

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG PRIVATIZÁCIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ MEGÍTÉLÉSÉRE VONATKOZÓ GYAKORLATA, ILLETVE ANNAK VÁLTOZÁSA A BANK BURGENLAND-ESET TÜKRÉBEN

GYÜRKÉS ANITA

A cikk első fele ismerteti a privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó uniós másodlagos joganyagot, illetve az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) döntési gyakorlatát különböző eseteken keresztül. Ezt követően a cikk második felében részletes bemutatásra kerül Bizottság Bank Burgenland ügyben hozott határozata¹, és annak várható hatása a joggyakorlat alakulására.

I. A Bizottság privatizációra vonatkozó joggyakorlata

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak az az intézkedés minősül, melynek keretében egy vállalkozás az államtól olyan gazdasági előnyben részesül, melyet piaci körülmények között nem szerezhett volna meg.² A privatizáció a körülményektől függően előnyt jelenthet egyrészt a vállalkozás megvásárlójának, másrészt magának a privatizált vállalkozásnak vagy mindkettőjüknek. Amennyiben az eladási ár alacsonyabb, mint a piaci ár, vagy az eljárás során egyes pályázók diszkriminálására

¹ 2008/719/EK sz. bizottsági határozat a Bank Burgenland részére nyújtott állami támogatásról HL L 239/32., 2008.04.30.

² C-342/96. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (Tubacex) [EBHT 1999, I-2459. o. 41. bekezdés].

kerül sor, az intézkedés a Bizottság gyakorlata szerint a vevő számára nyújt állami támogatást. Amennyiben a privatizációt a privát szférára nem jellemző feltételekhez kötik, az intézkedés a privatizált vállalkozás számára jelent előnyt. A viszonyítási alap minden esetben a potenciális magánbefektető viselkedése, vagyis amennyiben az állam a piaci körülményeknek megfelelően használja fel forrásait, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak (piaci magánbefektető – máshol magánpiaci eladó elve).³

A Bizottság a XXIII. Versenypolitikai jelentésében⁴ adott először iránymutatást (továbbiakban: Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás) a privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozóan. A cél olyan „safe harbour” lehetőségeket meghatározása volt, melyek lehetővé teszik a tagállamok számára az állami tulajdonban lévő vállalkozások eladását oly módon, ami automatikusan kizárja állami támogatás megvalósítását. Az első ilyen lehetőség a tőzsdén keresztül történő eladás, amelyről a Bizottság úgy ítéli meg, hogy minden esetben hiteles képet ad a vállalkozás piaci értékéről, mivel az eljárás elméletileg minden érdeklődő számára nyitott és a profitmaximalizáláson alapul. A másik lehetőség egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes felhíváson keresztüli értékesítés, amennyiben a vállalkozást a legmagasabb ajánlatot tevőnek adják el, és az ajánlattevők elegendő idővel és információval rendelkeztek a vagyonelemek értékeléséhez. Ha a privatizációt a fenti két eljárás mellőzésével hajtják végre, a Bizottság vélelmezi, hogy az állami támogatást tartalmazhat, ezért a tranzakciót előzetesen be kell neki jelenteni.

³ C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. egyesített ügyek Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I-4103. o.]; T-228/99 és T-233/99. sz. egyesített ügyek Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Nordrhein Westfalen tartomány kontra Bizottság [EBHT 2003, I-345. o. 207-208. bekezdések], C-305/89. sz. ügy Olaszország kontra Bizottság (Alfa Romeo) [EBHT 1991, I-1603. o. 19. bekezdés]; 1999/720/EK sz. bizottsági határozat a Gröditzter Stahlwerke GmbH és leányvállalatai számára nyújtott támogatásról (HL L 292/27., 1999.11.13. 75. és azt követő pontok); C-334/99. sz. ügy – Németország v. Bizottság (Gröditzter Stahlwerke), [EBHT 2003, I-1139. o.] 142. pont.

⁴ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650 402–416. pontok.

A Versenypolitikai jelentés a fentiekén kívül meghatározta azokat az indikátorokat is, melyek a tranzakció állami támogatásnak minősülésére utalnak. Ilyen indikátorok különösen, ha a vállalkozás az egyetlen érdeklődővel lefolytatott tárgyalást követően kerül eladásra, ha az eladást a vállalkozás adósságainak elengedése, részvénytőkévé alakítása, vagy feltőkésítése előzi meg, illetve ha az értékesítést olyan feltételekhez kötik, melyek magánbefektetők között nem szokásosak. Hangsúlyozandó azonban, hogy ezekben az esetekben a tagállamnak lehetősége van arra, hogy bizonyítsa, a tranzakció nem tartalmazott állami támogatást.

