy részei felett.<sup>33</sup> Célvállalkozás pedig minden olyan vállalkozás vagy vállalkozásrész, amelyben irányítást megalapozó részesedést szereznek, beleértve a közös vállalkozásokat, vagy amely nyilvános ajánlat tárgyát képezi. Ez a kifejezés nem foglalja magában az eladó(ka)t.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> a) az olyan külföldi támogatás, amelynek kedvezményezettje egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás, azaz egy olyan vállalkozás, amely a támogatás hiányában rövid vagy középtávon valószínűleg felhagyna üzleti tevékenységével, kivéve olyan szerkezetátalakítási terv megléte esetén, amely e vállalkozás hosszú távú életképességét eredményezheti, és az említett terv magában foglalja a vállalkozás jelentős saját hozzájárulását;

b) a vállalkozás tartozásaira vagy kötelezettségeire vonatkozó, korlátlan – azaz összegében vagy időtartamában korlátlan – garancia formájában nyújtott külföldi támogatás;

c) az olyan exportfinanszírozási intézkedés, amely nem áll összhangban a hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló OECD-megállapodással;

d) egy összefonódást közvetlenül elősegítő külföldi támogatás.

<sup>33</sup> Végrehajtási rendelet I. mellékelt (23) a) pontja

<sup>34</sup> Végrehajtási rendelet 1. mellékelt (23) b) pontja

1. táblázat - Ki minősül bejelentőnek és célvállalkozásnak az összefonódás egyes aleteiben?

	Bejelentő	Célvállalkozás
<b>Összeolvadás</b>	valamennyi fél	-
<b>Felvásárlás</b>	felvásárló(k)	megszerzett vállalkozás
<b>Közös irányítás</b>	közös vállalkozást létrehozó vállalkozások	közös vállalkozás
<b>Irányítás megszerzése</b>	kizárólagos vagy közös irányítást megszerző vállalkozás(ok)	amelyben irányítást megalapozó részesedést szereznek, beleértve közös vállalkozás

*Forrás: szerzők saját szerkesztése*

Ezzel szemben az FSR 5. cikke (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó FFC-ket, azaz azokat a pénzügyi hozzájárulásokat, amelyek nem minősülnek külföldi támogatásnak, illetve a Bizottság nem tekinti azokat a belső piacot nagy valószínűséggel torzító támogatásnak, csak akkor kell feltüntetni, ha azokat a bejelentő feleknek nyújtották. Az összefonódás helytelen minősítése így hiányos bejelentéshez vezethet, például ha a közös irányítás megszerzését helytelenül egyedüli irányítás megszerzésének minősítik.

Hasonló helyzet állna elő akkor is, ha egy összeolvadást tévesen egyedüli irányítás megszerzésének minősítenének, és az FSR 5. cikk hatálya alá nem tartozó FFC-ket csak az egyik egyesülő vállalkozással kapcsolatban jelentenék be.

2. táblázat - Milyen támogatásokat kell feltüntetnie a bejelentőnek és a célvállalkozásnak?

	Bejelentő	Célvállalkozás
<b>Külföldi támogatás</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Külföldi támogatásnak nem minősülő pénzügyi támogatás</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*Forrás: szerzők saját szerkesztése*

A kötelezett vállalkozások által kapott külföldi pénzügyi hozzájárulásokra vonatkozó információkat az FS-CO-formanyomtatvány 5. szakaszában kell feltüntetni, részletes információkat szolgáltatva az összefonódásban részt vevő feleknek a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését megelőző három évben nyújtott, külön-külön egy millió euró nagyságú összeget elérő vagy azt meghaladó minden egyes olyan külföldi pénzügyi hozzájárulásról, amely az FSR szerint belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatás kategóriájába tartozik (5. cikk (1) bekezdés). Az egyéb – az előzőekben említett kategóriák egyikébe sem tartozó – külföldi pénzügyi hozzájárulásokkal kapcsolatban az FS-CO-formanyomtatvány 1. táblázatában foglalt útmutatásoknak – azaz a Végrehajtási rendelet az FSR 5. cikk (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó FFC-kre vonatkozó információszolgáltatási útmutatójának („útmutató”) – megfelelően áttekintést

kell adni a bejelentő feleknek a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését megelőző három évben nyújtott, egy milliő euró nagyságú összeget elérő vagy azt meghaladó, különböző típusú pénzügyi hozzájárulásokról.

### **A bejelentési küszöbérték és az értesítési küszöbérték közötti különbség az FFC-k esetében**

Az FSR az ügyletben részt vevő feleknek nyújtott FFC-kre vonatkozóan csak 50 milliő euró bejelentési küszöbértéket határoz meg. Ugyanakkor a Végrehajtási rendelet útmutatója (1. táblázat) értesítési (reporting) kötelezettséget vezet be a bejelentő félnek (feleknek) a megelőző három évben nyújtott, harmadik országonként 45 milliő eurót elérő vagy meghaladó értékű FFC-kre.

A 45 milliő euró küszöbértéket harmadik országonként, az összes bejelentő félre kumuláltan kell kiszámítani. Például, ha A és B vállalkozás közös irányítást szerez C vállalkozás felett, a 45 milliő euró küszöbértéket akkor lépik túl, ha egy adott harmadik ország által az A és B vállalkozásnak – mint a példa szerinti bejelentő feleknek – nyújtott pénzügyi hozzájárulások összege meghaladja ezt az összeget.

Mivel az értesítési küszöbérték az FSR-ben nem szerepelt, ezért érhetőn módon a bejelentő feleknek nem minden esetben egyértelmű, hogy a bejelentő lapon mit és hová kell írniuk. Kérdésként merülhet fel, hogy mely FFC-ket kell figyelembe venni a bejelentési küszöbérték, és melyeket az útmutatóban szereplő harmadik országonkénti értesítési küszöbérték tekintetében.

Az FSR 20. cikke (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott vállalkozásoknak<sup>35</sup> (továbbiakban együtt: kötelezett vállalkozások) a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat bejelentését vagy az irányító részesedés megszerzését megelőző három évben nyújtott összes FFC-t figyelembe kell venni annak meghatározásához, hogy teljesül-e az említett rendelkezésben meghatározott – 50 milliő euró – bejelentési küszöbérték. A bejelentési küszöbérték számításánál azokat az FFC-kre is figyelembe kell venni, amelyeket az értesítési határérték megállapításánál nem kell figyelembe venni [az útmutató 1. táblázatának 6. és 7. pontjai<sup>36</sup> (*jelentésteli/értesítési kötelezettség alóli kivételek*, melyekről részletesebben lentebb írtunk)].

---

<sup>35</sup> i) felvásárlás esetén: a felvásárló vagy felvásárlók és a megszerzett vállalkozás;

ii) összeolvadás esetén: az összeolvadó vállalkozások;

iii) közös vállalkozás esetén: a közös vállalkozást létrehozó vállalkozások és a közös vállalkozás.

<sup>36</sup> A 6. pontban szereplő kivételek a szokásos üzletmenet keretében történő, piaci feltételek mellett történő áruk és szolgáltatások nyújtása vagy vásárlása formájában megvalósuló FFC-kre, az 1 milliő euró alatti FFC-kre, bizonyos általános érvényű adó- és társadalombiztosítási kedvezményekre, valamint a kettős adóztatás elkerülését célzó egyes adókedvezményekre vonatkoznak. A 7. pontban szereplő kivétel az összefonódásokban részt vevő befektetési alapoknak nyújtott pénzügyi támogatásokra vonatkozik.

Ezzel szemben annak meghatározásához, hogy a harmadik országonkénti 45 millió eurós értesítési küszöbérték teljesül-e, az útmutató 1. táblázatának 6. és 7. pontjában szereplő FFC-eket nem kell figyelembe venni.

A Bizottság eddigi gyakorlata azt mutatja, hogy bizonyos helyzetekben a bejelentési és az értesítési küszöbértékek eltérő kiszámítása olyan esetekhez vezethet, amikor teljesül a bejelentési küszöbérték, de a kapott FFC-k egyike sem tartozik az útmutató értesítési kötelezettsége alá. Ezekben a helyzetekben a bejelentő feleknek a bejelentésben meg kell magyarázniuk, hogy miért teljesül az 50 millió eurós bejelentési küszöbérték (megelőző három pénzügyi évben harmadik országokból *összesen* több mint 50 millió euró pénzügyi hozzájárulást kaptak), és meg kell indokolniuk, hogy miért nincs értesítési kötelezettség alá tartozó FFC-jük. Ennek oka lehet például az, hogy egyetlen külföldi ország sem nyújtott 45 millió eurónál több FFC-t, vagy, hogy a kapott FFC-k az útmutató 1. táblázatának 6. pontjában szereplő kivételek közé tartoznak.

Amennyiben a bejelentésben nem szerepel megfelelő indoklás, a Bizottságnak további információ kell kérnie, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a bejelentési küszöbérték valóban teljesült. Ez késedelmet okozhat az összefonódás vizsgálatában.

Összefoglalva tehát az FS-CO formanyomtatvány 5.1. és 5.2. szakaszában azon FFC-kről kell információt szolgáltatni, amelyek az FSR 5. cikke (1) bekezdésének a)-d) pontjai szerinti kategóriák bármelyikébe tartoznak, azaz amelyek a legnagyobb valószínűséggel torzítják a belső piacot, míg az 5.3. szakasz összefoglaló formában (az 1. táblázatban) az ezen a körön kívül eső, egyéb FFC-kről tartalmaz információkat.

A formanyomtatvány kitöltésekor nem releváns, hogy egy FFC külföldi támogatásnak minősül-e vagy sem, minden FFC-t fel kell tüntetni a bejelentésben. Ugyanakkor annak van jelentősége, hogy a szóban forgó FFC az FSR 5. cikke (1) bekezdésének valamelyik FSR-kategóriájába tartozik-e, mert ezt külön pontban kell jelölni a formanyomtatványon. A bejelentő feleknek egyébként – a formanyomtatvány 5.2.4. szakaszában – lehetőségük van megmagyarázni, hogy az 5. cikk hatálya alá tartozó FFC-k miért nem minősülnek külföldi támogatásnak. Ilyen magyarázatra fő szabály szerint nincs szükség az egyéb (5. cikk (1) bekezdésének hatályán kívül eső) FFC esetében, ugyanakkor a Bizottság bekérheti, ha úgy ítéli meg, hogy az ügy értékelése szempontjából lényeges.

Amennyiben kétségek merülnek fel egy támogatás helyes minősítésével kapcsolatban, a feleket arra ösztönzik, hogy a bejelentést megelőző szakaszban lépjenek kapcsolatba az ügyükért felelős csoporttal (case team). Ami hangsúlyozandó, hogy az FFC-nek az 5.1. és 5.2. szakaszban – nem pedig az 5.3. szakaszban – történő bejelentése nem jár semmilyen negatív következménnyel: maga a bejelentés nem befolyásolja annak eldöntését, hogy az adott FFC valóban külföldi támogatásnak minősül-e, azt pedig végképp nem, hogy torzító hatásúnak tekinthető-e.



### **Az FSR 5. cikke alá tartozó pénzügyi hozzájárulás: kategóriák**

Az egyes pénzügyi hozzájárulásoknak az belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatás különböző kategóriájába (FSR 5. cikk (1) bekezdésének alpontjai) történő besorolása általában egyszerű. Ez a helyzet például a korlátlan kezességvállalás esetében (FSR 5. cikk (1) bekezdés b) pontja), amelyet e cikk nevesít.

A szerkezetátalakítási terv nélküli, bajba jutott vállalkozásnak nyújtott külföldi támogatások esetében (az FSR 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja) a gazdálkodó egység „nehéz helyzetűnek” minősítése könnyen értékelhető az FS-CO formanyomtatvány 5.1.1.1- 5.1.1.4. szakaszában szereplő kérdések<sup>37</sup> segítségével. Ugyanis, ha e kérdések bármelyikére pozitív a válasz, akkor a szóban forgó gazdálkodó egység valószínűleg „gyengélkedőnek” minősül.

Fontos, hogy ezt az értékelést jogi személyenként kell elvégezni, nem pedig a teljes vállalkozás(csoport) szinten. Más szóval, ha a felvásárló vállalkozás csoportjához tartozó egyik jogi személy megfelel a nehéz helyzetben lévőnek minősítés feltételeinek, akkor ezt a bejelentési formanyomtatványban jelezni kell, még akkor is, ha a vállalatcsoport mint olyan összességében nem küzd pénzügyi nehézségekkel. Továbbá az a tény, hogy egy jogalany nehéz helyzetben lévőnek minősül, nem jelenti azt, hogy a feleknek az 5.2. szakaszban<sup>38</sup> előírt részletes információkat kell szolgáltatniuk az összes, a neki nyújtott FFC-vel kapcsolatban, hanem csak azokkal kapcsolatban, „amelyek hozzájárulhattak a hosszú távú életképesség helyreállításához (beleértve az életképesség helyreállítását támogató ideiglenes likviditási támogatást) vagy ahhoz, hogy a felet a felszínen tartsák a szerkezetátalakítási vagy felszámolási terv kidolgozásához szükséges rövid időre”, ha vannak ilyenek.

Továbbá ezek az FFC-k csak akkor tartoznak a belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatás kategóriájába<sup>39</sup>, ha nincs olyan szerkezetátalakítási terv, amely képes lenne

---

<sup>37</sup> 5.1.1.1. A vállalkozás korlátolt felelősségű társaság, amely jegyzett részvénytőkájének több mint a fele elveszett a kumulált hiány miatt?

5.1.1.2. A vállalkozás olyan társaság, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében, és a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint fele elveszett a kumulált hiány miatt?

5.1.1.3. A vállalkozás ellen kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indult vagy teljesíti a hazai jog azon feltételeit, amelyek alapján ellene hitelezői kérésére kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indítható?

5.1.1.4. Amennyiben a szóban forgó vállalkozás nem kkv:

5.1.1.4.1. a vállalkozás könyv szerinti adósság/saját tőke aránya az elmúlt két évben 7,5-nél magasabb volt?  
valamint

5.1.1.4.2. a vállalkozás EBITDA-val számolt kamatfedezeti rátája az elmúlt két évben nem érte el az 1,0 értéket?

<sup>38</sup> Ez a szakasz részletes információkat kér az belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatás különböző kategóriájába tartozó FFC-kről.

<sup>39</sup> Az olyan külföldi támogatás, amelynek kedvezményezettje egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás, azaz egy olyan vállalkozás, amely a támogatás hiányában rövid vagy középtávon valószínűleg felhagyna üzleti tevékenységével, kivéve olyan szerkezetátalakítási terv megléte esetén, amely e vállalkozás hosszú távú életképességét eredményezheti, és az említett terv magában foglalja a vállalkozás jelentős saját hozzájárulását.

a vállalkozás hosszú távú életképességét biztosítani, beleértve a vállalkozás jelentős saját hozzájárulását is.

