

Állami támogatások joga

37 (2022/7)

Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dobos Edina

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dobos Edina
Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ

Hargita Eszter

SZERKESZTŐ

Macsuka Nikolett

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Serfőző Barbara

A SZERKESZTŐSÉG CÍME

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

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

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

ISSN 2061-5108

KIADÓ

Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK

Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

BARTUCZ Zoltán	
A piaci magánbefektető elvével kapcsolatos módszerek áttekintése	3
ZUBRICZKY Barbara	
Mi a tagi kölcsön piaci ára? A tagi kölcsön magánhitelezői elven történő beárazása a vonatkozó esetjogi példák alapján	16
STAVICZKY Péter	
A légitársaságoknak nyújtott megmentési támogatások uniós joggal való összeegyeztethetősége	26
DOBOS Edina – JUHÁSZ-MACSUKA Nikolett	
Kulturális projektek támogatásának gyakorlati kérdései	39

A piaci magánbefektető elvével kapcsolatos módszerek áttekintése¹

BARTUCZ Zoltán²

Tárgyszavak: előny, piaci magánbefektető

Az állam, mint piaci befektető: az EUMSZ 107. és 345. cikkének viszonya

Az állam piaci beavatkozásának, egész pontosan a piaci tranzakciókban – esetünkben befektetésekben – való részvételének lehetőségét az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 345. cikkében rögzített tulajdonsemlegességi klauzula garantálja („a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”), viszont ez látszólagos ellentmondásban áll az állami támogatás EUMSZ 107. cikke szerinti tilalmával.

A piacgazdasági szereplő tesztje, és azon belül a befektetésekre alkalmazandó piaci magánbefektető elve épp e két rendelkezés közötti konfliktus feloldását szolgálja: míg a 345. cikk közvetve kimondja, hogy az állami és a nem állami szereplők egyaránt működhetnek a tagállami és a belső piacon, a 107. cikk az állam piacra lépésének korlátait rögzíti, azaz megtiltja az állami szereplők számára, hogy visszaéljenek az állam különleges gazdasági lehetőségeivel. A 107. cikk nélkül az állam a magánpiaci szereplőktől eltérő forrásszerzési lehetőségeivel versenyelőnyt teremthetne a saját vállalkozásainak a magántulajdonú vállalkozások rovására.³ Előfordul olyan értelmezés is, hogy az állam a liberalizált ágazatokban adott esetben meg sem jelenhetne, és a 107. cikk önmagában a vegyes gazdaságszerkezet tilalmát jelentené.⁴

A piaci magánbefektető elve tehát a 345. cikk és a 107. cikk párhuzamos érvényesülését biztosítja azzal, hogy meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek mentén az állam piaci szereplővé válhat úgy, hogy a versenyt nem torzítja.⁵ A piaci magánbefektető elvének való megfelelés

¹ A cikk a szerző „A piacgazdasági szereplő tesztje az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási joggyakorlatban, különös tekintettel az állami befektetések megítélésére” című szakdolgozatának (TPFK, 2018) szerkesztett változata.

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

³ Cyndecka, Malgorzata Agnieszka (2016): The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle? *European State Aid Law Quarterly*, 2016. évf. 3. sz., 382. o, 382. o.

⁴ Karim, Md. Rezaul, *The EU Market Economy Investor Principle: A Good Paradigm?* 2014. április 28. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2498873> és <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2498873> Letöltve: 2018. november 1-jén., 15. o.

⁵ Karim (2014), 14. o.

esetén ugyanis nincs előny, azaz nem merül fel olyan gazdasági előny, amelyet a kérdéses vállalkozás (az állami forrásjuttatás címzettje) a piacon nem szerezhett volna meg, tehát a beavatkozás, az állami szereplő részvételével zajló tranzakció nem minősül állami támogatásnak (az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti egyik fogalmi elem nem teljesül).

Azaz a piactudományi szereplő/a piaci magánbefektető elvének teljesülése esetén érvényesül az állam piaci beavatkozását lehetővé tevő 345. cikk, de a piacot, a versenyt az államtól védő 107. cikk is (ez utóbbi úgy, hogy a piactudományi szereplő tesztjén „megfelelt” intézkedés mentesül a tilalom alól azzal, hogy az egyik fogalmi elem – az előnyé⁶ – nem valósul meg).⁷

A piaci magánbefektető elve: a profitmaximalizálás mindenek felett

A piaci magánbefektető profitra, profitmaximalizálásra törekszik, és elsősorban – sőt, mint alább látni fogjuk, végeredményben kizárólag – ez, egész pontosan a hosszú távú nyereségesség mozgatja. Azaz nem szükséges a rövid távú nyereség, de állami támogatásnak minősül az állami befektetés, ha hosszabb távon sincs érdemi profitkilátás, vagy ha a hozamhoz képest túl nagy a kockázat.⁸

Míg egy magánpiaci szereplőt a profit befolyásol mindenek felett, az állami szereplő esetén lehetnek más szempontok is, amelyek a nyereséghez képest fontosabbak. Ebből következően a piaci magánbefektető elvének megfelelő magatartás esetén kizárható lehet, hogy az állam a nyereség elsődlegességének rovására más tényezőkre is tekintettel legyen. Ez alól a joggyakorlat szűk körben enged kivételt, mivel bizonyos esetekben elismeri, hogy az állami szereplő kivételesen figyelembe vehet szociális és reputációs szempontokat is, illetve eltekinthet a profitmaximalizálás céljától, és akár veszteségeket is vállalhat. Hangsúlyozandó azonban, hogy erre csak akkor van mód, ha ez a hosszú távú nyereségességet szolgálja. Annak természetesen nincs akadálya, hogy az államnak a piaci magánbefektető teszt szempontrendszerének érvényesítése mellett más céljai is legyenek,⁹ de ezekre az egyéb célokra (az alábbi kivételektől eltekintve) nem lehet hivatkozni akkor, amikor a piactudományi szereplő elvének való megfelelés a kérdés.

⁶ A Törvényszék T-228/99. és T-233/99. sz., Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. március 6-án hozott ítéletében a Törvényszék kimondta, hogy az állami forrás kritériuma akkor is teljesül, ha az állami forrást úgy használja az állam, ahogy egy magánbefektető tenné (181. pont). Tehát a piactudományi szereplő tesztjének való megfelelés csak az előny fogalmi elemét zárja ki.

⁷ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 74-75. pont.

⁸ Lásd Bacon, Kelyn (2017): *European Union Law on State Aid*, Oxford University Press, Oxford, 41. o., illetve a Bizottság 2015. november 6-i, SA.35956 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/N) sz. ügyben hozott határozatának 105. pontját: „Egy feltételezett magánbefektető körültekintő finanszírozóként cselekszik, aki nyereségeit maximalizálni szeretné, anélkül azonban, hogy a tőkehozamhoz képest túl nagy kockázatot vállalna.”

⁹ Lásd az Elsőfokú Bíróság T-20/03. sz. Kahla kontra Bizottság ügyben született 2008. szeptember 17-i ítéletének 242. pontját [kiemelések tőlem]: Az Elsőfokú Bíróság ugyanis megállapítja, hogy (...) a TIB [az állami tulajdonban levő Thüringen Industriebeteiligungs GmbH] célja a munkahelyek megőrzése volt (...). Kétségtelenül nincs semmi akadálya, hogy az állami tulajdonban lévő vállalkozások szociális, regionális vagy ágazati politikai tényezőket vegyenek figyelembe. Az állami hatóságoktól származó tőke-hozzájárulást azonban a magánbefektetői

A bizonyos fokú veszteségvállalás piaci magánbefektető elvének való megfelelését (tehát a nyereségre törekvés abszolútumának korlátozását) az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság vagy Törvényszék) az ENI-Lanerossi-ügyben¹⁰ ismerte el a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján. Az eset előzménye az volt, hogy egy olasz állami holdingcég, az ENI több textilgyártó vállalkozást is felvásárolt a hatvanas és hetvenes évek során szerkezetátalakítási céllal, és azokat a cégeket, amelyeket sikerült újra nyereségessé tennie, privatizálta. Nem minden vállalat esetén járt azonban sikerrel, de az állam ezek esetén is lenyelte a veszteségeket, egészen addig, amíg a Bizottság közbe nem lépett. A Bíróság elismerte, hogy a piaci magánbefektető tesztjének elvileg megfelelhet egy holdingcég azon döntése, hogy a leányvállalatai veszteségeit átmenetileg viseli a vállalkozáscsoport hírneve vagy a szerkezetátalakítás érdekében, de ez csak akkor lehetséges, ha ez hosszabb távon a tevékenység nyereségessé tételét szolgálja. Azaz a veszteségek tartós viselése anélkül, hogy a nyereségesség javulására kilátás lenne, nem felel meg a piaci magánbefektető elvének.¹¹

A szociális és reputációs szempontok számításba vételét általánosabb jelleggel is elismerte a Törvényszék a Corsica Ferries-ügyben.¹² Ennek előzménye az volt, hogy az állami szereplő negatív eladási ár ellenében értékesített egy kompüzemeltető vállalkozást úgy, hogy a negatív ár meghaladta a felszámolási költséget (ami a piacgazdasági szereplő tesztjének nem felelt meg). A Bizottság ennek ellenére elfogadta, hogy az állam rosszul járt azzal, hogy nem felszámolta, hanem állami fizetési kötelezettség mellett adta el a céget. Ezt azzal magyarázta, hogy a jelentős holdingcégek (és az állam ehhez hasonlítható volt az adott kontextusban) a szociális szempontok, de főképp a reputációjuk miatt gyakran vállalnak veszteségeket. A Törvényszék is tudomásul vette, hogy egy vállalkozásnak figyelemmel kell lennie a saját társadalmi környezetére és annak alakulására, mivel ez a piaci magánbefektetői magatartását is befolyásolja. A hosszú távú gazdasági racionalitás pedig azt diktálja, hogy a társadalmi tényezőre is tekintettel legyen. A Törvényszék tehát elvi szinten nem vitatta, hogy egy piaci magánbefektető is vállalhat a szociális béke és a hírneve védelme (a sztrájkok, a negatív publicitás elkerülése) érdekében olyan költségeket, amelyek rövid távon rontják a nyereségességét. Ezzel együtt azonban világossá tette azt is, hogy mind a szociális célzat, mind pedig a reputáció védelme csak akkor érvényes indok, ha hosszú távon a gazdasági racionalitást (profitabilitást) szolgálja.¹³

szempont alapján kell értékelné, elvonatkoztatva minden szociális, regionális politikai vagy ágazati megfontolástól.

¹⁰ C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság (ENI–Lanerossi-ügy) (ECLI:EU:C:1990:352)

¹¹ Bacon (2017), 178. o., Nyikos Györgyi (szerk.) (2018): Állami támogatások, Dialóg Campus, Budapest, 174-175. o.

¹² A Törvényszék T/565-08. sz. ügyben hozott, 2012. szeptember 11-i ítélete (ECLI:EU:T:2012:415).

¹³ A Törvényszék T/565-08. sz. ügyben hozott, 2012. szeptember 11-i ítélete (ECLI:EU:T:2012:415), 81–86. pont, Bacon (2017), 179-180. o.

A piaci magánbefektetői magatartás igazolására alkalmazható módszerek

A vonatkozó joggyakorlat a befektetések piaci magánbefektető elve szerinti vizsgálatára közvetlen és közvetett módszereket határoz meg.¹⁴ A közvetlen módszer a befektetések esetén az ún. *pari passu* („egyenrangú”) befektetés.¹⁵

A *pari passu* befektetés feltételei a következők:

- az állami és magánszereplő befektetésének egyidejűleg kell történnie, pontosabban nem lehet olyan időeltolódás a kettő között, amely alatt a gazdasági, piaci körülmények megváltoznak („concomitance”);
- a befektetési feltételeknek (a megtérülésnek és a kockázatnak) azonosaknak kell lenniük az egyes szereplőkre nézve, beleértve a feltételek időbeni változását is;
- a magánszereplő részvételének „tényleges gazdasági jelentőséggel”, azaz az összbefektetésen belül érdemi – nem elhanyagolható vagy marginális – részesedéssel kell rendelkeznie; az állami, illetve magánszereplőnek azonos kiindulási helyzetben kell lennie, így például nem lehet eltérő a kitétséjük a céltársaságban, vagy nem viselhetik az üzleti költségeket eltérő mértékben;¹⁶
- a magánpiaci szereplőnek nem származhat semmilyen más előnye az állami részvételből, és a befektetés mértéke nem haladhatja meg az iparágban hasonló cél és feltételek mellett szokásosnak tekinthető szintet.¹⁷

Az Altrad-ügy¹⁸ a *pari passu* elv/módszer gyakorlati alkalmazásának iskolapéldája. 2013-ban egy versenytárs panaszt nyújtott be a Bizottsághoz azt állítva, hogy a francia állam jogellenes állami támogatást nyújtott az Altrad-csoportnak, egy állványzatokat gyártó vállalkozásnak. A vélt, 2011-es állami támogatás egy állami stratégiai befektetési ügynökségtől származott, amely 45 millió euró értékben juttatott tőkét az Altradnak, cserébe 11%-os részesedést szerzett a céltársaságban. Az állami befektetéssel párhuzamosan három magánbank is az állami ügynökséggel szemben alkalmazott részvényárral megegyező árfolyamon szerzett hasonló méretű (11,35%-os) részesedést a vállalkozásban 47 millió euró tőkeinjekcióért cserébe, és a Bizottság nem talált arra bizonyítékot, hogy bármilyen egyéb szempontból kedvezőbb feltételeket élveztek volna a bankok a szerződések alapján. Tehát első pillantásra úgy tűnhetett, hogy maradéktalanul teljesülnek a *pari passu* elv fent ismertetett feltételei (egyidejűség, azonos feltételek, magánszereplői részvétel tényleges gazdasági súlya).

¹⁴ Nyikos (2018), 166. o.

¹⁵ Természetesen semmi sem zárja ki a *pari passu* módszer és a többi, ebben a fejezetben bemutatott módszer alkalmazását más típusú ügyleteknél (pl. hitel vagy kezesség, vagy akár adásvétel). Mederer, Wolfgang; Pesaresi, Nicola; Van Hoof, Marc (2016): EU Competition Law., 2.410.

¹⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1, a továbbiakban: bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról), 87. pont; Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.412.

¹⁷ Nyikos (2018), 167. o.

¹⁸ Az Altrad javára nyújtott feltételezett támogatásról szóló 2015. július 7-i C(2015) 4569. sz. bizottsági határozat.

A Bizottság azonban azt is megállapította, hogy a bankoknak a befektetés időpontjában több mint 40 milliós fennálló hitelkövetelésük volt az Altraddal szemben, és ennek a fele fedezetlen hitel volt. Azaz a Bizottság feltételezte, hogy részükről a meglévő kitettségük, a korábbi „befektetésük” (a nyújtott hitelek) kockázata is befolyásolhatta a befektetési döntést (ellentétben a semmilyen kitettséggel nem rendelkező állami ügynökséggel).

A panasz alapját az jelentette, hogy egy korábbi tulajdonos alacsonyabb áron vonult ki a cégből rövidebb idővel az állami befektetés előtt, és a panaszos szerint az, hogy az állam magasabb áron vásárolt részvényt, állami támogatást jelent. A Bizottság azonban kimondta, hogy a kilépő részvényessel szemben alkalmazott ár nem alkalmazható az állami befektetés benchmarkjaként, mert annak megállapításakor figyelembe vettek más tényezőket is (pl. jogvitákat előztek meg). Ezen felül a kilépő tulajdonos helyzete egészen más volt, mint a vállalkozásba belépő állami és banki befektetőké.

A Bizottság így a befektetések párhuzamosságára és a korábbi részvényessel szemben alkalmazott árra alapozva sem tudta megállapítani a piaci árat, de végül elfogadta a francia állam által benyújtott, a befektetést megalapozó, a befektetési döntést megelőzően elkészített dokumentumokat (független szakértők által készített értékbecslések, piacelemzés, átvilágítás, auditált üzleti terv). Erre figyelemmel piaci árnak a tényleges tranzakciós árat tekintette, és ugyan a pari passu elvet nem alkalmazta, de a piaci ár erősítéseként fogta fel azt, hogy három pénzügyi intézet egyidejűleg és hasonló feltételekkel vett részt az ügyletben (a kitettségtől függetlenül).

A Citynet Amsterdam-ügy¹⁹ ellenpélda abban az értelemben, hogy ebben az esetben a panaszban foglaltak és a kezdeti kételkedés ellenére végül a Bizottság elfogadta a pari passu érvet. Az ügy háttere, hogy 2006-ban az amszterdami önkormányzat két magánvállalkozással és helyi lakásszövetkezetek vállalkozásaival közösen létrehozott egy projektársaságot nagykereskedelmi internethálózat kiépítésére. Az önkormányzat, a magáncégek és a lakásszövetkezetek egyaránt egyharmados részesedéssel bírtak a projektben. Ebben az ügyben is panasz nyomán indult a bizottsági eljárás. A panaszos többek között arra hivatkozott, hogy bizonyos költségeket kizárólag az önkormányzat viselt.

A Bizottság azonban a vizsgálat során meggyőződött arról, hogy teljesülnek az egyidejűségnek és a feltételek egyezőségének a kritériumai (pl. a költségekkel való elszámolást is megfelelőnek találta). A magánszereplő részvételét is elégségesnek fogadta el. Ugyan a két magánvállalkozás a méretéhez, lehetőségeihez képest viszonylag kis összeggel vett részt a beruházásban, a befektetett összeget (3-3 millió euró) elég nagynak ítélte a Bizottság ahhoz, hogy erre tekintettel még egy nagyobb vállalkozás is alaposan megvizsgálja a kockázatot.

A befektetést tehát a piaci magánszereplő elvével összeegyeztethetőnek találta a Bizottság, és ezt a megállapítását a pari passu elvére alapozta. Lényeges szempont azonban, hogy nem kizárólag a pari passu érvet vizsgálta, hanem a független szakértő által ellenőrzött, az ő javaslatai

¹⁹ A C 53/2006 (ex N 262/05, ex CP 127/2004.) sz. ügyben hozott, 2008. szeptember 16-i bizottsági határozat (Investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home network). Lásd részletesen: Agg Zoltán (2012): Az amszterdami önkormányzat és partnerei befektetése a Fibre-to-the Home hálózat kiépítésébe (Citynet Amsterdam), Állami Támogatások Joga, 2012/4., Budapest.

alapján véglegesített üzleti tervek megalapozottságát is, azaz egy közvetett módszer alapján is ellenőrizte a befektetés piaci voltát.²⁰

A fenti két eset és a pari passu általános feltételei alapján is látható, hogy hiába a pari passu a „legerősebb”, közvetlen módszer a befektetések piaci jellegének igazolására, valójában életszerűtlene a feltételei, hiszen nagyon könnyen homokszem kerülhet a gépezetbe, ha az állami és a magánszereplőre vonatkozó befektetési feltételek érdemben eltérnek.²¹ Ilyen esetekben a Bizottság félreteszi ezt az elvet, és a közvetett módszerekhez fordul. Teszi ezt akkor is, ha a különböző feltételek alkalmazását a körülmények üzleti szempontból is indokolnák, vagy ha a felek különböző helyzete ellenére nem ésszerűtlen azonos feltételek alkalmazása. A pari passu módszer, ha az alkalmazási feltételei nem teljesülnek maradéktalanul, hátrасorolódik a rugalmasabb (piacszerűbb) közvetett módszerek mögé.