A fenti szabályokon kívül a Bizottság privatizációs kérdésekben is alkalmazza a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről⁵ szóló közleményét (továbbiakban földértékesítési közlemény), bizonyos esetekben kiegészítő, egyes fogalmak értelmezését segítő jelleggel. Az esetjog alapján nem teljesen világos azonban, hogy pontosan mely esetekben használhatók analógiaként a földértékesítési közlemény szabályai, sőt a későbbiekben tárgyalandó Bank Burgenland -eset kétséggé teszi, hogy azok egyáltalán alkalmazhatóak-e.

A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás közzététele óta eltelt 17 évben a Bizottság az alábbiak szerint értelmezte az abban lefektetett szabályokat.

1. A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás gyakorlati alkalmazása

Tőzsdei eladás

A Bizottság véleménye szerint a tőzsdei árfolyam minden esetben a részvények aktuális értékét mutatja, ami alapján pontosan meghatározható a vállalkozás piaci értéke. Ez azonban csak abban az esetben igaz, ha a nyitó árfolyamot a tőzsdei gyakorlatnak és a bevezetési piaci kondícióknak megfelelően határozták meg, és minden érdeklődő vonatkozásában ugyanazt az árat alkalmazzák speciális engedmények nélkül.⁶ Amennyiben a tőzsdei eladás előtt a privatizálandó vállalkozás esetében adósság elengedésre vagy csökkentésre került sor, a privati-

⁵ HL C 209/3., 1997.07.10.

⁶ 2008/137/EK sz. bizottsági határozat a Cyprus Airways számára nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról HL L 49/25., 2008.02.22., 94. pont.

záció abban az esetben nem minősül állami támogatásnak, ha a vételár meghaladja az adósságrendezés költségeit.⁷

Versenytárgyalás

A Bizottság álláspontja szerint a piaci ár meghatározásának másik módja egy nyílt, átlátható és diszkriminációmentes felhívás kiírása, amely korlátlan számú vevő számára azonos feltételekkel teszi lehetővé az ajánlattételt, ezáltal kialakítva a piaci árat.

Nyílt, átlátható és diszkriminációmentes ajánlattételi eljárás

A nyílt eljárásra vonatkozó feltétel azt követeli meg, hogy az összes potenciálisan érdekelt fél tudomást szerezhessen a meghirdetésről. Ennek megfelelően a privatizációs eljárást az eset körülményeihez képest a lehető legszélesebb körben kell nyilvánosságra hozni. A meghirdetés módja pedig nem korlátozhatja a potenciális érdeklődők számát, vagyis a „nyíltság mértéke” esetről esetre eltérő lehet. A Gröditzer Stahlwerke privatizációjára irányuló második kísérlet esetében például a Bizottság leszögezte,⁸ hogy a privatizáció országos (Frankfurter Allgemeine Zeitung), illetve nemzetközi (Financial Times) sajtóban való meghirdetése, illetve 120 lehetséges érdekelt közvetlen megkeresése kielégíti a nyílt eljárásra vonatkozó követelményt. Ezzel szemben a Bizottság kétségesnek tartotta a fenti követelmény teljesítését azokban az esetekben, amelyben a privatizációt csak két országos napilapban hirdették meg,⁹ illetve amelyekben nyílt meghirdetés helyett csak néhány potenciális érdeklődőt kerestek meg.¹⁰ A Stardust Marine esetben a Bizottság leszögezte, az a tény, hogy egy olyan vállalkozás is tett ajánlatot, melyet az ajánlattételi felhívással nem kerestek meg, nyilvánvalóvá tette a szűk körű pályázati eljárás alkalmatlanságát az összes potenciális érdekelt

⁷ A Bizottság a XXIII. Versenypolitikai jelentése 403. pont. Vö. 4. lábjegyzet.

⁸ 2002/286/EK sz. bizottsági határozat a Georgsmarienhütte Holding GmbH részére nyújtott állami támogatásról HL L 105/33., 2002.04.20., 14-15. és 42. pontok.

⁹ 2000/628/EK sz. bizottsági határozat a „Centrale del Latte di Roma”-nak nyújtott állami támogatásról HL L 265/15., 2000.10.19., 82. pont.