Szintén az FSR szerint belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatás kategóriájába tartoznak az összefonódást közvetlenül elősegítő támogatások (az FSR 5. cikke (1) bekezdésének d) pontja). E tekintetében a Bizottság a bejelentő felektől elvárja, hogy adjanak információt az összes olyan FFC-ről, amelyet az akvizíció finanszírozására használtak fel, vagy amelyből az ügylet részesül. Például a kifejezetten egy adott akvizícióhoz nyújtott támogatásokat, hiteleket vagy kezességvállalásokat az akvizíciót közvetlenül elősegítőnek kell tekinteni. Ugyanakkor a támogatást nyújtó harmadik ország szándéka egy adott ügylet elősegítésére nem döntő jelentőségű. Az olyan harmadik állam(ok)nak betudható támogatás, hitel vagy kezességvállalás, amelyet nem egy adott tranzakcióhoz nyújtanak (pl. források rendelkezésre bocsátása felvásárlásokhoz általában), de egy adott – bejelentés tárgyát képező – ügylethez használnak fel, vagy amely elősegíti a bejelentendő ügylet megvalósulását szintén közvetlenül elősegítőnek tekintendő, és az FSR 5. cikke (1) bekezdésének d) pontja alá tartozik.

Ez azt jelenti, hogy a harmadik országok által a felvásárlást megvalósító befektetési alapan korlátolt felelősségű partnerként (limited partner) nyújtott befektetéseket főszabályként az az FS-CO formanyomtatvány 5.1. és 5.2. szakaszai alatt kell jelenteni, mivel e befektetések célja jellemzően az, hogy forrásokat biztosítsanak a felvásárlásokhoz.

A bejelentő félnek az FS-CO formanyomtatvány 5.2.7. szakaszában kell információt adnia arról, hogy ezek a befektetések piaci feltételek mellett történtek-e vagy sem. Ezekben az esetekben az értékelendő kulcsfontosságú elem az, hogy a harmadik országoknak tulajdonítható befektetések ugyanolyan feltételekkel történtek-e, mint a felvásárló alapan lévő más olyan korlátolt felelősségű partnerek befektetései, amelyek nem harmadik országnak tulajdoníthatók (pl. magánbefektetők). Ennek megítéléséhez, az FS-CO formanyomtatvány 5.2.5. szakaszában a bejelentő feleknek információt kell nyújtaniuk az e befektetésekhez kapcsolódó feltételekről is, nevezetesen a korlátolt felelősségű partnereknek az alapokban (például a befektetésekkel kapcsolatos döntések tekintetében) vagy a megszerzett vállalkozások irányításában fennálló jogairól. Ha a bejelentők által adott információk azt mutatják, hogy a harmadik országoknak tulajdonítható korlátolt felelősségű partnerek befektetései nem jelentenek előnyt a felvásárló alap vagy a célvállalkozás számára, az a tény, hogy azokat a bejelentőlap 5.1. és 5.2. szakaszában tüntették fel, nem jelenti azt, hogy a Bizottság azokat automatikusan a belső piacot igen nagy valószínűséggel torzító külföldi támogatásnak minősíti.

## **A jelentéstételi/értesítési kötelezettség alóli kivételek: mikor és hogyan kell alkalmazni őket?**

A Bizottság tapasztalatai azt mutatják, hogy az útmutató 1. táblázatának 6. és 7. pontjában szereplő értesítési kötelezettség alóli kivételek jelentősen csökkentették a vállalkozások adminisztratív terheit a bejelentési formanyomtatvány 2023 elején nyilvános konzultációra<sup>40</sup> közzétett eredeti tervezetéhez képest. A Bizottság az érdekelt felektől kapott visszajelzések alapján, az említett kivételeket az FSR 5. cikkének hatálya alá nem tartozó FFC-knek minősítette.

Mivel az útmutató 1. táblázatának 6. és 7. pontjában szereplő esetek kivételek az általános szabály – az 1. táblázatban szereplő FFC-k értesítési kötelezettsége – alól, szűken értelmezendők. Az útmutató 1. táblázatának 6. pontjának a) alpontja például azt jelzi, hogy bizonyos adóügyi intézkedésekre kivételt lehet alkalmazni, ha azok általános érvényűek. Az útmutató 6. pontjában szereplő adóintézkedések listája kimerítő, ami azt jelenti, hogy más vagy hasonló adóintézkedések nem részesülhetnek a kivételben csak azért, mert a bejelentő felek úgy vélik, hogy azok szintén általános érvényűek.

Az útmutató 1. táblázatának 6. pontjának a) alpontjában fel nem sorolt adóintézkedéseket attól függetlenül be kell jelenteni, hogy a bejelentő felek általános intézkedésnek vagy korlátozottan alkalmazhatónak tekintik azokat. Amennyiben kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy egy adott intézkedés az útmutató 1. táblázatának 6. pont a) alpontjában felsorolt kategóriákba tartozik-e, érdemes konzultálni a Bizottsággal (case team-mel).

A 6. pont kivételként említi még a piaci feltételek mellett a szokásos üzletmenet keretében történő árubeszerzést és szolgáltatásnyújtást (ide nem értve a pénzügyi szolgáltatásokat), mely alatt értendő többek között az áruk vagy szolgáltatások versenyeztetésen alapuló, átlátható és megkülönböztetésmentes pályázati eljárást követően történő nyújtása/beszerzése. Továbbá szintén kivételek a fő szabály szerinti értesítési kötelezettség alól az 1 millió euró egyéni összeg alatti FFC-k.

Ha egy adott FFC a kivételi körbe tartozik, akkor azt nem kell feltüntetni az útmutató 1. táblázatában. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy a Bizottság ezekkel a fel nem tüntetett intézkedésekkel kapcsolatban kér információt, például arra vonatkozóan, hogy miért tartoznak azok a kivételek hatálya alá, és felkéri a feleket, hogy ezeket az FFC-ket tüntessék fel a bejelentésben, amennyiben ez szükséges az ügylet értékeléséhez.<sup>41</sup>

Annak megítélésakor, hogy egy adott kivétel alkalmazható-e vagy sem, a feleknek szem előtt kell tartaniuk egy alapvető különbséget az útmutató 1. táblázatának 6. pontjában és a 7. pontjában szereplő kivételek között: az előbbieket esetében a feleknek maguknak kell értékelniük, hogy a kivétel alkalmazható-e az ő konkrét helyzetükre. Ezzel szemben az utóbbi esetben (befektetési

---

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13602-Distortive-foreign-subsidies-procedural-rules-for-assessing-them\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13602-Distortive-foreign-subsidies-procedural-rules-for-assessing-them_en)

<sup>41</sup> Ezen túlmenően a Bizottság részletesebb információkat kérhet az 1. táblázatban szereplő FFC-kről, hogy jobban megértse a FFC-k jellegét és jellemzőit, valamint az ügylet és a belső piachoz való kapcsolatukat.

alapok általi felvásárlások) a feleknek kell hivatkozniuk arra, hogy a kivétel feltételei teljesülnek, és meg kell indokolniuk, hogy miért.

### **A befektetési alapok által végrehajtott ügyletekre alkalmazandó kivétel különleges esete**

Azon befektetési alapkezelők esetében, amelyek egy vagy több alapon keresztül kötnek ügyletet, érdemes szem előtt tartani magát az általános szabályt, valamint az az alóli kivételt és annak indoklását. Rendes körülmények között – az EU összefonódás-ellenőrzési rendelet alkalmazásához hasonlóan – a befektetési alapkezelő irányítja versenyjogi értelemben az általa kezelt befektetési alapokat.

A befektetési jegyek tulajdonosai ezzel szemben általában sem egyénileg, sem közösen nem gyakorolnak irányítást azon vállalkozások felett, amelyekbe az alapok befektetnek. Ez azt jelenti, hogy a bejelentés szempontjából releváns vállalkozást általában a befektetési alapkezelő és az általa kezelt összes alap, valamint az ezen alapok által irányított portfóliótársaságok alkotják.

A Bizottság azonban elismeri a befektetési alapok struktúráinak sajátosságait, és ezért az útmutató 1. táblázatának 7. pontja lehetővé teszi a felek számára, hogy – amennyiben az irányítás-szerzés vagy a közös vállalkozás létrehozása befektetési alap révén vagy befektetési alap által vagy azon keresztül ellenőrzött jogi személy révén valósul meg –, az 1. táblázatban szereplő információkat kizárólag az adott befektetési alaphoz, illetve befektetési alapkezelőnek és az alap portfólióvállalatának nyújtott pénzügyi hozzájárulások tekintetében bocsátsák rendelkezésre. Az ugyanazon befektetési alapkezelő által kezelt egyéb befektetési alapoknak (vagy az ezen egyéb alapok által ellenőrzött portfólióvállalkozásoknak) nyújtott FFC-k tehát nem tartoznak értesítési kötelezettség hatálya alá, feltéve, hogy bizonyos feltételek teljesülnek. Ezen – kumulatív – feltételek célja, hogy a Bizottságot kellő bizonyossággal meg tudja állapítani, hogy ugyanazon befektetési alapkezelő által kezelt egyéb befektetési alapok (vagy portfóliótársaságok) által a konkrét ügyletben résztvevő befektetési alaphoz (és különösen az egyesülő vállalkozásnak) nyújtott esetleges kereszt támogatás esete nem áll fenn, illetve léteznek megfelelő mechanizmusok a kockázat minimalizálására.

Az első ilyen feltétel az, hogy az ugyanazon befektetési alapkezelő által kezelt alapokban más – és nem az adott ügyletben résztvevő – befektetők rendelkeznek többséggel a nyereségre jogosító jogosítványaik alapján. Ennek a feltételnek az az indoka, hogy azokban a helyzetekben, amikor az egyes alapoknak nincsen közös érdeke, vagy az csupán korlátozott, a kereszt támogatásra való hajlam is csökken. A gyakorlatban a feleknek azt kell bizonyítaniuk, hogy a befektetési jegyek tulajdonosai között nincsen többségi átfedés.

A második feltétel, hogy az átvevő szervezetet ellenőrző alaphoz az alternatív befektetési alapkezelőkről szóló 2011/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>42</sup> vagy azzal egyenértékű,

---

<sup>42</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/61/EU irányelve (2011. június 8.) az alternatív befektetési alapkezelőkről, valamint a 2003/41/EK és a 2009/65/EK irányelv, továbbá az 1060/2009/EK és az 1095/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 174., 2011.7.1., 1. o.)

harmadik országbeli jogszabály hatálya alá kell tartoznia a prudenciális, szervezeti és magatartási szabályok tekintetében, beleértve a befektetők védelmét célzó követelményeket. Nincs előre meghatározott listája azoknak a jogoknak, amelyekről automatikusan feltételezhető, hogy megfelelnek ennek a feltételnek. Az összefonódást bejelentő befektetési vállalkozásoknak kell bizonyítaniuk, hogy a szóban forgó jogszabályok elegendő garanciát tartalmaznak az alapok (beleértve portfóliótársaságaikat is) közötti keresztfinanszírozás megakadályozására. A jogszabályoknak különösen olyan rendelkezéseket kell tartalmazniuk, amelyek biztosítják, hogy az alapokat az adott befektetők érdekében kezelik, és így megakadályozzák a nyereség átcsoportosítását egy másik alaptól a felvásárló alapba, például vállalati átszervezések vagy nem piaci feltételek mellett lebonyolított tranzakciók révén. E rendelkezéseknek különösen a pénzforgalom megfelelő nyomon követésére és a megfelelő belső ellenőrzési mechanizmusokra, az alapok eszközeinek biztonságos megőrzésére és független értékelésére vonatkozó megfelelő eljárásokra, az illetékes hatóságok és a befektetők felé fennálló átláthatósági követelményekre, az összeférhetetlenség megelőzésére vagy minimalizálására irányuló intézkedésekre, a megfelelő kockázatkezelési rendszerre, a befektetőkkel szembeni tisztességes bánásmódot biztosító szabályokra, valamint az alapok illetékes hatóságok általi aktív felügyeletét biztosító rendelkezésekre kell kiterjedniük. E tekintetben a bejelentő félnek kell megmagyaráznia, hogy miért gondolja úgy, hogy egy bizonyos harmadik ország jogszabályainak hatálya alá tartozik és megfelel azoknak, illetve miért véli úgy, hogy ezen harmadik ország jogszabályai megfelelnek az útmutató 7. pontjának a) alpontjában meghatározott feltételnek.

Végül a harmadik feltétel az, hogy nincsenek gazdasági és kereskedelmi ügyletek vagy azok korlátozottak az átvevő szervezetet ellenőrző alap és az ugyanazon befektetési alapkezelő által kezelt más befektetési alapok (és az ezen alapok által ellenőrzött társaságok) között. Ebből a célból a feleknek bizonyítékot kell szolgáltatniuk a Bizottságnak minden olyan gazdasági és kereskedelmi ügyletről, amelyre a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését megelőző három évben került sor. A gazdasági és kereskedelmi ügyletek közé tartoznak többek között az eszközök értékesítése (beleértve a vállalkozás tulajdonlását is), hitelek, hitelkeretek vagy garanciák.

Alapvetően a feleknek és az alap tanácsadóinak kerülniük kell az olyan ügyleteket, amelyek összeférhetetlenséget okozhatnak. Az olyan ügyletek, mint például az alapok közötti eszközátvitel, a keresztfinanszírozás eszközeként szolgálhatnak, és így az alapok közötti nyereségátcsoportosításhoz vezethetnek, ha például nem értékelték megfelelően. Ezért, ha a múltban sor került ilyen tranzakcióra, a Bizottság magyarázatot kérhet arra vonatkozóan, hogy az eszközök értékelésére versenyeztetési, átlátható eljárás keretében került-e sor, illetve mi volt az ilyen tranzakció indoka.

Az, hogy a gazdasági és kereskedelmi ügyletek száma „korlátozott”-e, eseti elemzést igényel, amely számos különböző körülménytől függ, például az ügyletek jellegétől, számától, összegétől, időpontjától, az érintett eszközök típusától vagy az összeférhetetlenség elkerülésére létrehozott mechanizmusoktól.

### **Következtetés**

Az FSR szerinti bejelentési kötelezettség alkalmazásának első 100 napjában mind a Bizottság, mind a bejelentő felek tapasztalatokat szereznek az összefonódások felülvizsgálatának új szabályozási lépéseiről. Az ügyek magas száma miatt 2024. március 1-jétől a Versenypolitikai Főigazgatóság egy új igazgatóságot, K. Igazgatóságot hozott létre, amely az összefonódások FSR szerinti felülvizsgálataért felelős.