A benchmarking (vagy összehasonlító teljesítményértékelés²²), mint közvetett módszer lényege annak vizsgálata, hogy rendelkezésre állnak-e információk hasonló magánszereplők között hasonló helyzetben létrejött ügyletekről. Ha igen, ezek felhasználhatók közvetett módszerként az ügylet piaci jellegének igazolására. A benchmarking akkor alkalmazható, ha a benchmarkinghoz használt befektető hasonló típusú vállalkozás vagy szervezet (pl. szintén holdingcég vagy befektetési alap stb.), mint az állami szereplő, az ügylet típusa (pl. mindkét esetben hitelről van szó) és az érintett piacok jellege is megegyezik, emellett pedig az időtényezőnek is van jelentősége. Vagyis például nem alkalmazható a benchmarking, ha a mintaként felhasznált tranzakciók óta jelentősen megváltoztak a gazdasági körülmények.²³

Előfordult olyan eset a Törvényszék joggyakorlatában, amikor a piaci magánbefektető elvének való megfelelés vizsgálata során elfogadható volt a szektor átlagos hozama is a fenténél kevésbé konkrét piaci benchmarkként. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Törvényszék is csak egy lehetséges elemzési módszernek tekintette az ágazati átlagos hozamot, és azt is kimondta, hogy a módszer nem mentesíti a Bizottságot az egyedi ügylet részletes elemzésének kötelezettsége alól. Azt is egyértelművé tette a kérdéses ügyben, hogy az átlagos iparági teljesítménynek való megfelelés nem elegendő, a befektetőt érintő kockázatok szintjét is vizsgálni kell, és ha az állami szereplő kockázatai az ágazat átlagos mértékéhez képest lényegesen nagyobbak, az átlagos

²⁰ A Citynet Amsterdam-határozat érdekessége, hogy az egyharmados magánszereplői részvételt is tényleges gazdasági jelentőségűnek nyilvánított a Bizottság a pari passu szempontjából annak ellenére, hogy az egyharmados állami részvétel mellett állami szereplőnek nem mondható lakásszövetkezetek is hasonló, egyharmados részesedéssel bírtak az ügyletben. Az egyharmados részvétel súlyát arra figyelemmel tekintette a Bizottság tényleges gazdasági súlyúnak, hogy a holland társasági jog komoly vétőjogokat biztosít az egyharmados részesedéssel bíró tulajdonosoknak. Vagyis téves az az értelmezés, hogy a magánszereplő egyharmados részvétele önmagában elég a pari passu elv szerint szükséges tényleges gazdasági jelentőségű részvételhez.

Cyndecka, Malgorzata Agnieszka (2016): The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle? *European State Aid Law Quarterly*, 2016. évf. 3. sz., 396. o.

²² Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 98. pont.

²³ Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.414.

iparági hozamszint elérése sem tekinthető piacinak.²⁴ Szintén nem lehet a piaci adatokat benchmarkként figyelembe venni, ha a piaci árakat az állami beavatkozás torzítja.²⁵

A pari passu, mint direkt és a benchmarking, mint indirekt módszer mellett a Bizottság és az uniós bíróságok joggyakorlata elismer további – közvetett – értékelési módszereket is a piaci magánbefektető elvének vizsgálatára. Ez azért is fontos, mert a pari passu és a benchmarking, mint közvetlenebb módszerek nem minden esetben alkalmazhatók. A bizottsági joggyakorlat kifejezetten javasolja (a körültekintő piacgazdasági szereplő magatartásának megfelelően), hogy a teszten való megfelelés érdekében különböző módszereket alkalmazzon a befektető a befektetés piaci jellegének meghatározására, azaz például párhuzamosan alkalmazza az összehasonlító teljesítményértékelést egy másik módszerrel, és ha a kettő hasonló eredményre jut, az egyértelmű jele a tranzakció piaci jellegének.²⁶

²⁴ Lásd a Törvényszék T-228/99. és T-233/99. sz., Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. március 6-án hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2003:57) 251., 254. és 255. pontját.

²⁵ Ilyen helyzet áll fenn például a Bizottság szerint az európai repülőterek piacán. A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szóló bizottsági közlemény (2014/C 99/03, HL C 99/3, 2014. április 4.) 5759. pontja szerint (kiemelések tőlem): „A hatóságok az állami tulajdonban álló repülőtereket hagyományosan a helyi fejlesztést elősegítő infrastruktúrának tekintették, és nem olyan vállalkozásoknak, amelyek a piaci szabályok szerint működnek. Az ezen repülőterek által felszámolt díjakat ezért általában nem a piaci megfontolásokkal, valamint a megalapozott előzetes nyereségességi kilátásokkal összhangban határozzák meg, hanem elsősorban a szociális vagy regionális szempontoknak megfelelően. Bár néhány repülőtér magántulajdonban áll, vagy üzemeltetését magánvállalkozás végzi a szociális vagy regionális szempontok figyelembe vétele nélkül, az e repülőterek által felszámolt díjak összegét lényegesen befolyásolhatják az állami finanszírozásban részesülő repülőterek által felszámolt díjak, mivel ez utóbbiakat veszik figyelembe a légitársaságok a magántulajdonban álló vagy magánvállalkozás által üzemeltetett repülőterekkel történő tárgyalás során. Ilyen körülmények között a Bizottság oldalán komoly aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy egyáltalán megállapítható-e megfelelő referenciaérték a repülőterek által nyújtott szolgáltatások valódi piaci árának meghatározására.” Idézi: Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.415.

²⁶ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 105. pont.

Az egyéb értékelési módszerekkel kapcsolatban a joggyakorlat az alábbi követelményeket támasztja.

1. A módszernek objektív, ellenőrizhető, kellően részletes és megbízható adatokon kell alapulnia, amelyek tükrözik a befektetési döntés időpontjában fennálló gazdasági helyzetet, a kockázat mértékét és a várakozásokat. Lehetőség szerint az értékelést érzékenységi elemzéssel, a lehetséges forgatókönyvek értékelésével és vészhelyzeti tervekkel kell megerősíteni. Ha a befektetés végrehajtása csúszik, új értékelést kell készíteni a megváltozott piaci körülmények alapján.²⁷
2. A belső megtérülési ráta (Internal Rate of Return, továbbiakban: IRR) meghatározásán alapuló módszert és a nettó jelenérték (Net Present Value, továbbiakban: NPV) számításának módszerét is elfogadja a Bizottság joggyakorlata a piaci magánbefektető tesztjéhez azzal a kitéttel, hogy amennyiben a kettő alapján eltérő befektetési döntés születne (ez egymást kölcsönösen kizáró projektek esetén lehetséges elsősorban), az NPV-módszer részesítendő előnyben. Annak vizsgálata során, hogy a befektetés piaci feltételekkel történik-e, a befektetés megtérülési szintjét kell összehasonlítani a tőkeköltséggel, azaz az átlagos megtérüléssel. Az átlagos megtérülés az a szint, amelyet a piac általánosan elfogadott kritériumok (a befektetéssel járó kockázat mértéke, a vállalkozás pénzügyi helyzete, az ágazat, a térség és az ország sajátosságai) alapján a befektetéstől vár. A projekt kockázatosága növeli az elvárt megtérülést és így a tőkeköltséget is.²⁸
3. A bizottsági joggyakorlat szerint az IRR- és az NPV-módszerek esetén az eredmény elsősorban nem egy konkrét érték, hanem egy tartomány, és a piaci magánbefektető tesztje alkalmazásakor (amikor egy pontos értékre van szükség) a mediánt vagy az átlagot kell figyelembe venni.²⁹

A Ciudad de la Luz-eset³⁰ jól bemutatja, hogyan vizsgálja a Bizottság a tőkebefektetések piaci magánbefektető tesztjének való megfelelését a gyakorlatban. Az ügy előzménye egy 2000-ben megkezdett filmstúdió-beruházás volt. A valenciai regionális önkormányzat magántőke bevonásával egy hipermodern filmgyártó központot kívánt létrehozni Alicantéban. Az így megalapított Ciudad de la Luz nevű cégben a tőke háromnegyedét az önkormányzat projektcége, egy negyedét pedig a Producciones Aguamarga, egy, a stúdió üzemeltetésével és promóciójával megbízott magánvállalkozás jegyezte le. A filmstúdió azonban 2004-re fokozatosan az önkormányzat kizárólagos tulajdonába került, mert a 2001-ben végrehajtott jelentős tőkeemelésben

²⁷ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 98. pont.

²⁸ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 102. pont, 160. lábjegyzet.

²⁹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 104. pont.

³⁰ Lásd részletesen: Caroline Buts, José Luis Buendía Sierra (szerk) (2017): Milestones in State Aid Law. Lexxion, Berlin., 624–650. o.

a Producciones Aguamarga már nem vett részt, és 2004-ben az önkormányzat kivásárolta a másik befektető megmaradt jelképes (0,2%-os) tulajdonrészét is.

A hasonló európai intézmények színvonalához képest sokkal korszerűbb stúdió 2005-ben meg is kezdte a működését, de 2008-ban versenytársi panasz nyomán bizottsági eljárás indult.³¹ A Bizottság a több ütemben, 2001 és 2005 között végrehajtott százmillió eurós nagyságrendű állami tőkejuttatást, hiteleket, valamint a stúdió helyszínéül szolgáló telek ingyenes rendelkezésre bocsátását vizsgálta állami támogatási szempontból.

A Bizottság a spanyol fél védekezésére figyelemmel elsődlegesen a piaci magánbefektető tesztje alapján elemezte a beruházást. A pari passu érvelés érdemben nem is foglalkozott, mert a Producciones Aguamarga az alapításkori 150 ezer eurós befektetésén túl nem járult hozzá a Ciudad de la Luz tőkéjéhez, így a részesedése fokozatosan fel is hígult, majd az önkormányzat teljesen ki is vásárolta. Sőt, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a magánfél fokozatos kivonulása, az érdemi tőkeemelésekből való kimaradása inkább amellettt szól, hogy a beruházást egy piaci magánszereplő nem valósította volna meg. A magánfél kezdeti tőkebefektetését pedig magyarázhatta az, hogy a stúdióban üzemeltetőként és kivitelezőként is érdekelt volt, tehát nem volt klasszikus pari passu helyzet az alapítás sem (más volt a két fél kitettsége).

A Bizottság figyelme így a beruházást megelőző tanulmányok felé fordult, amelyeket független szakértők készítettek. A Bizottság a tőkepiaci árfolyamok modelljére (Capital Asset Pricing Model, a továbbiakban: CAPM) modellre alapozva felépítette a saját számítását, és ezt összevetette a szakértői tanulmányok következtetéseivel. Célja a tőke költség megállapítása volt a $K_e = R_f + \beta(R_m - R_f)$ képlet alapján (K_e – tőke költség, R_f – kockázatmentes hozam, β – a céltársaság részvényei nem diverzifikálható kockázatának mutatószáma, R_m – tőkepiaci hozam).

A Bizottság úgy találta, hogy a befektetést megalapozó tanulmányok által használt béta egészen alacsony (0,395) volt (a bizottsági számítás szerinti érték 1,59), és azt a spanyol fél nem tudta alátámasztani, hogy valóban ennyire alacsony kockázatú befektetésről volt szó. A bizottsági adatok alapján megállapított tőke költség 14,9% volt, és ez alapján nettó jelenértéket számítottak, azaz a Bizottság megállapította, hogy piaci magánbefektető ilyen feltételekkel nem hajtotta volna végre a tőkebefektetést. A bizottsági számítások szerint a projekt 5-6%-os tőke költségnél térült volna meg, azaz nagyon messze volt a valenciai önkormányzat magatartása a piaci magánbefektetőétől.

A Bizottság úgy találta, hogy a független tanácsadó cégek által a projekt előtt készített tanulmányok könnyen cáfolható és túlzottan optimista feltételezéseken, illetve kilátásokon alapultak (a Bizottság például abszurdnak találta, hogy a projekt részeként fejlesztendő irodakomplexum négyzetméterárait az alicantei belvárosi szintnél magasabb összegű előrejelzést alkalmazott a külső szakértő). A Bizottság érzékenységvizsgálatot végzett a saját számításain, illetve maga is megbízott egy tanácsadó céget, amely hasonló eredményre jutott a tőke költséget illetően. Mindezek alapján a Bizottság megállapította, hogy jogellenes állami támogatást nyújtott a valenciai

³¹ A Bizottság 2008. február 13-i, C(2008)466 final számú határozata.

önkormányzat a Ciudad de la Luznak, és – mivel nem találta összeegyeztethetőnek azt a belső piaccal – elrendelte a támogatás visszafizetését.³²

A Bizottság több lehetséges összeegyeztethetőségi jogcímet (regionális támogatás, kulturális célú támogatás) megvizsgált, de úgy találta, hogy egyik feltételeinek sem felelt meg a konkrét beruházás.

Spanyolország megtámadta a határozatot, de a Törvényszék a Bizottságnak adott igazat, és elutasította a spanyol keresetet. A Törvényszék 2014. július 3-i ítéletében³³ újfent elismerte a Bizottság széles mérlegelési jogkörét a vizsgált (támogatási vagy piaci) intézkedés gazdasági értékelését illetően. Erre figyelemmel elutasította azt az érvet, hogy a befektetés nem tartalmazott állami támogatást, tekintve, hogy elérte az iparág átlagos hozamát. A Törvényszék ugyanis egyetértett a Bizottsággal abban, hogy az esetjog alapján irreleváns, hogy a szektor átlagos megtérülési szintjét tudja-e hozni a befektetés, ehelyett azt kell ellenőriznie a Bizottságnak, hogy a befektetéskor egy hipotetikus piaci magánszereplő végrehajtotta volna-e az intézkedést (ha a nettó jelenérték negatív, nem került volna sor a beruházásra).

Fontos szempont továbbá, hogy az önmagában nem elegendő, hogy a befektetés hozama elérte az ágazat szokásos szintjét. A Bizottságnak a befektetési szemszögből kell részletes elemzést lefolytatnia, és e kötelezettsége alól az ágazati átlag produkálása nem menti fel. Azaz a törvényszéki ítélet nem fogadta el a benchmarking módszerét ebben az esetben, mivel a benchmarkingnak a konkrét esettel összehasonlítható befektetők összehasonlítható tranzakcióin kell alapulnia, és ilyen (az iparági átlagnál relevánsabb) adatok nem voltak elérhetők a Ciudad de la Luz vonatkozásában.

A Törvényszék megerősítette azt is, hogy a CAPM megfelelő kiindulópont volt a kérdéses esetben, és újból kimondta, hogy a befektetői magatartás akkor felel meg a piaci magánbefektető tesztjének, ha a hosszabb távú nyereségesség mozgatja. A pari passu érvet a Törvényszék sem fogadta el arra tekintettel, hogy a Producciones Aguamarga nem profitorientált befektetőként, hanem szolgáltatóként, beszállítóként vett részt a projektben, illetve azért, mert a tőkebefektetésének célja inkább a kezdeti forgótőke biztosítása, és nem olyan tőkejuttatás volt, amelyet a magánfél, mint befektető a hosszabb távú profitkilátások miatt nyújtott.

Lényeges része az ítéletnek az, hogy a független értékeléseket önmagukban elégtelennek nyilvánította a Törvényszék is, azaz az értékelések megléte kevés a piaci magánbefektetői teszten való megfeleléshez. A Törvényszék elismerte, hogy a piaci magánbefektető is a beruházás előtt vizsgálja a projekt profitkilátásait, és erre jó eszköz a szakértői vizsgálat, a joggyakorlat alapján ugyanakkor az értékelések elvégzése nem bizonyítja azt, hogy a beavatkozás állami támogatástól mentes, azaz a tagállamoknak kritikusan kell viszonyulniuk az értékelések megállapításaihoz.

³² A Bizottság 2012. május 8-i határozata az SA.22668 (C 8/2008 (ex NN 4/2008)) sz. ügyben.

³³ A Törvényszék T-319/12. és T-321/12. sz., Spanyol Királyság és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott 2014. július 3-i ítélete (ECLI:EU:T:2014:604)

A Törvényszék erre tekintettel is megalapozottnak tekintette és elfogadta a Bizottság megközelítését, amely szigorúan ellenőrizte a megalapozó tanulmányok számait és saját számítást végzett. A Törvényszék ezzel összefüggésben azzal a bizottsági megállapítással is egyetértett, hogy önmagában a pozitív nettó jelenérték nem elég, ha nem megfelelő a diszkontráta (azaz jóval a tőkeköltség szintje alatt van).

Volt azért olyan pont, ahol a spanyol félnek adott igazat a Törvényszék, ezt pedig a stúdióprojekthez kapcsolódó szálloda- és irodakomplexum figyelembevétele képezte. A Bizottság ezeket a tervezett kiegészítő beruházásokat nem kezelte a projekt részeként, és így nem vette figyelembe azt a többletet, amelyet a stúdió működése eredményezne a szálloda és az irodaépület bevételeiben. A Törvényszék ezzel nem értett egyet, mivel úgy vélte, hogy egy piaci magánbefektető is figyelembe vette volna ezt a remélt többletbevételt, azzal együtt, hogy ez a törvényeségi megállapítás nem befolyásolta érdemben a piacgazdasági szereplő tesztjének eredményét.

A Törvényszék az összeegyeztethetőséggel kapcsolatos bizottsági értékelést szintén jóváhagyta, mivel a tőkejuttatást nem lehetett utólag egyetlen összeegyeztethetőségi jogcím szabályrendszerének sem megfeleltetni; a stúdió működését nem érintették azok a korlátozások, kritériumok, amelyeket a különböző összeegyeztethetőségi alapoknál a Bizottság minden esetben alkalmaz.

A fentiek alapján látható, hogy az állam számára rendelkezésre állnak ugyan különböző, közvetlen és közvetett módszerek a piaci magánbefektetői teszten való megfelelésre, a *pari passu* és a benchmarking, mint közvetlenebb módszerek kivételes esetekben alkalmazhatók, és a piaci magánbefektetői elv teljesülésének bizonyításához az egyéb módszerek alkalmazása többé-kevésbé elkerülhetetlen. Erre különösen azért van szükség, mert a bizottsági joggyakorlat elvárása egyértelmű: a körültekintő piacgazdasági szereplő a bizottsági álláspont szerint a saját számításainak ellenőrzése során maga is egyéb módszereket alkalmaz, és a piaci jelleg bizonyítéka lehet, ha például a nettó jelenérték számítása alapján a projektet egy piaci magánbefektető is megvalósítaná, és ezt a benchmarking is alátámasztja.³⁴

Következtetések

Az államnak, ha élni akar az EUMSZ 345. cikke garantálta jogával, azaz, ha részt akar venni piaci szereplőként a piacgazdasági ügyletekben, be kell tartania a versenyjogi szabályokat. Tehát át kell vennie a piacgazdasági szereplők logikáját és profitmaximalizálásra törekvését. Az egyéb célok (azok is, amelyek neki, mint államnak fontosabbak) csak akkor teljesülhetnek, ha a támogatás megfelelt a piacgazdasági szereplő tesztjének. Ez kétségtelenül ellentmond a hagyományos állami funkcióknak, de az államnak nem tilos a nem piaci szereplők motivációit is követnie, „mindössze” annyi a feladata, hogy a szociális és egyéb küldetését a piacgazdasági szereplő tesztje körében nem veheti figyelembe.

³⁴ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 105. pont.

Fontos azonban, hogy az államnak az egyéb céljai elérése érdekében vannak európai uniós versenyjogon belüli és kívüli eszközei is. Tevékenységének jelentős része a fogalmi elemek valamelyike alóli mentesülés miatt nem is esik az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályozás alá. Az állam klasszikus közhatalmi funkciói például szinte automatikusan „kiesnek”, hiszen ezek a joggyakorlat értelmében nem is tekintendők gazdasági tevékenységnek, vagy ha magánszemélyeknek nyújt támogatást az állam úgy, hogy az nem eredményez közvetett szelektív gazdasági előnyt egyes vállalkozások számára, akkor szintén félretehető az állami támogatási szabályok.