¹⁰ 1999/262/EK sz. bizottsági határozat a Société de Banque Occidentale-nak nyújtott állami támogatásról HL L 262/19., 1999.04.20. 2. ii) 2. bekezdés.

megszólítására.¹¹ Kiemelendő, hogy a Bizottság véleménye szerint nem csak a meghirdetés módja sértheti a nyílt eljárás követelményét, hanem az ajánlat benyújtására rendelkezésre álló idő szükségessége is.¹²

Az átláthatóság és diszkriminációmentesség feltétele abban az esetben teljesül, ha az összes érdeklődő ugyanazokkal a jogokkal rendelkezik az eljárás során és ugyanazokkal a feltételekkel fér hozzá a szükséges információkhoz. A Société de Banque Occidentale- esetben például a Bizottság megállapította, hogy az ügylet alapvető paramétereinek megváltoztatása az eljárás során és ennek eltérő mértékű kommunikációja az érdekeltek irányába megsérti ezt az elvet.¹³ A Bizottság véleménye szerint szintén sértheti a fenti elvet, ha a privatizálandó vállalkozás jelenlegi, illetve korábbi menedzsmentje vesz részt az ajánlattételi eljárásban.¹⁴ A szükséges információkhoz való azonos mértékű hozzáférés jogát különösen az átvilágítási (due diligence) eljárásban¹⁵, illetve a menedzsmenttel való találkozás lehetősége esetében kell érvényesíteni. Nem sérti azonban az egyenlő elbánáshoz való jogot az a tény, ha az állam a privatizáció meghirdetése előtt informális előzetes megbeszéléseket folytatott egy potenciális érdeklődővel, amennyiben ennek hátterében nem az ajánlattevők közötti diszkrimináció, illetve a pályázati feltételek egyeztetése áll.¹⁶

Feltételmentes ajánlattételi eljárás

A tagállamok hajlamosak az állami tulajdonban lévő vállalkozások privatizációját összekapcsolni egyéb politikai – például foglalkoztatási vagy regionális fejlesztési – céljaikkal. Utóbbiak elérése érdekében különböző feltételekhez, kötelezettségvállalásokhoz kötik az eljárást.

¹¹ 2000/513/EK sz. bizottsági határozat a Stardust Marine számára nyújtott állami támogatásról HL L 206/6., 2000.08.15., 66. pont.

¹² A Bizottság a Gröditzer Stahlwerke -ügyben kimondta, hogy az ajánlattételre nyitva álló 3 hónapos határidő nem korlátozta a privatizációs eljárás nyíltságát, lásd 3. lábjegyzet 15. és 42. pontok.

¹³ Société de Banque Occidentale -eset, vö. 10. lábjegyzet 25. pont.

¹⁴ Stardust Marine- eset, vö. 11. lábjegyzet 70. pont.

¹⁵ A vállalkozások értékesítését megelőző eljárás, melynek keretében az érdeklődők megismerhetik a vállalkozás értékeléséhez, illetve a végleges ajánlattételhez szükséges adatokat, illetve azokkal kapcsolatban kérdéseket tehetnek fel.

¹⁶ 2008/717/EK sz. bizottsági határozat az Automobile Craiova vállalat részére nyújtott állami támogatásról HL L 239/12., 2008.02.27., 69. pont.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállamok a feltételek teljesítése érdekében hajlandóak elfogadni a vételár csökkentését, szemben a magánpiaci befektetővel, aki minden esetben profitmaximalizálásra törekszik.¹⁷ Azaz a piaci szereplők között nem szokásos feltételek kikötésével megdől a vélelem, miszerint a nyílt ajánlattételi eljárás a vállalkozás piaci árát határozza meg.¹⁸ Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Mergers&Acquisition üzletágban¹⁹ szokásos feltételek²⁰ kikötése szükségessé tenné a privatizáció Bizottság felé történő bejelentését. Sőt a piaci résztvevők között nem szokásos feltételek alkalmazása is csak abban az esetben minősíthet egy ügyletet állami támogatássá, ha azok hatással vannak a vételár kialakítására.²¹

A földértékesítési közlemény II. 1. c) pontja az ajánlattételi eljárás feltételmentessége tekintetében kimondja, hogy abban az esetben tekinthető feltételmentesnek az eljárás, ha a kötelezettségek betartására valamennyi potenciális vásárló köteles és képes lenne, tekintet nélkül a vásárló tevékenységére.²² A „Centrale del Latte di Roma” esetben az olasz hatóságok a privatizációt a munkahelyek megtartásához, az alapanyagok 80%-ának helyi termelőktől való beszerzéséhez, illetve a termelés helybentartásához kötötték. A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás és a Bizottság korábbi gyakorlata²³ alapján a Bizottságnak meg kellett volna állapítania, hogy az ügylet nem feltételektől mentes, és, hogy ezen feltételek miatt a vételár csökkent. A Bizottság

¹⁷ Automobile Craiova -eset, vö. 16. lábjegyzet 55. pont, 97/81/EK sz. bizottsági határozat a Head Tyrolia Mares cégnek nyújtott állami támogatásról – HL L 25/26., 1997. 01.28. és „Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 8. lábjegyzet 88. pont.

¹⁸ Automobile Craiova- eset, vö. 16. lábjegyzet 51. pont.

¹⁹ A vállalkozások összefonódásával, illetve azok adásvételével foglalkozó üzlet- és jogág közkeletű elnevezése, ami hozzávetőlegesen a társasági jog, a cégjog és a versenyjog egyes területeit fedi le.

²⁰ Szokásos mértékű biztosítékok, a vevő pénzügyi helyzetének és a tranzakció biztonságának vizsgálata, illetve az ügylet időzítése.

²¹ 2008/767/EK bizottsági határozat a Tractorul vállalat részére nyújtott állami támogatásról HL L 263/5., 2008.10.2., 41. pont és N 408/2000. számú ügyben hozott bizottsági határozat a GSG eladásáról HL C 67/22. 2002.03.16.

²² Bank Burgenland eset, vö. 1. lábjegyzet 106. pont; Stardust Marine- eset, vö. 11. lábjegyzet 7. pont és „Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 9. lábjegyzet 91. pont.

²³ Gröditzter Stahlwerke -eset, vö. 3. lábjegyzet 87. pont.

azonban úgy döntött, hogy az ügylet megítélésekor a Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás mellett a földértékesítési közleményt is alkalmazza, különös tekintettel annak II. 1. c) pontjára.²⁴ Végezetül arra a következtetésre jutott, hogy a privatizáció különleges feltételekhez kötése nem ellentétes a közösségi joggal, amennyiben azokat mindenfajta diszkrimináció nélkül az összes potenciális vevőre nézve alkalmazzák.²⁵ Ez a határozat arra engedett következtetni, hogy a Bizottság bizonyos esetekben hajlandó enyhíteni a szigorúan profitelvű szemléletén, azaz elismeri, hogy a feltételekhez kötött tranzakció is lehet nyereséges az állam számára.

Az *Automobile Craiova*²⁶- eset azonban ennek éppen az ellenkezőjét mutatta. A Bizottság által vizsgált esetben a román állam ajánlattételi eljárást írt ki az autógyár privatizálására. A kiírásban szerepelt, hogy az ajánlat értékelésekor bizonyos feltételek teljesítését súlyozottan veszik figyelembe.²⁷ A Bizottság a vizsgálati eljárás során megállapította, hogy a fenti kritériumok, és azok értékelése gyakorlatilag lehetetlenné tették, hogy eltérő üzleti tervvel rendelkező érdeklődők egy magasabb ár kínálatával megnyerjék a kiírást, így a feltételek bizonyos érdeklődőket visszatarthattak az ajánlattételtől. A Bizottság ebből azt a következtetést vont le, hogy a legmagasabb árajánlat nem szükségszerűen tükrözte a vállalkozás valós piaci árát, csak azt az árat, melyet egy magánbefektető a csomagért fizetne. A fentiek alapján megállapította, hogy a feltételek kikötése csökkentette az eladási árat, illetve potenciális befektetőket visszatartott az ajánlattételtől, azaz az állam elesett a privatizációs bevétel egy részétől. A Bizottság álláspontja szerint az állami támogatás kedvezményezettje maga a privatizált vállalkozás volt, mivel a feltételek meghatározott mértékű termelést, beruházást és foglalkoztatási szintet, azaz gazdasági előnyt biztosítottak számára.²⁸

²⁴ Centrale del Latte di Roma” eset Vö. 9. lábjegyzet 85. pont.

²⁵ Centrale del Latte di Roma” eset, vö. 9. lábjegyzet 91. pont.

²⁶ Automobile Craiova- eset, vö. 16. lábjegyzet.

²⁷ 35%-es súllyal értékelték a kínált vételárat, és 65%-os súllyal pedig a vevő által a jövőre nézve vállalt beruházásokat, a 60%-os termelés integráltsági szint 4 éven belüli elérésének, illetve az évente 200.000 gyártott darab elérésének vállalását.

²⁸ von Buttlar Loredana, Wagner Zsófia és Medghoul Salim *Satate aid issues int he privatisation of public undertakings – Some recent decisions*. Competition Policy Newsletter 2008/2. 77.

A Bizottság Tractorul -ügyben²⁹ hozott határozatában is megerősítette, hogy a feltételekhez kötött ajánlattételi eljárás abban az esetben minősíti állami támogatássá az intézkedést, ha azok hatással voltak a vételárra. A Bizottság azonban ebben az esetben úgy ítélte meg, hogy a feltételek³⁰ formális követelmények, amelyek nem rónak kötelezettséget a vásárlóra nézve, ezért nem voltak hatással a vételárra.³¹

Legmagasabb ajánlat

A Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatás alapján a fenti feltételek teljesülése mellett ahhoz, hogy egy privatizációs intézkedés ne minősüljön állami támogatásnak az is szükséges, hogy a vállalkozást a legmagasabb ajánlatot tevőnek adják el. Előfordulhat azonban, hogy a tagállam szempontjából a legmagasabb ajánlat nem a legjobb ajánlat. A Bizottság a Stardust Marine esetben elismerte, hogy a piaci magánbefektetők az ártól eltérő tényezőket (például garanciák, mérlegen kívüli kockázatok) is figyelembe vesznek egy vállalkozás megvásárlásakor. Ez alapján megállapította, az a tény, hogy a vállalkozás nem a legmagasabb ajánlatot tevőnek került eladásra önmagában nem megcáfolhatatlan bizonyítéka az állami támogatás jelenlétének, amennyiben a mérlegen kívüli kockázatok is figyelembe vételre kerültek.³²

Megfelelő időkeret és információmennyiség

A privatizációs eljárást úgy kell lefolytatni, hogy az érdeklődők elegendő idővel és információval rendelkezzenek ajánlatuk megtételéhez. A privatizációs eljárásban azonban – ellentétben az állami földtulajdon értékesítésére vonatkozó eljárással³³ – nincs egzakt minimum időtartam meghatározva. A Bizottság esetről, esetre vizsgálja az ajánlattétellel nyitva álló idő elégségességét. A Societé de Banque Occidentale -eset-

²⁹ Vö. 21. lábjegyzet.

³⁰ A cégjegyzék szerinti tevékenység 10 éves fenntartása, munkavállalók felvétele esetén a korábbi munkavállalók előnyben részesítése, cserealkatrészek szállítása.

³¹ von Buttler Loredana, Wagner Zsófia és Medghoul, Salim, *Satate aid issues int he privatisation of public undertakings – Some recent decisions*. Competition Policy Newsletter 2008/2. 77.

³² Vö. 11. lábjegyzet 77. és azt követő pontok.

³³ HL C 209/3., 1997.07.10., II. 1. a) pont: „Az ajánlat megfelelően közzétett, ha észszerűen hosszú időn (kettő vagy több hónap) át ismételtlen meghirdetik...”

ben például kimondta, hogy az ajánlattételre nyitva álló nyolc nap rendkívül rövid határidő. A Bank Burgenland esetben rendelkezésre álló hét hetet a Bizottság már elfogadhatónak minősítette.

A megfelelő információkhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása azt jelenti, hogy annyi információt kell az érdeklődők rendelkezésére bocsátani, amely alapján meg tudják ítélni a vállalkozás helyzetét, és ajánlatot tudnak tenni.

2. A Bizottság által egyedileg vizsgált esetek

Amennyiben a tagállam nem a fenti követelmények figyelembevételével bonyolítja le a privatizációs eljárást, nem zárható ki, hogy az eladási ár állami támogatást jelent a vevőnek, illetve a privatizált vállalkozásnak, ezért az intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak. Az ilyen esetekben a Bizottság egyedileg vizsgálja, hogy a Versenypolitikai jelentésben szereplő iránymutatástól való eltérés hatással volt-e a vételárra.

A XXIII. Versenypolitikai jelentés által felsorolt esetek

A Bizottság a Versenypolitikai jelentésben példalózó jelleggel megemlíti néhány eladási körülményt³⁴, melyek mindenképpen előzetes bejelentésre szorulnak:

- a) a vállalkozás az egyetlen érdeklődővel lefolytatott tárgyalást követően kerül eladásra,
- b) az eladást a vállalkozás adósságainak elengedése, részvénytőkévé alakítása, vagy feltőkésítése előzi meg, illetve
- c) az értékesítést olyan feltételekhez kötik, melyek magánbefektetők között nem szokásosak.

Az a) és c) pont az eljárás nyíltságának, illetve feltételmentességének hibájára utal, és megítélésére a fenti I. 2. pont a) és b) alpontjában leírtak az irányadóak. A b) pont a privatizálandó vállalkozásnak nyújtott esetleges támogatást foglalja magában, vagyis azt az esetet, amikor a privatizáció a vállalkozás szerkezetátalakításához kapcsolódik. A Bizottság rámutatott, hogy ezekben az esetekben a tőkejuttatás, illetve a

³⁴ XXIII. Versenypolitikai jelentés 403. pont .

privatizáció állami támogatási szempontú vizsgálatát külön-külön kell elvégezni.³⁵

Szakértői értékelésen alapuló privatizáció

A földértékesítési közlemény alapján a nyílt pályázat elmaradása ellenére sem minősül állami támogatásnak az eladás, amennyiben az egy független szakértő előzetes értékelésében megállapított áron történt.³⁶ A Bizottság „Centrale del Latte di Roma” esetben hozott határozata alapján úgy tűnt, hogy a nyílt eljárás és az előzetes szakértői vélemény egyenértékűsége a privatizációs eljárásra is alkalmazható elv, és bármelyik alapján megalapozható az intézkedés állami támogatástól való mentessége.³⁷ Az azóta meghozott határozatokban³⁸ azonban a Bizottság szigorúbb álláspontra helyezkedett és elutasította az egyes tagállamok azon érvelését, miszerint az előzetes szakértői vélemény alkalmazása miatt az intézkedés nem bejelentés köteles. A Bizottság ezen álláspontja azonban nem jelenti a szakértői vélemények haszontalanságát, hiszen annak megállapításakor, hogy az intézkedés ténylegesen állami támogatásnak minősül-e – nyílt versenyezettés hiányában – a Bizottság csak ezekre az értékelésekre tud támaszkodni.³⁹

II. A Bank Burgenland eset

A Bizottság 2005-ben jóváhagyta az osztrák állam által a Bank Burgenland (továbbiakban BB) részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatást.⁴⁰ A határozatban a BB hosszú távú életképessége megőrzése érdekében szerepelt, hogy Ausztria privatizálja a Burgenland tartomány

³⁵ 1999/508/EK sz. bizottsági határozat a Société Marseillaise de Crédit részére nyújtott állami támogatásról HL L 198/1., 1999.07.30. 6. o.

³⁶ HL C 209/3., 1997.07.10. II. 2. a) pont.

³⁷ Montag Christian  s Leibenath Christoph in Heidenhain 2003,   28. 15.  s azt követő pontok

³⁸ Bank Burgenland- eset ,v . 1. lábjegyzet 108.  s azt követő pontok, N 90/2008. sz.  gyben hozott bizottsági határozat HL C 216/13., 2008.08.23.

³⁹ Klasse Max: Privatisation; in *Heidenhain: European State Aid Law Handbook* (2010) 26   46. pont.

⁴⁰ Bizottsági határozat a Bank Burgenland részére nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról v . 1. lábjegyzet.

tulajdonában lévő bankot. Az eljárás tárgyát képező privatizációt két sikertelen kísérlet előzte meg.

A harmadik privatizációs próbálkozás lebonyolításával Ausztria a HSBC nemzetközi befektetési bankot bízta meg, amely a privatizációs kiírást a Wiener Zeitung Hivatalos Lapjában, illetve a Financial Times Europe angol nyelvű kiadványában jelentette meg. A potenciális vásárlóknak először is hivatalosan jelezniük kellett érdeklődésüket, melyre válaszul a HSBC egy eljárási levélben (Process Letter) adott tájékoztatást az eljárás további menetéről, felkérve őket egy indikatív, nem kötelező erejű vételi ajánlat megtételére. Az eljárási levél tartalmazta továbbá az ajánlatok értékelésére vonatkozó kritériumokat. Ezen kritériumok az eladási ár, a fizetés biztonsága, a BB önállóságának megőrzése és a BB további működése az Ausfallhaftung⁴¹ igénybevétele nélkül.

A kiírás következő lépcsőjében a due-diligence vizsgálatot követően 2006. február 6-ig kötelező érvényű ajánlatot kellett tenni.⁴² Kötelező érvényű ajánlatot a Grazer Wechselseitige Versicherung AG - GRAWE (100,3 millió euró) és egy ukrán osztrák konzorcium a SLAV (155 millió euró) tett. Velük a HSBC további tárgyalásokat folytatott az ajánlatokról. Az eljárás lezárásaként 2006. március 5-én Burgenland tartomány a HSBC írásbeli ajánlása és annak szóbeli kiegészítése alapján a GRAWE-t nyilvánította a kiírás győztesének.⁴³

⁴¹ A közjogi hitelintézetek számára törvényileg biztosított állami kezesség, melynek lényege, hogy a hitelintézetek fizetéseképtelensége vagy felszámolása esetén a kezes (állam, tartomány vagy önkormányzat) köteles belépni. A bankok hitelezői közvetlen igényvel léphetnek fel a kezessel szemben, amely azonban teljesítésre csak abban az esetben köteles, ha a bank vagyoni értékei nem elegendőek a hitelezők követeléseinek kielégítésére. Az Ausfallhaftung mind időben, mind az összeg tekintetében korlátlan volt. A Bizottság az E 8/03. számú ügyben hozott határozatában (HL C 175/8., 2003.07.24) jóváhagyta a támogatási intézkedést, azzal, hogy azt 2007. április 1-jéig el kell törölni. A 2003. április 2-án fennálló kötelezettségekre a kötelezettség azok esedékességéig érvényben marad, az ezt követően de 2007. április 1-jéig vállalt kötelezettségekre pedig akkor, ha azok 2017. szeptember 30-ig esedékessé válnak. További kitétel, hogy a bankok privatizációja esetén a privatizáció lezárását követő kötelezettségvállalásokra nem vonatkozik. A privatizációs eljárás idején az ily módon garantált ügyletek értéke meghaladta a 3 milliárd eurót.

⁴² A felhívásra 24 érdeklődő jelentkezett, de csak 14-en jelezték formálisan is érdeklődésüket, és közülük csak hárman tettek határidőben indikatív ajánlatot.

⁴³ Bank Burgenland- eset, vö. 1. lábjegyzet 28–35. pontok.

A SLAV panasszal élt a döntés ellen mind polgári bíróság, mind a Bizottság előtt. A Bizottság megvizsgálta az ajánlatok értékelésének feltételeit, illetve, hogy azok hatással voltak-e a ajánlatokban szereplő árakra. A határozat leszögezte, hogy az eladás feltételekhez kötése mindenképpen arra utal, hogy Ausztria a bank eladáskor nem az ár maximalizálására törekedett. A Bizottságnak azonban nem sikerült megállapítania, hogy a feltételek bizonyos érdekelteket távol tartottak volna az ajánlattételtől, illetve csökkentették volna az árat. Ennek következtében megállapításra került, hogy a nyílt eljárás során tett legmagasabb ajánlat a BB piaci árának minősül.⁴⁴

Ausztria ezt követően azzal érvelt, hogy a Bizottság korábban több esetben is alkalmazta kiegészítő jelleggel a földértékesítési közleményt privatizációs esetekben.⁴⁵ Így a „Centrale del Latte di Roma” esetnek megfelelően az ajánlattételi eljárás eredménye helyett alkalmazható a független szakértői véleményben meghatározott ár, és a Bizottság minden e fölötti vételárat piacinak kell elismerjen. Mivel a földértékesítési közlemény kimondja, hogy szakértői véleményt kizárólag ajánlattételi eljárás lefolytatásának hiányában lehet figyelembe venni,⁴⁶ ez az érvelés nem lehetett megalapozott. A Bizottság azonban határozatában nem ezt mondta ki, hanem egyenesen kizárta a földértékesítési közlemény analógiaként való alkalmazását.⁴⁷ A Bank Burgenland esetben hozott döntés tehát visszalépést jelent a korábbi joggyakorlathoz képest, ami leginkább azért sajnálatos, mert kedvezőtlen piaci körülmények között a független szakértői vélemény alkalmazása lehet a legpontosabb értékelési eszköz.⁴⁸

⁴⁴ Bank Burgenland -eset, vö. 1. lábjegyzet 141–143. pontok.

⁴⁵ „Centrale del Latte di Roma” esetben az intézkedés állami támogatás mentességének megállapításához elegendő volt az a tény, hogy a vételár meghaladta az ügylet lezárása előtt készített szakértői véleményben szereplő árat. (Vö. 9. lábjegyzet 90. pont.) A Gothaer Fahrzeugtechnik ügyben a Bizottság csak azt követően mondta ki az intézkedés állami támogatásnak minősülését, miután megállapította, hogy sem feltételmentes ajánlattételi eljárás kiírására, sem független szakértői vélemény elkészítésére nem került sor. 2002/896/EK bizottsági határozat a Gothaer Fahrzeugtechnik részére nyújtott állami támogatásról HL L 314/62., 2002.11.18. 30. és azt követő pontok.

⁴⁶ HL C 209/3., 1997.07.10. II. 2. a) pont.

⁴⁷ Bank Burgenland- eset, vö. 1. lábjegyzet 109. pont.

⁴⁸ Jaeger Thomas, „*Neue Parameter für Privatisierungen?*” EuZW 2008/22. 687.

A piaci árat kínáló vevő ajánlatának elutasítását Ausztria a továbbiakban azzal indokolta, hogy ez esetben nem a legmagasabb ajánlat minősült a legjobbnak. Egyrészt megkérdőjelezték a SLAV-val megkötendő tranzakció biztonságát arra hivatkozva, hogy az ukrán többségű konzorcium nem kapott volna működési engedélyt az osztrák Pénzügyi Felügyeletről. Mivel az eljárás során Ausztria nem tudta bizonyítani, hogy a SLAV nem kapta volna meg a szükséges engedélyt, a Bizottság nem fogadta el ezt az érvet. Másrészt Ausztria kifejtette, hogy a SLAV-nak történő eladás – tekintetbe véve az Ausfallhaftung esetleges igénybevételét – pénzügyi szempontból sokkal kockázatosabb lett volna.⁴⁹ A Bizottság véleménye szerint azonban ez az érv elutasítandó, mivel – mint ahogyan az a cikk első felében részletesen bemutatásra került – az ár meghatározásakor csak a magánpiaci befektető által is figyelembe vett árcsökkenő tételek tarthatnak számot figyelemre.⁵⁰ Az Európai Bíróság Hytasa -ügyben⁵¹ hozott ítéletére való hivatkozással a Bizottság kifejtette, hogy el kell különíteni egymástól az állam tulajdonosi funkcióját, a közhatalmat gyakorló funkciójától. A Bizottság azonban nem vette figyelembe Ausztria alkotmányos berendezkedését, vagyis azt, hogy az Ausfallhaftungot egy szövetségi törvény írja elő a tartomány mint tulajdonos számára. Ennek fényében tökéletesen ellentétes lenne a magánbefektetői szemlélettel, ha a tartomány a BB eladása során nem törekedhetne a szövetség mint közhatalom által rárótt teher minimalizálására. Alapvető tétel, hogy mind a magánpiaci eladó, mind a magánpiaci vevő figyelembe vesznek minden olyan jogszabály által előírt kötelezettséget, amelyek az eladás után is hatnak, ezért ugyan-

⁴⁹ Az eljárás során Ausztria benyújtott egy, az Ausfallhaftung tőkepiaci árazásáról szóló tanulmányt, illetve az alapján a Morgan Stanley által elvégzett részletes vizsgálatról szóló tanulmányt. Az elemzés kiindulópontja az a feltevés volt, hogy Burgenland tartomány a tőkepiacon az Ausfallhaftung-kockázattal szemben egy kötvénykockázati csereügylet (credit-default-swap) által biztosíthatná magát. Ausztria egy ilyen biztosítás költségeit a BB GRAWE részére történő eladása esetében 51,3–64,1 millió euróra és a BB SLAV részére történő eladása esetében 521,6 millió euróra becsülte. Habár a Morgan Stanley becslései alacsonyabbak voltak (2006. május 12-én 354 millió euró), azonban az eredmények Ausztriát igazolták. Vö. 1. lábjegyzet 97. pont.

⁵⁰ Bank Burgenland -eset, vö. 1. lábjegyzet 134. és azt követő pontok.

⁵¹ C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. egyesített ügyek, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I–4103.].

ezen magatartás megtiltása a közszféra szereplőjének a magántulajdon és a köztulajdon megkülönböztetését és ezzel az uniós jog megsértését jelentené.⁵²

A Bizottság az ügy vizsgálatát és a fenti érvrendszer elutasítását követően megállapította, hogy a GRAWE-nak jogellenesen nyújtott állami támogatás összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, melyet vissza kell téríttetni.⁵³ A visszatéríttetendő támogatás pontos mértékét a Bizottság nem határozta meg, csak leszögezte, hogy azt úgy kell végrehajtani, hogy a támogatás által nyújtott előny megszűnjön. Az előny kiszámításának alapja a két ajánlat közötti különbség (54,7 millió euró), azonban a határozat értelmében figyelembe kell venni bizonyos korrekciós tényezőket, mivel az ajánlatokban szereplő mellékfeltételek miatt azon teljességükben nem voltak összehasonlíthatóak.⁵⁴

III. Összegzés

A Bizottság Bank Burgenland -ügyben hozott határozatának jelentősége abban áll, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlathoz képest restriktív megközelítést alkalmazott, ezért a határozat több ponton ellentmond a korábbi joggyakorlatnak, és számos kérdést vet fel a jövőre nézve.

Nem egyértelmű, hogy a jövőben milyen mértékben lesz alkalmazható analógiaként a földértékesítési közlemény, illetve milyen mértékben érvényesíthetőek mérlegen kívüli kötelezettségek a piaci ár meghatározása során.

Mind Burgenland tartomány, valamint Ausztria, mind a GRAWE megtámadta a határozatot⁵⁵, így a Törvényszék is véleményt nyilváníthat a kérdésben. Ez azonban az eljárás hossza miatt belátható időn belül nem történik meg. Az egyetlen rövid távon is hatékony megoldás a jogalkotás, azaz egy bizottsági iránymutatás megalkotása lenne, amely átfogóan (újra) szabályozná a piaci magánbefektető elvének alkalmazást, valamint a földterületek értékesítése, illetve a privatizáció kérdéskörét. Ez kiszámíthatóbbá tenné a bizottsági megközelítést, és behatárolná a

⁵² Jaeger, Thomas: Neue Parameter für Privatisierungen? EuZW 22/2008. 688. o.

⁵³ Bank Burgenland -eset, vö.1. lábjegyzet 1–2. cikk.

⁵⁴ Bank Burgenland -eset, vö.:1. lábjegyzet 165–174. pontok.

⁵⁵ T-268/08., T-281/08. és T-282/08. sz ügyek.

Bizottság mozgásterét is. Ha a Bizottság ezt nem tenné meg, és „csak” egy újabb egyedi ügyben hozott határozatával próbálná egyértelművé tenni a gyakorlatát, az tovább bonyolítaná a helyzetet, mivel az a határozat megint csak az adott ügy egyedi körülményeire vonatkozóan lenne értelmezhető, és nem mondaná ki egyértelműen, hogy a korábbi gyakorlatra nem lehet hivatkozni.