A Bizottság megítélése szerint az első esetekkel kapcsolatos gyakorlat azt mutatja, hogy a bejelentő felek ügyleteik időben történő és zökkenőmentes bizottsági értékelésének biztosítása érdekében különös figyelmet kell fordítani a bejelentett információk minőségére és teljességére. Ez mindenekelőtt a bejelentendő FFC-k helyes azonosítását, a leginkább torzítónak ítélt kategóriákba tartozó FFC-k megfelelő körülhatárolását, valamint az útmutató 6. és 7. pontjában szereplő kivételek megfelelő alkalmazását foglalja magában. A Bizottság javaslata, hogy kétségek esetén és az eljárás elhúzódásának elkerülése érdekében a felek a lehető leghamarabb lépjenek kapcsolatba vele.

## A TÁRSADALMI SZOLIDARITÁSON ALAPULÓ EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ ÉRTÉKELÉSE A DÔVERA ÜGY TÜKRÉBEN

DR. SÁRPÁTKI Eszter Aranka<sup>1</sup>

*Tárgyszavak: egészségügy, állami támogatás, nem gazdasági tevékenység, Európai Unió Bírósága, Európai Unió Bíróságának Törvényszéke, Európai Bizottság, Dôvera*

Az Európai Unió tagállamainak egészségügyi ellátórendszereiben keverednek a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek, ez pedig potenciális állami támogatási problémákat vethet fel. Az állami intézmények által biztosított egészségügyi ellátás nem sokban különbözik a magánintézmények által nyújtott szolgáltatásoktól, a kritikus különbség nem a szolgáltatások jellegében, hanem abban rejlik, hogy azokat milyen módon kínálják az állampolgároknak. Azok a szolgáltatások, amelyekhez a polgároknak alanyi joguk van, és amelyeket az állam kötelező díjakon keresztül finanszíroz, kívül esnek a piac hatókörén, ahol a szolgáltatók versengenek az ügyfelekért, akik eltérő fizetési képességgel és hajlandósággal bírnak.

Az uniós bíróságok döntései számos esetben befolyásolják egész ágazatok működését, illetve szakpolitikák alakulását, azonban a jelen cikkben tárgyalt ítélet nem változtatta meg az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) korábbi állami támogatási gyakorlatát, hanem az egészségügyi szolgáltatások uniós versenyjogi megítélése terén megerősítette a status quo-t. A másodfokon eljáró Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a Dôvera zdravotná poist'ovňa és Union zdravotná poist'ovňa kontra Bizottság egyesített ügyekben<sup>2</sup> (a továbbiakban: Dôvera ügy) azt vizsgálta, hogy gazdasági jellegűnek minősül-e a szlovák egészségbiztosítási rendszer. A panasszal érintett alapügyben a Bizottság határozatában<sup>3</sup> kimondta, hogy az egészségbiztosítási szolgáltatók közötti korlátozott verseny nem kérdőjelezi meg az ezen rendszerben

---

<sup>1</sup> A szerző az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

<sup>2</sup> C-262/18. P. és C-271/18. P. sz. egyesített ügyek, ítélet, ECLI:EU:C:2020:450 (hivatkozás az ítéletre a továbbiakban: a Bíróság ítélete).

<sup>3</sup> A Bizottság (EU) 248/2015 határozata a Szlovák Köztársaság által a Spoločná zdravotná poist'ovňa, a. s. (SZP) és a Všeobecná zdravotná poist'ovňa, a. s. (VZP) javára végrehajtott SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) számú intézkedésekről (HL L 41/25, 2015.2.17.).

végzett tevékenységeik elsődlegesen szociális és szolidaritási jellemzőit, amelyek a tevékenységek nem gazdasági jellegére utalnak.<sup>4</sup> Az Európai Unió Bíróságának Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) első fokon megsemmisítette<sup>5</sup> ezt a határozatot, ezért a Bizottság a Bírósághoz fordult.

### **Az egészségügyi szolgáltatások állami támogatási szempontú értékelése**

Mielőtt rátérnénk a cikk tárgyát képező eset ismertetésére, érdemes bemutatni azokat a szempontokat, amelyek megalapozzák a társadalmi szolidaritáson alapuló, társadalmi járulékokból finanszírozott egészségügyi ellátások nem gazdasági jellegét. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ vagy Szerződés) 107. cikkének (1) bekezdése rögzíti azokat a feltételeket<sup>6</sup>, amelyek együttes fennállása esetén egy adott támogatási intézkedés versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül. E fogalmi elemek közül először az vizsgálendő, hogy a kedvezményezett vállalkozásnak minősül-e. Noha a Szerződés nem definiálja, hogy mi minősül vállalkozásnak, az uniós bíróságok esetjoga kialakította annak értelmezését. A Bíróság számos esetben megállapította, hogy a vállalkozás fogalma magában foglal minden gazdasági tevékenységet folytató jogalanyt, függetlenül a jogalany jogi státuszától és finanszírozásának módjától.<sup>7</sup> E fogalom értelmezésekor tehát elsődlegesen a végzett tevékenységet, annak gazdasági jellegét kell értékelni. Felmerül a kérdés, hogy mi az a gazdasági tevékenység. A hétköznapi szóhasználatól eltérően, uniós versenyjogi értelemben gazdasági jellegűnek minősül minden olyan tevékenység, ami áruk és szolgáltatások egy adott piacon történő kínálásával jár.<sup>8</sup> A Bíróság az Olaszország kontra Bizottság C-35/96 számú ügyben úgy azonosította egy tevékenység gazdasági jellegét, hogy az a nyújtott szolgáltatásokért való díj fizetésével, tevékenység folytatásából eredő kockázatok vállalásából, illetve a kiadások és bevételek közötti esetleges egyensúlyhiány fennállásából áll.<sup>9</sup>

A szolgáltatásnyújtás szabadságával<sup>10</sup> kapcsolatos ügyekben – különösen az egészségügyi és oktatási szolgáltatások vonatkozásában – az uniós bíróságok kimondták, hogy a Szerződés szerinti szabadság rendszerint a díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásokra vonatkozik. A Humbel

---

<sup>4</sup> A Bizottság (EU) 248/2015 határozata, 95. pont.

<sup>5</sup> T-216/15. *Dôvera zdravotná poisťovňa* kontra Európai Bizottság, ítélet, ECLI:EU:T:2018:64.

<sup>6</sup> Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

<sup>7</sup> C-41/90. *Höfner és Elser* kontra *Macrotron GmbH*. ECLI:EU:C:1991:161. 21. pont és a C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355/01. sz., *AOK Bundesverband és társai* egyesített ügyek (a továbbiakban: *AOK Bundesverband* egyesített ügyek), ECLI:EU:C:2004:150 46. pontja

<sup>8</sup> C-35/96. *Olaszország* kontra *Bizottság*, ítélet, ECLI:EU:C:1998:52., 36. pont és a C-180/98–C-184/98., *Pavlov és társai* egyesített ügyek, ítélet, ECLI:EU:C:2000:428., 75. pont.

<sup>9</sup> C-35/96. 37. pont.

<sup>10</sup> EUMSZ. 56. cikk.



ügyben hozott ítélet rögzíti, hogy a díjazás alapvető jellemzője, hogy az a szolgáltatás gazdasági ellentételezését jelenti<sup>11</sup>, és a díjazás ellenében történő szolgáltatásnyújtás pedig gazdasági tevékenységnek minősül. Habár a bíróságok esetjoga nem alkot definíciót magára a piacra, az áruk és szolgáltatások kínálásaként értelmezett gazdasági tevékenység fogalomból levezethető, hogy a piac olyan ügyleteket foglal magában, amelyek önkéntesen jönnek létre és ellentételezéssel járnak. Az eladó által beszedett ellenérték fedezi a költségeit és nyereségszerzésre ad lehetőséget, a vevő által fizetett díj pedig az általa megszerzett értéket képviseli.

A fentiek fényében érdemes megvizsgálni, hogy a társadalombiztosítási vagy közegészségügyi rendszerek miben különböznek a piaci alapú biztosítási rendszerektől. A tagállamok egészségügyi ellátórendszerei működésében jelentős eltérések mutatkoznak a szolgáltatók között fennálló verseny és annak mértéke tekintetében.<sup>12</sup> Az egyik csoportba azok a rendszerek tartoznak, amelyekben a kórházak az állami egészségügyi szolgálat szerves részét képezik és majdnem teljes mértékben a szolidaritás elvére épülnek.

A szolidaritás elvére épülő rendszerek a bíróságok gyakorlata alapján a következő közös jellemzőkkel rendelkeznek:

- a rendszerben a tagság, így a járulékfizetés is kötelező<sup>13</sup>,
- maga a rendszer kizárólag szociális célokat követ<sup>14</sup>,
- nonprofit alapon működik<sup>15</sup>,
- a személyek a fizetési képességük – személyes jövedelmük – alapján fizetnek járulékot, nem pedig az általuk igénybe vett ellátások alapján<sup>16</sup>,
- az ellátások függetlenek a befizetett járulékoktól<sup>17</sup>, illetve
- a rendszert az állam felügyeli<sup>18</sup>, tehát az ellátásokat és díjakat az állam határozza meg, és
- a felmerülő kockázatokat pedig általában kiegyenlítik<sup>19</sup> a biztosítók között.

---

<sup>11</sup> 263/86. Belgium kontra René Humbel és Marie-Thérèse Edel, ítélet, ECLI:EU:C:1988:451., 17.pont.

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262/1, 2016.7.19.) (a továbbiakban: közlemény). 23. pont.

<sup>13</sup> C-159/91. és C-160/91., Poucet és Pistre egyesített ügyek, ítélet, ECLI:EU:C:1993:63., (a továbbiakban: Poucet és Pistre egyesített ügyek) 13. pont.

<sup>14</sup> C-218/00., Císal kontra INAIL ügy, ítélet, ECLI:EU:C:2002:36. (a továbbiakban: Císal kontra INAIL ügy) 45. pont.

<sup>15</sup> AOK Bundesverband egyesített ügyek, 47-55. pontok.

<sup>16</sup> Císal kontra INAIL ügy 40. pont.

<sup>17</sup> Poucet és Pistre egyesített ügyek 15-18. pontok.

<sup>18</sup> Poucet és Pistre egyesített ügyek 14. pont, Císal kontra INAIL ügy 43-48. pontok és AOK Bundesverband egyesített ügyek 51-55. pontok.

<sup>19</sup> A költségek és kockázatok kiegyenlítésére szolgáló mechanizmus: a többlettel rendelkező rendszerek hozzájárulnak a pénzügyi nehézséggel küzdők finanszírozásához – lásd: Poucet és Pistre egyesített ügyek 15. és 18. pont.

A szolidaritás elvére épülő rendszerben tehát az e feltételek mellett nyújtott egészségügyi szolgáltatások nem minősülnek gazdasági jellegűnek. A spanyol nemzeti egészségügyi rendszert érintő FENIN-ügyben a bíróságok megerősítették, hogy amennyiben ilyen struktúra áll fenn, az érintett szervezetek nem minősülnek vállalkozásnak.<sup>20</sup> Ezzel kapcsolatban a Törvényszék a FE-NIN-ügyben azt is megállapította, hogy az olyan tevékenységek, amelyek önmagukban gazdasági jellegűek lennének, de azokat kizárólag egy másik, nem gazdasági szolgáltatás nyújtása céljából végzik, versenyjogi értelemben nem minősülnek gazdasági jellegűnek.<sup>21</sup>

A piaci alapú egészségbiztosítási rendszereknél más a helyzet. Ezeknél a részvétel önkéntes, a szolgáltatásokat díjazás ellenében nyújtják, amelyet vagy közvetlenül az állampolgár, vagy a biztosítója<sup>22</sup> fizet, a kiszabott árak megfelelnek a kapott szolgáltatás ellenértékének és a szolgáltató által viselt kockázatnak, illetve minden szolgáltató önállóan viseli az összes költséget, kockázatkiegyenlítés nélkül. Az ilyen rendszereknél pusztán az a tény, hogy a szolgáltatást egy kózkórház nyújtja, nem elégséges ahhoz, hogy a tevékenység ne minősüljön gazdasági jellegűnek, ugyanis ezekben az esetekben a kórházak között bizonyos fokú verseny zajlik az egészségügyi szolgáltatások nyújtása terén.<sup>23</sup>

A szolidaritás elvére épülő rendszerekben jellemző kockázatkiegyenlítési megállapodások megkönnyítik az egészségbiztosítók számára az üzleti tevékenységük folytatását, mivel nem kell viselniük a működésükből eredő veszteség teljes részét. A veszteséges működés következményeinek viselése azonban a piac lényeges eleme, tehát a kockázatkiegyenlítési megállapodások biztosan nem felelnek meg a piaci feltételeknek. Ez felveti azt a kérdést, hogy a kockázatkiegyenlítési mechanizmusok ösztönzik vagy inkább elriasztják a piaci szereplőket, hogy ilyen rendszerekben kínáljanak szolgáltatásokat.<sup>24</sup>

E kérdésre adhat választ a Dôvera ügy, amely alapján világosan látszik, hogy a profitorientált egészségbiztosítók jelen vannak a kockázatkiegyenlítési eszközöket alkalmazó rendszerekben.

A szolidaritás elvén alapuló egészségügyi szolgáltatási struktúrákban a biztosítók nem tudnak versenyezni a piacon szokásos módokon (szolgáltatások kedvezőbbre szabása, díjak csökkentése), így a belső működésük hatékonyságára kell fektetniük a hangsúlyt. Versenyelőnyük tehát a méretgazdaságosság maximalizálásában rejlik, ez pedig szükségessé teszi, hogy minél nagyobb számú ügyfelet szerzõdtesse. Mivel a szolidáris rendszerekben az ár rögzített, a verseny a

---

<sup>20</sup> T-319/99. Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) kontra az Európai Közösségek Bizottsága, ítélet, ECLI:EU:T:2003:50., 39. pont és C-205/03. FENIN kontra az Európai Közösségek Bizottsága, ítélet, ECLI:EU:C:2006:453., 25-28. pontok.

<sup>21</sup> Lásd T-319/99. 40. pontja: a Törvényszék kimondta, hogy az érintett szervezetek akkor sem járnak el vállalkozásként, amikor a felperes egyesület tagjaitól vásárolják meg a rendszer tagjainak nyújtott ingyenes szolgáltatásokhoz szükséges orvosi eszközöket és felszereléseket.

<sup>22</sup> C-157/99. Geraets-Smits és társai ügy, ítélet, ECLI:EU:C:2001:404., 53-58. pontok.

<sup>23</sup> A közlemény 26. pontja.