Ha azonban az állam nem elégszik meg az állami támogatási szabályozás hatályán kívüli „játékszótérrel”, mód van arra, hogy a gazdaság- és más szakpolitikai céljait a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatás nyújtásával érje el. Amennyiben az állami támogatásnak minősülő beavatkozásai megfelelnek a viszonylag tág közös európai célkitűzéseknek, van esély arra, hogy azok összeegyeztethetők lesznek a belső piaccal. Sőt, az uniós jog gyakran még a bejelentési és felfüggesztési kötelezettségtől is eltekint, ha van kialakult joggyakorlat, és a támogatás jellegénél, nagyságrendjénél fogva nem versenytorzító.

Előfordul azonban, hogy a piaci magánbefektető elvére kell hagyatkozni, például azért, mert az állam valóban élni kíván a 345. cikk adta lehetőségével és profitot szeretne elérni egy ügyleten, vagy azért, mert nincs más megoldás a forrásjuttatás állami támogatási szabályoknak való megfeleltetésére az adott helyzetben. Ezekben az esetekben az állam akkor jár el a leghelyesebben, ha az esetjog alapos áttanulmányozása alapján bizonyítja, megalapozza a piacgazdasági szereplő elvének való megfelelést. Ez azonban kockázatot jelent, hiszen a Bizottság eljárást indíthat, és utólag megállapíthatja, hogy az adott ügylet nem felelt meg a piaci magán szereplő elvének (erre a fentiekben több példa is olvasható). Ha pedig megállapítja, hogy állami támogatást tartalmaz az intézkedés, akkor a támogatás visszafizetését rendeli el, kivéve azt az esetet, ha a támogatást összeegyeztethetőnek nyilvánítja a belső piaccal (erre nem minden esetben van jogalap, mivel az összeegyeztethetőségi jogcímeknek konkrét szabályai vannak, amiknek utólag nehéz megfeleltetni az intézkedést).

A Bizottság és az uniós bíróságok joggyakorlata természetesen fogódzót nyújt, és az is gyakori, hogy a Bizottság közgazdaságtanilag, pénzügyileg megalapozott módszereket alkalmaz, de a számítások során más eredményre jut, mint a tagállam. Mivel a bíróságok jogköre a bizottsági elemzések felülvizsgálatára nem terjed ki, a Bizottság véleménye meghatározó jelentőségű a piacgazdasági szereplő elv vizsgálatakor. A tagállam tehát a legjobban akkor jár, ha – annak ellenére, hogy szerinte nincs szó állami támogatásról – jogbiztonsági bejelentéssel fordul a Bizottsághoz vagy informális kapcsolatfelvételt kezdeményez. Mindkettőre megvan az eljárásjogi lehetősége. Ez azonban az időigénye miatt kevésbé járható út akkor, ha az ügylet (pl. egy befektetési lehetőség) nem tűr halasztást.

Ebből következően a tagállamnak gyakran kockázatot kell vállalnia, és ebben az esetben olyan szigorú elemzéssel kell alátámasztania a döntését, ahogy azt egy piacgazdasági szereplő tenné, a fent említett módszerekkel „körbepályáztatva” az intézkedését. A tagállam rendelkezésére álló módszerek (azok már bemutatott sajátos jellemzői miatt) azonban nem minden esetben jelentenek érdemi segítséget.

MI A TAGI KÖLCSÖN PIACI ÁRA? A TAGI KÖLCSÖN MAGÁNHITELEZŐI ELVEN TÖRTÉNŐ BEÁRAZÁSA A VONATKOZÓ ESETJOGI PÉLDÁK ALAPJÁN

ZUBRICZKY Barbara¹

Tárgyszavak: tagi kölcsön, magánhitelezői elv, piaci benchmark

A tagi kölcsön magánhitelezői elven történő beárazása speciális szemléletet igényel. Ennek oka, hogy a kölcsönnyújtó maga is tulajdonos az adós vállalkozásban, vagy éppen annak egyedüli tulajdonosa, így szükségképpen az árazás szempontjából meghatározó, hipotetikus magánhitelező is csak egy olyan entitás lehet, aki árazás szempontjából hasonló pozícióban van.

Elsősorban a releváns döntéshozatali példák adhatnak eligazítást ebben a kérdésben, hiszen maga a Referencia Ráta Közlemény² (továbbiakban: Közlemény) a tagi kölcsönre, mint a kölcsön egyik altípusára, nem tér ki. Jelen összefoglaló így az esetjogi példákból levonható konkrét, árazást érintő következtetésekre fókuszál.

Fontos tanulsága a bemutatott ügyeknek, hogy ezeknél a Közlemény csupán kiindulási alapot jelent az árazásnál, nem kezelhető azonban megdönthetetlen vélelemként az árazás piaci jellege vonatkozásában. Megjegyzendő továbbá, hogy a helyes benchmarkok beazonosításánál a tulajdonosi helyzetet mindenképpen kiemelten kell kezelni ezekben az ügyekben. Ezen felül a döntéshozatali gyakorlatból az is látszik, hogy azonos pillanatban, „külső” kereskedelmi bankok által adott indikatív ajánlatok mindenképpen kellő biztonsággal alkalmazhatók erre a célra, hiszen magasabban is áraznak ezek a szereplők. Ilyen esetben ugyanis figyelembe kell venni azt az előnyt és potenciális megtérülést is, amely egy tulajdonosi pozícióval együtt jár, tehát azt az alaphelyzetet, hogy a kölcsön felvétele által a vállalkozás nyereségtermelő képessége is megnövekszik, amiből a tulajdonosnak is nyeresége származik.

¹ Zubriczky Barbara az Eximbank munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Eximbank hivatalos álláspontjának.

² Bizottság 2008/C 14/02 számú közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról, HL C 14, 2008.1.19

Részletes elemzés

Az állam által nyújtott hitelek magánhitelezői elven történő beárazása általában a Referencia Ráta Közlemény alapján történik, azonban itt az az alapfeltételezés, hogy nincsen korábbi kitétsége a hitelezőnek (az államnak), azaz a hitelező és az adós függetlenek egymástól (a Közlemény csak az adósbesorolást és a fedezettség mértékét veszi figyelembe az ár meghatározásakor).

Maga a kitétség egyébként a magánszereplői elv igazolásának egyik formájában, az ún. pari passu ügyleteknél jelenik meg a legszemléletesebben. Ahogy az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény³ magánpiaci szereplő tesztre vonatkozó, 4.2. pontjában is szerepel, „*ahhoz, hogy egy ügylet pari passu ügyletnek minősüljön, különösen az alábbi szempontokat kell értékelni:*

- a) *a közjogi szervek és a magánszereplők beavatkozásáról egy időben döntenek-e, és azokra egyidejűleg kerül-e sor, illetve van-e a beavatkozások között időbeli eltolódás, és ennek során megváltoztak-e a gazdasági körülmények;*
- b) *az ügylet feltételei azonosak-e az érintett közjogi szervek és valamennyi magánszereplő számára, az idővel történő kockázatnövekedés vagy -csökkenés lehetőségét is figyelembe véve;*
- c) *a magánszereplők beavatkozása tényleges gazdasági jelentőséggel bír-e, és nem csupán jelképes vagy elhanyagolható mértékű (142); valamint*
- d) *az érintett közjogi szervek és magánszereplők az ügylet tekintetében azonos kiindulási helyzetben vannak-e, figyelembe véve például az érintett vállalkozásokkal szembeni korábbi gazdasági kitétségüket (lásd a 4.2.3.3. szakaszt), a lehetséges kialakítható szinergiákat (143), azt, hogy az egyes befektetők által viselt tranzakciós költségek mennyire hasonlóak (144), illetve a közjogi szervre vagy magánszereplőre jellemző minden olyan egyéb körülményt, amely torzíthatja az összehasonlítást.”*

Gyakorlatilag a pari passu ügyletek esetén is az történik, hogy az adott magánpiaci társfinanszírozó árazását kvázi benchmarkként alkalmazzák, és ebből a szempontból nyilvánvalóan releváns, hogy a magánszereplők az állami finanszírozóhoz képest azonos kiindulási helyzetben vannak-e, illetve rendelkeznek-e korábbi kitétséggel.

Tagi kölcsön nyújtása esetén egy olyan állami szereplőről van szó, amely maga is egyedüli vagy többségi tulajdonosa a hitelfeltevő vállalkozásnak. Kérdés, hogy ebben az esetben mi a helyes árazási metódus a magánhitelezői elv alkalmazásakor?

³ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

Ahogy korábban említettem, erre a kérdésre a döntéshozatali gyakorlat adhatja meg a legegyszerűbb választ.

Az egyik releváns esetjogi példában, az SA.29198 számú ügyben⁴ a szlovák állam által a Železničná Spoločnosť Cargo Slovakia-nak (a továbbiakban: ZSSK Cargo) 2009-ben⁵ nyújtott tagi kölcsönről döntött az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) egy majdnem 10 évig tartó eljárás⁶ végén. A hitelfelvevő ZSSK Cargo 100%-ban az állam tulajdonában volt. 2005-ben vált ki a szlovák vasúti vállalatból és kizárólag áru fuvarozással foglalkozott. A 166 millió euró összegű kölcsön futamideje 10 év volt, a türelmi időt 2 évben határozták meg, míg a kamatot 6 havi EURIBOR plusz 320 bázispontban állapították meg. A vállalkozás a hitelnyújtás idején pénzügyi nehézségekkel küzdött: 2009-ben 127 millió eurós veszteséget, 2013-ban pedig 123 millió eurós veszteséget könyvelt el, és csak 2013-ban állt helyre a nyereségtermelő képessége. A Bizottság a magánhitelezői elv teljesülését a hitelnyújtáskori állapotból kiindulva vizsgálta meg. Döntésében kitért arra, hogy a hitelnyújtást megelőzően *három kereskedelmi bank is indikatív ajánlatot adott* azonos összegű és futamidejű hitel vonatkozásában a ZSSK Cargo részére, 6 havi EURIBOR plusz 295, illetve lejáratától függően 285-300, végül fedezettségtől függetlenül 425 bázisponton. A határozat utalt⁷ arra is, hogy a hitelnyújtás napján, azaz 2009. március 31-én közel 32, a hitelfelvevő ZSSK Cargo-éval azonos adóbsorolású vállalkozás (BB) kötött hitel-nemteljesítési csereügyletről (CDS) szóló megállapodást 10 éves futamidőre a különböző pénzügyi piacokon. Ezen szerződésekben 305 és 916 bázispont közötti értékek szerepeltek.⁸ A Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, mert felmerült a gyanú, hogy a magánhitelezői elvvel nincs összhangban a kihelyezés. Ezt a következő tényezők indokolták:

- a ZSSK Cargo komoly pénzügyi nehézségei,
- a hitelt 6 havi EURIBOR-ral árazták a Referencia Ráta Közleményben szereplő 1 éves IBOR érték helyett,
- kétéves tőketörlesztési moratóriumot alkalmaztak.

⁴ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_29198

⁵ A 165 969 594,37 EUR összegű kölcsönt a 2009. március 4-i 173. sz. kormányrendelet engedélyezte. A kölcsön a ZSSK Cargo részére 2009. április 6-án került kifizetésre,

⁶ Az ügyet 2009 augusztusában vették nyilvántartásba a Bizottságnál. A hivatalos vizsgálati eljárás 2010-ben indult, amely végül 2018-ban zárult.

⁷ Ld. a (19) bekezdést.

⁸ Maga a határozat a 8. lábjegyzetében megindokolja ezen benchmarkok relevanciáját is az alábbiak szerint: „Database S&P Capital IQ Platform <https://www.capitaliq.com>. A hitel-nemteljesítési csereügylet pénzügyi cserére vonatkozó megállapodás, amelynek értelmében a hitel-nemteljesítési csereügylet eladója a kölcsön-visszafizetés (adós általi) elmulasztása esetén kártalanítja a vevőt (aki rendszerint a referenciahitelt nyújtó hitelező). Más szóval a hitel-nemteljesítési csereügylet eladója biztosítja a vevőt a referenciahitel visszafizetésének elmulasztása ellen. Ez az eszköz nagyon releváns, minthogy jelzést adhat arra vonatkozóan, hogy mi lenne az a kockázati díj/kezeségvállalási díj, amelyet egy piaci szereplő kérne, hogy biztosítsa valamely hitel nemteljesítésének kockázatát.”

A szlovák állam az eljárásban azzal érvelt, hogy ők a kereskedelmi banki indikatív ajánlatok alapján árazták be az ügyletet, és azok rendelkezésre állása miatt a magánhitelezői elv teljesítéséhez már nem volt szükségük alternatív módszertan, vagyis a Referencia Ráta Közlemény alkalmazására.

A bizottsági vizsgálat a magánhitelezői elv teljesülésére koncentrált. A Bizottság az általa hozott határozat (36) bekezdésében az alábbiakra hivatkozott:

„A Bíróság kimondta, hogy a piacgazdasági szereplő teszt alkalmazása – amely lehetővé teszi annak értékelését, hogy egy (állami) vállalat jogtalan gazdasági előnyhöz jutott-e – attól függ, hogy az állam részvényesként vagy közhatalmi szervként jár-e el. A tagállamnak egyértelműen bizonyítania kell, hogy nyereségszerzésre törekvő befektetőként járt el, és ezt az álláspontot objektív, ellenőrizhető szempontok alapján kell bizonyítania. Ezeknek a szempontoknak az intézkedés végrehajtásáról szóló döntéssel egyidejűeknek kell lenniük, és azt kell tükrözniük, hogy a döntés olyan gazdasági értékeléseken alapul, amelyek összemérhetők azokkal, amelyeket egy piaci befektető lefolytatott volna annak érdekében, hogy meghatározza az ilyen befektetés jövedelmezőségét⁹. Egy támogatás esetében mind annak fennállását, mind annak mértékét a kölcsön nyújtásának időpontjában fennálló körülmények alapján kell megítélni¹⁰.”

A határozat (37) bekezdése szerint továbbá *„A piacgazdasági magánbefektető viselkedése, amellyel az állami befektető beavatkozását össze kell hasonlítani, nem feltétlenül egyezik meg a viszonylag rövid távon nyereségtermelési céllal tőkét kihelyező befektető szokásos viselkedésével, hanem legalább az olyan strukturális, globális vagy ágazati politikát folytató magánholding vagy magánvállalkozás-csoport magatartásának kell lennie, amelyet hosszabb távú jövedelmezőségi kilátások vezérelnek¹¹.”*

A Bizottságnak azt kellett eldöntenie, hogy a tagi kölcsön nyújtásával olyan szelektív előnyhöz juttatta-e a szlovák állam a ZSSK Cargo-t, amelyet a piacon egyébként nem tudott volna megszerezni, vagyis részesült-e állami támogatásban. Ennek mérlegeléséhez *„a ZSSK Cargónak a kölcsön nyújtásának idején fennálló pénzügyi helyzetét és akkor előrelátható fejlődését, a Szlovák Köztársaság részvényesi helyzetét, valamint a kölcsön feltételeit kell tekintetbe vennie.”*

A bizottsági vizsgálat tárgya annak megállapítása volt, hogy az egyébként a vállalkozásban egyedüli tulajdonos Szlovák Köztársasággal *azonos helyzetben* lévő piaci szereplő azonos feltételek mellett nyújtott volna-e kölcsönt 2009 márciusában.

A Bizottság kiemelte, hogy a korábban említett indikatív ajánlatok a Szlovák Köztársaság számára a hiteldöntéskor már ismertek voltak. Ezeket meg is vizsgálta annak érdekében, hogy a

⁹ A C-124/10. P. sz., Bizottság kontra EDF ügyben hozott ítélet (EU:C:2012:318) 81–84. pontja.

¹⁰ A T-318/00. sz., Freistaat Thüringen kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 125. pontja, EU:T:2005:363.

¹¹ A C-305/89. sz., Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 20. pontja, EU:C:1991:142.

szóban forgó kölcsön kamatlábát meghatározza: az „*állami kölcsön kamatlábát tehát a piacgazdasági magánhitelezők számára megfelelő ellentételezésre tekintettel, illetve annak megfelelően határozták meg.*”¹²

A Bizottság külön értékelté azt a tényt is, hogy a szlovák állam nem a Referencia Ráta Közlemény szerinti referencia kamatlábat alkalmazta, hanem egy, a piaci standardnak megfelelő másik kamatlábat. Ezt megfelelőnek is találta, hiszen határozatában kijelentette, hogy „*az indikatív jellegű ajánlatok arra is rámutatnak, hogy a 6 hónapos EURIBOR kamatláb alkalmazása a magánbankok általános gyakorlata volt, és így összhangban állt a piaci feltételekkel.*”¹³

Arra a kérdésre a Bizottság nem adott választ, illetve nem is tette fel kérdésként, hogy miért tekinthető racionális magatartásnak a ZSSK részéről az állam drágább ajánlatát elfogadni a kereskedelmi bankok olcsóbb hitelajánlatai helyett, illetve ezzel összefüggésben vajon mennyire is tekinthetők valóban hitelesnek a benyújtott indikatív ajánlatok? A határozat ezen szakasza így arra enged következtetni, hogy az indikatív ajánlatok árvalidáló szerepével kapcsolatban a Bizottság speciális többlet követelményeket nem támaszt.

A Bizottság a már említett piaci benchmarkokra is kitérve a következő észrevételt tette:

„*Végezetül, a kölcsön esetében alkalmazott 320 bázispontos kamatfelár és a kölcsön nyújtásának idején alkalmazott CDS-kamatlábak összevetése (a leírást lásd a (19) preambulumbekzdésben) is azt mutatja, hogy a kamatfelár összhangban áll a ZSSK Cargóval azonos hitelminősítéssel rendelkező vállalatok esetében 2009 márciusában alkalmazott tényleges piaci kamatlábakkal. Vagyis a CDS-kamatlábakkal történő összevetés nem támasztja alá az eljárás megindításáról szóló határozatban felvetett kételyeket. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a ténylegesen felszámolt kamatlábbal kapcsolatban nem került bizonyításra az, hogy a ZSSK Cargo a piaci feltételekhez képest jogtalan előnyhöz jutott volna.*”¹⁴

A fenti következtetéseket a határozat vonatkozó pontjai alapján azonban nehéz pontosan alátámasztani, hiszen nem szerepel medián érték bennük. Ennek elviekben lehetne üzleti titok vagy banktitok is az oka, azaz elképzelhető lehet, hogy a vizsgálatban a Bizottság részletesen feltárta a vonatkozó benchmarkokat, és a középérték valóban a szlovák állam által alkalmazott kamatláb alatt vagy körül volt. Ezt azonban nem lehet biztosan kijelenteni, annál is inkább, mert a középérték határozatban való feltüntetése nem veszélyeztette volna a bizalmas információk nyilvánosságra kerülését, vagyis az adat kellően anonimizált lett volna ebben a formájában is, mégsem került erre sor.

¹² Ld. a határozat (42) bekezdését.

¹³ Ld. a határozat (44) bekezdését.

¹⁴ Ld. a határozat (45) bekezdését.