<sup>24</sup> Nicolaidis, Phedon (2020): Health Insurance Based On Social Solidarity is Non-economic. *Lexxion*, [https://www.lexxion.eu/stateaidpost/health-insurance-based-on-social-solidarity-is-non-economic/#\\_ftn2](https://www.lexxion.eu/stateaidpost/health-insurance-based-on-social-solidarity-is-non-economic/#_ftn2) (letöltés dátuma: 2024.02.18.).

minőség és mennyiség tekintetében alakulhat ki. Ez a fajta működés alakult ki a szlovák egészségbiztosítási ágazatban, ennek ellenére a Bíróság mégis úgy ítélte meg, hogy hiába versenyeznek egymással különböző szereplők és hiába vállalnak kockázatot a nagyobb profit reményében, az egészségbiztosítás területén ez mégsem minősül gazdasági jellegűnek.

### **A Dôvera ügy előzménye: a Bizottság határozata, a Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

A szlovák egészségügyi rendszerben a szolidaritás elve érvényesül: minden foglalkoztatott állampolgárnak „egészségügyi hozzájárulást” kell fizetnie a jövedelme alapján és mindenki ugyanolyan ellátásban részesül.<sup>25</sup>

Szlovákiában kizárólag állami tulajdonú szervezetek nyújthattak egészségbiztosítást 2005-ig, az állam csak ezt követően engedélyezte, hogy – kizárólag részvénytársaságok formájában – nyereségorientált szereplők is működjenek az ágazatban. A szlovák lakosok eldönthetik, hogy állami vagy magánjogi egészségbiztosító biztosítson számukra fedezetet. Állami tulajdonú egészségbiztosító a Všeobecná zdravotná poisťovňa (a továbbiakban: VŠZP) és a Spoločná zdravotná poisťovňa (a továbbiakban: SZP).<sup>26</sup> Magántulajdonban a Dôvera zdravotná poisťovňa (a továbbiakban: Dôvera) és az Union zdravotná poisťovňa áll.

A Dôvera 2007-ben panasszal fordult a Bizottsághoz, amelyben az állami tulajdonú SZP egészségbiztosítónak nyújtott állítólagos állami támogatásról számolt be.<sup>27</sup> A Bizottság a panasz alapján hivatalos vizsgálati eljárást indított, és az (EU) 2015/248 számú határozatában megállapította, hogy az SZP és a VŠZP az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint nem minősülnek vállalkozásnak<sup>28</sup>, így a panasszal érintett intézkedések nem valósítottak meg állami támogatást. A Dôvera vitatta a bizottsági döntés megalapozottságát és a Törvényszékhez fordult.

A Törvényszék az ítéletében egyrészt egyetértett a Bizottsággal abban, hogy a szlovák egészségbiztosítási rendszer társadalmi szolidaritáson alapul, mert kötelező, és az árak, illetve az ellátások a szlovák hatóságok által szabályozottak. Másrészt azonban a Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság rosszul vont le azt a következtetést, miszerint az SZP és a VŠZP nem minősülnek vállalkozásnak, mert bár minden ügyfelüknek ugyanazt a szolgáltatást ugyanolyan áron nyújtották, extra juttatásokkal igyekeztek új klienseket vonzani. Ezáltal a piacon nyere-

---

<sup>25</sup> <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3405344/> (letöltés dátuma: 2024.02.18.).

<sup>26</sup> Az SZP összeolvadt a VŠZP-vel, és ez a két állami tulajdonú részvénytársaság 1998-tól 2005-ig átvette más egészségbiztosító társaságok biztosítási portfólióit.

<sup>27</sup> Az SZP és VŠZP összeolvadása után a Dôvera további támogatási intézkedésekkel egészítette ki a panaszát.

<sup>28</sup> (EU) 2015/248 bizottsági határozat, 98. pont.

segre törekvő magáncégekkel kerültek versenybe és „továbbgyűrűző hatás révén” vállalkozásokká váltak.<sup>29</sup> A Törvényszék álláspontja szerint tehát az SZP és VŠZP gazdasági tevékenységet folytattak és vállalkozásnak minősültek. A Bizottság és Szlovákia a Törvényszék ítéletét vitatva a Bírósághoz fordult.

### A Bíróság érvelése

A fellebbezés elbírálását megelőzően a Bíróság körbejárta a szlovák kötelező egészségbiztosítási rendszer főbb jellemzőit, a társadalmi szolidaritás értelmezésére fókuszálva.

Először is megállapította, hogy az uniós jog nem vonja el a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét, továbbá a Bíróság kimondta, hogy annak megítélésére, hogy az adott szociális biztonsági rendszer keretében folytatott tevékenység nélkülözi-e a gazdasági jelleget, a következő szempontoknak szükséges érvényesülni: a rendszer szociális célkitűzést követ, a szolidaritás elvén alapul, a gyakorolt tevékenységeknek nincs haszon-szerzési célja és a tevékenységet az állam felügyeli.<sup>30</sup>

A szolidaritás elvének érvényesülését a Bíróság a már korábban bemutatott feltételek teljesülésén keresztül vizsgálta, továbbá megállapította, hogy a tény, miszerint a tagállam nem egyetlen szervre bízta a szociális biztonsági rendszer kezelését, nem vonja kétségbe a szolidaritás érvényesülését, még kevésbé akkor, ha az érintett szervek a költségeket és kockázatokat kiegyenlítik egymás között.<sup>31</sup> Azt is kifejtette, hogy a fent említett jellemzőkkel rendelkező rendszer esetében olyan versenyelem bevezetése, amely arra ösztönöz, hogy a működés a lehető leghatékonyabban és legkevesebb költséggel járó módon történjen, nem változtatja meg a rendszer nem gazdasági jellegét.<sup>32</sup>

Az itt felsorolt – gazdasági jelleg hiányát megerősítő – elvek fényében a Bíróság is megvizsgálta a szlovák egészségbiztosítási rendszert a Törvényszék ítéletének felülbírálása során. Az elsőfokú döntés során a Törvényszék úgy érvelt, hogy a Bizottság helyesen vonta le azt a következtetést, miszerint a vizsgált rendszer olyan, túlnyomóan szociális, szolidaritási és szabályozási szempontokat foglal magában, amelyek megfelelnek a szociális célt követő, állami felügyelet alatt álló szolidaritás elvén alapuló rendszer sajátosságainak. Ugyanakkor e megállapítást aláássa az a körülmény, hogy a rendszeren belül a biztosítási szervezeteknek egyrészt lehetőségük van arra, hogy nyereségre törekedjenek, másrészt pedig bizonyos mértékben versenyeznek egymással mind a kínálatuk minőségét és terjedelmét, mind pedig a felszereltségüket illetően. A másodfokú eljárásban a Bíróság felülvizsgálta ezt az érvelést, és megállapította, hogy

---

<sup>29</sup> T-216/15. 69. pont.

<sup>30</sup> A Bíróság ítélete 30. pont.

<sup>31</sup> A Bíróság ítélete 33. pont, lásd továbbá: C-350/07, Kattner Stahlbau GmbH kontra Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft ügy, ítélet, ECLI:EU:C:2009:127, 49-50. és 53. pont.

<sup>32</sup> A Bíróság ítélete 34. pont.

a Törvényszék nem vette kellőképpen figyelembe, hogy a felsorolt elemek milyen módon kapcsolódnak az adott rendszer szociális, szolidaritási és szabályozási jellemzőihez.<sup>33</sup>

Először is, a kötelező egészségbiztosítási rendszert működtető biztosítási szervek nyereségre törekvési lehetőségét illetően a Bíróság megállapította, hogy a tény, miszerint a szlovák jogszabályok alapján e szerveknek a magánjog hatálya alá tartozó, nyereségorientált részvénytársasági jogállással kellett rendelkezniük, nem jelenti azt, hogy versenyjogi értelemben vállalkozásnak tekintendők, ugyanis – mint az a korábbiakban olvasható – ez a minőség nem a szervezet jogi státuszától, hanem az általa folytatott tevékenységek valamennyi elemétől függ.<sup>34</sup>

A nyereségre törekvésnek a szervezet jogi státuszához és a folytatott tevékenység jellegéhez is köze van. A Bíróság az ítéletében egyrészt kimondja, hogy az egyik szempont, amit a gazdasági jelleg hiánya megállapításánál vizsgálnak, a nonprofit jelleg. Kissé ellentmondásos, hogy ugyanebben a bekezdésben azt is kifejti, hogy minden esetben átfogó értékelést kell végezni, tehát nem lehet egyetlen tényező döntő. Másfelől viszont, bizonyos tényezők szükségesek lehetnek anélkül, hogy elegendőek lennének, ilyen a „nonprofit jelleg” is. Az ítélkezési gyakorlat számos esetben<sup>35</sup> megerősítette, hogy a nonprofit minőség nem feltétlenül bizonyítja, hogy a vizsgált szervezet nem vállalkozás, ugyanakkor szükségeszerű feltétele annak.<sup>36</sup>

A Bíróság a jogi státusszal kapcsolatban megállapította, hogy az egészségbiztosítók által esetlegesen elért nyereségnek a rendszer folyamatosságát, valamint a társadalmi és szolidaritási célkitűzések megvalósításának biztosítását kell szolgálnia. Ebben az esetben a nyereségszerzés lehetősége az állam által szigorúan szabályozott és – a Törvényszék ítéletében kifejtettekkel ellentétben – nem tekinthető olyan körülménynek, ami megkérdőjelezné az érintett tevékenységek szociális és szolidaritási jellegét, ugyanis ez a jelleg a tevékenységek természetéből következik.<sup>37</sup>

Szükséges megjegyezni, hogy számos szabályozott ágazatban a vállalatok nyereségét államilag ellenőrzik, viszont az állami felügyelet mégsem változtatja ezeket a vállalatokat gazdasági tevékenységet nem végző vállalkozássá. Így megkérdőjelezhető, hogy a szigorú jogszabályi keretek közé zárt nyereség ebben az esetben miért nem tekintendő releváns tényezőnek a tevékenységek gazdasági megítélésénél.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> A Bíróság ítélete 38. pont.

<sup>34</sup> A Bíróság ítélete 39. pont.

<sup>35</sup> Például: C-244/94. Fédération Française des Sociétés d'Assurance, ítélet, ECLI:EU:C:1995:392, 21-22. pont, és C-49/07. Motosyketistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) kontra Elliniko Dimosio, ítélet, ECLI:EU:C:2008:376, 28. pont.

<sup>36</sup> T-220/13. Scuola Elementare Maria Montessori Srl kontra Európai Bizottság, ítélet, ECLI:EU:T:2016:484.

<sup>37</sup> A Bíróság ítélete 40. pont.

<sup>38</sup> Nicolaidis, Health Insurance Based On Social Solidarity is Non-economic.

Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban érdekes tény, hogy a Bizottság eljárást<sup>39</sup> indított Szlovákia ellen, mert a szlovák törvények kezdetben tiltották az egészségbiztosítóknak a nyereség felosztást. A Bizottság akkor úgy érvelt, hogy a nyereséggel való szabad rendelkezés tilalma a tőke-mozgás szabadságát<sup>40</sup> korlátozza. Furcsa, hogy a biztosítók akkor hivatkozhattak a Szerződés 63. cikkére annak érdekében, hogy nyereséget termeljenek, amely azonos tevékenység később nem minősül gazdasági jellegűnek az EUMSZ 107. cikk alapján.

A Bíróság továbbá bírálta a Törvényszék azon álláspontját, miszerint a szlovák kötelező egészségbiztosítási rendszerbe bevezetett bizonyos fokú verseny megkérdőjelezi a rendszer szociális és szolidáris jellegét.<sup>41</sup> Az egészségbiztosítók sem a járulékok összegében – hiszen azok a tagok jövedelmétől függenek – sem a kínált ellátások – mert ezeket jogszabály rögzíti – tekintetében nem versenyezhettek, így további kliensek bevonása érdekében ingyenes, kiegészítő szolgáltatásokat nyújtottak, ezzel lehetővé téve, hogy kitűnjenek a többi biztosító közül.<sup>42</sup> A Bíróság úgy ítélte meg, hogy olyan versenyelem bevezetése, amely hatékonyabb és eredményesebb gazdálkodásra ösztönzi a biztosítókat, nem alkalmas arra, hogy a rendszer szolidaritás elvén alapuló, nem gazdasági jellegét megváltoztassa. A Bíróság a már korábban hivatkozott, AOK Bundesverband egyesített ügyekben hozott ítéletre alapozta az álláspontját. Ez az egyetlen olyan korábbi eset, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy bizonyos fokú verseny nem változtatja meg az egészségügyi ellátórendszer nem gazdasági jellegét.<sup>43</sup>

Megjegyzendő azonban, hogy az AOK Bundesverband egyesített ügyek és a szlovák eset összevetése felületesnek bizonyul, mert a két ügy három olyan aspektusban is különbözik, amelyek az értékelés szempontjából meghatározóak lettek volna. Először is, az AOK Bundesverband egyesített ügyekben minden egészségbiztosítási pénztárnak azonos volt a célja és jogi státusza. Másodszor, a betegségi-pénztárak közti árverseny a jog által megengedett volt. Harmadszor pedig a korlátozott verseny célja a biztosított személyeknek nyújtott szolgáltatások hatékonysága volt.<sup>44</sup>

A bírósági vizsgálat további tárgya az volt, hogy a biztosítottak szabadon választhatnak egészségbiztosítót és évente egyszer társaságot is válthatnak. Ez nyilvánvalóan befolyásolja a biztosítók közötti versenyt. A Bíróság álláspontja szerint azonban ez az egészségbiztosítási rendszer megfelelő működését szolgálja, és a verseny tényét annak fényében kell értelmezni, hogy min-

---

<sup>39</sup> 2008/4268. számú kötelezettségszegési eljárás, amelyben az Európai Bizottság a belső piacra vonatkozó szabályok szerint felszólító levelet küldött a szlovák kormánynak, amelyben megállapította, hogy az egészségbiztosító társaságok által az 581/2004. számú törvény 15. szakaszának (6) bekezdése szerint Szlovákiában nyújtott állami egészségbiztosítás szolgáltatásból származó nyereség szabad felhasználására vonatkozó tilalom a Szerződés 63. cikkében biztosított tőke-mozgási szabadság indokolatlan korlátozásának minősül.

<sup>40</sup> EUMSZ 63. cikk.

<sup>41</sup> A Bíróság ítélete 41. pont.

<sup>42</sup> A Bíróság ítélete 42. pont.

<sup>43</sup> Nicolaidis, Health Insurance Based On Social Solidarity is Non-economic.

<sup>44</sup> Ibid.

den szlovákiai lakos köteles csatlakozni valamelyik egészségbiztosító szervhez és azok kötelesek felvenni őt, függetlenül kortól és egészségügyi állapotól. Ezek pedig egyértelműen a szolidaritás elvének korábban kifejtett jellemzőit tükrözik.<sup>45</sup>

A szlovák kötelező egészségbiztosítási rendszerbe bevezetett verseny szorosan összefügg azzal a ténnyel, hogy a rendszer irányítását különböző biztosító szervezetekre bízták, amelyek a költségek és kockázatok egymás között történő kiegyenlítésére szolgáló mechanizmus alapján működnek. Ez – a korábban kifejtettek<sup>46</sup> és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel – nem ellentétes a szolidaritás elvével.

Mindezekre figyelemmel a Bíróság megerősítette, hogy a bizonyos fokú verseny nem kérdőjelezi meg a tevékenységek szociális és szolidáris jellegét.

A Bíróság továbbá bírálta azon – a Törvényszék ítéletében kifejtett – álláspontot, amely szerint a biztosítók a vonatkozó szolgáltatások beszerzése során versenyeznek egymással. A Bíróság ítélete szerint a beszerzésre irányuló tevékenység nem tekinthető releváns tényezőnek a gazdasági jelleg meglétének megítélésékor.<sup>47</sup> A jogalany által folytatott tevékenység gazdasági jellegének értékelésékor ugyanis nem szükséges elválasztani az áruk vagy szolgáltatások beszerzésére irányuló tevékenységet a későbbi felhasználástól, hiszen a felhasználás gazdasági jellegének megléte vagy hiánya a meghatározó.<sup>48</sup>

A Törvényszék ítéletének 69. pontjában kifejtett azon érvelés, miszerint a biztosítók „továbbgyűrűző hatás révén” vállalkozásokká váltak azáltal, hogy nyereségre törekvő piaci szereplőkkel kerültek versenybe, a Bíróság álláspontja szerint alaptalan, mert a hivatkozott ítélkezési gyakorlat<sup>49</sup> nem támasztja alá ezt az okfejtést. A két említett ítéletből ugyanis az tűnik ki, hogy amikor egy gazdasági szereplő tevékenysége gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtásából áll, és a piacon haszonszerzési céllal működő más gazdasági szereplőkkel versenyez, az a körülmény, hogy a gazdasági szereplő e szolgáltatásokat haszonszerzési cél nélkül kínálja, nem kérdőjelezi meg azt, hogy az érintett tevékenység gazdasági jellegűnek minősül.<sup>50</sup> A Törvényszék ott követett el hibát, hogy nem tett különbséget a szolidaritáson alapuló egészségbiztosítási rendszeren belüli verseny és a gazdaság más ágazataiban folyó verseny között. A hivatkozott ítélkezési gyakorlatból tehát nem lehet levonni azt a következtetést, hogy egy szolidaritás elvén alapuló rendszerben működő szervezetet vállalkozásnak lehetne tekinteni azon indok alapján, hogy az ugyanezen rendszer keretében működő más szervezetek ténylegesen haszonszerzési célt követnek.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> A Bíróság ítélete 45. pont.

<sup>46</sup> A Bíróság ítélete 33. pont.

<sup>47</sup> A Bíróság ítélete 48. pont.

<sup>48</sup> C-205/03. FENIN ítélet, 26. pont.

<sup>49</sup> C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügy, ítélet, EU:C:2006:8, 122. és 123. pont, valamint a C-49/07 MOTOE-ítélet, 27. pont.

<sup>50</sup> A Bíróság ítélete 49. pont.

<sup>51</sup> A Bíróság ítélete 50. pont.

A Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék helytelenül állapította meg, hogy az egészségbiztosítási szervek tevékenysége gazdasági jellegű, és hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítéletet, majd új, jogerős ítéletet hozott. A Bíróság álláspontja szerint a Bizottság jogosan állapította meg, hogy az SZP és a VŠZP egészségbiztosítási rendszeren belüli tevékenysége nem gazdasági jellegű, ezért nem minősíthetők az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozásnak. E fogalmi elem hiánya pedig azt eredményezi, hogy a panasszal megtámadott intézkedések nem minősülnek versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak.

### Az ügy összefoglalása és hatása a joggyakorlatra

A szlovák rendszer a szolidaritás elvének valamennyi jellemzőjét magán viseli: minden szlovák lakos számára kötelező, a járulékok mértékét a törvény a biztosítottak jövedelmével arányosan határozza meg (nem az életkor és egészségi állapot miatt fennálló kockázat alapján) és minden biztosított azonos szintű ellátásra jogosult. Az egészségbiztosítási szervezeteknek mindenkit biztosítaniuk kell, aki a felvételt kéri, a rendszer a költségek és kockázatok kiegyenlítésére szolgáló mechanizmuson alapul és a szervezetek működése állami felügyelet alatt áll. A korlátozott versenyelemek jelenléte másodlagos a szociális cél mellett, ezáltal nem változtatja meg a rendszer természetes – szolidáris – jellegét. A szervezetek nyereségszerzési lehetősége szigorú törvényi keretek közé van szorítva, és ennek célja a kötelező egészségbiztosítás folyamatosságának megőrzése.

A Bíróság ítéletének jelentőségét mutatja, hogy egy olasz egészségbiztosítást érintő esetben<sup>52</sup> a Dôvera ügyben hozott ítéletre utalt vissza a Törvényszék, mikor az olasz egészségügyi rendszer keretében nyújtott szolgáltatások nem gazdasági jellegét indokolta. A Törvényszék ebben az ügyben is leszögezte, hogy olyan versenyelem bevezetése, amelynek célja a gazdasági szereplők ösztönzése arra, hogy javítsák a gazdálkodásukat és a leghatékonyabb és legolcsóbb módon nyújtsák szolgáltatásaikat, nem változtatta meg az olasz rendszer szolidaritáson alapuló jellegét.<sup>53</sup>

Az ítélet értékeléseként elmondható, hogy a Dôvera ügy alapján a kötelező egészségbiztosítási rendszerekben működő szolgáltatóknak nyújtott finanszírozás – különösen kockázatkiegyenlítő mechanizmusok formájában – nem tartozik az uniós állami támogatási jog hatálya alá, függetlenül attól, hogy a szolgáltatók egymással *de facto* versenyben állnak, amelynek a profitszerzés az indoka. Ebből a szempontból a Dôvera ügy a tagállamok szuverenitásának Bíróság általi megerősítését jelenti az egészségbiztosítási kérdésekben.

A bemutatott eset tehát fenntartotta az egészségbiztosítás versenyjogi megítélésével kapcsolatos status quo-t az ítélkezési gyakorlatban, azonban több szubjektív elemet is tartalmaz. Kérdéses például, hogy mit ért a Bíróság „bizonyos fokú verseny” alatt, vagy hogy az egészségbiztosítás minőségét javító verseny miért különbözik más ágazatok piaci versenyétől, amely adott

<sup>52</sup> T-223/18. Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo kontra Bizottság, ítélet, ECLI:EU:T:2021:315.

<sup>53</sup> T-223/18. 164. pont.



termékek vagy szolgáltatások javát szolgálja? Mindezen bizonytalan kritériumokra tekintettel a Dôvera ügyben hozott ítélet nehezen tud egyértelmű iránymutatásként szolgálni jövőbeli esetek számára.

## AZ ELEKTROMOS KÖZLEKEDÉST SEGÍTŐ TÖLTŐHÁLÓZAT BŐVÍTÉSÉNEK TÁMOGATÁSA NÉMET PÉLDÁKON KERESZTÜL

DR. STAVICZKY Péter<sup>1</sup>

*Tárgyszavak: zöld megállapodás, e-mobilitás, töltőinfrastruktúra fejlesztése, szükségesség arányosság, nyilvános konzultáció, RRF*

Az Európai Bizottság által 2019 végén elfogadott, az Európai Unió klímasemlegességét megcélzó Zöld Megállapodásban<sup>2</sup> hangsúlyos szerepet kap a közlekedés üvegházhatású gázkibocsátásának csökkentése. A közúti közlekedés és ezen belül is a személygépjárművek kibocsátásának csökkentése a technológia jelenlegi állása alapján elsődlegesen a közlekedés elektrifikációjával csökkenthető. Ugyanakkor az elektromos motorral és akkumulátorral bíró gépjárművek hatótávja még csak közelíti a belső égésű motorral ellátott gépjárművéké. Továbbá az elektromos gépjárművek töltése több időt vesz igénybe, mint a belső égésű motorral bíró járművéké. Részben ezen okok miatt az elektromos járművek terjedése lassú ahhoz képest, hogy ez a folyamat a közlekedéshez kapcsolható kibocsátáscsökkenés egyik záloga. A fenti okok miatt az elektromos töltőinfrastruktúra állami támogatással történő kiépítése és fejlesztése az európai uniós állami támogatási szabályok által – bizonyos feltételek teljesülése esetén – a belső piaccal összeegyeztethető, hiszen hozzájárul a kontinens üvegházhatású gázkibocsátása (ÜHG) csökkentéséhez.

A tagállamok által nyújtott támogatások ellenőrzéséért felelős Európai Bizottság (Bizottság) a Zöld Megállapodásban megjelölt célok elérésének segítése érdekében az elmúlt években folyamatosan módosította az általa elfogadott állami támogatási szabályokat, és a korábbiaknál részletesebb előírásokat fogalmazott meg a kibocsátáscsökkentést szolgáló állami támogatási intéz-

---

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

<sup>2</sup> A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról, COM (2019) 640 final sz. dokumentum.

kedések terén. E folyamatot jól jelzi az általános csoportmentességi rendelet két legutóbbi módosítása is<sup>3</sup>, amelyek keretében a Bizottság a helyi kibocsátás nélkül működő járművek töltését biztosító infrastruktúra támogatásának szabályait is meghatározta, majd tovább pontosította<sup>4</sup>.

Emellett a Bizottság az elmúlt években az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 108. cikk (3) bekezdése alapján tett tagállami bejelentések elbírálása során is foglalkozott elektromos járművek töltőinfrastruktúrájának fejlesztését célzó támogatások engedélyezésével.

Németország az elmúlt években több ilyen intézkedést is bejelentett a Bizottság részére, amelyek érdekessége, hogy azok egymásra épülnek, a második intézkedés az első program eredményeire épít. Az intézkedések forrása a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF)<sup>5</sup>, amelynek jelentős részét a tagállamoknak „zöld” célokra kell felhasználniuk<sup>6</sup>.

Ezen állami támogatási döntések bemutatásával megismerhető, hogyan hatnak egymásra az uniós szakpolitikák (éghajlatváltozás elleni küzdelem, állami támogatások, uniós források allokálása), valamint az is, hogy egy támogatási intézkedés bevezetése nem feltétlenül old meg minden problémát, piaci hiányosságok még az intézkedés végrehajtását követően is fennmaradhatnak, ami indokolttá teheti további célzott támogatási intézkedések bevezetését.

A fenti jellemzők ismertetése mellett kiemelendő, hogy – mivel töltőinfrastruktúra támogatását az első bizottsági döntéskor hatályos környezetvédelmi és energetikai támogatásokra vonatkozó iránymutatás<sup>7</sup> hatálya alól kizárták<sup>8</sup> – a Bizottság az első intézkedést még közvetlenül az

---

<sup>3</sup> A Bizottság 2021/1237/EU rendelete (2021. július 23.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet módosításáról, HL L 270, 2021.7.29. 39–75. o. és a Bizottság 2023/1315 rendelete (2023. június 23.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (EU) 2022/2473 rendelet módosításáról, HL L 167., 2023.6.30. 1-90. o.

<sup>4</sup> A 651/2014/EU bizottsági rendelet új 36a. cikke alapján lehetőség van elektromos vagy hidrogéntöltő infrastruktúrára irányuló beruházási támogatást nyújtani vállalkozásonként és projektenként 30 millió eurónak megfelelő forintösszegig, támogatási programok esetén 300 millió eurónak megfelelő forintösszegű éves átlagos költségvetés mellett.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról, HL L 57., 2021.2.18, p. 17–75.

<sup>6</sup> A fenti rendelet előírása alapján a helyreállítási és rezilienciaépítési tervnek olyan intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyek ténylegesen hozzájárulnak zöld átálláshoz, többek között a biológiai sokféleség előmozdításához, vagy az abból fakadó kihívások kezeléséhez, és ezen intézkedéseknek a terv teljes allokációjának legalább 37%-át kell kitenniük.

<sup>7</sup> A Bizottság iránymutatása a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról, HL C 200., 2014.6.28. 1-55. o. (a 2014-es iránymutatás)

<sup>8</sup> Lásd a 2014-es iránymutatás 15(b) pontját.

EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján<sup>9</sup> vizsgálta, míg a másodikat már a 2022-es klíma, energetikai és környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatás<sup>10</sup> részletes szabályai alapján bírálta el. Így a két bizottsági határozat áttekintésével nem csak az elmúlt években bekövetkezett technológiai fejlődés, hanem az uniós állami támogatási jog fejlődése is bemutatatható.

### **Az SA.60775 számú támogatási program feltételei**

A Németország által 2020 decemberében bejelentett intézkedés célja a nyilvánosan elérhető elektromos töltőinfrastruktúra bővítése volt. Az intézkedés illeszkedett Németország klímapolitikai tervébe, aminek része, hogy a közlekedési ágazat ÜHG-kibocsátását az 1990-es szinthez képest 40-42%-kal csökkenti. Az intézkedés hozzájárul, hogy az egész ország területén bővüljön a mindenki számára elérhető és gyors töltést biztosító töltőinfrastruktúra. Németország 2030-ra egymillió nyilvános töltőpontot kíván telepíteni, a támogatási program ezen erőfeszítések részét képezte. Bár Németország már 2017-től működtetett egy ilyen célú támogatási programot<sup>11</sup>, de 2020 végéig 10 000-ról mindössze 29 000-re emelkedett a nyilvános töltőpontok száma. A 2017-ben bejelentett támogatási intézkedés e növekedésből 12 000 töltőpont kiépítését tette lehetővé. Németország szerint támogatás nélkül – a közlekedés elektrifikációjának fejlődése ellenére – a töltőpontok működtetése pusztán piaci alapon továbbra sem nyereséges, ezért magánberuházások révén nem érhető el érdemi növekedés. A támogatási program így indokolt, és további 50 000 (ebből 20 000 gyorsöltő<sup>12</sup>) új töltőpont létrehozásához járul majd hozzá. Az intézkedés költségvetése 500 millió euró, melyet Németország az RRF-ből finanszíroz.

A támogatási programból az elektromos hálózathoz kapcsolódó gyorsöltők vagy meglévő töltők kapacitásának fejlesztése, illetve átlagos töltők kiépítése támogatható. A töltőpont helyét, és az üzemeltető személyét a kedvezményezett határozhatja meg. Fontos feltétel, hogy a töltők csak megújuló energiaforrásból származó elektromos áram vételezését tehetik lehetővé, és ennek az áramnak a termelése más állami támogatásban nem részesülhet. A zöldáram felhasználását a töltőpont működtetője vagy saját termeléssel, vagy ún. zöld bizonyítványok beszerzésével tudja igazolni. A támogatást vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtják. Az elszámolható költségek a töltőpont kiépítéséhez vagy fejlesztéséhez kapcsolódó építési- szerelési költségek, valamint a hálózati kapcsolat kiépítése. A tervezési és működtetési költségek nem elszámolhatók. A kedvezményezett kiválasztására az évente legalább egy alkalommal ki-

---

<sup>9</sup> E pont alapján 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.

<sup>10</sup> A Bizottság 2022. évi iránymutatása az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról, HL C 80., 2022.2.18. 1.89. o. (az új iránymutatás)

<sup>11</sup> Az SA59743. sz. intézkedéssel meghosszabbított SA.46574. sz. intézkedés.

<sup>12</sup> A 22 kW-nál gyorsabb töltést biztosító töltők tekinthetők gyorsöltőnek.

írandó versenyeztetési eljárásban kerül sor oly módon, hogy a legalacsonyabb összegű támogatást igénylőket választják ki elsőként (best value for money megközelítés). A támogatási intenzitás nem haladhatja meg a 60%-ot, és a német hatóságok szerint a projekt teljes élettartama alatti költségeknek 20%-át sem fogja meghaladni. Emellett a töltőpont maximális kapacitása alapján a támogatási összeg nominális felső korláttal is bír<sup>13</sup>. A maximális támogatás igénybe vételének feltétele, hogy a töltőpont a hét mindegyik napján 24 órában elérhető legyen. Amennyiben a működtető ezt nem tudja vállalni, a támogatási intenzitás 50%-kal csökken, de az elérhetőséget ekkor is biztosítani kell hétfőtől szombatig minden nap legalább napi tizenkét órán keresztül. A német hatóságok vállalták a program végrehajtásának ellenőrzését, és e tapasztalatok alapján a támogatási összegek a program későbbi éveiben (a program 2021-25 között működik) csökkennek. A kedvezményezettnek a töltőpont működtetését legalább hat évre kell vállalnia. Ezen időszak alatt a működtetés joga átadható, de a kedvezményezett tulajdonjoga nem módosítható. A kedvezményezettek más forrásból azonos elszámolható költségekre támogatást nem vehetnek igénybe. Az intézkedést működtető német hatóságok vállalták, hogy éves jelentést készítenek a Bizottság számára, valamint közzéteszik a legalább 500 000 eurót elérő egyedi támogatási döntések részletes adatait.

A Bizottság, miután megállapította, hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást valósít meg és a német hatóságok a Bizottság jóváhagyásáig az intézkedést nem léptetik életbe, a korábbi gyakorlatát követve<sup>14</sup> az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján vizsgálta meg az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét. A vizsgálat lépéseit az Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben<sup>15</sup> írtaknak megfelelően alakította ki, vagyis annak nem képezte részét az a korábbiakban vizsgált elem, hogy az intézkedés közös érdekű célkitűzést szolgál-e, hanem az összeegyeztethetőségi értékelés az „egyes gazdasági tevékenység fejlesztéséhez” való hozzájárulásra, valamint a negatív hatások minimalizálására koncentrált.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a Bizottság elsőként azt vizsgálta, hogy az intézkedés egy gazdasági tevékenység fejlesztéséhez hozzájárul-e. E tekintetben megállapította, hogy a támogatási program nyilvános töltőinfrastruktúra építését, és működtetését, valamint közvetett módon ezen infrastruktúra megújuló elektromos árammal való ellátását segíti elő. A vizsgálat következő eleme arra irányult, hogy az intézkedés hozzájárul-e e gazdasági tevékenységek fejlesztéséhez. Mivel a program megkezdett beruházások finanszírozását nem tette lehetővé, valamint Németország meggyőző érveket mutatott be arra vonatkozóan, hogy támogatás nélkül a kedvezményezettek nem, vagy nagy valószínűséggel nem ruháznának be a töltőinfrastruktúra fejlesztésébe, és így a támogatás hozzájárul az infrastruktúra életképes mű-

---

<sup>13</sup> 3,7 kW - 22 kW között 2 500 euró töltőpontonként, > 22 kW - < 100 kW között 10 000 euró töltőpontonként; ≥ 100 kW esetén 20 000 euró töltőpontonként; alacsonyfeszültségű hálózati kapcsolat kiépítéséhez területenként 10 000 euró, magasfeszültségű hálózati kapcsolat kiépítéséhez töltőpontonként 10 000 euró adható.

<sup>14</sup> Lásd például az SA.45182, az SA.46574 és az SA.38769 sz. intézkedéseket.

<sup>15</sup> A C-594/18 P. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:742).

ködtetéséhez, az intézkedés a Bizottság szerint ösztönző hatással bír. A Bizottság azt is figyelembe vette, hogy az intézkedés területi hatálya kiterjed a vidéki területekre is, amelyeket a vonatkozó uniós irányelv<sup>16</sup> által nem fedtek le. Így a Bizottság e feltétel teljesülését bizonyítottak találta.

A Bizottság ezt követően az intézkedés pozitív hatásait értékelte és megállapította, hogy az hozzájárul az elektromobilitás elterjedéséhez és megfelel a 2014/94/EU irányelvnek is. További pozitív hatások a CO<sub>2</sub>-kibocsátás és a járművekből származó helyi kibocsátás csökkentése, ami az európai zöld megállapodás szénsemlegességi céljával is összhangban van. Az intézkedés hatására több felhasználó cseréli majd le belsőégésű motorral felszerelt járművét elektromos járműre. Végül az intézkedés a nyilvánosan hozzáférhető töltőpontok számának növelésével hozzájárul az Európai Fenntartható és Okos Mobilitási Stratégiához<sup>17</sup> is. Mindezek alapján a program pozitív hatásai megkérdőjelezhetetlenek.

Ami a támogatás negatív hatásait illeti, e tekintetben a Bizottság azt vizsgálja, hogy a támogatás szükséges-e, megfelelő-e és arányos-e. Előzetesen a Bizottság kiemelte, hogy a kedvezményezettek versenyeztetési eljárással választják ki, amelynek során a legkevesebb támogatást kérő pályázókat választják ki először. Ez a kiválasztási módszer önmagában csökkenti a támogatás negatív hatásait, hiszen az összes lehetséges kedvezményezett eldöntheti, hogy részt vesz-e az eljárásban, valamint a pályázók között „árversenyt” generál.

A támogatás szükségessége terén a Bizottság azt vizsgálja, hogy a támogatás nélkül a kérdéses gazdasági tevékenység nem vagy nem azonos feltételek mellett valósulna meg. A Bizottság határozatában utalt a támogatás szükségességét alátámasztó tanulmányra, valamint a töltőállomások száma és az elektromos gépjárművekre való átállás közötti kapcsolatra. A kereskedelmi alapon nem nyereséges működtetés miatt a jelenlegi elégtelen számú töltőpont növekedése piaci alapon nem várható, így a Bizottság megállapította, hogy a korábbiakban ismertetett piaci hiányosság továbbra is fennáll. A magas beruházási költségek, a működtetéshez kapcsolódó kockázatok továbbra is visszafogják a piaci szereplőket, hogy támogatás nélkül töltőállomásokat telepítsenek és üzemeltessenek. Ezek alapján a Bizottság szerint a támogatás szükségesnek tekinthető az elérni kívánt célok fényében.

A támogatás megfelelőségének vizsgálata elsősorban arra irányul, hogy az állam az elérni kívánt szakpolitikai célt más, a rendelkezésére álló, a támogatásnál kevésbé versenytorzító eszközzel (szabályozás, adóztatás) el tudná-e éri. Amennyiben más megoldás nem járna a kívánt hatással, vagy a támogatásnál kevésbé hatékony megoldást eredményeznének, a Bizottság a támogatást megfelelő eszköznek ismeri el. A Németország által bemutatott indokokat a Bizottság elfogadta a tekintetben, hogy más, például szabályozással történő beavatkozás nem elégséges a kívánt hatás (töltőpontok számának növekedése) elérésére. Emellett, a megfelelőség vizsgálata a támogatás formájának vizsgálatát is magában foglalja. Jelen esetben a piaci alapon meg

---

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/94/EU irányelve (2014. október 22.) az alternatív üzemanyagok infrastruktúrájának kiépítéséről, HL L 307., 2014.10.28. 1-20. o. Az irányelvet 2023-ban a 2023/1804/EU rendelet váltotta fel.

<sup>17</sup> Az európai zöld megállapodásra vonatkozó bizottsági közlemény 2.1.5. fejezete.

nem térülő üzemeltetés indokolja a vissza nem térítendő támogatási forma alkalmazását. Ezen okok miatt adókedvezmény vagy visszatérítendő támogatási formák (hitel, állami kezesség) alkalmazása nem lenne elegendő, eléggé vonzó. A Bizottság ezért az intézkedést megfelelőnek minősítette.

A támogatás arányosságának vizsgálata annak bizonyítására irányul, hogy a támogatás az elérni kívánt változáshoz a szükséges minimumra korlátozódik. E tekintetben a Bizottság figyelembe vette, hogy a maximális támogatási intenzitás 60%, ami alacsonyabb az iránymutatás által versenyeztetési kiválasztás során alkalmazható 100%-nál. A Bizottság a töltőinfrastruktúra fejlesztésének és kiépítésének magas beruházási költségei alapján a 60%-ot nem tartotta túlzónak, azt is alapul véve, hogy a német hatóságok tájékoztatása és az általuk adott információk alapján alacsonyabb támogatási intenzitás mellett piaci szereplők valószínűleg nem kezdeményeznének ilyen beruházásokat. Az arányossági vizsgálat során a Bizottság pozitívan értékelt, hogy a maximális támogatási intenzitás a támogatási program végrehajtása során a kapott ajánlatok alapján a jövőben várhatóan csökkenni fog. Emellett pozitívan értékelt az egyes töltőpontok kapacitása alapján kialakított maximális támogatási összegek korlátozását is. Mindezekon felül a kedvezményezettek nyílt, átlátható és diszkrimináció-mentes versenyeztetés keretében történő kiválasztása is biztosítja, hogy a kedvezményezettek – a többi kedvezményezettel a támogatásért folytatott versenyben rájuk nehezedő nyomás miatt – a projekt megvalósításához ismereteik szerint szükséges legkevesebb támogatást igényeljék. Ez az odaítélési mechanizmus és a támogatás intenzitásának, valamint összegének korlátozása a Bizottság álláspontja szerint megfelelő garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy a támogatás a szükséges minimumra korlátozódik.

Az összeegyeztethetőségi vizsgálat utolsó lépéseként a Bizottság megvizsgálta, hogy az intézkedés nem fejt-e ki túlzott negatív hatást a versenyre vagy a tagállamok közötti kereskedelemre. Németország álláspontja szerint az intézkedés csak korlátozott negatív hatásokkal bír majd. A Bizottság megállapította, hogy az intézkedés valóban megerősíti a kedvezményezettek versenyhelyzetét más töltőállomások (akár hagyományos, akár elektromos) üzemeltetőihez képest, azonban a támogatás odaítélési eljárásának nyílt és az összes potenciális kedvezményezett számára elérhető jellege miatt a versenytorzulást korlátozottnak minősítette. Emellett a Bizottság pozitívan értékelt a támogatási program célját és közvetett hatásait a kibocsátás, valamint a környezetvédelem terén. Ugyancsak pozitív elemként tekintett a Bizottság a támogatási program időtartama alatt alkalmazni kívánt degresszív támogatási intenzitásra, vagyis arra, hogy a 60%-os maximális támogatási intenzitás a későbbi években kiírt pályázatokban már várhatóan alacsonyabb lesz. Az elektromos autók növekvő száma miatt az intézkedés a Bizottság szerint nem járul hozzá túlkapacitás létrehozásához, és a teljes élettartam alatti költségek (beruházás, működtetés) maximum 20%-ára korlátozott támogatási összeg a domináns piaci helyzet kialakulásnak is megfelelő gátja. A Bizottság így megállapította, hogy az intézkedés negatív hatásai korlátozottak, és azokat az intézkedésből származó pozitív hatások meghaladják. Végül azt is megállapította, hogy Németország vállalta a támogatási intézkedések átláthatóságára vonatkozó előírások betartását.

A Bizottság ezen megfontolások alapján az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján 2021. június 28-án a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

### Az SA.104749 számú támogatási program feltételei

Németország az első program jóváhagyását követően már 2021 szeptemberében megkereste a Bizottságot egy újabb töltőinfrastruktúra-fejlesztésre irányuló támogatási program ötletével, majd az előbejelentést követően egy évvel később 2022 novemberében hivatalos bejelentést is tett. Időközben a Bizottság elfogadta az új klíma, energetikai és környezetvédelmi célú támogatásokra vonatkozó iránymutatását,<sup>18</sup> és emiatt a bejelentést az új iránymutatás 4.3.2. pontja alapján az elektromos vagy hidrogéntöltő infrastruktúra kiépítéséhez nyújtott támogatásra vonatkozó szabályok alapján bírálta el<sup>19</sup>.

A bejelentett intézkedés magasfeszültségű töltőinfrastruktúra (High Power Charging, HPC) telepítésének elősegítését szolgálta. Németország a bejelentésében a korábbi bejelentésben ismertettekhez nagyon hasonló érvelést mutatott be arra vonatkozóan, hogy miért indokolt a támogatás, és az milyen módon van összhangban az uniós üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére irányuló szakpolitikai célkitűzésekkel, különösen a Zöld Megállapodásban és az időközben elfogadott Európai Klímarendelethez<sup>20</sup> foglaltakkal. A bejelentésben hangsúlyosan szerepelt, hogy az uniós szabályok a tagállamokra és nem vállalkozásokra vonatkozó előírásokat tartalmaznak, és a bejelentéskor az uniós jog nem írt elő vállalkozásokra telepítési kötelezettséget. Németország emellett bemutatta a 2030-ig tartó nemzeti klímavédelmi programjának főbb célkitűzéseit is és rámutatott arra, hogy a közlekedési ágazat Németországban a harmadik legnagyobb kibocsátó, a kibocsátások 20%-ka kapcsolható hozzá, és ezen belül is a belsőégésű motorral ellátott közúti közlekedés ezen kibocsátás 94%-áért felelős. Emellett Németország kiemelte, hogy bár az elektromos személyautók eladása növekszik, még mindig nagyon alacsony az arányuk a teljes regisztrált állományban (1,3%). További növekedéshez, és a nulla kibocsátás eléréséhez szükséges, sőt elengedhetetlen a töltőhálózat fejlesztése. Mivel a mostani töltőhálózat jellemzően nem alkalmas a 150 kW-ot meghaladó töltési teljesítmény biztosítására, ami mellett 15-30 perc alatt a gépjármű feltölthető, a hálózat további bővítése szükséges (2025-ig 30 000, 2030-ig 80 000 HPC pont létrehozása a cél).

Az intézkedés eredményeként kb. 900 helyszínen (ebből 200 autópályák mentén) valósulna meg 8500 nyilvánosan hozzáférhető, ún. tiszta járművek<sup>21</sup> töltésére alkalmas HPC töltőpont. A támogatási program kedvezményezettjei nyilvános versenyeztetéssel kiválasztott vállalatok, amelyek a töltőhálózat építése és működtetése terén már tapasztalattal rendelkeznek. A program

---

<sup>18</sup> Lásd 10. lábjegyzet.

<sup>19</sup> Az állami támogatásokra vonatkozó joggyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a Bizottságnak nem a bejelentéskor, hanem az intézkedés értékelésekor hatályos állami támogatási szabályok alapján kell értékelését elvégeznie. Ez a megközelítés felel meg ugyanis a versenyjog általános elveinek, továbbá nem jelenti a szerzett jogok, illetve a bizalomvédelem elvének megsértését. Lásd a C-334/07 P. sz. Bizottság kontra Freistaat Sachsen ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2008:709).

<sup>20</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasegítség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról, *HL L 243., 2021.7.9., 1-17. o.*

<sup>21</sup> Az új iránymutatás 20. pontjában található definíció értelmében vett tiszta jármű.



alján több típusú támogatás adható. Egyrészt, a beruházáskor finanszírozható a hálózati kapcsolatok kialakításának költsége, másrészt a HPC töltőállomások kiépítésének költsége. Harmadrészt, és ez új elem a korábbi programhoz képest, finanszírozás biztosítható a töltőpont működtetéséhez is. Németország szerint a beruházás magas költségei és a működtetésből fakadó bizonytalanságok miatt más, például visszatérítendő formában nyújtott támogatás nem lenne megfelelő az elérni kívánt célok fényében. A támogatás nyújtásának feltétele, hogy a kedvezményezett kérelmét írásban az építési munkák megkezdése előtt beadja és részt vegyen a versenyeztetési kiválasztási eljárásban. A támogatott építési tevékenységek csak a támogatás odaítélését követően kezdődhetnek meg. A kérelem beadása és a versenyeztetés keretében történő kiválasztás a működési támogatás feltételei is. Az intézkedés költségvetése 1,8 milliárd euró, amit Németország 2023-tól nyolc év alatt tervez elkölteni.

Németország szerint a támogatási intézkedés nélkül a magas beruházási költségek és az elektromos gépjárművek alacsony aránya miatt piaci alapon senki se ruházna be HPC töltőinfrastruktúra építésébe és működtetésébe. Ugyanakkor a támogatás szükségességét Németország nyilvános konzultáción szerzett információkkal is alátámasztotta (lásd alább).

Támogatást csak a versenyeztetési eljárás során kiválasztott projektek kaphatnak, a működtetőnek szerződésben kötelezettséget kell vállalnia, hogy a beruházási és működési támogatásért cserébe nyolc évig működteti a HPC állomást. Annak érdekében, hogy a támogatás a legkisebb versenytorzulást okozza, Németország területét hat földrajzi régióra osztotta és ezek közül is 23 területet jelölt meg, ahol HPC infrastruktúra létrehozása és működtetése támogatható. A nagyobb földrajzi bontás lehetővé teszi, hogy kis- és középvállalkozások is részt vegyenek a versenyben. A 23 területre egy-egy szerződést ítélnék oda, de a területek részben átfedik egymást, így minden nagy régióban legalább három szolgáltató jelen lesz, vagyis érdemi verseny alakul ki a szolgáltatók között. Végül, a piaci erőfölény kialakulását megelőzendő egy kedvezményezett egy régióban maximum egy területen, és összesen legfeljebb három területen kaphat támogatást. Ezek a feltételek, valamint a HPC töltőpontoknak a már létező töltőinfrastruktúra elhelyezkedése alapján történő kialakítása biztosítja, hogy a támogatás ne okozzon jelentős versenytorzulást. A HPC töltőállomásokat a 23 előre meghatározott területen belül megjelölt 2 kilométeres körön belül kell telepíteni, és legalább 4 de legfeljebb 16 töltőpont telepíthető. A támogatás nem csak teljesen új állomások telepítéséhez, hanem meglévő infrastruktúra bővítéséhez is igénybe vehető.

Amellett, hogy a HPC töltőállomásnak az előre meghatározott területen belül kell lennie, legalább 300kW, több gépjármű egyszerre történő töltése esetén 200 kW töltési kapacitást kell tudnia. A töltőállomásnak kereskedelmi szempontból is vonzónak kell lennie, pl. helyet kell tudni biztosítani boltok számára, közvilágítással ellátottnak kell lennie. A töltőállomásnak a hét minden napján 24 órában nyitva kell lennie. A töltésért felszámolt díjnak ésszerűnek, a piaci árakkal összehasonlíthatónak kell lennie. A német hatóságok az alkalmazott árak szintjét nyomon követik. A kedvezményezettek tájékoztatási kötelezettség terheli e tekintetben a hatóságok felé. Amennyiben az árak 10%-ot meghaladó mértékben magasabbak, mint a hasonló szolgáltatók árai (amelyek hasonló költségekkel bírnak) a német hatóságok a versenyhatósághoz fordulhatnak. A program előírása, hogy a töltőponton jelen lévő e-mobilitási szolgáltatónak a

töltőpont működtetőjének szintén ésszerű használati díjat kell fizetnie, és a töltőpont üzemeltetője nem diszkriminálhat a végfelhasználók és a szolgáltatók felé felszámított díjak tekintetében. A kedvezményezetteknek minden a töltőinfrastruktúra használatával átadott kWh után bizonyos összeget (0,00 – 0,5 euró<sup>22</sup>) kell az állam részére megfizetniük. Ezt az úgynevezett kiegyenlítő díjkomponenst a hatóságok rendszeresen felülvizsgálják. A díjkomponens célja, hogy az üzemeltetők az árazás kialakítása során ne csak a rövid távú változó költségeik megtérülésére szorítkozzanak, és ezzel ne szorítsanak ki más szereplőket a piacról. Végül, amennyiben az infrastruktúra üzemeltetését harmadik személy részére adnák át, erre csak az uniós közbeszerzési szabályokkal összhangban, átlátható, diszkriminációmentes eljárásban kerülhet sor.

Mivel az új iránymutatás megkövetelte a támogatás szükségességét független tanulmánnyal vagy nyilvános konzultációval történő alátámasztását, Németország a német autógyártókkal való egyeztetést követően a bejelentésben bemutatta az elektromos gépjárművek elkövetkező tíz évre várható értékesítési számait. Továbbá az illetékes német szövetségi hatóság adatait elemezve bemutatta, hogy a jelenlegi HPC hálózat elégtelen mivel csak 6000 HPC-pont működik az országban, ami lényegesen kevesebb a nemzeti stratégiában meghatározottnál, és további támogatás nélkül nem jön létre nemzeti szintű töltőhálózat. A német hatóságok piaci szereplőkkel és szövetségeikkel is konzultáltak különösen a versenyztetési feltételekről, a HPC pontok elhelyezkedéséről, az árazásról és a HPC pontok kiépítésének nehézségeiről. A hatóságok független szakértőket is bevontak a tender feltételeinek kialakítása során annak érdekében, hogy a támogatás közpolitikai céljait a leghatékonyabban érhék el. Ennek eredménye, hogy a piaci árazás és az értékesített energia mennyiségén alapuló kiegyenlítő visszafizetés is a feltételek közé került. A kiválasztási eljárás összefoglalója az Európai Unió Hivatalos Lapjában is megjelenik majd, ami a széles részvétel lehetőségét erősíti. A Német Szövetségi Állam 2021-ben egy nyilvános eseményt is szervezett a későbbi versenyfelhívás beharangozása céljából, amelyen több mint 700 vállalkozás vett részt a kapcsolódó iparágakból. Németország szerint mindezen információk alátámasztják a piaci hiányosságot a HPC infrastruktúra tekintetében valamint azt is, hogy a támogatás szükséges az infrastruktúra kiépítésének megkönnyítése és felgyorsítása érdekében.

A versenyztetéssel történő kiválasztás nyílt és minden érdekelt számára biztosítja a részvétel lehetőségét. A kiválasztási eljárás a német hatóságok döntése alapján követi az uniós közbeszerzési irányelv<sup>23</sup> tárgyalásos eljárásának lépéseit (közzététel, meghívás, átvilágítás és a tenderdokumentáció felülvizsgálata, végül az ajánlat benyújtása). A 2021-ben közzétett előzetes ajánlati felhívást követően a 23 területre 40-50 vállalatától kb. 400 részvételi szándék-jelzés érkezett. A legtöbb résztvevő több terület tekintetében is jelezte részvételi szándékát. Ezt követően a hatóságok megvizsgálták, hogy a jelentkezők milyen mértékben felelnek meg a kiválasztási feltételeknek (a tevékenység végzésére képesek-e, gazdasági és pénzügyi kapacitásaik,

---

<sup>22</sup> A pontos összeg üzleti titoknak minősül.

<sup>23</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94. 2014.3.28. 65-242. o. Az eljárásra a 29. cikk szerinti tárgyalásos eljárás szabályait alkalmazták.

technikai és szakmai képességeik megfelelők-e). A jelentkezőknek például bizonyítaniuk kellett, hogy tapasztalattal bírnak legalább 10 db legalább 50 kW, vagy legalább 5 db legalább 100 kW teljesítményű töltőpont üzemeltetése terén. Ezt követően területenként maximum tíz érdeklődőt hívtak meg az eljárásban, hogy a tender dokumentációban szereplő feltételek mentén előzetes ajánlatukat nyolc héten belül benyújtsák. A német hatóságok végül 20-30 vállalatot választottak ki előzetes ajánlattételre, ami a 23 területet nézve összesen 100-200 kezdő ajánlatot eredményezett. A formális feltételeket teljesítő kezdő ajánlatok értékelését követően a hatóságok egyeztetéseket folytattak az összes érintett ajánlattevővel a további részletekről. Az eredeti értékelési feltételek e tárgyalások során már nem módosultak. A kiválasztott ajánlattevőkkel folytatott egyeztetések alapján a hatóságok módosították a közbeszerzési dokumentációt és felkérték a kiválasztott előzetes ajánlattevőket végleges ajánlatuk megtételére e módosított dokumentáció alapján. A tárgyalások során a hatóságok nem osztottak meg információt az ajánlattevőkkel a többi ajánlattevő számáról, nevééről vagy előzetes ajánlatuk tartalmáról. A végső ajánlatok értékelése és a kiválasztás az összességében legelőnyösebb ajánlat elve (legjobb ár / minőség arány) mentén történt. Németország nyilvánosságra is hozta az ajánlatok értékelésének súlyozásos módszerét, miszerint az ár 65%-ot, a minőség pedig 35%-ot ért az értékelés során. A minőség tételén az infrastruktúrának a felajánlott helyszíneken történő mihamarabbi kiépítése (15%), a helyszín felhasználó barát jellege (15%) és a helyszín design-ja (5%) tételekből állt össze. Az értékelés részletes feltételrendszeréről a hatóságok minden ajánlattevőt megfelelően és azonos időben tájékoztattak. A német hatóságok véleménye szerint a versenyeztetés e feltételek mellett erős versenyt és az elérni kívánt célok teljesítését eredményezi majd. A várható költségek és bevételek alátámasztása, illetve azonosítása érdekében Németország egy referenciaprojekt (átlagos projekt) pénzügyi adatait is benyújtotta a Bizottság részére.

Ez alapján az építés költségei 100-200 000 euró, a nyolcéves működtetési költségek 200-300 000 euró, a várható bevételek 100-200 000 euró között lesznek<sup>24</sup>, amiből következően a mintaprojekt 100-200 000 euró finanszírozási hiánnyal bír. A német hatóságok a számítások során 4-4,5% súlyozott átlagos tőkeköltséget alkalmaztak. A német hatóságok jelezték, hogy a támogatás más támogatással nem kumulálható, illetve vállalták, hogy a támogatások nyilvánosságára, adatok közzétételére vonatkozó előírásokat betartják.

Egyes harmadik felek (töltőpontüzemeltetők) a széleskörű konzultáció ellenére fenntartásaikat jelezték a Bizottság számára<sup>25</sup> a szükségesség igazolása és a támogatás arányossága terén, ami miatt a támogatási program szükségtelen versenytorzulást okozna.

Németország e kételyek kezelése céljából jelezte, hogy a program kialakítása során törekedett a piaci információk integrálására, a feltételek ezek alapján történő módosítására, a finanszírozandó HPC töltők számát az eredeti tervekhez képest csökkentette, és figyelembe vette a piaci fejleményeket. A tervezés során pedig független tanulmányok adatait is felhasználta. A német

---

<sup>24</sup> A pontos adatok üzleti titoknak minősülnek.

<sup>25</sup> A Bizottság a támogatást az ún. előzetes vizsgálati eljárási szakban hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül lezárta, így abban harmadik felek nem vehettek részt.

hatóságok szerint a túlzott versenytorzulás elkerülésére megfelelő garanciális elemeket alakítottak ki, a közbeszerzési ajánlatok értékelése, a HPC infrastruktúra lehetséges földrajzi elhelyezkedése (a már létező töltőpontok figyelembe vétele), a Hivatalos Lapban közzétett pályázati feltételek és az eredetileg tervezett, de végül nem alkalmazott maximális ár helyett a diszkriminációmentes és a piaci feltételekhez igazodó árazásra vonatkozó előírások is a piaci szereplők észrevételeit tükrözik.

A Bizottság a határozatában jelezte, hogy a harmadik felek észrevételeit nem tekinti hivatalos állami támogatási panasznak, mivel nem jogellenesen nyújtott támogatásra vagy támogatással való visszaélésre vonatkoznak, és emiatt nem is kell formálisan azok befogadhatóságáról döntenie. Így a Bizottság ezen információt felhasználhatja, értékelheti, értékelése és döntése során figyelembe veheti, de erre nem köteles.

A támogatási intézkedés értékelése során a Bizottság erről az intézkedésről is megállapította, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást valósít meg, és Németország a bejelentés során vállalta, hogy a Bizottság jóváhagyásáig nem nyújt támogatást a programból, tehát betartja az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében található felfüggesztési kötelezettségét.

Ezt követően a Bizottság az új iránymutatás 4.3.2. fejezete mentén megvizsgálta az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét.

A vizsgálat első elemeként a Bizottság a támogatás pozitív hatását mérte fel, vagyis hogy az mennyiben járul hozzá egy gazdasági tevékenység fejlesztéséhez. Az intézkedés HPC töltőállomások telepítését és üzemeltetését segíti elő, így az kétségtelenül gazdasági tevékenység fejlesztéséhez kapcsolódik. A támogatás pozitív hatásai között kiemelt figyelmet kapott az ösztönző hatás elemzése. A támogatás akkor bír ösztönző hatással, ha megváltoztatja a kedvezményezett magatartását, az valamilyen olyan beruházást hajt végre, tevékenységet végez, amit a támogatás nélkül nem tenne. E tekintetben az új iránymutatás előírja, hogy a tagállamok be kell mutassák a támogatással megvalósuló forgatókönyvet és a támogatás hiányában megvalósuló tényellentétes (counterfactual) forgatókönyvet. A német hatóságok által beadott információk alapján a Bizottság a tényellentétes forgatókönyvet hihetőnek és realiztikusnak minősítette. Támogatás nélkül a vállalkozások számára nincs elegendő piaci ösztönző arra, hogy HPC infrastruktúrát építsenek és működtessenek. Az elektromos autók alacsony aránya miatt a várható bevétel alacsony, és a jövőbeli kereslet a töltőszolgáltatás iránt bizonytalan. Emellett nem létezik vállalatokra vonatkozó kötelező uniós szabály nyilvános infrastruktúra telepítésére. A német hatóságok által bemutatott referencia projekt is negatív jelenértékkel bír, vagyis egy racionális piaci befektető nem valósítaná meg. A Bizottság a referencia projekt pénzügyi paramétereit is hihetőnek minősítette. A piaci hiányosságot a német piacfelmérések és nyilvános konzultációk is alátámasztották. Ezekből jól látható, hogy a HPC infrastruktúra csak azon területek köré koncentrálódik, ahol biztos a megtérülés<sup>26</sup>. A német hatóságok továbbá nem finanszíroznak már

<sup>26</sup> Ez viszont gátja az e-mobilitás terjedésének.

megkezdett projekteket csak olyan projektek kaphatnak támogatást, amelyeket a versenyeztetésen alapuló kiválasztást követő támogatási szerződés megkötése után kezdenek meg. Így a Bizottság véleménye szerint az intézkedés ösztönző hatással bír.

Végül a Bizottság elemezte, hogy a támogatás nem sérti-e az uniós jog egyéb előírásait, de a jelen esetben ilyen kockázatot nem tárt fel<sup>27</sup>, így a fentiek után megállapította, hogy a támogatás megfelel az összeegyeztethetőségi vizsgálat pozitív hatásokra vonatkozó elvárásainak.

Ezt követően a Bizottság rátért a negatív hatások vizsgálatára, illetve elemezte, hogy a támogatás nem okoz-e a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre nézve indokolatlan és túlzó negatív hatásokat.

Ennek első lépése a támogatás szükségességének vizsgálata volt. E tekintetben a Bizottság visszautalt a nyilvános konzultáció és a független szakértői elemzés eredményeire, amelyek szerint támogatás nélkül a tervezett infrastruktúra-fejlesztés nem valósulna meg. Emellett az elektromos járművek alacsony aránya (1,3%) és a német hatóságok által bemutatott forgalmi adatok, valamint a magas beruházási költségek is arra engednek következtetni, hogy a tervezett állami beavatkozás nélkül a fejlesztések elmaradnának. A támogatás szükségességét a referencia projekt negatív jelenértéke is megalapozza, hiszen ez alapján egyértelmű, hogy piaci alapon a beruházás nem térül meg. A hatóságok által beadott előzetes piacelemzés és a piaci szereplőktől származó válaszok is alátámasztották a beavatkozás szükségességét azzal, hogy láthatóvá vált, hol nem épülnek HPC töltőpontok. A szükségesség vizsgálata arra is kiterjedt, hogy a javasolt intézkedést az elérni kívánt célok szempontjából megfelelően alakították-e ki. Piaci szereplők mind a német hatóságok által szervezett nyilvános rendezvényen, mind a Hivatalos Lapban közzétett előzetes tájékoztatás tekintetében véleményt nyilváníthattak. Mindezen előzmények és bizonyítékok alapján a Bizottság megállapította, hogy az intézkedés szükséges a szóban forgó gazdasági tevékenység célzott fejlesztéséhez.

A támogatás megfelelősége terén a Bizottság azt vizsgálja, hogy más, a támogatásnál kisebb versenytorzító hatású, szakpolitikai megoldással (szabályozás, adóztatás) a cél nem lenne-e hasonló módon elérhető, illetve, hogy a támogatás célja kisebb versenytorzító hatású támogatási forma (kedvezményes hitel, állami kezesség) alkalmazásával is elérhető lenne-e.

Az első kérdést illetően a Bizottság elfogadta Németország érvelését, miszerint a magas beruházási költségek és az elektromos autók alacsony aránya miatti bizonytalan jövőbeli jövedelem miatt más beavatkozási megoldások nem eredményeznék a HPC töltőhálózat jelentős és a szükséges területeken megvalósuló bővülését. Ami a támogatás formáját illeti, a Bizottság utalt a német hatóságok azon érvére, hogy a már létező, 2021-ben jóváhagyott támogatási intézkedés (SA.60775) nem elegendő a HPC hálózat bővítéséhez. Továbbá a korábban támogatásban részesült projekteknél is csak 45%-a valósult meg és működőképes. Így a korábbi támogatás

---

<sup>27</sup> A Bizottság a határozatban arra is felhívta a figyelmet, hogy az uniós joggyakorlat alapján a Bizottságnak az uniós jog egyéb területeinek megsértését nem az állami támogatási eljárásokban kell megállapítania. Az összeegyeztethetőségi elemzés részeként ezzel a kérdéssel csak akkor kell mélyebben foglalkoznia, ha a támogatás összeegyeztethetősége és a jogsértés szorosan összekapcsolódó kérdések. E tekintetben lásd a T-57/11. sz. Castellou Energía ügyben hozott ítélet (EU:T:2014:1021) 181-184. pontjait.

nem elegendő ahhoz, hogy az ország teljes területét lefedő HPC töltőhálózat jöjjön létre. A támogatás formájára (beruházási és működési támogatás kombinációja) vonatkozóan a Bizottság megállapította, hogy jelentős bizonytalanság áll fenn az infrastruktúra kihasználtsága terén. Így pusztán a vissza nem térítendő beruházási támogatás sem lenne elegendő e bizonytalanságok kezeléséhez. Más, visszatérítendő támogatási formák, vagy adókedvezmények nem érnek el hasonló hatást, különös tekintettel a hálózat gyors fejlesztésének céljára is.

A Bizottság szerint tehát a támogatás – annak nagyobb versenytorzító hatással bíró működési formája mellett is – megfelelőnek tekinthető.

Ezt követően a Bizottság a támogatás arányosságát vizsgálta. Az új iránymutatás alapján a támogatás arányos, ha a beruházás vagy tevékenység végrehajtásához szükséges minimumra korlátozódik. Jelen esetben az arányosságot a versenyeztetéssel történő kiválasztás biztosította. Az új iránymutatás előír bizonyos feltételeket arra vonatkozóan, hogy a versenyeztetés mikor eredményez arányosságot. E feltételek, hogy az eljárásnak nyíltnak, egyértelműnek, átláthatónak és diszkriminációmentesnek kell lennie és a kiválasztásnak előre meghatározott feltételeken kell alapulnia. A tényleges versenyhelyzetet létrehozandó a kiválasztási feltételeket a jelentkezés határideje előtt megfelelő időben kell közzétenni, lehetőséget biztosítva a lehetséges jelentkezők minél szélesebb köre számára megismerni azokat. A program költségvetését úgy kell meghatározni, hogy ne minden jelentkező kaphasson támogatást, ezzel is erősítve közöttük a hatékony versenyt. Ha a jelentkezők tudják, hogy nem feltétlenül kapnak támogatást, igyekeznek ajánlatukban a számukra még elegendő legkisebb támogatási összeget megjelölni. A kiválasztási feltételek utólagos módosítása nem lehetséges. A német hatóságok által kialakított versenyeztetési eljárás, annak lépései, Németország területi felosztása és a maximálisan elnyerhető területek száma, a jelentkezők értékelésének feltételei (ár, minőség) és a pályázatra irányuló konzultációs folyamat, valamint a ténylegesen beérkezett részvételi szándékbejelentések és a feltételek utólagos módosításának kizárása a Bizottság szerint azt támasztották alá, hogy valós verseny alakult ki. A versenyeztetés során érkező legjobb ár/szolgáltatásminőséggel rendelkező ajánlatokat választanak majd ki, és más támogatással a kumuláció kizárt. Így a Bizottság elfogadta, hogy a támogatás megfelel az arányossági elvárásoknak.

Az összeegyeztethetőségi vizsgálat részeként a Bizottság azt is megállapította, hogy a német hatóságok vállalták az új iránymutatásnak a támogatások átláthatóságára vonatkozó előírások betartását (100 000 euró feletti döntések közzétételét).

A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt túlzottan káros hatások értékelése során a Bizottság figyelembe vette, hogy a támogatás piaci hiányosság által érintett beruházások és tevékenységek fejlesztésére szolgál, és nem eredményezi gazdasági tevékenység áttelepítését, valamint, hogy a lehetséges kedvezményezettek széles köre számára nyitott a kiválasztási eljárásban való részvétel. Továbbá, a kiválasztás feltételei objektívek, minden résztvevő számára ismertek és a támogatás célját szolgálják. Ebből következően a versenytorzító hatások korlátozottak, piaci erőfölény létrejöttét vagy fenntartását az elnyerhető területek számának korlátozása is kizárja. Összességében a program eredményeként létrejövő HPC töltőpontok száma a teljes németországi területen nem túl magas, így a program nem zárja ki, hogy később, a piac fejlődésével a

beruházók saját kockázatukra is HPC infrastruktúra-fejlesztésbe kezdjenek. A versenytorzulást az árazási előírások és a működtetés koncesszióba adásának feltételei is csökkentik. A felhasználók pedig azonos feltételek mellett használhatják a töltőinfrastruktúrát, az mindenki számára hozzáférhető lesz. Az alkalmazandó árakat pedig a piaci árakhoz kell igazítani (az eredetileg tervezett hatósági maximális árat végül a program végső változata nem tartalmazta), és a kedvezményezetteknek a szolgáltatott energia mennyisége alapján az állam felé kiegyenlítő célú visszafizetési kötelezettsége is keletkezik. Mindezek alapján a Bizottság álláspontja szerint az intézkedés versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai mérsékeltek, túlzott negatív hatásoktól nem kell tartani.

Végül a Bizottság értékelt a támogatási program pozitív és negatív hatásainak általános egyensúlyát, és megállapította, hogy a várható pozitív hatások meghaladják a várható negatív hatásokat. A program érdemben hozzájárul a kibocsátásmentes közlekedéshez és a Zöld Megállapodásban előírányzott célkitűzésekhez, ezzel szemben a várható negatív hatásokat minimalizálták.

Mindezek alapján a Bizottság 2022. decemberében az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja és az új iránymutatás alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

## Értékelés

Németország az RRF-ből jelentős összeget fordít az elektromobilitáshoz elengedhetetlen nyilvános töltőinfrastruktúra fejlesztésére. Ez nem csak a Zöld Megállapodásban leírt célok teljesítéséhez, hanem az átalakulás alatt lévő, és az ország számára kiemelten fontos gépjárműipar versenyképességének megőrzése miatt is indokolt. Mint látható a két bemutatott támogatási program egymásra épül. A második program a technológiai fejlődést is követve csak ultragyorstöltők támogatását teszi lehetővé azokon a területeken, ahol megfelelő töltőkapacitás piaci alapon nem épül ki. A földrajzi lefedettség során egyrészt az előző program keretében kiépült infrastruktúra elhelyezkedését is figyelembe vették, másrészt a töltőállomások számára kijelölt területek kialakításával Németország törekedett arra, hogy a kedvezményezettek legalább egymással versenyezzenek.

A kedvezményezettek kiválasztása mindkét program esetében versenyeztetési eljárással történik. Ugyanakkor, a második program szabályai sokkal részletesebbek ezen a téren is, de a támogatás szükségességét és az arányosságot a finanszírozási hiány bemutatásával is bizonyították. Többek között ez tette lehetővé, hogy Németország a második programban ne csak beruházási, hanem működési támogatást is nyújthasson, amit a kedvezményezettek által vállalt magasabb kockázat igazolt.

Az új iránymutatás a korábbi értékelési módszerhez képest sokkal részletesebb feltételrendszer követését és betartását írja elő. Emiatt a támogatási intézkedés előkészítése és Bizottság általi jóváhagyása is hosszabb időt vett igénybe. Németország felhasználta független szakértők ta-

nulmányát, nyilvános konzultációt és rendezvényt szervezett, majd közzétette a pályázat várható feltételeit, és ezt követően határozta csak meg az eljárást lépéseit és a pontos feltételeket. E lépések végrehajtása, az észrevételek értékelése, majd azok alapján a tervek módosítása mind időigényes feladat, ami az egész eljárás hosszára befolyással van. Ehhez adódik még a tárgyalásos közbeszerzési eljárás időigénye. Mivel az új iránymutatás sokkal szélesebb körre kiterjedő bizonyítékokat igényel, várhatóan más tagállamok sem kerülhetik el ezeket a lépéseket, és hasonló hosszúságú eljárással kell számolniuk, ha a töltő infrastruktúra fejlesztését a csoportmentesség adta kereteken felül akarják támogatással elősegíteni.

További különbség, hogy a második eljárás alatt már léteztek olyan piaci szereplők, akik úgy érezték, hogy gazdasági érdekeiket az új támogatási intézkedés sérti. Emiatt Németországnak az ő észrevételeiket is figyelembe kellett vennie, és a program feltételei részben emiatt módosultak.

Németország elköteleződését a töltőinfrastruktúra fejlesztése iránt az is mutatja, hogy a közelmúltban egy harmadik támogatási programot is bejelentett további 350 millió euró költségvetéssel a Bizottság felé, ami az autópályák melletti HPC töltőpontok bővítését célozza. A Bizottság azt a programot 2023. augusztusában hagyta jóvá az új iránymutatás alapján<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases1/202340/SA\\_105414\\_C0DF928A-00-00-C0F7-B1CE-EE8450FA3F2D\\_88\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202340/SA_105414_C0DF928A-00-00-C0F7-B1CE-EE8450FA3F2D_88_1.pdf)