A Bizottság a szlovák állam részvényesi pozícióját is figyelembe véve megállapította továbbá, hogy a hitel nem tartalmazott állami támogatást, mivel:

„Minden hozzáférhető bizonyíték azt mutatja, hogy a ZSSK Cargo valószínűleg hasonló feltételek mellett kapott volna finanszírozást kereskedelmi magánhitelezőktől, ami eloszlatja az eljárás megindításáról szóló határozatban felvetett kételyeket. Különösen igaz ez amiatt, hogy a piaci szereplők – az állammal ellentétben – nem voltak képesek arra, hogy részvényesként az ajánlott feltételek mellett a kölcsönökből visszanyerjék a hipotetikus elmaradt (az első vizsgálat szerint állítólag alacsony) bevételeket.”¹⁵

Így tehát a Bizottság valójában elismerte, hogy ezek a benchmarkok az összehasonlítás eredményeként önmagukban relatíve magasak voltak. Ez alapján a szlovák állam által alkalmazott kamatfelár összességében megfelelőnek ítéltető állami támogatási szempontból, hiszen a nem-tulajdonos piaci szereplők elméletileg drágábban nyújtanak finanszírozást, mint egy tulajdonos, aki más módon is képes megtérülést elérni az általa tulajdonolt vállalkozáson keresztül, szem előtt tartva elsősorban annak hosszútávú nyereségtermelő képességét.

A határozat megállapította azt is, hogy a vállalkozás egyébként nem volt nehéz helyzetben a vonatkozó rendelkezések alapján¹⁶.

A Bizottság a határozat (51) bekezdésében külön értékelte még azt a tényt is, hogy a szlovák állam egyedüli tulajdonosa volt a hitelfelvevő vállalkozásnak:

„Harmadszor, tekintetbe kell venni azt, hogy az állam a ZSSK Cargo részvényeinek 100 %-át birtokolta (és birtokolja jelenleg is). A kereskedelmi bankokkal szemben az állam kölcsönökből származó várható nyereséggel kapcsolatos megfontolásai nem korlátozódnak a várható kamatláb-befizetésekre, ehelyett szükségszerűen tekintetbe kell venniük azt, hogy a kölcsön javítja-e a ZSSK Cargo jövőbeni nyereségtermelő képességét és ezzel együtt azt a képességét, hogy az állam részesedésének értékét növelje vagy fenntartsa. A finanszírozás egyik kifejezett célja – ahogy arra a 2009-es jelentés is rámutat – az volt, hogy a ZSSK Cargo képessé váljon a gazdasági válság leküzdésére és a szerkezetváltásra a hosszú távú nyereségesség megvalósítása érdekében. E jelentés arról is beszámolt, hogy a ZSSK Cargo képes a célkitűzés megvalósítására.”

¹⁵ Ld. a határozat (46) bekezdését.

¹⁶ A (47) bekezdés szerint a „Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról című 2004-es dokumentum két számszerűsített kritériuma alapján a ZSSK Cargo nem minősült nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak (10. pont). Nevezetesen, a ZSSK Cargo az adott időszakban nem veszítette el jegyzett tőkéjének több mint a felét (ezen belül egynegyedét az megelőző 12 hónapban), és nem felelt meg a hazai fizetési képességi eljárás feltételeinek. Továbbá – a 2009-ben jelentkező akut likviditáshiány ellenére – az is valószínűtlennek tűnik, hogy a ZSSK Cargo az iránymutatás nem számszerűsített kritériumai szerint nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak lett volna tekinthető (11. pont, pl. pénzügyi terhek növekedése, a vagyon értékének csökkenése vagy teljes eltűnése, kapacitásfelesleg).”

Így tehát a Bizottság gyakorlatilag ebben a bekezdésben megerősítette azt a ténytet, hogy a hitel az állam, mint tulajdonos számára ebben az esetben vélhetően máshogy is „képes megtérülni”, például a finanszírozott vállalkozás hosszú távú nyereségességén keresztül, illetve a részvényei értékének növekedése révén. Utóbbi szempontok pedig nyilvánvalóan egy kizárólagos tulajdonos esetén jelennek meg a lehangsúlyosabban.

A Bizottság értékelte továbbá a hitelnyújtást kifejezetten annak tagi kölcsön jellegére fókuszálva is:

„(52) *A kölcsön nyújtása a ZSSK Cargo pénzügyi helyzetének hosszú távú megoldását célzó többféle, kölcsönösen támogató fellépés és intézkedés egyike volt, amelyeket a (16) preambulumbekezdés ír le, és amelyek a következőket foglalják magukban: i. költségcsökkentő intézkedések, ii. munkavállalók ideiglenes elbocsátása és iii. a munkavállalók számának hosszú távú optimalizálása és a ZSSK Cargo tevékenységének további szerkezetátalakítása. Körültekintő piaci szereplő is támogatta volna az általa teljes mértékben ellenőrzött vállalat szerkezetváltását, mivel reális esély volt a vállalat helyzetének javulására. A 2009. februári jelentés, amelyet a szlovák hatóságok a hitelnyújtás előtt állítottak össze és vizsgáltak meg, szintén azt mutatja, hogy az állam – körültekintő piaci szereplőhöz vagy hitelezőhöz hasonlóan – gondosan megvizsgálta a ZSSK Cargo fejlődésének jövőbeni kilátásait, ideértve a szolgáltatáshoz és a hitel visszafizetéséhez szükséges pénzforgalom biztosítására való képességét. A kilátások és a hozzáférhető információk alapján az állami részvényes úgy döntött, hogy – az egyéb lehetséges pénzügyi eszközök, például (vissza nem térítendő) tőke, tőkév alakítható adósság és a ZSSK számára előreláthatólag visszafizetési gondokat okozó egyéb hibrid finanszírozási módok helyett – teljes mértékben visszatérítendő kölcsönt nyújt észszerű tőketörlesztési moratórium mellett.*”

„(53) *A más magánrészvényesek által a 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság során alkalmazott eljáráshoz hasonlóan a Szlovák Köztársaság által benyújtott objektív és ellenőrizhető bizonyítékok is azt mutatják, hogy a vizsgált kölcsön nyújtásával a Közlekedési, Postaügyi és Távközlési Minisztérium szándéka az volt, hogy részvényesi minőségben járjon el. Mindezt annak érdekében, hogy egy kereskedelmileg nehéz, a fuvarozási volumenek hirtelen és nagymértékű csökkenésével járó időszakban a ZSSK Cargo folyamatos működése révén fenntartsa potenciálisan értékes részesedését (és ténylegesen így is járt el), valamint támogassa a vállalat fennmaradását azzal, hogy lehetővé teszi a szerkezetátalakítást, amit a ZSSK Cargo végre is hajtott.*”

Ezek a bekezdések mutatják azt a gondossági szintet, amelyet a Bizottság egy hasonló helyzetben lévő, ésszerűen eljáró, hipotetikus magánbefektetőtől is elvár. Tehát a Bizottság kifejezetten kihangsúlyozza azt a ténytet, hogy az üzleti tervnek és a vállalkozás jövőbeni nyereségtermelő képességének alátámasztását megfelelően, körültekintően igazolni kell, és a tagi kölcsönt nyújtó állami entitásnak ezeket az adatokat részletesen elemeznie kell a finanszírozási döntés meghozatala előtt.

Összességében tehát megállapítható, hogy ebben az ügyben a 3 indikatív ajánlat, illetve a piaci benchmarkként használt CDS felárak kellő meggyőzőerővel hatottak a Bizottságra az árazás piaci jellegét illetően, annak ellenére is, hogy külön nem volt tárgya a vizsgálatnak, hogy a vállalkozás miért a kedvezőtlenebb állami ajánlatot fogadta el. Vagyis az indikatív ajánlatok hitelességét a Bizottság döntésében nem kérdőjelezte meg, ahogy azt sem tartalmazta a határozat, hogy a vizsgált piaci CDS értékeknek mennyi volt a mediánja. Határozatában abból a feltetelezésből indult ki, miszerint egy külső, nem-tulajdonos finanszírozó magasabb áron finanszírozna, hiszen nem számíthatna arra, hogy a tagi kölcsön céljaként meghatározott, hosszútávú nyereségesség révén is megtérülést érhet el. Előbbiek okán a példa alapján az államnak, mint tulajdonosnak lehetősége van egy tagi kölcsönt az elérhető piaci benchmarkoknál valamivel alacsonyabb áron nyújtani, ehhez azonban nyilvánvalóan szükség van egy jól validált, hiteles, „objektív és ellenőrizhető”¹⁷ üzleti terv rendelkezésre állására is.

Szintén a tagi kölcsön árának magánhitelezői jellege volt a tárgya annak a 2014-es ügynek, amelyben egy állami entitás kölcsönt nyújtott egy futballstadiont üzemeltető közös vállalat részére.¹⁸ Ebben az esetben a tagállami (angol) bíróság elé úgy került az ügy, hogy a felperesek vitatták a hitel jogszerűségét, azaz megtámadták a szerződést azon az alapon, hogy az olyan tiltott állami támogatást tartalmaz, amit nem jelentettek be az Európai Bizottságnak. A bíróság (*the English High Court*) mérlegelte a magánhitelezői elv alkalmazását, azonban arra a következtetésre jutott, hogy *igen széles spektrumon mozogna egy hipotetikus magánszereplő árazási magatartása, és így a vizsgált kölcsön árazása is*, és nem találta megalapozottnak a felperesek azon érvelését, amellyel a kölcsön állami támogatási jellegét alátámasztották. A tagállami bíróság alapvető feladata annak értékelése volt, hogy állami támogatásban részesült-e a kedvezményezett vagy sem. Annak eldöntése pedig, hogy az esetleges állami támogatást jogszerűen nyújtották-e, már a Bizottság hatáskörébe tartozó kérdést jelentett.

A felperesek a SISU Group (a továbbiakban: SISU) tagjai voltak, mely vállalkozás a Ricoh Arénában játszó Coventry City Futballklub (a továbbiakban: futballklub) tulajdonosa volt. A Ricoh Aréna tulajdonosa a Coventry Városi Tanács (a továbbiakban: Tanács), bérelője pedig a Tanács és a futballklub 50-50 %-os tulajdonosi részesedésével működő közös vállalkozás, a stadiont üzemeltető Arena Coventry Limited (a továbbiakban: ACL)¹⁹ volt. A stadion építését egy 22 millió angol font összegű hitellel finanszírozta a Yorkshire Bank.

Mivel a futballklub alsóbb osztályba csúszott, és pénzügyi nehézségekkel szembesült, nem volt képes fizetni a bérleti díjat a stadiont üzemeltető ACL-nek. Előbbiek következményeként az ACL-re is nyomást helyeztek, és próbálták elérni, hogy a SISU 50%-os mértékű tulajdoni részesedést szerezzen benne, illetve megvásárolja a teljes vagy részleges követelést is. Végül a

¹⁷ Ld. a határozat 53. bekezdésében foglaltakat.

¹⁸ R (Sky Blue Sports and Leisure Ltd) & ors v Coventry City Council & ors [2014] EWHC 2089 (Admin), 30 June 2014. <https://www.casemine.com/judgement/uk/5a8ff75660d03e7f57eab718>

¹⁹ Az ACL ügyvédje egyébként Conor Quigley volt, aki rendkívül elismert szakértője az állami támogatások jogának.

SISU nem tudott megállapodni a feltételekben, így a Tanácsnak két lehetősége maradt: vagy tagi kölcsönt nyújt az ACL-nek a bankhitel visszafizetése céljából, vagy pedig felszámolja.

A Tanács végül úgy döntött, hogy 14,4 millió angol font összegű, a bérleti szerződés lejártáig hátralévő időnek megfelelő, azaz 41 éves futamidejű tagi kölcsönt nyújt az ACL részére. Az első öt évben évi 5 %-os kamatot kért, majd a döntésének megfelelően 5 %-nál nem alacsonyabb, illetve az ún. Public Works Loan Board rate-nél 2 %-kal nem magasabb kamatot követelt. Vagyis azon a kamatszinten kívánta nyújtani a kölcsönt, amelyen hitelhez tudott volna jutni.

A felperesek szerint a tagi kölcsön tiltott állami támogatásnak minősült, melyet nem jelentettek be az Európai Bizottságnak.

A SISU azzal érvelt, hogy egy ésszerűen eljáró magánszereplő nem kínált volna olyan feltételeket, amelyeknek megfelelően a Tanács a finanszírozást nyújtani kívánta, mert:

1. az ACL cégértéke a kölcsönösszeg felét sem érte el, és így a fedezet nem volt elégséges;
2. a kölcsön futamideje (41 év) sokkal hosszabb volt annál, mint amit egy magánszereplő ajánlott volna;
3. a kamat és a megtérülési ráta nem tükrözték megfelelően a kockázat nagyságát;
4. nem volt üzleti indoka a kölcsönnyújtásnak: a Tanácsnak nem üzleti motivációja volt valójában, hanem policy-jellegű, erre utal az a tény is, hogy más alternatívát nem is javasolt.

A bíróság nem értett egyet a fenti érveléssel, rámutatva arra, hogy – egyébként a ZSSK Cargo ügyben mondottakhoz hasonlóan – egy hipotetikus magánszereplőt ugyanabban a helyzetben kell elképzelni, mint amiben a Tanács finanszírozóként elhelyezkedik. Vagyis nem egy külső finanszírozó, hanem egy 50 %-os tulajdonosi részesedéssel rendelkező szemszögéből kell megvizsgálni az árazást. Egy tulajdonos pedig a bíróság érvelése szerint nem kizárólag az LTV Rátát (loan to value ratio)²⁰ venné figyelembe a finanszírozási döntés meghozatalakor, hanem a hosszú távú megtérülési lehetőségeket is, illetve a bezárás költségeit. A 113. bekezdésében a döntés kiemeli, hogy a 41 éves futamidőt sem tekinti a piaci standardokkal ellentétesnek, hiszen restrukturálás esetén racionális döntés lehet egy azonos helyzetben lévő piaci magánszereplő részéről a szerződésből még fennálló időre kölcsönt nyújtani. A bíróság azt is megvizsgálta, hogy az 5 %-os kamat valóban piaci-e, és a Referencia Ráta Közlemény rendelkezéseivel összhangban lévőknek találta (Ld. a döntés 115. pontját). Megjegyezte még, hogy üzletileg racionális volt a Tanács lépése, hiszen a futballklub nehézségekkel küzdött, nem fizette a bérleti díjat, és a másik alternatíva maga a felszámolás lett volna. Ebben a döntésben is mindvégig jól látható, hogy az üzleti terv validálhatóságának egyébként mennyire kiemelt jelentősége van egy ilyen ügyben.

²⁰ A hitelfedezeti ráta a hitel és a fedezet arányát mutató százalékos érték, melyet például a jelzáloghitelezési tranzakciókban sokszor használnak.

Bár a fenti tagállami jogeset nyilvánvalóan nem a Bizottság döntésén alapul, hanem az illetékeséggel rendelkező volt tagállami (angol) bíróságén, a döntés nyilvános, követi a Bizottság döntéshozatali gyakorlatát és segítheti a jogértelmezést.

A tagi kölcsönök megítélése szempontjából releváns, viszonylag szűkkörű esetjogi példák egyik legkülönlegesebbje a France Télécomhoz (későbbi nevén: Orange) köthető. Ebben az ügyben²¹ ugyanis a többségi tulajdonos francia állam bár nyilvánosan ígéretet tett a tagi kölcsön nyújtására a France Télécom számára, azt a vállalkozás végül nem vette fel, mivel időközben a piacról szerzett finanszírozást. Az ígéretet több nyilvános, a Télécom megítélése szempontjából kedvező állami kijelentés is megelőzte egyébként, amelyek következtében a France Télécom tőzsdei értéke jelentősen megnövekedett. Ezeket a kijelentéseket a Bíróság – a Bizottsággal ellentétben – végül egyetlen intézkedésként értékelte. A Bíróság azt is megállapította továbbá, hogy az állami támogatásnak, vagyis az olyan előny nyújtásának, amely a piacról nem szerezhető meg, nem fogalmi eleme, hogy az állami költségvetésből ténylegesen kompenzálják is az intézkedést. Ebben az összefüggésben a tagi kölcsön vonatkozásában a Bíróság – gyakorlatilag egyetértve a Bizottsággal – úgy rendelkezett, hogy az akkor is állami támogatásnak minősül, ha a vállalkozás nem vette fel, azaz valójában, ténylegesen nem terhelte meg az állami költségvetést, csupán potenciálisan.

Összegzés

Sajnálatos módon a tagi kölcsönrel kapcsolatban meglehetősen kevés bizottsági határozat, bírósági döntés áll rendelkezésre, ezért nehéz általános következtetéseket levonni arra nézve, hogy tagi kölcsönök árazásával kapcsolatban mik a Bizottság és a Bíróság elvárásai, és mikor mondható az ki egyértelműen, hogy egy tranzakció nem tartalmaz állami támogatást.

A feldolgozott esetek tanulságait röviden összefoglalva megállapítható, hogy egy megfelelően alátámasztott, kellően részletes üzleti terv birtokában az eset összes körülményét mérlegelve, a tulajdonos árazhatja a tagi kölcsönét akár a külső magánpiaci finanszírozók által használt benchmarkok alatt is, ha a finanszírozott vállalkozás nyereségtermelő képessége azt megfelelően indokolja. Az angol eset alapján felmerülhet, hogy nem csak egy kizárólagos tulajdonos esetén lehet azzal érvelni, hogy a magánszereplői elvnek megfelelően, de nem a külső, piaci finanszírozókhöz képest alacsonyabb benchmarkok alapján történt a tagi kölcsön nyújtása, hanem akár az adós vállalkozásban 50 %-os tulajdonosi részesedéssel rendelkező állami entitás esetében is. Ugyanakkor erre nincs bizottsági és európai bírósági precedens, így általános következtetéseket levonni nagy merészségre vallana. Kiemelendő még, hogy az állami szereplőknek már a tagi kölcsön nyújtásának szándékát is kellő gondossággal kell kifejeznie, amennyiben az nyilvánosan történik, tekintetbe véve az állami támogatási szempontból releváns aspektusokat.

²¹ Egyesített ügyek: C-399/10 P - Bouygues and Bouygues Télécom v Commission and Others és C-401/10 P - Commission v France and Others.

A LÉGITÁRSASÁGOKNAK NYÚJTOTT MEGMENTÉSI TÁMOGATÁSOK UNIÓS JOGGAL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE

STAVICZKY Péter¹

Tárgyszavak: megmentési támogatás, először és utoljára elv, cégcsoporton belüli nehézségek, fontos szolgáltatás, mérlegelési jogkör

Az előző évek rámutattak arra, hogy a légiközlekedés a külső körülményektől nagymértékben függő és sérülékeny iparág. Akár egy terrorcselekmény, vulkánkitörés, pandémia, az üzemanyag árának változása vagy a munkavállalók kollektív fellépése is jelentős befolyással lehet a szolgáltatás-nyújtás minőségére és mennyiségére is. Az ágazatot jellemző, különböző eredetű sérülékenységek hatásait a légiközlekedési vállalatok sok esetben csak nagy erőfeszítések árán, az erőforrásaik rugalmas átcsoportosításával tudják kezelni. Ami az erőforrások közül az anyagi erőforrásokat illeti, az elmúlt évtizedekben a válsághelyzetben történő külső forrásbevonás gyakran az állam anyagi segítségét jelentette. Ezek a beavatkozások a legtöbb esetben az uniós szabályok szerint, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősültek, és szabályszerűen csak az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) engedélyével lehetett végrehajtani őket.

A fenti érzékenységek mellett az ágazatot élénk verseny jellemzi, ami különösen a „hagyományos” és a „fapados” (low cost) légitársaságok között látványos. Az éles versenyhelyzetet az is mutatja, hogy a Bizottság légitársaságokat vagy repülőtereket érintő állami támogatási határozatait valamelyik érintett fél az európai bíróságok előtt rendszerint megtámadja.² Az állami támogatási esetjog az elmúlt évtizedekben nagymértékben bővült ennek a hozzáállásnak köszönhetően.

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

² Emellett az ágazat szereplői különösen aktívak, amennyiben az Európai Bizottság egy támogatás vizsgálata során az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást indít, és harmadik felek véleményét is kikéri.

A tagállamok az EUMSZ-ben meghatározott több jogcím alapján is adhatnak támogatást légitársaságoknak külső tényezők okozta nehézségeik kezelésére:

- a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján kártérítést adhatnak rendkívüli események által okozott károk kompenzálására;
- a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján a tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavar helyreállítása érdekében adható támogatás;
- a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja pedig a nehéz pénzügyi helyzetbe került vállalatok – köztük légitársaságok – megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtható támogatások jogalapját képezi.

Az utóbbi támogatások részletszabályait a Bizottság 2014-es iránymutatása (a továbbiakban: iránymutatás) tartalmazza.³ A támogatási tervezetek elbírálása során a Bizottság az iránymutatásban meghatározott feltételek teljesülését ellenőrzi, mielőtt a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségéről a 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján dönt.

Az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) az előző hónapokban két ítéletet is hozott, amelyekben fapados légitársaságok kereseteit bírálta el hagyományos légitársaságoknak nyújtott megmentési támogatások bizottsági jóváhagyásával kapcsolatban. Jelen cikk ezeket az ítéleteket ismerteti röviden.⁴ A két eljárásban a felperesek hasonló érveket hoztak fel, ezért kijelenthető, hogy az iránymutatás elvárásai, különösen a légi szállítási ágazatra vonatkozóan, az ítéletek alapján jobban érthetők és a jövőben jól alkalmazhatók.

Cégsoporthoz tartozó légitársaság megmentése – Condor

Egyes légitársaságok anyagi helyzete már a Covid-19 pandémia kitörése előtt is külső források bevonását tette szükségessé.⁵ Ezek közé tartozott a Condor légitársaság is. A Condor a Thomas Cook utazásszervező vállalatcsoport részét képezte, és a csoport eladósodottságából és elhibázott akvizíciós döntéseiből fakadó csődhelyzete miatt több százezer utasának hazautazása lehetetlenült el 2019-ben.⁶ Németország emiatt is tartotta szükségesnek, hogy a leányvállalatnak megmentési támogatást nyújtson, és ezzel elkerülje a bedőlés által okozandó komolyabb társadalmi problémákat. A megmentési támogatás nyújtását az Európai Bizottságnak engedélyeznie kellett, amire a Thomas Cook csoport működésének leállítását követően pár héten belül (2019.

³ Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról, HL C 249, 2014.7.31. 1. o.

⁴ A cikk a megmentési támogatásokra vonatkozó érvekre összpontosít, nem foglalkozik például a felperesek per-képességére vonatkozó megállapításokkal.

⁵ A TAP portugál légitársaság például azért nem kaphatott a Covid-19 hatásainak kezelésére az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint elfogadott ideiglenes állami támogatási keretszabály alapján támogatást, mert már 2020 előtt is nehéz pénzügyi helyzetben volt, így a keretszabály hatálya nem terjedt ki rá. Lásd az SA.57369. sz. állami támogatási ügyet. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202134/286498_2308779_175_2.pdf

⁶ <https://simpleflying.com/the-rise-and-fall-of-thomas-cook-airlines/>

október 14-én) sor is került.⁷ A Németország által nyújtani kívánt 380 millió eurós hitelt és ehhez a Hessen Szövetségi Állam által nyújtandó 50%-os kezességet a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja, valamint a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatás alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

A Ryanair fapados légitársaság már a bejelentett támogatás bizottsági vizsgálata során panaszt nyújtott be, majd a Bizottság jóváhagyó döntését is megtámadta a Törvényszék előtt. A testület 2022. május 18-án hozott ítéletet az ügyben.⁸ A Ryanair már a bizottsági eljárás során kifejtette véleményét, miszerint a megmentési támogatás mesterségesen a piacon tartaná a Condort, és lehetőséget biztosítana számára,⁹ hogy felfaló árazással a versenytársai rovására erősödjön. A Ryanair szerint a Condor távozása a piacról nem okozna semmilyen jelentős problémát,¹⁰ mert mások – szabad kapacitásaik terhére – átvennék a helyét és munkavállalóit is.

A bírósági eljárás során a Ryanair hasonló érveket hozott fel a Bizottság döntésének megsemmisítését kérve.

A Ryanair keresetének negyedik jogalapjával (amit a Törvényszék elsőként értékelt az ítéletében) a bizottsági eljárást kritizálta, különösen azt, hogy a Bizottság a tagállami bejelentést követő előzetes vizsgálati szakasz végén lezárta az eljárást, és nem indított az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást a támogatás összeegyeztethetőségének megállapítása céljából. A Ryanair szerint a támogatás összeegyeztethetősége terén fennálló kételyek és az iránymutatás által előírt feltételek teljesítésének hiánya miatt (ezekre épült a felperes negyedik jogalapjában foglalt három tartalmi érve) a Bizottság nem zárhatta volna le a vizsgálatot az előzetes vizsgálat fázisában. A Ryanair erre hivatkozással kérte a határozat megsemmisítését.

⁷ Az SA.55394. sz. ügyben hozott határozat (C(2019)7429 final)

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202011/282378_2139096_196_2.pdf

⁸ A T-577/20. sz. Ryanair DAC kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:301).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020TJ0577&from=hu>

⁹ Megjegyzendő, hogy a megmentési támogatás célja pontosan az, hogy korlátozott ideig a piacon tartsa a nehéz helyzetbe került vállalkozást, amíg helyzetét rendezni nem tudja, vagy szerkezetátalakítási támogatását a Bizottság jóvá nem hagyja, esetleg felszámolásáról döntést nem születik. Ebből következően a megmentési támogatás versenytorzító hatása igen nagy, hiszen a támogatás nélkül a vállalkozás eltűnne a piacról.

¹⁰ Az iránymutatás 44. pontja alapján a megmentési támogatás összeegyeztethetőségéhez a „tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a kedvezményezett megszűnése valószínűleg komoly szociális nehézséggel vagy súlyos piaci hiányossággal járna”. Az iránymutatás példálózó jelleggel felsorol néhány esetet, amikor ilyen nehézségek a támogatással elkerülhetők, pl. ha „fennáll annak a kockázata, hogy egy fontos, nehezen helyettesíthető, más versenytárs számára nehezen átvehető szolgáltatás nyújtása megszakad”.

E tekintetben a Törvényszék először is azt rögzítette, hogy a joggyakorlat, valamint az állami támogatási eljárási szabályok¹¹ alapján a Bizottságnak akkor kell hivatalos vizsgálatot indítania, ha az intézkedés állami támogatási jellege vagy az összeegyeztethetősége terén merülnek fel kételyek,¹² amelyek lehetetlenné teszik, hogy az előzetes vizsgálati szakasz lezárásával végső döntést hozzon az ügyben. Ezekben az esetekben a Bizottságnak kötelessége megnyitnia a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszt. A Törvényszék azt is kiemelte, hogy bár a kétely fogalma objektív, annak eldöntése, hogy az adott esetben merültek-e fel kételyek, az intézkedés elfogadásának körülményei és tartalma alapján dönthető el. Ez az objektív vizsgálat a Bizottság számára rendelkezésre álló információk alapján végzendő el, és bírói felülvizsgálat tárgyát képezi. A bírói felülvizsgálat során tehát arra kell összpontosítani, hogy a Bizottság összegyűjtötte-e, összegyűjthette-e a döntéshez szükséges, relevánsnak tűnő információkat az előzetes vizsgálati eljárás során. Ugyanakkor a Bizottságot nem terheli kötelezettség arra vonatkozóan, hogy az esethez kapcsolódó összes információt „önerőből” megszerezze vagy feltárja, még akkor sem, ha ezek nyilvános forrásból elérhetők.¹³ A Törvényszék tehát ezen elvárások és elvek mentén vizsgálta meg, hogy a Bizottság megfelelő információk alapján döntött a támogatás összeegyeztethetőségéről, vagy kétségeket kellett volna azonosítania, és a hivatalos vizsgálati szakasz megindításáról kellett volna döntenie.

A Ryanair *első tartalmi kifogása* szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy az iránymutatás 22. pontjában a cégcsoportok esetében nyújtható támogatásokra vonatkozó foglalt tilalom¹⁴ alóli kivételek jelen esetben teljesülnek-e. Ebben a kifogásában a Ryanair egyrészt arra hivatkozott, hogy a Condor nem saját, belső nehézségek miatt került nehéz pénzügyi helyzetbe, valamint a kedvezményezett és a veszteségek csoporton belüli mesterséges átcsoportosítása sem zárható ki, ami a 22. pont alapján a támogatás engedélyezését kizáró ok. Másrészt, kételkedett abban, hogy a problémákat a csoport ne tudná kezelni. Ami a problémák eredetét illeti, a Törvényszék az iránymutatás szövegének különböző nyelvi változatait is értelmezve, valamint az iránymutatás célját és kontextusát is figyelembe véve¹⁵ arra a következtetésre jutott, hogy az iránymu-

¹¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) szóló 2015/1589 számú tanácsi rendeletet – Eljárási rendelet (HL 2015 L 248/9.)

¹² Ha a tagállam az intézkedés támogatási jellegét nem vitatja, akkor a Bizottságnak természetesen elegendő az összeegyeztethetőség kérdésére összpontosítania.

¹³ Az eljárás során az érintett tagállam az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikke alapján jóhiszemű együttműködésre köteles, amibe az ügy eldöntéséhez szükséges, releváns és rendelkezésre álló információk megosztása is bele tartozik.

¹⁴ Az iránymutatás 22. pontja alapján „Egy nagyobb vállalatcsoporthoz tartozó, vagy ilyen vállalatcsoport által átvett vállalkozás általában nem jogosult az ezen iránymutatás szerinti támogatásra, kivéve, ha bizonyítható, hogy a vállalkozás nehézségei saját működésére, és nem a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza, és a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoportszinten megoldhatóak legyenek.”

¹⁵ A T-577/20. sz. ügyben hozott ítélet 41-46. pontjai.

tatás 22. pontjának célja a veszteségek cégcsoporton belüli mesterséges mozgatásának, és ezáltal annak kizárása, hogy a csoport egyik tagjának megmentési támogatásra való jogosultságát¹⁶ a csoport mesterségesen alakítsa ki, megkerülve ezzel az állami támogatási jog szabályait. Az iránymutatás 22. pontja viszont azt nem zárja ki, hogy egy vállalat azért kaphasson megmentési támogatást, mert a csoport, amelyhez tartozik, nehéz helyzetbe került, ha a nehézségek nem mesterséges átcsoportosítás eredményeként jelentkeznek. Így a Törvényszék szerint az iránymutatás 22. pontjában foglalt feltételek gyakorlatilag ugyanazt a helyzetet hivatottak kizárni, azaz támogatás nyújtását olyan esetekben, amikor ez nem indokolt. Jelen esetben a nehézségeket a Condoron kívüli ok, a Thomas Cook csődje okozta, a Condor önmagában nyereséges vállalat volt. Bár a cégcsoporton belül egységes forráskezelés valósult meg (cash-pooling), ennek indoka a csoport tagjainak megfelelő forrás biztosítása volt. Gyakorlatilag ez egy banki funkció volt a csoporton belül, és a nehéz helyzet kialakulását megelőzően, évekkel visszamenőleg már működött. Tehát a csoporton belüli forráselosztás nem volt a Condor nehéz helyzetének okozója és nem eredményezte a csoporton belüli veszteségek mesterséges allokálását sem. A nehéz helyzetet a csoport akvizíciós politikájából fakadó magas szintű eladósodottság és a brit piac gyengüléséből következő veszteségek okozták, amit a Brexit is növelt. A Törvényszék tehát bizonyítottság hiányában nem találta megalapozottnak a Ryanair állításait a veszteségek mesterséges allokálását illetően. Ezt követően a Törvényszék azt is megvizsgálta, hogy a Condor veszteségeit a csoport tudta-e volna kezelni, és így elkerülhető lett volna a támogatás nyújtása. Mivel a Condor nehéz helyzete pont a csoport nehéz helyzetére volt visszavezethető, a Törvényszék elfogadta a Bizottság érvelését, miszerint a csoport nem volt képes a Condor veszteségeinek kezelésére. Tehát a Törvényszék szerint a Bizottság nem követett el hibát azzal, hogy erre vonatkozóan nem végzett el még részletesebb vizsgálatot, illetve nem volt indokolt kételkednie az elé tárt tényekben, és emiatt nem volt indokolt hivatalos vizsgálati eljárást indítania.

A Ryanair *második tartalmi kifogása* szerint a Bizottságnak a konkrét eset vizsgálata során kételkednie kellett volna (és emiatt meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárási szakaszt) abban, hogy a Condor által nyújtott szolgáltatás „fontos”, aminek fenntartása érdekében indokolt a megmentési támogatás és az állami beavatkozás. A Ryanair azt is kifogásolta, hogy a Bizottság nem elemezte, hogy a szolgáltatást más piaci szereplő tudta-e volna nyújtani (ami miatt a megmentési támogatás indokolatlanná válik). Az iránymutatás ezen előírása a támogatás „közös érdekű célkitűzéshez” való hozzájárulását hivatott alátámasztani, vagyis azt, hogy a támogatás társadalmi nehézségeket és piaci hiányosságokat is kezel, vagy ezek kialakulását előzi meg. Az iránymutatás a közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulást összeegyeztethetőségi feltételként írja elő. A Törvényszék ezen érv tekintetében jelezte, hogy a Hinkley Point C atomerőmű támogatása tárgyában 2020-ban hozott másodfokú ítélet¹⁷ alapján az Európai Bíróság szerint az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján elbírált támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének nem feltétele a közös érdekű célkitűzéshez való

¹⁶ Megmentési támogatásra csak nehéz helyzetben lévő vállalkozás jogosult.

¹⁷ A C-594/18 P sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:C:2020:742).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0594&from=hu>

hozzájárulás. Ugyanakkor, a Törvényszék értékelése szerint az iránymutatás a társadalmi nehézségek és a piaci hiányosságok megelőzésének előfeltételként való előírásával nem szűkítette indokolatlan módon az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a megmentési támogatások összeegyeztethetőségi feltételeit, vagyis nem ellentétes a joggyakorlattal. Továbbá, a támogatás által kezelendő piaci hiányosság, amit a Bizottság is azonosított,¹⁸ az iránymutatás szerinti fontos tényezőnek tekintendő az összeegyeztethetőség értékelése során. Jelen esetben a Bizottság nehézségként a külföldön ragadt utasok más légitársaságok általi gyors repatriálását, valamint a Condor bedőlése esetén az általa utazásszervezőknek és irodáknak nyújtott szolgáltatások pótlásának rövid időn belüli lehetetlenségét (vagyis a turisztikai ágazatra gyakorolt jelentős negatív hatást) nevezte meg. A Törvényszék rámutatott arra, hogy az iránymutatás példálózó jelleggel ismerteti, mely esetekben várható, hogy a kedvezményezett bedőlése társadalmi nehézségeket okoz és teszi elfogadhatóvá az állami beavatkozást. Emiatt a Törvényszék elutasította a Ryanair azon érvét, miszerint a nehézségeknek az egész tagállam gazdaságát érintenie kellene, illetve azt a felvetést is, hogy a Condor által nyújtott szolgáltatásokat nem sorolták fel az iránymutatásban, és emiatt nem lehet fontosnak tekinteni őket. Ami a Condor által nyújtott szolgáltatások pótlását illeti, a Törvényszék elfogadta, hogy nagyrészt az egész Thomas Cook csoport bedőlése miatt (ami 669 Boeing 737 MAX repülőgép kivonását jelentette a piacról) más légitársaságok nem rendelkeztek volna azonnal akkora kapacitással, hogy a külföldön rekedt utasokat rövid időn belül hazaszállítsák.¹⁹ Így ez a folyamat sokkal tovább tartott volna, és megszervezése is sokkal bonyolultabb lett volna, amit Németországban a repülőterek kapacitásai is korlátoztak.

A Törvényszék szerint a Ryanair azon érve, hogy a hazautaztatásokra a téli szezonban került sor, amikor kisebb a légitársaságok kihasználtsága, nem áll meg, mivel a hazaszállításokra már szeptemberben szükség volt, amikor a kihasználtság még magasabb. Így a Törvényszék egyetértett a Bizottság értékelésével, hogy a Condor szolgáltatásainak fenntartása fontos és azok más piaci szereplő általi pótlása lehetetlen volt. Mivel a Ryanair azt is kritizálta, hogy az utasok hazaszállítása rövidebb ideig tart, mint hat hónap, amely időszakra a Condor a megmentési támogatást kapta, a Törvényszék kiemelte, hogy a Bizottság határozata nem tartalmazta, hogy a hazaszállítás hat hónapig fog tartani. Vagyis az intézkedés időtartama, amely alatt a kedvezményezett intézkedhet likviditásának helyreállítása érdekében, nem kapcsolódik szorosan az azonnal kezelendő probléma időigényéhez. A Törvényszék ez alapján elutasította a Ryanair második tartalmi kifogását.

¹⁸ A Bizottság határozatának (66)-(67) bekezdéseiben utal arra, hogy a Condor az anyavállalatának váratlan bedőlése miatt a piacról nem tud forrást szerezni addig, amíg a csődeljárásban helyzetét stabilizálni tudja.

¹⁹ A Bizottság a támogatás engedélyezése során figyelembe vette a német állam által szolgáltatott adatokat, miszerint a Condornak ez időben közel 300 000 utasa tartózkodott külföldön, és az érintett desztinációk jelentős része Európán kívüli indulóállomást jelentett. A Thomas Cook csoport utasainak párhuzamos hazajuttatása jelentősen korlátozta volna a rendelkezésre álló szabad járatkapacitásokat, mivel a repatriálási műveletek 55 desztináció mellett mintegy 140 000 egyesült királyságbéli utast, és 50 légitársaság 746 járatát érintették volna. Ennek alapján a Bizottság a Condor utasainak hazaszállításához 1 000-1 500 járatot becsült, így még a Thomas Cook csoport által lekötött járatkapacitás rendelkezésre állása esetén sem lett volna biztosított a Condor utasainak hazajuttatásához szükséges flotta. Lásd az SA.55394. sz. bizottsági határozat 84-87. pontjait.

Harmadik tartalmi kifogásában a Ryanair az „először és utoljára elv”²⁰ teljesülésének elégtelen bizottsági vizsgálatát kifogásolta. Mivel azonban a Törvényszék szerint a Ryanair semmilyen érvet nem hozott fel arra vonatkozóan, hogy a Thomas Cook csoport vagy a Condor az elmúlt 10 évben megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásban részesült volna, nem volt megállapítható, hogy a Bizottságnak az elv teljesülése tekintetében kételyeket kellett volna megfogalmaznia, és emiatt ne hozhatott volna határozatot az előzetes vizsgálati szakasz végén. A Törvényszék tehát a fentiekben részletezett tartalmi kifogások alapján a felperes teljes negyedik jogalapját elutasította.

A Ryanair keresetének *ötödik jogalapjában* a Bizottság indoklási kötelezettségének hiányosságaira, illetve az érvelés ellentmondásos jellegére hivatkozott, jellemzően a korábban már kifogásolt tartalmi érvek tekintetében. A bizottsági érvelés részletezettségét illetően a Törvényszék rámutatott arra, hogy az EUMSZ 296. cikke²¹ alapján az állandó joggyakorlat szerint elvárás a Bizottság felé, hogy a határozatában egyértelmű módon az ügy sajátosságaihoz igazítva ismeresse érveit, ami lehetővé teszi az érintett felek számára, hogy megértsék a döntés mögötti érveket, valamint – adott esetben – a bírói felülvizsgálatot gyakorló bíróság számára, hogy e feladatát elvégezhesse. Ebből következően a Bizottságot terhelő indoklási kötelezettség megfelelő teljesítése minden egyedi esetben az adott ügy körülményeitől és a támogatási intézkedés tartalmától függ. Ugyanakkor a Bizottságnak nem kötelezettsége minden releváns tényre és jogi kérdésre kiterjedő indoklást alkalmaznia, mivel az indoklási kötelezettség nem csak a határozat szövege, hanem az intézkedés kontextusa fényében is értékelendő.²² A Ryanair azt kifogásolta, hogy a Bizottság határozata szerint a Condor egyrészt akut likviditási hiányban szenvedett, másrészt arra a következtetésre jutott, hogy pénzügyi nehézségei nem a veszteségek cégcsoporton belüli mesterséges átcsoportosítás eredményeként jelentkeztek. A Törvényszék szerint azonban a határozat nagy részletességgel írta le, hogy a cégcsoporton belüli forrásmegosztás (cash-pooling) miért nem volt a támogatás akadályát képező mesterséges átcsoportosításnak tekinthető. E tekintetben a Törvényszék önellentmondó érvelést sem azonosított a határozatban. A Ryanair azt is kifogásolta, hogy a Bizottság nem indokolta meg, miért nem tudta a cégcsoport a Condor nehézségeit maga (állami támogatás nélkül) megoldani. E tekintetben a Törvényszék rámutatott arra, hogy a Thomas Cook anyavállalat 2019. szeptember 23-án azonnali hatállyal megszüntette tevékenységeit, amiből következik, és ezt a bizottsági határozat is tartalmazza, hogy nem volt képes a leányvállalat anyagi nehézségeit kezelni, sőt inkább csak elmélyítette azokat. A Ryanair hiányolta az arra vonatkozó bizottsági érvelést is a Bizottság határozatából, hogy a Condor szolgáltatásai miért voltak fontosnak tekinthetők (ami miatt indokolt a megmentési támogatás), és miért nem tudta volna azokat más piaci szereplő ellátni. A Törvényszék ezt az érvet is elutasította, mivel a Bizottság határozata tartalmazta, hogy a megmentési támogatás

²⁰ Annak érdekében, hogy a vállalkozások túlzott kockázatvállalását („ha probléma merül fel, majd az állam biztosan nyújt támogatást”) megelőzze az iránymutatás alapján, egy vállalkozás főszabály szerint 10 évente jogosult megmentési és szerkezetátalakítási támogatásra.

²¹ A 296. cikk második bekezdése szerint „A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.”

²² A T-577/20. sz. ügyben hozott ítélet 100. pontja.

nélkül a Condor utasai külföldön maradtak volna, és repatriálásuk jelentős nehézségekkel és költségekkel járt volna, akkor is, ha más légitársaság(ok) bevonásával valósult volna meg. A Ryanair végül azt is kifogásolta, hogy a Bizottság a konkrét esetben nem indokolta meg az „először és utoljára” elv teljesülését. Mivel a Bizottság határozata mind a Thomas Cook, mind a Condor tekintetében egyértelműen kitért arra, hogy az előző tíz évben nem részesültek megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásban, a Törvényszék ezt az érvet is elutasította.

A Törvényszék így az indoklás hiányosságára és önellentmondó jellegére vonatkozó ötödik jogalapot is megalapozatlannak találta, ezért a keresetet teljes egészében elutasította.

Belföldi járatok jelentősége – Tarom

A Bizottság éppen a Covid-19 pandémia kirobbanásakor engedélyezte az iránymutatás alapján Románia számára, hogy a TAROM légitársaságnak kb. 36,6 millió euró megmentési támogatást nyújtson.²³ A bukaresti központtal működő TAROM belföldi és külföldi járatokat is üzemeltet, de 2004 és 2019 között több mint 700 millió euró veszteséget halmozott fel. A Bizottság a megmentési támogatás engedélyezése során figyelembe vette Románia közúti és vasúti infrastruktúrával való gyenge ellátottságát, valamint azt, hogy amennyiben a TAROM megszűnne, versenytársai nem tudnák rövid időn belül az általa működtetett járatokat átvenni, üzemeltetni. Így a cég piacról való távozása sok vállalkozásra és a regionális repülőterekre is komoly negatív hatással lenne.

A felperesként fellépő Wizz Air az állami támogatási jog sajátosságai miatt az előzőekben ismertetett ügyhöz és a Ryanairhez hasonlóan az Európai Unió Törvényszékén támadta meg a Bizottság határozatát.²⁴ A cég a keresetében azt állította, hogy a Bizottság nem engedélyezhette volna a támogatás nyújtását az előzetes vizsgálati szakasz végén, hanem kételkednie kellett volna a támogatás összeegyeztethetőségét és az iránymutatás feltételeinek teljesítését illetően, és emiatt az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást kellett volna indítania.²⁵

A Wizz Air több területet is megjelölt, ahol a Bizottság vizsgálata során nehézségeket kellett volna tapasztaljon, kételyeket kellett volna megfogalmazzon.

A Ryanairhez hasonlóan a Wizz Air is kritizálta, hogy a kedvezményezett megmentése mennyiben járul hozzá a közös érdekű célkitűzések eléréséhez (első jogalap). E tekintetben a Törvényszék a Condor-ítélethez hasonlóan megismételte, hogy a Hinkley Point C ügyben hozott

²³ Az SA.56244. sz. ügy (C(2020) 1160 final).

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202023/284737_2161252_169_2.pdf

²⁴ A T-718/20. sz. Wizz Air Hungary Légi közlekedési Zrt. (Wizz Air Hungary Zrt.) kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:276).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020TJ0718&from=hu>

²⁵ Mivel a Bizottság nem indított hivatalos vizsgálati eljárást, a Wizz Air, mint versenytárs eljárási jogai sérültek, mert észrevételeinek megtételére az előzetes vizsgálati szakaszban nincsen lehetőség.

ítélet szerint az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján elvégzett összeegyeztethetőségi vizsgálatnak nem kötelező eleme „már” a közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás. Ugyanakkor az iránymutatás alapján a támogatásnak nagy valószínűséggel bekövetkező társadalmi nehézségeket és súlyos piaci hiányosságok kialakulását kell megelőznie. A Törvényszék így követte a Condor-ítéletben kialakított álláspontját, miszerint közös érdekű célkitűzés hiányában ezen elvárások megfogalmazása nem ellentétes az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontjával. Az iránymutatás alapján az egyik legfontosabb kérdés e tekintetben, hogy a kedvezményezett által nyújtott szolgáltatásokat más piaci szereplők mennyire könnyen tudnák helyette nyújtani. Ugyanakkor a tagállamoknak a támogatás bejelentésekor nem azt kell bemutatniuk, hogy a támogatás hiányában milyen hatások következnenek be biztosan, hanem azt, hogy várhatóan mik következhetnek be. Tehát természetesen jövöbeli események megnevezését várja el az iránymutatás a tagállamoktól, amelyeket a Bizottság értékelése során figyelembe tud venni. Ezt követően a Törvényszék ismertette, hogy a joggyakorlat alapján mikor hozhat a Bizottság az előzetes vizsgálati szakaszt követően eljárást lezáró határozatot, és azt is, hogy az esetleges kételyeket illetően – amik az eljárás lezárását megakadályoznák – a Bizottságnak milyen gondossággal kell eljárnia, hogy azok kizárhatók legyenek.²⁶

A Törvényszék rámutatott arra, hogy a Bizottság részletesen bemutatta a TAROM szerepét a romániai belföldi légitársaságok terén, valamint a már lefoglalt utazások és az érintett utasok számát is. Emellett a Bizottság megindokolta, hogy miért nem valószínű, hogy más légitársaság a kieső járatok üzemeltetését vállalná,²⁷ és így a román gazdaság, illetve az amúgy is alacsony gazdasági fejlettségű régiók még hátrányosabb helyzetbe kerülnének. Az iránymutatás ugyanakkor nem követeli meg a kedvezményezett piaci részesedésének figyelembevételét,²⁸ amiből a Törvényszék szerint az következik, hogy alacsonyabb részesedés nem zárja ki, hogy a kedvezményezett az iránymutatás értelmében vett fontos szolgáltatásokat nyújtson. Jelen esetben a Bizottság a romániai rossz közlekedési összeköttetéseket is figyelembe vette a vizsgálata során. A Törvényszék ebben az ítéletében is megerősítette, hogy a Bizottság nem feltétlenül hagyatkozhat csak a tagállami bejelentésben található információkra és azok ellenőrzését el kell végeznie, de ez nem jelenti azt, hogy minden lehetséges, az ügy szempontjából releváns információt összegyűjtsön a döntése előtt, még ha ezek nyilvánosan elérhetők is.²⁹ Ezek alapján a Törvényszék a Bizottság érvelését fogadta el, és nem látta bizonyítottnak, hogy más légitársaság a várható alacsony nyereségesség miatt átvette volna ezeknek a járatoknak az üzemeltetését.

²⁶ A T-718/20. sz. ügyben hozott ítélet 42-44. pontjai.

²⁷ A piacon aktív fapados légitársaságok a minél nagyobb mérethatékonyság miatt flottájukban sokkal nagyobb gépeket üzemeltetnek, amelyek használata a rövid belföldi távokon nem lenne nyereséges, így nem lépnének a TAROM helyébe. A szervizelési költségek alacsonyan tartása miatt a fapados légitársaságok pedig arra is törek-szenek, hogy flottájuk egységes legyen, azonos repülőgépekből álljon. Továbbá eltérő üzleti modellt is követnek, ami szintén nem valószínűsíti azt, hogy a TAROM belföldi tevékenységét nagyrészt átvennék – különösen azokat a járatokat nem, amelyeket csak a TAROM üzemeltet – és a Románián belüli összeköttetéseket biztosítanak.

²⁸ A TAROM részesedése a Romániába és az onnan induló járatok piacán 15,3 %-os, míg a Wizz Air részesedése 40,8%-os volt.

²⁹ A T-718/20. sz. ügyben hozott ítélet 57. pontja.

A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a döntéshozatal időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell a Bizottságnak döntenie, illetve a bírói felülvizsgálat során is ezt kell szem előtt tartani. Így a Törvényszék a Wizz Air érveit elutasította.

A Wizz Air (ismét a Ryanairhez hasonlóan) azt is kifogásolta, hogy a Bizottság nem elemezte megfelelően az „először és utoljára” elv teljesülését (második jogalap), és e területen is kételemeknek kellett volna felmerülnie. Ellentétben a Condor-üggyel, a TAROM kapott szerkezetátalakítási támogatást, azonban erre még 2004-ben Románia uniós csatlakozása előtt került sor, és a kapcsolódó szerkezetátalakítási tervét hajtotta végre 2019-ig. A Törvényszék e tekintetben kiemelte, hogy a 10 éves időszak, amin belül újabb megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatás nem nyújtható az iránymutatás alapján, a támogatás nyújtásának időpontjától, azaz a támogatási döntés napjától számítandó. A szerkezetátalakítási támogatás engedélyezésére még 2004-ben került sor, és az a tény, hogy a vállalkozás hosszú távú hiteleket kapott a szerkezetátalakítási támogatás részeként (amelyek lejáratá az új megmentési támogatás nyújtását megelőző 10 éven belül van), nem releváns az „egyszer és mindenkorra” elv szempontjából. Tehát a Bizottságnak az elv teljesülése terén nem kellett volna kételyeket megfogalmaznia, és emiatt nem kellett volna hivatalos vizsgálati eljárást indítania. A Törvényszék szerint tehát a szerkezetátalakítási támogatás által lefedett időszak nem jelenti egyben azt, hogy azzal a szerkezetátalakítás időszaka is azonos lenne. Itt a Törvényszék érvelése a hatályos iránymutatáson alapul,³⁰ bár Románia 2004-ben ezt értelemszerűen nem alkalmazhatta. Az akkori csatlakozási okmánya alapján valószínűleg az 1999-es iránymutatás³¹ mentén kellett a támogatást a nemzeti hatóságának (a román Versenytanács, a Consiliul Concurenței) megvizsgálnia. A Wizz Air az „először és utoljára elvre” vonatkozó jogalapjában azt is kifogásolta, hogy a Bizottság a csatlakozás előtt nyújtott szerkezetátalakítási támogatás ún. létező támogatási³² jellegére utalt a határozatban, de annak megfelelését Románia csatlakozási okmányában foglaltak alapján³³ nem vizsgálta. Mivel azonban a létező támogatás feltételeinek teljesülése az „először és utoljára elv” teljesülése szempontjából nem releváns, a Törvényszék érdemben nem vizsgálta, hogy a Bizottság az előző szerkezetátalakítási támogatást létező támogatásként kezelte-e, és a Wizz Air e jogalapját is elutasította.

A kereset harmadik jogalapjának vizsgálata körében a Törvényszék szerint a Wizz Air nem volt képes olyan nehézségek bemutatására, amelyek miatt a Bizottságnak hivatalos vizsgálati eljárást kellett volna indítania, ebből következően ennek elmaradása sem sérthette a Wizz Air eljárási jogait.

³⁰ A T-718/20. sz. ügyben hozott ítélet 95-108. pontjai.

³¹ Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty (HL C 288., 1999.10.9. 2. o.).

³² A 2015/1589/EU tanácsi rendelet 1. cikk b) pont i. alpontja alapján minden olyan támogatás, amely az EUMSZ-nek az érintett tagállamban történő hatályba lépése előtt már bevezettek.

³³ A csatlakozási okmány alapján a közlekedési ágazatban nyújtott támogatásokat a csatlakozás napját követő négy hónapon belül be kellett jelenteni a Bizottság részére.

A Wizz Air utolsó jogalapja a Bizottság határozatának nem megfelelő indoklására hivatkozva kérte a határozat megsemmisítését. A jogalapban a Wizz Air a TAROM tevékenységének román piacon betöltött fontossága, valamint az „először és utoljára elv” terén alkalmazott hiányos és ellentmondásos érvelést kifogásolta. A Törvényszék a Condor-ítéletben foglaltakkal megegyező módon bemutatta, hogy a Bizottságot milyen indoklási kötelezettség terheli. Ezen felül arra is kitért, hogy az uniós intézményeknek az indoklásukat az ügy körülményeihez kell igazítaniuk, ami jelen esetben arra is ki kell terjedjen, hogy a Bizottság rövid idő alatt, hivatalos vizsgálati eljárás nélkül tudott dönteni a támogatás összeegyeztethetőségéről, mivel kételyek nem merültek fel erre vonatkozóan.³⁴ A Törvényszék visszautalva a Bizottság határozatának vonatkozó részeire azt állapította meg, hogy a Bizottság egyértelműen leírta, hogy az iránymutatás vonatkozó részei miért teljesülnek jelen esetben. A Wizz Air által felhozott és elutasított érvek alapján pedig a Törvényszék nem látta szükségesnek, hogy a határozatban a Bizottságnak – a cég alacsony piaci részesedése ellenére – meg kellett volna indokolnia, miért van jelentősége annak, hogy a TAROM fenntartsa működését, mivel a kedvezményezett tevékenységének megszűnése várható hatásait bemutatta. A Törvényszék ugyancsak nem látta hiányosnak a Bizottság érvelését arra vonatkozóan, hogy a TAROM megszűnése esetén más légitársaságok miért ne tudnák a járatokat pótolni, és ezáltal miért ne keletkeznének társadalmi és gazdasági nehézségek, tovagyrűző negatív hatások. Végül, a korábban már bemutatott érvek alapján, a Törvényszék szerint a Bizottságnak nem kellett az „először és utoljára elv” alapján figyelembe vennie (és ezáltal megindokolnia sem) azt, hogy a TAROM Románia uniós csatlakozása előtt megkezdett szerkezetátalakítási támogatása 2019-ig tartott.

A Törvényszék ezek alapján a Wizz Air valamennyi jogalapját és a teljes keresetét elutasította.

Összegzés

Ahogy keresetében a Ryanair is említette, a megmentési támogatás az egyik leginkább versenytorzító hatású állami beavatkozás, hiszen egy olyan vállalkozást tart a piacon, amelyik önréből nem tudna versenyben maradni. Ebből következően nem véletlen, hogy ilyen támogatást a tagállamok csak a Bizottság előzetes engedélyével nyújthatnak. A belső piac megfelelő működése felett őrködő Bizottságnak a támogatás negatív hatásaihoz kell viszonyítani a vállalkozás életben tartásával járó pozitív hatásokat.

Annak érdekében, hogy a támogatások vizsgálatát átláthatóbbá tegye és a tagállami bejelentések elbírálását megkönnyítse, a megmentési támogatások nyújtásának feltételeit a Bizottság iránymutatásban foglalta össze. Az iránymutatás elfogadásával a Bizottság gyakorlatilag a mérlegelési jogkörét korlátozza, mivel meghatározza, hogy mely feltételek teljesülése esetén tekinti a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek.³⁵ Ugyanakkor a két bemutatott ítélet rámu-

³⁴ A T-718/20. sz. ügyben hozott ítélet 118-119. pontjai.

³⁵ Lásd a C-526/14. sz. Tadej Kotnik és társai kontra Državni zbor Republike Slovenije ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2016:570).

tatott arra, hogy az iránymutatás feltételei továbbra is jelentős mérlegelési jogot hagynak a Bizottság számára (például a cég megszűnése hatásainak értékelése során). Azokat a társadalmi és gazdasági hatásokat, amelyek várható bekövetkezése esetén megmentési támogatás nyújtható a negatív hatások elkerülése érdekében, csak példálózó jelleggel sorolták fel az iránymutatásban. Emellett, a tagállamnak csak valószínűsíteni kell e hatások bekövetkeztét, nem szükséges teljes bizonyosságra törekedni a bejelentésben.³⁶

Az ítéletek a várható hatások és az ügy részleteinek feltárása során is megkönnyítik a tagállam és a Bizottság feladatát, mivel nem várható el a Bizottságtól, hogy minden, akár nyilvánosan is elérhető információt beszerezzen a döntés meghozatala előtt.³⁷ A Törvényszék valószínűleg azért elégedett meg a bizonyítás alacsonyabb szintjével, mivel a megmentési támogatás csak ideiglenes, maximum hat hónapig tartó likviditást biztosít a vállalkozás számára, amíg végleges sorsa eldőlt. Tehát bár a versenytorzító hatás jelentős, ez csak rövid ideig áll fenn. Továbbá, a Bizottságnak általában rövid idő alatt kell meghoznia a döntését annak érdekében, hogy a cég bedőlése elkerülhető legyen. Egy szerkezetátalakítási támogatás esetén a bizonyítási teher vélhetőleg magasabb lett volna, mivel több idő van a bejelentés és a szerkezetátalakítási terv áttekintésére, és a hatások is hosszú távúak.

Ugyanakkor, az ítéletek ismételten rámutattak arra, hogy az előzetes vizsgálat lezárásával hozott határozatok esetében a versenytársak bírói jogvédelme meglehetősen korlátozott. Hiába bizonyították, hogy versenytársaként a Bizottság döntése hatással volt piaci helyzetükre, a bírósági eljárás során utólag bemutatott állításaikat nem tudták megvédeni, mivel az előzetes bizottsági vizsgálati eljárásban nem tudtak részt venni. Hiszen, ha a tagállam a támogatást csak a Bizottság döntését követően adja oda, akkor csak a hipotetikus hatások elemzését lehet a döntéskor elvégezni. Ez okozhat olyan furcsa helyzetet is, mint amilyen a TAROM esetében valósult meg. A Bizottság azzal érvelt, hogy más piaci szereplő nem vette volna át a vállalkozás alacsony nyereségességű belföldi járatait, emiatt fontos a cég jelenléte és indokolt a megmentési támogatás nyújtása. Azonban vélhetőleg pont e járatok üzemeltetése okozta a kedvezményezett veszteségeit, vagy azok egy részét. Tehát fenntartásuk hosszabb távon ellentétes az állami támogatási jog logikájával,³⁸ és ha a cég szerkezetátalakítási támogatásban részesülne, akkor a Bizottság vélhetőleg elsőként e járatok bezárását várná el a hosszú távú életképesség helyreállításához. Természetesen lehet azzal érvelni, hogy a megmentési támogatás által biztosított lélegzetvételnyi idő (maximum hat hónap) lehetőséget biztosít a tagállamnak, hogy szükség ese-

³⁶ Mivel az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt felfüggesztő klauzula alapján jogszerűen a támogatás tervezetét kell bejelenteni, tényleges hatások bemutatása az odaítélés előtt nem is várható el.

³⁷ A Törvényszék az ítéletekben nem tért el az állandó joggyakorlattól, amely szerint a Bizottságnak a döntése napján rendelkezésre álló információk alapján kell a határozatát meghoznia, és a bírói felülvizsgálat alapja is az ekkor rendelkezésre álló információk köre. Utólag bemutatott információk nem vehetők figyelembe, kivéve, ha azok beszerzése a Bizottságnak kötelessége lett volna a megalapozott döntés meghozatalához, de ezt elmulasztotta.

³⁸ Az állami támogatási jog alapján egyes járatok működtetése minősülhet közszolgáltatásnak, vagy magánszemélyek bizonyos esetekben (távoli, másként el nem érhető szigetekre utazáshoz) kaphatnak a repülőjegy árához állami hozzájárulást, de jelen esetben ezek a támogatási jogcímekek nem kerültek alkalmazásra.

tén egyes járatok üzemeltetését más módon oldja meg, vagy más piaci szereplők ezt megfontolják, de a Törvényszék által is elfogadott bizottsági érvelés meglehetősen gyengének tűnik. A Condor esetében is elmondható az, hogy ha tisztán költségvetési oldalról vizsgáljuk a külföldön ragadt utasok hazahozatalának terheit, charter gépek, és más légitársaságok szabad kapacitásainak kihasználásával olcsóbban megoldható lett volna a feladat. Itt azonban a tagállam az utazásszervezői ágazatra gyakorolt negatív hatások elkerülését is alkalmazta. Tehát elmondható, hogy az utasok hazajuttatása mellett közvetett negatív gazdasági hatások megelőzése is a támogatás célja volt.

Végül az „egyszer és mindenkorra elv” tekintetében a TAROM ügyében hozott ítélet több fontos megállapítást tett. Egyrészt elválasztotta a szerkezetátalakítás időpontját a támogatás nyújtásától számított tíz évtől, ameddig a kedvezményezett új megmentési vagy szerkezetátalakítást támogatásban nem részesülhet. Másrészt egyértelműen kimondta, hogy a tíz éves időszakot a támogatás nyújtásának napjától kell számítani. Harmadrészt a visszatérítendő formában nyújtott támogatás visszafizetését (a támogatás végrehajtásának időszakát) is elválasztotta a támogatás nyújtásának napjától. Mivel a szerkezetátalakítási támogatás nyújtására a TAROM esetében Románia uniós csatlakozását megelőzően került sor, a Törvényszék azt nem vehette figyelembe a mostani megmentési támogatás tekintetében, hogy miért tartott a cég szerkezetátalakítása 15 évig. Valószínűleg egy új szerkezetátalakítási támogatás esetén a Bizottság ennél csak jóval rövidebb szerkezetátalakítási időszakot fogadna el.

KULTURÁLIS PROJEKTEK TÁMOGATÁSÁNAK GYAKORLATI KÉRDÉSEI

DOBOS Edina – JUHÁSZ-MACSUKA Nikolett¹

Tárgyszavak: kulturális projektek, csoportmentességi rendelet, állami támogatási szabályok, gazdasági tevékenység, kereskedelemre gyakorolt hatás

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés² (a továbbiakban: EUMSZ) 167. cikke adja meg az Európai Unió (a továbbiakban: Európai Unió vagy Unió) kultúrával kapcsolatos megközelítésének alapjait azzal, hogy a többi között kimondja, az Európai Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.³ Az EUMSZ és az Európai Unióról szóló szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során az Unió, különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.⁴

Az EUMSZ 107. cikke tartalmazza az állami támogatásokra vonatkozó alaprendelkezéseket. A 107. cikk (1) bekezdése határozza meg az állami támogatás fogalmát, míg a (3) bekezdés d) alpontja egyértelműsíti, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Annak érdekében, hogy a tagállam által nyújtani kívánt egyedi támogatásokra vagy állami támogatási programokra ne kelljen minden esetben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) előzetes jóváhagyását kérni, az 2014. július 1-jétől hatályos általános csoportmentességi rendelet⁵ (a továbbiakban: csoportmentességi rendelet), amely a tagállami hatáskörben adható támogatásokat tartalmazza, külön cikkben meghatározza a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás csoportmentesség szerinti összeegyeztethetőségének feltételeit.

¹ Dobos Edina és Juhász-Macsuka Nikolett az Andersen Adótanácsadó Zrt. (Andersen) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Andersen hivatalos álláspontjának.

² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01

³ EUMSZ 167. cikk (1) bekezdése

⁴ EUMSZ 167. cikk (4) bekezdése

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

Ugyanakkor sem az EUMSZ, sem a csoportmentességi rendelet nem tartalmaz külön kultúra definíciót⁶. Ezért a támogatások odaítélésekor sok esetben egyedi mérlegelést kíván annak meghatározása, hogy egy tevékenység kulturális célúnak minősül-e. Emellett további gyakorlati kérdések merülnek fel annak kapcsán is, hogy egy kulturális célú projekt esetén szükséges-e minden esetben az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni.

Mikor zárható ki az állami támogatás megléte?

A Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló 2016. évi közleményében⁷ (a továbbiakban: Közlemény) elismeri, hogy a kulturális célok és tevékenységek meglehetősen széles körben értelmezhetőek, és egy nem kimerítő felsorolással nyújt segítséget arra vonatkozóan, hogy a kultúra területe mely infrastruktúrák, illetve tevékenységek körét fedi le. A Közlemény 2.6. pont 33. alpontja értelmében ezek a következők: múzeumok, levéltárak, könyvtárak, művészeti és kulturális központok vagy terek, színházak, operaházak, koncerttermek, régészeti lelőhelyek, műemlékek, történelmi helyszínek és épületek, hagyományok és mesterségek, fesztiválok és kiállítások, valamint kulturális és művészeti oktatási tevékenységek, továbbá a természeti örökség, többek között a biológiai sokféleség, a természetes élőhelyek és a fajok megőrzése. Ezen felül a csoportmentességi rendelet a mozikat is kulturális létesítménynek tekinti.

Államinak minősülő forrás biztosítása esetén – a többi elem teljesülése miatt - az állami támogatás fogalmi elemeinek⁸ megléte közül jellemzően a gazdasági tevékenység megléte, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás megléte vizsgálandók.

⁶ Megjegyzendő, hogy az ÁCSR 2. cikk (47) pontja a turisztikai tevékenységek között sorolja fel a NACE Rev. 2 alapján meghatározott tevékenységek közül a NACE 90 szerinti alkotó-, művészeti, szórakoztató tevékenységet, illetve a NACE 91 szerinti könyvtári, levéltári, múzeumi, egyéb kulturális tevékenységet is. Ezzel összhangban az Európai Bizottság álláspontja, hogy a turizmus több kapcsolódó ágazatot, tevékenységet magába foglal, amelynek támogatására az általános szabályok keretein belül van lehetőség. Lásd részletesebben: Hargita Eszter, Állami Támogatások Joga 29. szám (2017/1) 17–28. oldal, A Turizmus és az állami támogatási szabályok: https://epa.oszk.hu/02400/02450/00029/pdf/EPA02450_allami_tamogatások_joga_2017_01_017-028.pdf

⁷ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.), 33-37. pontok

⁸ Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésével összhangban egy intézkedés akkor minősül állami támogatásnak, ha az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

1. A kedvezményezettje vállalkozásnak minősül (gazdasági tevékenység végzése)
2. Állami forrásból származik
3. Előnyt jelent egy vagy több vállalkozás részére (szelektív előnyt biztosít)
4. Versenytorzító hatású
5. Befolyásolja vagy befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet

A fenti fogalmi elemeknek (a továbbiakban együttesen: Fogalmi elemek) együttesen kell teljesülnie annak érdekében, hogy az adott intézkedés állami támogatásnak minősüljön, azaz egy fogalmi elem nem teljesülése esetén az adott intézkedés már nem tekinthető állami támogatásnak.

A Közlemény alapján a kulturális területen az állami támogatás megléte biztosan kizárható, ha a támogatott tevékenység

- nem minősül gazdasági tevékenységnek, vagy
- kizárólag helyi hatással bír.

1. Nem áll fenn gazdasági tevékenység

1.1. Kulturális infrastruktúra nem kereskedelmi hasznosítása

A Közlemény elismeri, hogy bizonyos tevékenységek sajátos jellegükből adódóan megszervezhetők nem kereskedelmi módon, azaz nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, így ezek állami eredetű finanszírozása a többi Fogalmi elem együttes teljesülése esetén sem minősül állami támogatásnak. A nagyközönség számára térítésmentesen hozzáférhető kulturális tevékenységek, illetve a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenységek állami finanszírozása jellemzően tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, ezért nem minősülnek gazdasági jellegű (vállalkozási) tevékenységnek.⁹

A Közlemény tisztázza továbbá, hogy ha (1) a kulturális intézmény látogatóinak vagy (2) a nagyközönség számára nyitott kulturális tevékenységhez vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység résztvevőinek pénzügyi hozzájárulást kell fizetniük, amely a valódi költségeknek csupán egy töredékét fedezi, az nem tekinthető a nyújtott szolgáltatás valódi díjazásának. Ezekben az esetekben sem beszélhetünk gazdasági tevékenységről, és ilyen módon a finanszírozás sem minősül versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak. Ugyanakkor azt, hogy mi minősül a költségek töredékének, a Bizottság nem definiálta a Közleményben. A joggyakorlat alapján azonban érvelhető, hogy az adott tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek, ha a látogatók pénzügyi hozzájárulása nem haladja meg a költségek 50%-át.¹⁰ Kérdésként merülhet fel ezen „50%-os szabály” alkalmazása kapcsán, hogy minden bevételt szükséges-e figyelembe venni az értékhatár meghatározásakor. Egy alapvetően kulturális célú infrastruktúra rendezvényekre, egyéb tevékenységre történő bérbeadásából származó bevételt figyelembe kell venni a bevételek között, ugyanakkor egy olyan kulturális létesítmény esetén például, melyben kereskedelmi funkció (büfé, ajándékbolt, stb.) található, kérdéses lehet, hogy az abból származó bevételt (és ennek megfelelően a költségeket is) figyelembe kell-e venni e tekintetben. A konzervatív álláspont alapján pénzügyi hozzájárulás alatt nem csak a látogatók vagy résztvevők által generált jegyárbevételt, illetve az egyéb kulturális tevékenységekhez kapcsolódó bevételeket kell érteni, hanem a gazdasági és kereskedelmi tevékenységből származó bevételeket is.

⁹ A Közlemény 34. pontja

¹⁰ Dialóg Campus Kiadó: Állami támogatások, 2018, 47. oldal

Az 50%-os szabály arra vonatkozóan is irányadó, hogy az infrastruktúra finanszírozása mikor nem minősül állami támogatásnak: ilyen esetekben is a hasznos élettartam alatti működési bevételek és kiadások vizsgálандók. A hasznos élettartam hosszának meghatározása szintén projektspecifikusan történik, és megfelelő szakmai alátámasztást igényel.¹¹

A fentiekől eltérően azonban gazdasági jellegűnek kell minősíteni azon tevékenységeket, melyek finanszírozását elsősorban a látogatók, a belépődíjak vagy más kereskedelmi eszközök biztosítják (például kereskedelmi kiállítások, mozik, kereskedelmi zenei előadások és fesztiválok, tandíjából finanszírozott művészeti iskolák). Rendszerint ide tartoznak azon tevékenységek is, amelyek a nagyközönséggel szemben kizárólag bizonyos vállalkozásokat juttatnak előnyhöz (például egy magánvállalkozás által szálloda céljára használt történelmi épület felújítása).¹²

1.2. Nem helyettesíthető kulturális tevékenységek

A Közlemény elismeri, hogy léteznek olyan kulturális jellegű tevékenységek, melyek objektíven mással nem helyettesíthetők (például egyedi dokumentumokat őrző állami levéltárak fenntartása), vagy olyan szolgáltatások, melyeket a piac a profitorientáltság miatt nem látna el, így kizárják a valódi piac meglétét. Ezen tevékenységek a Bizottság megítélése szerint szintúgy nem minősülhetnek gazdasági jellegűnek.¹³

1.3. Vegyes használat bizonyos esetei

A Közlemény foglalkozik azzal az esetkörrel is, amikor a kulturális jellegű tevékenység egyaránt tartalmaz gazdasági és nem gazdasági jellegű elemeket. Ekkor a Bizottság álláspontja szerint a jogalany által kapott állami finanszírozás csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben az a gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó költségeket fedezi. Ennek megfelelően fő szabály szerint az elszámolható költségek tételes megosztása vagy arányosítása szükséges a gazdasági és nem gazdasági (kulturális) jellegű tevékenység költségei között.¹⁴

¹¹ Az 50%-os határérték betartását az állami finanszírozással érintett infrastruktúra teljes hasznos élettartalma alatt, éves szinten (azaz nem átlagban) szükséges vizsgálni. Abban az esetben, ha a résztvevők által fizetett pénzügyi hozzájárulás a hasznos élettartam valamely éve alatt meghaladná az 50%-ot, a versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályok lehetnek alkalmazhatók, ami – amennyiben az állami támogatási szabályok alapján nem, vagy nem teljes mértékben összeegyeztethető a támogatás - a kamatokkal növelt összegű részleges vagy teljes támogatásvisszafizetést vonhat maga után. A visszafizetendő támogatási összeg számításának alapja az adott évi értékcsökkenés.

¹² A Közlemény 35. pontja

¹³ A Közlemény 36. pontja

¹⁴ A Közlemény 37. pontja

A Közlemény 207. pontja rögzíti ugyanakkor, hogy vegyes használat esetén, azaz, ha gazdasági tevékenység is jelen van, nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat abban az esetben, ha a gazdasági tevékenységre való használat tisztán járulékos jellegű marad. Ez a kiegészítő jelleg olyan tevékenységet takar, amely közvetlenül kapcsolódik és szükséges az infrastruktúra üzemeltetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik annak fő, nem gazdasági jellegű hasznosításához (például, ha a gazdasági tevékenységekre ugyanazokat az erőforrásokat használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges tevékenység során). A kiegészítő jellegű tevékenységeknek korlátozott mértékűnek kell lenniük, ami azt jelenti, hogy az ilyen gazdasági tevékenységre évente allokkált kapacitás nem haladja meg az érintett szervezet teljes éves kapacitásának 20%-át. Az allokkált kapacitás nem az elvi kapacitás, hanem a tényleges használat arányában vizsgálendő.

2. Nincs a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás (helyi hatású intézkedés)

Egy támogatás nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak, amennyiben az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, például azért, mert a kérdéses tevékenység tisztán helyi jellegű. Kereskedelemre gyakorolt hatás akkor vélelmezhető, ha a támogatás következtében a kedvezményezett helyzete az EU-n belüli kereskedelemben a többi versengő társaság helyzetéhez viszonyítva megerősödik. Fontos, hogy a kereskedelemre kifejtett hatás tekintetében nincs minimum „küszöbérték”, azaz a 20% itt nem alkalmazható, mivel csekély mértékű hatás esetében is teljesülnének kell tekinteni a feltételt.

A Bizottság egy az infrastrukturális projektekhez nyújtott tájékoztató dokumentumában¹⁵ kifejtette, hogy csak a széles körben, saját régiójukon és/vagy országhatáraiton túl népszerűsített, nagy és neves kulturális intézmények és események befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet¹⁶. A gyakorlatban a helyi jelentőség igazolható, ha az intézmény vagy esemény hirdetésére, reklámozására csak az adott ország/régió nyelvén kerül sor, továbbá, ha a teljes élettartam alatt a külföldi látogatók aránya marginális.¹⁷ A gyakorlatban ez utóbbi kitétel teljesülésének igazolási módszertana előzetes átgondolást igényel. Egy technikai megoldás lehet a

¹⁵ Infrastructure analytical grid for culture, heritage and natural conservation (Letöltés dátuma: 2022. szeptember 26., https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_culture_en.pdf) (a továbbiakban: Analitikai grid)

¹⁶ A filmes és televíziós produkciók nagy mobilitást eredményező hatása kapcsán feltételezhető, hogy az hatással van a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre. Az Analitikai grid által hivatkozott SA.22668 számú bizottsági határozatról (Commission decision of 8 May 2012 in case SA.22668 - Spain - Ciudad de la Luz SA, OJ L 85, 23.3.2013) bővebben lásd Bartucz Zoltán, Állami Támogatások Joga 37. szám (2022/7), A piaci magánbefektető elvével kapcsolatos módszerek áttekintése cikkét.

Filmes produkciókhoz kapcsolódó állami támogatási program él Magyarországon is (SA.50768 (2018/N)).

¹⁷ Hasonlóan az 50%-os szabálynál kifejtettekhez, amennyiben a látogatók aránya a teljes élettartam alatt meghaladja az 5%-os értékhatárt, az ebben az esetben is a kamatokkal növelt összegű részleges vagy teljes támogatásvisszafizetést vonhat maga után.

látogatók, résztvevők statisztikai célú nyilatkoztatása – a személyes adatok kezelésére való figyelemmel is.

A Bizottság álláspontja szerint az az állami finanszírozás, amelyet

- a kulturális célú infrastruktúra vegyes (gazdasági és nem gazdasági tevékenységre történő) használata esetén, vagy
- a szinte kizárólag nem gazdasági tevékenységre használt infrastruktúrák ún. szokásos létesítményeire (például éttermek, üzletek vagy fizetőparkoló), vagy
- a szokásos létesítményekre nem gazdasági jellegű kulturális és a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenységekkel (például múzeumi üzlet, kávézó vagy egy múzeumi fizetős ruhatár) összefüggésben

nyújtanak, rendszerint nem gyakorol hatást a tagállamok közötti kereskedelemre, így nem szükséges alkalmazni az állami támogatási szabályokat.¹⁸

Ha a kulturális tevékenység egyben gazdasági tevékenységnek minősül, továbbá a kulturális infrastruktúrának nyújtott intézkedés esetében nem zárható ki a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás sem (azaz az intézkedés nem tisztán helyi jellegű), a támogatásra összeegyeztethetőségi jogcímet kell találni annak érdekében, hogy a támogatás az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban lévőnek minősüljön.

Több opció kínálkozik az adott támogatás összeegyeztethetőségének biztosítására:

- de minimis támogatás nyújtása;
- csoportmentességi rendelet alapján történő támogatásnyújtás;
- előzetes bizottsági jóváhagyás.

3. *De minimis támogatás nyújtása*

Bizonyos feltételek fennállása esetén alkalmazni lehet a csekély összegű (de minimis) támogatások szabályait, ezen belül is jellemzően az általános csekély összegű támogatás kategóriát¹⁹. Ennek előnye, hogy az uniós szabályok viszonylag kevés megkötést írnak elő, így ez működési támogatásra is fordítható és 100%-ban adható. Hátránya viszont, hogy e támogatási kategóriára egy vállalkozásnak egy 3 éves időszakra vonatkozóan adott kerete van, és amennyiben ez a keret kimerül, de minimis támogatás a továbbiakban nem adható.

¹⁸ Közlemény 207. pontja és 50. lábjegyzete

¹⁹ Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: De Minimis Rendelet) alapján. Az eredetileg 2020. december 31-én lejárató De Minimis Rendelet hatályát a Bizottság 2023 végéig meghosszabbította.

Az általános csekély összegű támogatás alapfeltétele, hogy az egy és ugyanazon vállalkozás²⁰ részére bármely három pénzügyi év időszakában odaitélt csekély összegű támogatás bruttó támogatástartalma nem haladhatja meg a 200 ezer eurónak megfelelő forintösszeget.²¹ Köztulajdonú vállalkozások esetén az „egy és ugyanazon vállalkozás” definíciójának alkalmazása külön vizsgálatot igényel²². A hároméves időszakot nem naptári/adóév alapon, hanem „gördülő” módszerrel kell meghatározni, azaz mindig az aktuális adóévhez képest kell az előző 2 adóév de minimis támogatásait összeszámítani. A támogatáshalmazódást²³ ilyen esetben is szükséges vizsgálni.

²⁰ Egy és ugyanazon vállalkozásnak minősül valamennyi vállalkozás, amelyek között az alábbi kapcsolatok legalább egyike fennáll:

valamely vállalkozás rendelkezik egy másik vállalkozás részvényesei vagy tagjai szavazati jogának többségével
valamely vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányítási vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét

valamely vállalkozás jogosult meghatározó befolyást gyakorolni valamely másik vállalkozás felett az utóbbi vállalkozással kötött szerződés alapján, vagy az annak alapító okiratában vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően

valamely vállalkozás, amely részvényese vagy tagja egy másik vállalkozásnak, az adott vállalkozás egyéb részvényeseivel vagy tagjaival kötött megállapodás szerint egyedül ellenőrzi az említett vállalkozás részvényesei, illetve tagjai szavazati jogának többségét

²¹ A közúti kereskedelmi áru fuvarozást ellenszolgáltatás fejében végző vállalkozások esetében az értékhatar 100 ezer euró, de ez kulturális jogcím esetében nem releváns.

²² A De Minimis Rendelet (4) preambulumbekzdése szerint nem kezelhetők kapcsolt vállalkozásként azok a vállalkozások, amelyeket nem füz egymáshoz egyéb viszony, mint az a tény, hogy mindegyikük közvetlen kapcsolatban áll ugyanazon közjogi szervezettel vagy szervezetekkel.

²³ Lásd De Minimis Rendelet 5. cikke. A támogatáshalmazódás tilalmára vonatkozó szabályok célja, hogy egy vállalkozás különböző forrásokból azonos elszámolható költségekre vagy azonos célra az uniós szabályokban megengedettnél több támogatást ne vehessen igénybe. A csekély összegű támogatás nem halmazható más állami támogatási intézkedéssel, amennyiben a támogatások halmazása túllépi bármely csoportmentességi rendeletben vagy a Bizottság által elfogadott határozatban meghatározott maximális intenzitást vagy összeget.

4. *Csoportmentességi rendelet*

A kulturális jellegű tevékenységek, infrastruktúrák állami támogatásáról a csoportmentességi rendelet 53. cikke (A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás) rendelkezik.

A csoportmentességi rendelet tételesen felsorolja, hogy mely kulturális célok és tevékenységek támogathatók az 53. cikk alapján.²⁴ Ugyanakkor ezen jogcím alapján (és így a csoportmentességi rendelet alapján) sem az írott, sem az elektronikus formában közzétett sajtótermékekre és magazinokra nem adható támogatás.

A nyújtható támogatás célja lehet beruházási támogatás (beleértve a kulturális infrastruktúra létrehozását, modernizálást is), illetve működési támogatás. A működési támogatás nyújtása az uniós állami támogatási szabályok alapján főszabályként nem engedélyezett, ugyanakkor a kulturális jellegű tevékenységek e főszabály alól kivételt képeznek az ágazat rendkívül alacsony megtérülése miatt. Az 53. cikk alkalmazásakor a bejelentési határérték beruházási támogatás esetében projektenként, jelenértéken 150 millió euró, míg a működési támogatás esetében vállalkozásonként évente 75 millió euró.

²⁴ Ezek a következők:

- a) múzeum, levéltár, könyvtár, művészeti és kulturális központ vagy kulturális tér, színház, filmszínház, operaház, koncertterem, egyéb élő előadásokat bemutató szervezet, filmművészeti örökséggel foglalkozó intézmény és egyéb hasonló művészeti és kulturális infrastruktúra, szervezet és intézmény;
- b) tárgyi örökség, beleértve valamennyi ingó vagy ingatlan kulturális örökségi formát, a régészeti lelőhelyeket, emlékműveket, történelmi emlékhelyeket és épületeket; a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség;
- c) a szellemi kulturális örökség valamennyi formája, beleértve a folklórhagyományokat és a kézművességet;
- d) művészeti vagy kulturális esemény és előadás, fesztivál, kiállítás és hasonló kulturális tevékenység;
- e) kulturális és művészeti oktatási tevékenységek, valamint annak a – többek között új technológiák segítségével megvalósított, oktatásra és a társadalmi tudatosság növelésére irányuló programok révén kialakítandó – megértésnek az elősegítése, hogy milyen fontos a kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása;
- f) zenei és a fordításokat is magában foglaló irodalmi írói, szerkesztői, gyártói, forgalmazói, digitalizálói és kiadói tevékenység.

Az elszámolható költségek körét a csoportmentességi rendelet a beruházási és működési támogatás esetében külön-külön listázza²⁵, azonban általánosságban elmondható, hogy:

- Az elszámolható költség kategóriába tartoznak beruházási támogatás esetén a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek (pl.: infrastruktúra-építés, -modernizálás, -vásárlás), amelyek a gyakorlatban a számviteli törvény szerinti

²⁵ Beruházási támogatás esetén az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek, többek között:

a) infrastruktúra-építés, -modernizálás, -vásárlás, -megőrzés és -fejlesztés költségei, amennyiben az infrastruktúra időbeli vagy térbeli kapacitását évente legalább 80 %-ban kulturális célokra használják;

b) kulturális örökség megszerzésének költségei, ideértve a bérletet, tulajdonát ruházást és a kulturális örökség át-helyezését is;

c) a tárgyi és szellemi kulturális örökség megtartásának, megőrzésének, újjáépítésének és helyreállításának költségei, beleértve a megfelelő körülmények között való tárolás, a speciális eszközök, anyagok okozta többletköltségeket, valamint a dokumentációs, kutatási, digitalizálási és publikációs költségeket is;

d) a közönség kulturális örökséghez való hozzáféréseinek javításával kapcsolatos költségek, ideértve a digitalizálással és egyéb új technológiákkal, a speciális szükségletű személyek hozzáférési lehetőségeinek (például fogyatékosrámpák és -liftek, múzeumokban Braille-írással feliratok, megérinthető kiállítási tárgyak) javításával és – a prezentációk, programok és látogatók tekintetében – a kulturális sokszínűség elősegítésével kapcsolatos költségeket is;

e) kulturális projektek és tevékenységek, együttműködési és csereprogramok, valamint támogatások költségei, beleértve a kiválasztási eljárással és a promócióval kapcsolatos, illetve a projekt eredményeként közvetlenül felmerülő költségeket.

Működési támogatás esetében az elszámolható költségek a következők:

a) kulturális intézmény vagy örökségi helyszín állandó vagy időszakos tevékenységeihez – kiállítások, előadások, események, hasonló kulturális tevékenység – kapcsolódó, a szokásos üzletmenet részeként felmerülő költségek;

b) a kulturális és művészeti oktatási tevékenységek költségei, valamint annak a – többek között új technológiák segítségével megvalósított, oktatásra és a társadalmi tudatosság növelésére irányuló programok révén kialakítandó – megértésnek az elősegítésével kapcsolatos költségek, hogy milyen fontos a kulturális kifejezések sokszínűségének védelme és előmozdítása;

c) a kulturális intézményhez vagy örökségi helyszínhez és tevékenységhez való nyilvános hozzáférés javításával kapcsolatos költségek, ideértve a digitalizálással és új technológiák használatával, valamint a fogyatékos személyek hozzáférési lehetőségeinek javításával kapcsolatos költségeket is;

d) közvetlenül a kulturális projekthez vagy tevékenységhez kapcsolódó működési költség, például a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó ingatlanok és kulturális helyszínek bérlete vagy lízingje, utazási, anyag- és felszerelési költség, kiállítások és színpadi díszletek építészeti elemei, eszközök, szoftverek és felszerelések kölcsönzése, bérlete és -amortizációja, szerzői jogi védelem alatt álló alkotásokhoz és egyéb kapcsolódó szellemi tulajdon-jogi védelem alatt álló tartalmakhoz való hozzáférésre vonatkozó jogokkal kapcsolatos költségek, promóciós költség és a projekt vagy tevékenység eredményeként közvetlenül felmerült költség; az értékcsökkenési és a finanszírozási költségek csak abban az esetben számolhatók el, ha azokat nem beruházási támogatásból fedezték;

e) kulturális intézet vagy örökségi helyszín, illetve projekt személyi jellegű ráfordításai;

f) külső tanácsadók és szolgáltatók által biztosított, közvetlenül a projekt eredményeként felmerülő tanácsadási és támogató szolgáltatási költségek.

bekerülési értékeket jelentik. A bekerülési értéknek – például az államháztartási számvitel jellegzetességeiből fakadóan – nem részét képező költségekre a már említett de minimis jogcím biztosíthat jogcímet. A jelenlegi helyzetre, kiváltképpen az energiaváltságra tekintettel a kulturális intézmények energiahatékonysági beruházásai is elszámolhatók.

- Elszámolható költség működési támogatás esetén pl.: kulturális intézmény vagy örökségi helyszín állandó vagy időszakos tevékenységeihez – kiállítások, előadások, események, hasonló kulturális tevékenység – kapcsolódó, a szokásos üzletmenet részeként felmerülő költségek.

A támogatás maximális összegét szintúgy külön állapították meg a beruházási és működési támogatásra, mindkét esetben ún. finanszírozási hiányszámítási módszertan²⁶ alkalmazásával:

- Beruházási támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni (azaz ilyenkor finanszírozási hiány számítás szükséges). Az infrastruktúra üzemeltetője az adott időszak alatt ésszerű nyereséget tarthat meg.
- Működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és ésszerű nyereséget fedező összeget, tehát ebben az esetben is finanszírozási hiány számítás szükséges, előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával.

Egyfajta átalányként, a 2 millió eurót meg nem haladó támogatások esetében a támogatás támogatástartama az elszámolható költségek jelenértékének 80%-a is lehet.

Érdemes kiemelni továbbá, hogy a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatási kategóriának nem kell megfelelnie az ösztönző hatásra vonatkozó általános szabálynak (azaz megkezdett projekt is támogatható lehet), illetve eleve ösztönző hatásúnak tekinthetők a csoportmentességi rendelet 6. cikk (5) bekezdés h) pontja alapján.

A kulturális infrastruktúra vagy tevékenység támogatására az 53. cikkben túl több csoportmentességi jogcím is kínálkozik. Ilyen lehet például a csoportmentességi rendelet 14. cikke (Regionális beruházási támogatás) vagy az 56. cikke (Helyi infrastruktúrára irányuló támogatás). A 14. cikk legfőbb alkalmazási korlátját a gyakorlatban az infrastruktúra megvalósítási helyszínül szolgáló régióra vonatkozó maximális regionális támogatási intenzitás jelenti, ami – a kul-

²⁶ A finanszírozási hiányszámítás módszertanáról és egyes gyakorlati kérdéseiről ld. Dobos Edina – Hargita Eszter: A finanszírozási hiány számításáról az állami támogatási szabályok alkalmazásában in Állami Támogatások Joga folyóirat 35. szám.

turális ágazatra jellemző alacsony megtérülésre figyelemmel - gyakran nem biztosítja a beruházás megvalósíthatóságához szükséges mértékű támogatást. Bár az 56. cikk magasabb mértékű, a finanszírozási hiánynak megfelelő támogatás nyújtását is lehetővé teszi, csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben az egyrészt alátámaszthatóan helyi szinten járul hozzá a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez, továbbá ha nem biztosítható olyan jogcímen támogatás, melyet a csoportmentességi rendelet III. fejezetének más szakaszai szabályoznak (kivéve az 1. szakaszban foglalt regionális támogatást). Ilyen esetről lehet szó, ha egy alapvetően kulturális jellegű projekt kapcsán felmerül egy olyan projektelem, amely nem kulturális célokat szolgál, azonban szorosan kapcsolódik a projekthez, illetve annak megvalósítását közvetlenül szolgálja (pl.: kulturális esemény kapcsán kialakított fizetős parkoló vagy szállás).

5. Előzetes bizottsági jóváhagyás

A csoportmentességi rendelet elfogadása óta a tagállamok nem nagyon jelentenek be a Bizottság felé támogatási intézkedéseket engedélyezésre, tekintettel arra, hogy a csoportmentességi rendelet meglehetősen tág teret ad a támogatásra. A bizottsági bejelentések olyan tárgyban születnek, ahol a csoportmentesség nem alkalmazható (pl. újságkiadás²⁷ vagy a videójáték²⁸).

A kulturális támogatás nyújtásakor felmerülő további vizsgálati szempontok

A kulturális projektek állami támogatási szempontú értékelése során kihívást jelent, hogy egy-egy nagyobb, összetettebb projekt esetén keveredhetnek a gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenységek, így az állami és nem állami támogatási elemek, illetve a különböző állami támogatás jogcímei is kombinálódhatnak.

Előfordulhat például, hogy egy olyan infrastruktúrát, melyet a csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján beruházási támogatás jogcímen lehetne támogatni, kulturális tevékenységen kívül egyéb, nem kulturális célú gazdasági tevékenységhez is használnák. (Ez értelmezhető időben, ha egy adott infrastruktúrát, amely az év meghatározó részében kulturális jellegű programoknak ad helyet, az év fennmaradó részében pedig bérbeadják például vállalati rendezvényekre vagy nem kulturális témájú konferenciákra, illetve térben is, ha a kulturális célú létesítménynek bizonyos helyiségét, helyiségeit nem kulturális, hanem például sport vagy más célból hasznosítják). Ilyen esetben figyelembe kell venni a csoportmentességi rendelet azon rendelkezését, mi-

²⁷ Lásd Farkas Flóra, Állami Támogatások Joga 34. szám (2022/4) 30–36 oldal, Újságok terjesztéséhez nyújtott támogatás: https://tvi.kormany.hu/download/e/77/f2000/A%CC%81TJ_34.pdf

²⁸ Lásd például SA.54817 (2020/C) (korábbi 2019/N) számú állami támogatás - „Tax shelter” támogatási program videójátékok gyártáshoz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AS54817&from=EN> vagy <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-videojatekok-fejlesztet-es-gyartasat-tamogato-belga-es-nemet-programokat-vizsgalt>

szerint beruházási támogatás esetén az infrastruktúra-építés, -modernizálás, -vásárlás, -megőrzés és -fejlesztés költségei akkor minősülnek elszámolható költségnek, amennyiben az infrastruktúra időbeli vagy térbeli tényleges kapacitását évente legalább 80 %-ban kulturális célokra használják.

Ez a szabály azt jelenti, hogy ha az infrastruktúra egyéb, nem kulturális célú használata nem haladja meg az infrastruktúra időbeli vagy térbeli kapacitásának éves szinten meghatározott 80%-át, akkor a finanszírozás tekintetében nem szükséges elkülöníteni a (közvetlenül) kulturális és (közvetlenül) nem kulturális célú gazdasági tevékenységeket. Ugyanakkor ez nem mentesít a használati arányokra vonatkozó dokumentációs kötelezettség alól, azaz annak igazolhatónak kell lennie, hogy a gazdasági jellegű használat mértéke a kapacitások maximum 20%-át éri el. Ez a rendelkezés a gyakorlatban számos kérdést vet fel²⁹:

- Az időbeli kapacitást minden esetben naptári évre (365 napra) szükséges-e vizsgálni, vagy – időszakos működésű infrastruktúrák esetén - elegendő lehet éven belül arra az időszakra vonatkozóan, amelyben a kulturális infrastruktúrát működtetik? A teljes naptári időszak vizsgálendő vagy csak (az elvi vagy tényleges) nyitvatartási idő?
- Szükséges-e a térbeli és az időbeli kapacításra vonatkozó feltételeket együttesen vizsgálni, vagy, ha a kulturális infrastruktúra természetéből / működéséből adódóan kizárólag az időbeli vagy a térbeli kapacitás vizsgálható, akkor csak a térbeli vagy csak az időbeli kapacításra vonatkozó feltétel teljesítése elegendő-e?
- Mit kell pontosan érteni a térbeli kapacitás alatt (pl. a kulturális létesítmény fizikai kiterjedését négyzetméterben)?
- Milyen időtávon, meddig szükséges a mutatókat számszerűsíteni? A vizsgált időszak minden évében vagy csak átlagosan kell teljesíteni a mutatószámokat?

²⁹ Dialóg Campus Kiadó: Állami támogatások, 2018, 374. oldal

A fenti kérdésekre adandó válaszokat eseti alapon szükséges megadni, amit nehezít, hogy nem feltétlenül található egyértelmű válasz az elérhető joganyagokban, illetve a bírósági esetjogban. A csoportmentességi rendelethez kapcsolódóan a Bizottság által kiadott útmutató a gyakran ismételt kérdésekről³⁰ (a továbbiakban: Útmutató) ugyanakkor a következő kapaszkodókat tartalmazza a témában:

- A térbeli és időbeli kapacitás az infrastruktúra elszámolható költségeinek alternatív, nem pedig kumulatív mutatói, azaz elegendő csak az egyik feltételt vizsgálni, illetve teljesíteni.³¹
- A beruházás költségei akkor minősülnek elszámolható költségnek, ha az infrastruktúra felületének (azaz a tényleges használt hasznos alapterületének) legalább 80%-át kulturális célokra használják (térbeli kapacitás), vagy ha az infrastruktúra teljes nyitvatartási idejének legalább 80%-a kulturális tevékenységet szolgál (időbeli kapacitás). Térbeli kapacitások esetén közösen használt terek (pl. mosdó, folyosók) alapterületét arányosítani szükséges. A nyitvatartási időbe jelen esetben beleértendő a zártkörű rendezvények (pl. nyitvatartási időn túli zártkörű rendezvények) időtartama is. Mindkét feltétel teljesülését dokumentálni szükséges.

Habár a fentiek segítségül szolgálnak annak eldöntésében, hogy az időbeli és a térbeli kapacitás vizsgálata együttesen vagy külön-külön szükséges-e, illetve indikatív jelleggel bemutatják, milyen szempontok szerint lehet eldönteni, hogy egy adott projektnél melyik mutatót érdemes figyelembe venni, a kalkuláció részleteiben továbbra is számos bizonytalansági elem merülhet fel.

³⁰ General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions, 230. pont

³¹ Az Útmutató továbbá a következő példával szolgál a szabály alkalmazásának szemléltetésére: egy ajándékbolttal és kávézóval rendelkező múzeum példáját figyelembe véve a térbeli kapacitás lenne a releváns mutató, miután egy infrastruktúrán belül különböző kulturális és nem kulturális tevékenységekre szánt terek találhatók. Az időbeli kapacitást akkor lehetne használni, ha ugyanazt az infrastruktúrát különböző időpontokban használják kulturális és nem kulturális célokra (például konferenciákra bérelnek koncerttermet).

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE