Állami támogatások joga

24 (2015/4.)

A Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája

MINISZTERELNÖKSÉG
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
Versenyjogi Kutatóközpont

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Szilágyi Pál
Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont
PPKE JÁK
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.
Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289
www.versenyjog.com
E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)

Miniszterelnökség
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1077 Budapest Wesselényi utca 20–22.
http://tvi.kormany.hu

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK:

MondAt Kft.
www.mondat.hu

TARTALOM

POTVORSZKI Gábor
Állami támogatások ex-post értékelése 3

STAVICZKY Péter
Kötelezettség a nemzeti bíróságokon – a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának joghatása 31

STAVICZKY Péter
Infrastruktúrahasználat és állami támogatás – a köd még nem szállt fel 45

STAVICZKY Péter
Kapacitásmechanizmusok – az Európai Bizottság első állami támogatási célú ágazati vizsgálata 55

Állami Támogatások Joga
24 (2015/4) 3–30.

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK EX-POST ÉRTÉKELÉSE

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: állami támogatás, támogatási program, ex post hatásértékelés, módszertani útmutató, értékelési terv

2014. május 28-án jelent meg és július 1-jétől hatályos az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: Bizottság) a 2014–2020 közötti programozási időszakban a támogatási programok ex-post hatásértékelésére vonatkozó módszertani útmutatója[1] (a továbbiakban: útmutató). Az utólagos hatásértékelés létező gyakorlat az uniós források[2] felhaszná-

---

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

1 Common methodology for State aid evaluation. Commission Staff Working Document 2014. p. 43. Az útmutató elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

2 Ld. a kohéziós Alap, a Strukturális és Beruházási Alapok, mint az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap vagy az Európai Vidékfejlesztési Alap forrásainak felhasználása esetében a bizottsági útmutatók és alkalmazandó rendeletek alapján ex-ante, on-going és ex-post értékelést kell elvégezni. A Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásfelhasználására ld. részletesen a DG REGIO honlapján: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/#1
Guidance document on monitoring and evaluation: Concepts and recommendations. European Cohesion Fund, European Regional Development Fund. The programming period 2014-2020. DG Regional and Urban Policy, March 2014. p. 44. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
Outcome indicators and targets. Methodological note produced for DG Regional Policy by the High Level Group led by F. BARCA and P. MCCANN. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/performance_en.htm
Az Európai Szociális Alap forrásfelhasználására ld. Design and commissioning of counterfactual impact evaluation – A practical Guidance for ESF Managing Authorities. European Commission DG EMPL, 2013. p. 104. ISBN 978-92-79-28238-6. Elérhető: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10805&langId=en

lásának, azok eredményességének mérésére, az állami támogatások modernizációjának égisze alatt az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások terén azonban új elemnek számít, és a 2014–2020 közötti időszakban kötelezően alkalmazandó az egyes támogatási programokra. Az értékelés bevezetésének célja kettős: egyrészt azon támogatási programok esetében, amelyek a belső piac, a kereskedelem és verseny szempontjából szignifikánsan a leginkább torzító hatással lehetnek, értékelési tervet kell benyújtani, melyben – egyebek mellett – a közvetlen és közvetett célkitűzések elérését és annak mértékét, a támogatásnak tulajdonítható pozitív és negatív hatásokat kell vizsgálni, másrészt a Bizottság arra készteti a tagállamokat, hogy a hazai és uniós források még hatékonyabban kerüljenek felhasználásra, ezáltal azon programok esetében, amelyek az ún. 'good aid' (a tagállami legjobb gyakorlatok) terjesztését szolgálják, a tényellentétes hatásvizsgálat alapján biztosítani a lehetőséget a program folytathatóságára. Az értékelés követelménye alá eső támogatási programok[3] szempontjából három szint döntő fontosságú: i. hat hónapon túl csak akkor lesznek működtethetők, ha a Bizottság jóváhagyja az értékelési tervet; ii. a hatásértékelésről szóló végső jelentésben tudni kell bizonyítani azt, hogy a támogatásnak pozitív – vagy kevésbé negatív – szignifikáns hatása van az eredményváltozóra a kontrollcsoporthoz képest; iii. a 2020 utáni tervezési-programozási időszak egyes támogatási programjai a 2014–2020 között futó programok értékeléseinek függvényei. Az ex-post értékelési követelményért 'cserébe' a Bizottság kiszélesítette azokat a támogatási kategóriákat, amelyek csoportmentesség alapján nyújthatók. Jelen cikk az útmutató legfőbb elemeit és az alkalmazhatóságával szemben felmerülő kérdéseket veszi sorba.

Az Alapok forrásfelhasználásának szociogazdasági hatásairól ld.: EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development. Evaluation guide. DG Regional and Urban Policy, September 2013. p. 119. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf
EVALSED Sourcebook: Methods and techniques. DG Regional and Urban Policy, p. 165. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

3 Ld. részletesen 3. és 5. pontok.

1. Előzmények

Az Európai Bizottság 2012. május 8-án kiadott közleményében[4] fejtette ki azon szándékát, hogy 2014. január 1-jéig megreformálja az állami támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó másodlagos joganyagot (State Aid Modernisation). A reform fő céljai a gazdasági növekedés elősegítése, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, valamint a Bizottság munkaterhének csökkentése annak érdekében, hogy lehetősége legyen a fontosabb ügyekre koncentrálni. A modernizáció keretében a Bizottság célja, hogy egységes elvek és megközelítés alapján konzisztens állami támogatási joganyagot teremtsen. Mivel a létező szabályok az állami támogatások modernizációja jegyében kerülnek felülvizsgálatra, az értékelés követelménye fokozatosan kerül beépítésre az állami támogatási joganyagba, így pl. a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás[5] és a szélessávú hálózatok támogatásáról szóló új iránymutatás[6] már tartalmazza. A kezdeményezés részét képezi a Bizottság átfogó, az állami kiadások rendszeresebb és magas minőségű értékelés bevezetéséről szóló erőfeszítésének. Például a Kohéziós, a Strukturális vagy a Szociális Alapból (a továbbiakban: Alapok) nyújtott támogatások esetében részletes hatásértékelési követelményeknek kell megfelelni – a támogatás révén a célok elérésre kerültek-e, és hatékonyan-e – a 2014-től induló új programozási időszakban. A Bizottság először 2013. április 12-én kiadott munkadokumentumában[7] ismertette a támogatási programok hatásértékelésének fő célkitűzéseit, szükségességét, a lehetséges módszertanokat, továbbá kérdéseket intézett a tagállamok felé a jelenlegi hatásértékelési gyakorlatuk és tapasztalataik jobb megismerése és azok figyelembevétele

---

4 Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri =COM:2012:0209:FIN:HU:PDF

5 Iránymutatás a 2014–2020-as időszakra vonatkozó regionális állami támogatásokról. [2013] HL C 209., 2013. 07. 23., 1. o. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:HU:PDF

6 Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról. 2013/C 25/01., 2013. 01. 26. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:HU:PDF

7 A dokumentum hivatkozik a 2012. novemberi ECOFIN tanácsi következtetésekre, melyben a támogatási intézkedések hatásértékelését, mint követendő célt is megfogalmazták.

céljából az értékelési útmutató kialakítása során. Ezt követően 2013 júliusában, majd novemberében jelent meg a részletes módszertani útmutató tervezete[8] az állami támogatások ex-post értékeléséről, végül 2014. május 28-án a hivatalos munkadokumentum, ezt követően pedig az értékelési terv bejelentéséhez szükséges formanyomtatvány tervezete.[9]

2. Az értékelés szükségessége és célja

2.1. Az értékelés szükségessége

Az állami támogatások vizsgálatának jelenlegi rendszerében a támogatási programok – illetve valamennyi támogatási intézkedés – állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét ex-ante kell vizsgálni előre meghatározott kritériumok alapján azzal a feltételezéssel, hogy a támogatásnak pozitív hatása van, ex-post nem. Az ex-post értékelés az állami támogatások vizsgálatának eszköztárát bővíti, alapelve „achieve more with less", azaz a hatékonyabb forrásfelhasználás elősegítése, figyelembe véve a költségvetési és pénzügyi korlátokat. Az állami támogatások értékeléséről szóló bizottsági közlemény[10] szerint, amit mérni nem tudunk, azt fejleszteni sem, jelezve ezzel az értékelés

---

8 Evaluation in the field of State Aid. Draft Methodological Guidance Paper. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_modernisation/draft_guidance_paper_en.pdf

9 A formanyomtatvány (2014. októberi állapot szerint) ideiglenes és nem kötelező jellegű, tekintettel arra, hogy a végleges verzió a végrehajtási rendelet felülvizsgálatának részeként kerül elfogadásra. A formanyomtatvány elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/sis_evaluation_plan_en.doc
Megjegyzendő, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap keretében nyújtott támogatások forrásfelhasználásának hatásértékelése keretében a benyújtandó értékelési tervről külön útmutató rendelkezik elősegítve ezáltal az irányító hatóságok által benyújtandó tervek egységes szabályok mentén történő kezelését, egyúttal útmutatást is ad: Guidance document on evaluation plans: Terms of reference for impact evaluations. Guidance on quality management of extrernal evaluations. The programmind period 2014–2020. DG Regional and Urban Policy, February 2015. p. 26. Az útmutató elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf

10 You can' improve what you can't measure: State aid evaluation. Competition policy brief, Issue 7 June 2014. A közlemény elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/007_en.pdf

szükségességét az állami támogatások kontrolljának eggyel magasabb szintjéhez érve (2.0). A számok is a hatékonyságjavulás irányába történő elmozdulást támasztják alá: az állami támogatásokra[11] fordított kiadás csökkenő trendet mutat az EU-27-ben, 2007-2012 között a GDP 0,67%-áról 0,52%-ra[12] csökkent. Minden bizonnyal ennek a trendnek a folytatását vetíti előre a Bizottság az értékelés bevezetésével. Meg kell jegyezni, hogy az utólagos értékelés célját tekintve különbözik, és elkülönül a Bizottság által jelenleg is alkalmazott monitoringtól és éves jelentéstől, ami tulajdonképpen a támogatás on-going[13] vizsgálatának felel meg. Ahogy a Bizottság fogalmaz: az ex-post értékeléssel zárul az állami támogatások vizsgálatának köre, azaz a jóváhagyott értékelési tervben ex-ante meghatározott feltételezések, célkitűzések az értékelés eredményének függvényében ex-post visszacsatolhatók lesznek. Fontos, hogy az ex-post értékelés nem arra utal, hogy a támogatási program lejárta után kell csak elvégezni, sokkal inkább on-going folyamat, azaz a program időtartama alatt kell elkezdeni és legkésőbb a program lejártát megelőző hat hónappal kell benyújtani.

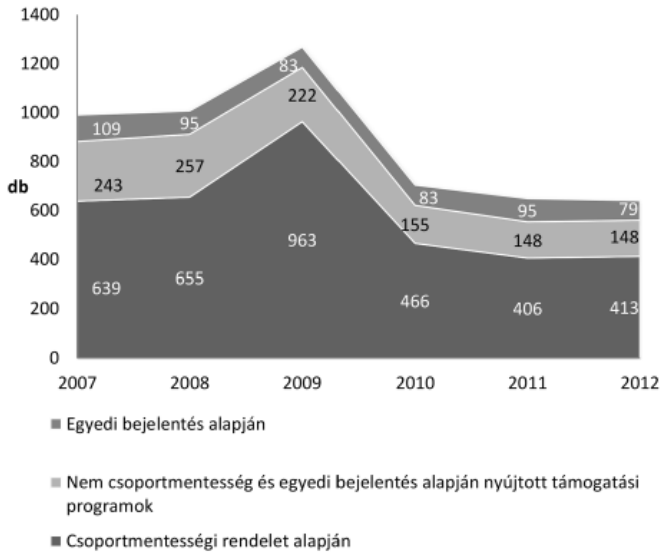
---

11 A horizontális és ágazati, valamint specifikus célokra nyújtott támogatások összege, leszámítva a vasúti ágazatban és a pénzügyi-gazdasági válsággal összefüggő támogatások nyújtását a pénzügyi szektorban.

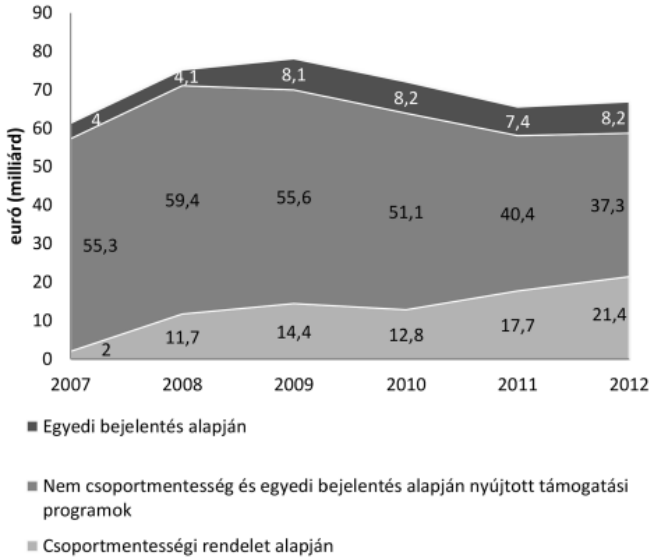
12 2012-ben 67,2 milliárd eurót tett ki a támogatásokra fordított összeg.

13 On-going értékelések a végrehajtás időszak alatt készülnek és a döntéshozóknak egy-egy beavatkozás eredményességéről szolgáltatnak információkat, melynek révén lehetőség van a programvégrehajtás közben is beavatkozni, amennyiben egy-egy beavatkozás nem éri el az elvárt eredményeket, hatásokat. A Kohéziós Politikán belül a támogatást nyújtók rendszeresen végeznek tényellentétes értékelést.

1. diagram: Az egyes támogatási intézkedések száma támogatási intézkedésenként az EU-27-ben (Forrás: DG COMP alapján saját szerk.)



2. diagram: Az egyes támogatási intézkedések összege támogatási intézkedésenként az EU-27-ben (Forrás: DG COMP alapján saját szerk.)



A 2013. áprilisi munkadokumentum deklarálta, hogy az értékelés a csoportmentességi rendelet alapján a küszöbértéket meghaladó programok mellett azon támogatási programok esetében akut, amelyek nem

csoportmentesség alapján kerülnek bejelentésre. Ezek a programok a csökkenő trend ellenére összegszerűen a legjelentősebb súlyt jelentik valamennyi támogatási intézkedés növekvő trendjéhez viszonyítva is.

Az állami támogatások utólagos értékelésének szükségességével foglalkozik és hangsúlyozza az Európai Számvevőszék 2011-es külön jelentésében[14] is, melyben azt vizsgálták, hogy a Bizottság hatékonyan jár-e el az állami támogatások ellenőrzése során. Ugyanis a 2011/12. évi bizottsági monitoring során jelentős számú támogatási program esetében tárult fel hiányosság, állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségi probléma, kérdés. A számvevőszéki audit során azokat a 2008–2010 közötti eseteket vették górcső alá, melyek ellenőrzése kizárólagos bizottsági kompetenciába, hatáskörbe tartozik. Egyik legfőbb és egyben legégetőbb megállapítása az volt, hogy a Bizottság nem vizsgálja átfogóan az állami támogatások hatását. A Számvevőszék számos javaslatot[15] fogalmazott meg és ajánlott a Bizottság figyelmébe, többek között azt, hogy az állami támogatások kontrollja során rendszeres legyen az utólagos hatásértékelés. Vélhetően a számvevőszéki megállapítások is abba az irányba orientálták és késztették a Bizottságot, hogy az állami támogatási modernizációs folyamatba illeszkedjen az ex-post hatásértékelés követelménye.

2.2. Az értékelés célja

Az értékelés arra keresi a választ, hogy a támogatásnak valóban volt-e ösztönző hatása, azaz megváltoztatta-e a kedvezményezett magatartását és az a támogatásnak tulajdonítható-e, a hatások szignifikánsan különböztek-e a kedvezményezettek között, a program tovagyűrűző hatásokhoz vezetett-e, hozzájárult-e a program célkitűzéseihez, és hogy a legmegfelelőbb támogatási eszköz volt-e? Az értékelés eredményeként

---

14 ECA issues special report No 15/2011 on whether the Commission's procedures ensure effective management of state aid control. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-48_en.htm?locale=en

15 Az ajánlások a Bizottság eljárásának és a hatékonyság javításának irányában az erőforrások allokációjának felülvizsgálatára, az ügymenet átláthatóságának növelésére és az eljárási idő csökkentésére, a munkaidő-nyilvántartási rendszer és vezetői jelentések továbbfejlesztésére terjedtek ki.

hatékonyabb és kevésbé torzító támogatási programokat lehet majd tervezni. Az állami támogatások utólagos értékelésének céljai:

- annak vizsgálata, hogy a támogatási program eredeti céljai, azaz a pozitív hatások teljesültek-e, és ha igen, milyen mértékben:
  - közvetlen cél elérése (pl. a támogatás révén több beruházás valósult meg);
  - közvetett cél teljesülése (pl. a támogatás pozitív spillover hatással volt más vállalkozásokra, vagy épp ellenkezőleg, a versenytársak beruházásainak csökkenéséhez vezetett);
- közvetett negatív hatások vizsgálata, különös tekintettel a nagy költségvetésű támogatási programok kereskedelemre és versenyre ható potenciális aggregát hatása.

A támogatási program akkor lesz eredményes, ha a pozitív hatások kiegyenlítik a versenyt és kereskedelmet negatívan befolyásoló hatásokat.

3. Hatály

Az állami támogatási modernizáció jegyében a regionális állami támogatás iránymutatás és a szélessávú hálózatok támogatásáról szóló új iránymutatás mellett a 2014–2020 közötti programozási időszakban a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelete[16] (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) alapján bevezetett azon támogatási programok esetében követelmény az értékelés elvégzése, ahol az éves költségvetés meghaladja a 150 millió eurót.[17] A program hatálybalépésétől számított 20

[16] [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 78. o. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN

[17] Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján e rendelet nem alkalmazható a rendelet III. fejezetének 1. szakasza (a 15. cikk kivételével), 2., 3., 4., 7. szakasza (a 44. cikk kivételével) és 10. szakasza szerinti azon támogatási programok, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghaladja a 150 millió EUR-t, a hatálybalépésüket követő hat hónaptól. A Bizottság – miután a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül megvizsgálta a vonatkozó értékelési tervet – határozhat úgy, hogy e rendelet hosszabb időszakra továbbra is alkalmazandó e támogatási programok bármelyikére.

munkanapon belül értékelési tervet kell küldeni az Európai Bizottság felé. Ezek a programok – az első hat hónapon túl – csak akkor működtethetők, ha az értékelési tervet a Bizottság jóváhagyta. A Bizottság szerint ugyanakkor a hat hónapos limit nem eredményezheti egy támogatási program mesterséges darabolását azáltal, hogy a hatálybalépéstől számított hat hónapon belül nem haladja meg az éves költségvetés alapján a küszöbértéket, akkor újból bejelentésre kerülhet. Az útmutató nem rendelkezik sem erről, sem arról, hogy az ilyen eset szankcionálható-e, és ha igen milyen módon. Azok a programok pedig, amelyek értékelési követelmény alá esnek, tulajdonképpen kikerülnek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alól. Kivételes esetben határozhat úgy a Bizottság, hogy nincs szükség az értékelésre, de ez nem jelenti azt, hogy az értékelési tervet nem kell benyújtani.[18] Az általános

[18] Az általános csoportmentességi rendelet preambulumának (8) bekezdése szerint: „Tekintettel arra, hogy a nagy programok jelentősebb hatást gyakorolhatnak a kereskedelemre és a versenyre elvileg az állami támogatásokra vonatkozó értékelés tárgyává kell tenni azon támogatási programokat, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghalad egy abszolút értéken alapuló határértéket. Az értékelés céljául annak ellenőrzését kell kitűzni, hogy teljesültek-e a program összeegyeztethetőségét megalapozó feltételezések és feltételek, hatékony volt-e a támogatási intézkedés az általános és konkrét célkitűzések alapján, valamint jelezni kell, hogy milyen hatást gyakorolt az intézkedés a versenyre és a kereskedelemre. Az egyenlő bánásmód biztosítása érdekében az állami támogatásokra vonatkozó értékelést a Bizottság által jóváhagyott értékelési terv alapján kell lefolytatni. Noha egy ilyen tervet általában a program kialakításának idején kell összeállítani és a program hatálybalépése előtt időben el kell fogadni, ez nem minden esetben lehetséges. Ezért annak érdekében, hogy a programok hatálybalépése ne szenvedjen késedelmet, e rendelet legfeljebb hat hónapos időszakra alkalmazandó lesz az ilyen programokra. A Bizottság az értékelési terv jóváhagyása esetén ezen időszak meghosszabbításáról határozhat. Ennek érdekében az értékelési tervet a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül be kell jelenteni a Bizottságnak. A Bizottság kivételesen úgy is határozhat, hogy az ügy sajátosságai miatt nincs szükség értékelésre. A tagállamoknak indokolatlan késedelem nélkül a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk az értékelési terv vizsgálatának lefolytatásához szükséges információkat, és a Bizottságnak be kell kérnie mindazokat a további információkat, amelyek lehetővé teszik a tagállam számára, hogy pótolja a Bizottság határozatának meghozatalához hiányzó elemeket. E folyamat újszerűségére tekintettel a Bizottság külön dokumentumban részletes útmutatót nyújt majd az értékelési terv jóváhagyására vonatkozó hathónapos időszak alatt alkalmazandó eljárásról, valamint megadja azokat a vonatkozó mintadokumentumokat, amelyek alapján az értékelési tervet be kell nyújtani. Az értékelés tárgyát képező programok módosításait – kivéve azokat a módosításokat, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási program e rendelet értelmében vett összeegyeztethetőségét vagy nem befolyásolhatják jelentősen

csoportmentességi rendelet szerint ugyanakkor a Bizottság kizárólagos kompetenciája annak eldöntése, hogy hat hónapon túl is működtethetők legyenek a programok azáltal, hogy a rendeletet „hosszabb ideig" lehet alkalmazni. Hogy ez mennyit jelent, a rendelet nem definiálja, feltehetően ad hoc módon, az egyes támogatási programokra végzett és benyújtott értékelési terv alapján fog történni. Mindazonáltal a csoportmentességben részesített új támogatási kategóriák mentesülnek az értékelési kötelezettség alól, összeghatártól függetlenül:

- képzési támogatás;
- természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására nyújtott támogatás;
- kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás;
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás.

Az Alapokból társfinanszírozott támogatási intézkedések a releváns rendeletben meghatározott értékelési követelmények hatálya alá tartoznak, így ezen támogatások vizsgálata esetében a tagállamoknak – a Bizottság céljának megfelelően – nem kell duplán elvégezni az értékelést, az Alapok felhasználására vonatkozó útmutatók alapján elvégzett monitoring és értékelés ugyan kiváltható az állami támogatásokra vonatkozó útmutató alapján végzett értékeléssel, de fordítva nem. Az Alapokból nyújtott forrásfelhasználásra vonatkozóan a hatásértékelés azonban hangsúlyosabban jelenik meg a 2014–2020 közötti időszakban a korábbiakhoz képest.

4. Értékelési terv

Az értékelés részeként értékelési tervet kell készíteni, amit a Bizottságnak kell bejelenteni az ahhoz szükséges kiegészítő információszol-

a jóváhagyott értékelési terv tartalmát – az értékelés eredményét figyelembe véve kell megvizsgálni és ki kell zárni e rendelet hatálya alól. Az olyan módosítások, amelyek tisztán formai jellegű módosítások, adminisztratív jellegű módosítások vagy az uniós társfinanszírozott intézkedések keretében elvégzett módosítások, elvben nem tekintendők úgy, mint amelyek jelentősen befolyásolják a jóváhagyott értékelési terv tartalmát."

gáltató formanyomtatványon keresztül. Az értékelési tervnek az alábbi minimális tartalommal kell rendelkeznie:

- Támogatási program célkitűzései;
- Értékelési kérdések, az értékelés hatálya;
- Eredményindikátorok;
- Módszertan;
- Adatgyűjtés;
- Időtartam;
- Értékelést végző szerv;
- Nyilvánosságra hozatal.

4.1. Támogatási program célkitűzései

Első lépésben a támogatási program beavatkozási logikáját kell meghatározni a program által kezelendő problémák és szükségletek, a célcsoportok, általános és konkrét célkitűzések és a várható hatás megadásával. Az exogén tényezőkkel kapcsolatos feltételezéseket is figyelembe kell venni.

4.2. Értékelési kérdések, az értékelés hatálya

A támogatási program ex-post hatásának értékelésére vonatkozóan a mérhetőséget kvantitatívan alátámasztható ex-ante kérdéseket kell feltenni az alábbi szinteken:

- Közvetlen hatás a kedvezményezettre:
    - A támogatásnak volt-e szignifikáns hatása a kedvezményezett magatartására, azaz ösztönző hatása (a támogatás hatására változott meg a magatartása)?
    - A kedvezményezett környezetére volt-e hatása a támogatásnak? Pl. változott-e a kedvezményezett piaci pozíciója vagy nemfizetési kockázata?
    - A várható hatásra milyen mértékben volt hatással a támogatás?
    - A támogatásnak különböző hatása volt a kedvezményezettek körében? Pl. méret, székhely vagy ágazat szerint.

- Közvetett hatás:
  - A programnak volt-e spillover hatása más vállalat tevékenységére és/vagy más földrajzi régióban, illetve fordítva: kiszorította a versenytársakat és/vagy a szomszédos térségekből elvonzotta a beruházásokat?
  - A program hozzájárult a releváns politikai célkitűzések megvalósulásához?
  - Mérhetők a program aggregát hatásai a kereskedelemre és versenyre?
- Arányossága és megfelelőség:
  - A kezelni kívánt problémával arányos a program? Ugyanaz a hatás elérhető lett volna kevesebb támogatással vagy más támogatási eszközzel? Pl. vissza nem térítendő támogatás helyett visszatérítendő alkalmazásával.
  - A leghatékonyabb támogatási eszköz került alkalmazásra? Más támogatási eszközök vagy beavatkozási formák megfelelőbbek lettek volna a programban kitűzött célok eléréséhez?

Az értékelési módszerek nagy része a közvetlen hatások mérésére szorítkozik. Az állami támogatások ex-post értékelése ezen túlmegy azáltal, hogy kísérletet tesz a közvetett és arányossági/megfelelőségi kérdések mérhetőségének megválaszolására a közvetlen hatásokból nyert információkra, eredményekre építkezve, ami egyfelől örvendetes, másfelől viszont pont emiatt a közvetlen hatásokkal ellentétben várhatóan különböző és kevésbé egzakt módon mérhető, becsülhető eredményekhez vezethet az értékelés, lévén, hogy a szakirodalomban is képlékeny területről van szó.

4.3. Eredményindikátorok

A közvetlen és közvetett hatások – beleértve a kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatásokat is – mérésére eredményindikátorokat kell meghatározni. Az indikátorok megválasztása az adott támogatási programban meghatározott célok függvénye, de indokolni kell a választást.

4.4. Módszertan

Az útmutató azokat a minimum módszertani követelményeket tartalmazza, melyek a minőségi és összehasonlítható értékelések elvégzéséhez szükségesek. Az ex-post értékelésnek kvantitatívnak kell lennie, kvalitatív módszerek kiegészítő eszközként használhatók csak fel. Az alkalmazott módszertant illetően az értékelés bevezetésével a Bizottság túlmutat a korábbi gyakorlaton: mélyebb szinten kell az elemzést elvégezni, az egyszerűbb statisztikai módszerekkel ellentétben az ökonometriai modellek alkalmazását helyezi előtérbe. Az ökonometriai elemzés eredményét tényellentétes vizsgálat alá kell vetni, azaz a támogatásnak a támogatott vállalkozásokra (kezelt csoport) való kauzális (más, a megfigyelt eredményváltozóra hatással lévő változóktól torzítatlan) hatását kell tudni kimutatni a hasonló iparágban tevékenykedő nem támogatott vállalkozások egy, a vele leginkább összehasonlítható kontrollcsoportjával, azaz egy nem kezelt csoporttal szemben. Az okokozati hatás a támogatás és támogatás nélküli eredmény különbsége. A támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között szignifikáns[19] okokozati kapcsolatnak kell fennállnia. A tényellentétes hatásvizsgálat elvégzéséhez a megfelelő számban és minőségben rendelkezésre álló exogén[20] kontrollcsoport kulcsfontosságú. Ennek hiányában nem vé-

---

19 Az útmutató különbséget tesz statisztikai és gazdasági szignifikancia között, utóbbit részesítve előnyben, mivel az a becsült hatások nagyságát más releváns paraméterekkel hasonlítja össze gazdaságelméleti alapokon, a gazdasági értelemben vett szignifikancia szint előfeltételezi a statisztikai szignifikancia szintet.

20 Exogenitásra példa: ha a kontrollcsoportot alkotó vállalkozások olyan régióban találhatók, ahol nem jogosultak támogatásra, maga a kizáró körülmény jelenti az exogenitást, feltéve hogy a nem jogosultság nincs befolyással gazdasági teljesítményükre. Így a kvázi nem jogosultság nem valószínű, hogy meg nem figyelt változók miatt következik be, amelyek befolyással vannak az eredményre, de így sem állapítható meg teljes mértékben az exogenitás. Pl. az eltérő regionális specifikumok, gazdasági teljesítmények, tényezőellátottság miatt, stb. amelyek befolyásolják a vállalkozások mindenkori outputját. Ezt némileg ki lehet küszöbölni a tripla diff-in-diff módszerrel: ha egy támogatási program a kkv szektort célozza meg egy támogatott régióban, akkor az exogenitás miatt a kontrollcsoport 1. az ugyanabban a régióban lévő nem kkv-k, 2. a szomszédos régióban lévő kkv-k lehetnek. Mind a kettő kontrollcsoport esetén külön-külön nagy valószínűséggel torzított eredményekre jutnánk, de a tripla diff-in-diff módszerrel először az adott régió kkv eredményeinek különbségét vesszük a nem kkv-khoz képest, utána pedig a szomszédos régió kkv-k eredményeire vesszük a különbségét. A kettő alapján számolt különbség

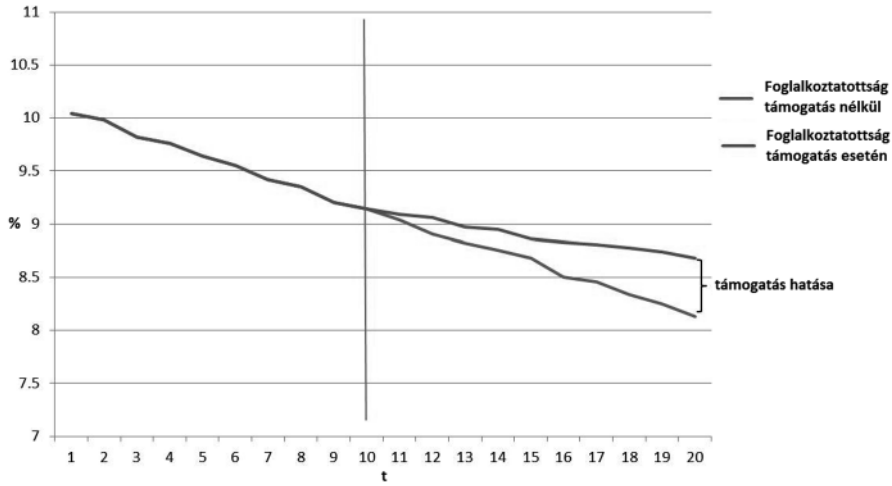
gezhető el, vagy nem megfelelő kontrollcsoport esetén nem fog szignifikáns eredményre vezetni a tényellentétes hatásvizsgálat.

A relatív tényezőellátottság mellett a kezelt és a támogatásban nem részesülő kontrollcsoportot képező nem kezelt csoport vállalkozásai eltérő piaci (helyi kereslet, kínálat, alacsonyabb termelékenységi szint) feltételeknek[21] lehetnek kitéve, vagy korlátozott a hozzáférésük a hitelpiacokhoz, amelyek hatással lehetnek tevékenységükre, teljesítményükre a támogatástól függetlenül. Ezért figyelembe kell venni a két csoport különbözőségeit, a megfigyelhető és meg nem figyelhető változókat is. Az exogén, a vállalkozások teljesítményétől független, de arra hatással levő tényezők mellett fontos az iparági trendek vizsgálata is. Ha a kedvezményezett vállalkozásban csökken a létszám, jelentheti azt, hogy a támogatásnak van pozitív hatása. Pl. hanyatló piacon, ha minden vállalkozás amellett dönt, hogy csökkenti munkavállalói létszámát, a támogatásban részesült vállalkozás kisebb mértékben csökkentheti, mintha nem kapott volna támogatást. A 3. diagram a kedvezményezett vállalkozások átlagos foglalkoztatottsági szintjének változását mutatja: támogatás hiányában nagyobb mértékben csökkent volna a foglalkoztatottak száma, így a támogatás hatása a támogatás nélküli és támogatott helyzet különbsége, a támogatás után a trendfüggvény kevésbé negatív meredekségű.

révén kiküszöbölhető a támogatott régióban a kkv-k és nem kkv-k eredményei közötti különbség. Így szisztematikusan felépíthető egy szintetikus kontrollcsoport azáltal, ha néhány szomszédos régió kkv-ire és az adott régió nem kkv szektorára ugyanezt elvégezzük.

21 Pl. regionális beruházási támogatás egy olyan régióban, ahol a piaci viszonyok kedvezőtlenek, a kedvezményezett vállalkozás teljesítménye relatíve gyengébb egy fejlettebb régióban tevékenykedő nem támogatott vállalkozással szemben. Ilyenkor azt kell vizsgálni, hogy a támogatás nélkül vajon jobban teljesített volna, mint támogatás esetén, nem pedig a nem támogatott régióban a nem kedvezményezett vállalkozással szemben összehasonlítva.

3. diagram Támogatás pozitív hatása negatív trend esetén
(Forrás: Módszertani útmutató 10. o.)



A tényellentétes ex-post hatásvizsgálat legfőbb kérdése, hogy egy intézkedés vagy közpolitikai program valóban kiváltja-e a döntéshozó által előidézni kívánt hatásokat. Fontos, hogy az egyes résztvevőkre vonatkozóan sohasem azonosítható a hatás, átlagos hatást lehet mérni, az viszont pontosan megbecsülhető. A tényellentétes helyzetet nem lehet közvetlenül megfigyelni, mert nem állapítható meg 100%-os valószínűséggel, hogy mi történt volna egy olyan esetben, amely egyébként nem következett/következik be.

Tényellentétes hatásvizsgálat komplementer feltételei:[22]

- A kiinduló állapotban a kontrollcsoportnak a támogatási program szempontjából megfigyelhető változó(k) releváns karakterisztikájában/karakterisztikáiban hasonlítania kell a programcsoportra.
- A kontroll- és a kezelt csoport tagjai eredményváltozóinak átlagos értéke nem térne el abban az esetben, hogyha a kezelt csoport nem részesülne támogatásban.
- Ez igaz abban az esetben is, ha mindkét csoport részt venne a programban.

22 Major Klára: *Hatásvizsgálati kézikönyv. I. kötet: Hatásvizsgálat elemzőknek*. HÉTFA Kutatóintézet, 2013. 43–44.

– Extern hatások: a megfigyelési idő alatt a két csoportot képező vállalkozások ugyanazoknak, az eredményváltozót befolyásoló külső hatásoknak vannak kitéve.

A feltételek közül a megfigyelhető változók vonatkozásában is kétségkívül a külső hatások – még ha időben konstansak is – feltétele az, ami a legnehezebben biztosítható, hiszen ennek a relevanciája független attól a ténytől, hogy az adott vállalkozás melyik csoporthoz tartozik. Ha az extern körülmények dinamikusak, időben változnak, esetleg eltűnnek, kezelésük külön módszertani kérdéseket vet föl. Márpedig a reálgazdaság egyik, ha nem a legfőbb sajátossága, hogy nem laboratóriumi körülmények között működik, alapvetően ki van téve a változó extern hatásoknak, amik alapvetően determinálják a vállalatok belső folyamatait, lehetőségeit és korlátait egyaránt.

A kezelt csoport kiválasztása ideális esetben véletlenszerűen történik, azaz nincs szelekciós hatás.[23] Ebben az esetben a kezelt és kontrollcsoport teljesítményében megfigyelhető különbség a támogatásnak tulajdonítható. A szelekciós hatást leginkább kísérleten alapuló módszerekkel lehet kiküszöbölni: a programban résztvevők véletlenszerűen kerülnek kiválasztásra, így nincs szisztematikus különbség a támogatott és nem támogatott vállalkozások között a támogatáson és az annak tulajdonított, eredményekben megnyilvánuló hatás között. Az említett feltételek véletlen kiválasztással megvalósított kísérletek esetén (pl. természettudományokban, orvostudományban) állnak a legközelebb a teljesüléshez, de a gyakorlatban sokszor még ekkor sem tekinthetők teljes mértékben helytállónak. A valóságban a közpolitikai programok hatásvizsgálatához ritkán állnak rendelkezésre jól megtervezett és elvégzett, véletlenszerű kiválasztáson alapuló kísérletek. Ezért gyakoribbak a nem kísérleten alapuló módszerek alkalmazása.

---

23 A szelekciós hatás kezelésére az útmutató a Heckman-féle (1979) modellt javasolja: a megfigyelhető változók és a programban való részvétel eredménye lineáris regressziójának függvényében a szelekciós hatást kihagyott változóként kezeli. Részletesen ld. J. J. HECKMAN: Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47., 1979. 153–161. Erre többféle módszer (ld. WOOLDRIDGE: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.* Cambridge, MIT Press, 2002. 562–566.)) létezik, mint a maximum likelihood, vagy a támogatásnyújtást instrumentáljuk a szelekciós egyenlet előre jelzett értékével.

Az útmutató az alábbi módszereket[24] ajánlja, nem kötelező jelleggel:

- Difference-in-difference (diff-in-diff vagy DiD), azaz különbségek különbsége módszere;
- Matching, azaz párosításon alapuló módszer;
- Panel regresszió elemzés;
- Instrumentális változók (IV) módszerén alapuló lineáris regresszió;
- Diszkontinuitás, azaz szakadásos regresszió elemzés (RDD);
- Strukturális modellek.

Az értékelésnél figyelembe kell venni, ha mind a kezelt mind a kontrollcsoport más jogcímen is részesült támogatásban: előbbi esetben, ha a vizsgált támogatáson kívül más, olyan támogatásban is részesült, ami hatással lehet az adott vállalat teljesítményére, valamint, ha a kontrollcsoport is támogatott, szintén más jogcímen. Ez különösen olyan esetekben válhat nehézkessé, ha a támogatási program lefedettsége (területi, kedvezményezetti) jelentős, és a kezelt csoporttal szemben nem lesz állítható kontrollcsoport. A hatásértékelés eredményét torzíthatja, ha nem szűrjük ki a vizsgált támogatás hatásán kívül az egyéb támogatás(ok) hatását.

4.5. Adatgyűjtés

Mivel az értékelés mikroszimuláción (az egyed szintjén) alapul, nagy mennyiségű és igen részletes adatokat kell felhasználni mind a kezelt, mind a kontrollcsoportot képező vállalkozásokra. A szükséges adatokat egyrészt a támogatást nyújtó köteles beszerezni (kedvezményezettre, kiválasztási eljárásra, gazdasági tevékenységre, támogatás összegére, beruházás összegére vonatkozó információk), másrészt ezeket ki kell egészíteni harmadik féltől – mint pl. statisztikai adatbázisokból, adóhivataltól, innovációs felmérésekből, szabadalmi hivataltól – szerzett információkkal. Kvalitatív információk felhasználhatók, ha a szubjektivitás és elfogultság kiszűrhető. A két csoportra vonatkozó adatforrásnak ugyanannak kell lennie (lehet több is), az adatoknak pedig összehasonlíthatóknak. Az útmutató nem kezeli azt a helyzetet,

[24] Az egyes módszerek feltételeinek, korlátainak részletezésétől, alkalmazásuk előnyeinek és hátrányainak ismertetésétől – terjedelemi okok miatt – eltekintünk jelen cikkben.

ha a kontrollcsoportot képező vállalkozások olyan adatainak beszerzésére lehet szükség, amelyek üzleti titoknak minősülnek, és az adott vállalkozás megtagadhatja azok rendelkezésre bocsátását. Az adatgyűjtés módját, kezelését és felhasználását az értékelési tervben[25] kell meghatározni. A támogatást igénylőkre és kedvezményezettekre nézve döntő fontosságú, ha a támogatásra való jogosultság feltételeként szabjuk meg az értékelés elvégzéséhez szükséges adatok beszerzését. Az értékeléshez felhasznált adatok egy része lehet bizalmas, de az értékelés eredménye nem. Az értékelés függetlenségét szerződésben kell szavatolni. Az értékelő jelentéseket nyilvánosságra kell hoznia a tagállamnak és/vagy a Bizottságnak, illetve az eredményekhez továbbá hozzáférést kell biztosítani a kutatási célú tevékenységekhez, szakmai felhasználáshoz.

4.6. Időtartam

A támogatási program időtartamával összhangban kell meghatározni az értékelési tervben az egyes mérföldköveket, mint az adatgyűjtés, értékelés elvégzése, végleges jelentés benyújtása. Mivel a programnak megfelelően változhat az értékelés időkerete, eseti alapon[26] kell meghatározni. Ha a programot tovább szeretné működtetni egy tagállam, akkor kellő időben, 6 hónappal a lejárta előtt kell benyújtani a végleges jelentést. Amennyiben nem, akkor elegendő a program lejártakor.[27] Az útmutató ugyanakkor nem definiálja, hogy a lejárat időpontját úgy kell-e értelmezni, hogy az az Alapokból finanszírozott operatív programok időtartama szerinti 7 évet jelenti-e, vagy az n+2 szabály miatt 9 évet, sem azt, hogy egyes programok sajátosságai következtében (pl. közvetett támogatások formájában nyújtott támogatások esetében, mint pl. adókedvezmény) hogyan kell értelmezni. Amennyiben a támogatási program időtartama túlmutat a végleges jelentés benyújtásának lejárati időpontjánál, az ex-post értékelés gyakorlatilag on-going értékelést

---

25 Felül kell vizsgálni, hogy a létező adatbázisok elegendő információt nyújtanak és hogy a hozzáférésük a releváns időkeret alatt biztosított.

26 A Bizottság azt javasolja, hogy a hivatalos bejelentése előtt informálisan kerüljön megvitatásra az értékelési terv.

27 Egyes iránymutatások 4 évben állapítják meg a támogatási program normál időtartamát.

fog jelenteni, mindamellett, hogy a hatások nem fognak 100%-ban realizálódni. Ez igaz abban az esetben is, amikor feltételezhető, hogy a támogatásnak vélt hatások nem a támogatás nyújtásának időpontjában multiplikálódnak, késleltetve fejtik ki hatásukat. Ha a támogatási program hamarabb jár le, mint a jelentés benyújtásának határideje, akkor feltételezhető, hogy teljes körűen elvégezhető az értékelés.

4.7. Értékelést végző szerv

Az értékelést a támogatást nyújtótól legalább funkcionálisan független, megfelelő szakértelemmel rendelkező szervnek kell elvégezni az értékelés minőségének és hitelességének szavatolása érdekében. Ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy új intézményt[28] kellene felállítani vagy közbeszereztetéssel[29] kiszervezni egy külső, piaci szereplőnek, költségvetési szerv is végezheti. Ez az eset értelemszerűen a humánkapacitás és adminisztrációs terhek növekedése nélkül aligha valósítható meg, míg az értékelés kiszervezése költségvetési korlátba ütközhet. Az értékelést végző szervet eseti alapon kell kijelölni. Ha az értékelési tervben még nem került kijelölésre az értékelést végző szerv, a kiválasztás részletes kritériumait kell meghatározni, mint a függetlenség, szakértelem, tapasztalat. Ebben az esetben, illetve ha kijelölésre került, de nem vett részt az értékelési terv összeállításában, indoklás szükséges. Az adatgyűjtés és módszertan megválasztása szempontjából érdemes az értékelés elvégzéséért felelős szervnek már a program tervezési szakaszában való bevonása.

4.8. Nyilvánosságra hozatal

Az útmutató alapján mind az értékelési tervet mind a végleges jelentést nyilvánosságra kell hozni egy website-on keresztül, amit az értékelési

---

28 A megfelelő szakértelemmel rendelkező függetlennek tekinthető intézmények/szervezetek, mint pl. számvevőszék, központi bank, egyetemek, kutató intézetek bevonhatók az értékelésbe.

29 A külső szakértő kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás nem hátráltathatja a program végrehajtását, a gyakorlatban ez nem zárható ki.

tervben kell megadni. Kivételt képeznek a személyes és/vagy bizalmas adatok, illetve a statisztikai adatszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseiből fakadó kötelezettségnek való megfelelés esete, melyek nem hozhatók nyilvánosságra az értékelés eljárása alatt. Ugyanakkor az eredmény reprodukálásához vagy kutatási célból hozzáférhetővé kell tenni az értékeléshez felhasznált adatokat olyan módon, hogy a hozzáférési feltételek nem lehetnek restriktívebbek az értékelést végzőre vonatkozó feltételekhez képest. Előbbi esetében amennyiben a reprodukció kizárólag a Bizottság kompetenciájába fog tartozni az eredmények auditálásához, akkor az érthető, ha 3. felek részére is elérhetővé kell tenni, és ez a bizalmas információk kezelése ellenében hat. A nyilvánosságra hozatal követelménye mellett biztosítani kell a releváns 'stakeholderek' értékelésbe való bevonásának a lehetőségét legalább egy alkalommal az értékelési terv alkalmazásának időszaka alatt.

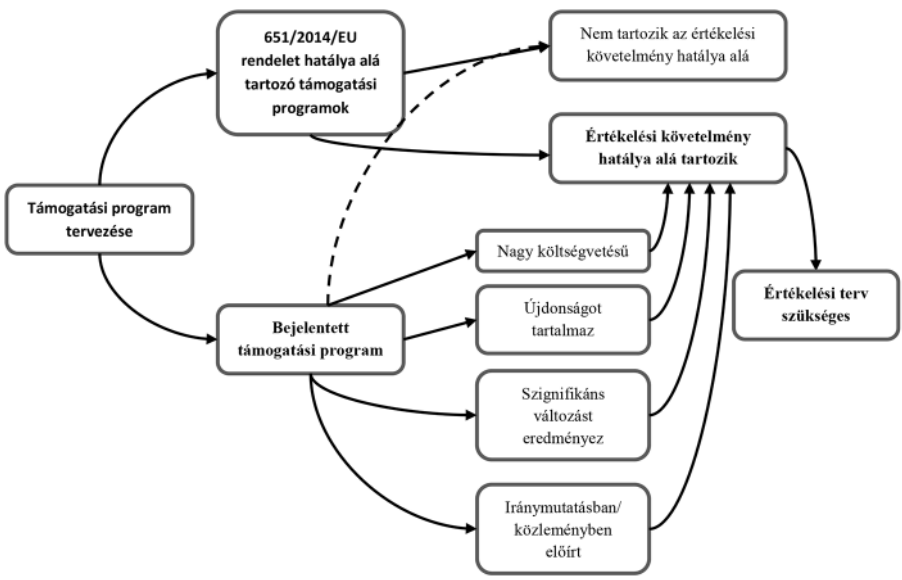
Az értékelés eredményeit a későbbi támogatási programok tervezésekor figyelembe kell venni, mivel azok hozzájárulhatnak a hasonló programok jobb tervezhetőséghez a hatékonyság és eredményesség maximalizálásával. Amennyiben a támogatási program hatásértékelése pozitív eredménnyel jár, abban az esetben lesz folytatható a program, tehát a 2020 utáni tervezési programozási időszak támogatási programjának ex-ante értékelése lesz, jelen állás szerint. Ha a támogatás kimutathatóan negatív hatással jár, abban az esetben nem lesz folytatható a program, mivel a pozitív hatások nem képesek ellensúlyozni a negatívakat, így a támogatás versenytorzító. Ugyanakkor az nem derül ki, hogy ha az értékelés nem jár szignifikáns eredménnyel, akkor folytatható lesz-e a program. Az ex-post értékeléssel az ex-ante értékelések hatékonyságjavításának irányába való törekvés megnyithatja az utat a támogatási programok csoportmentesítésének további kiszélesítése vagy egyszerűsített vizsgálata előtt. Emellett a tagállami legjobb gyakorlatok, azaz a 'good aid' is hozzájárulhatnak az értékelési módszertan helyes megválasztásához (az adott támogatási programhoz való igazításához) és a jövőbeli ex-ante tervezhetőségének javításához.

5. Értékelés alá eső támogatási programok kiválasztási kritériumai

Az útmutató szerint az arányosság elvét kell szem előtt tartani: az értékelésnek azokra a támogatási programokra kell szorítkozni, amelyek a belső piac szempontjából szignifikánsan a leginkább torzító hatással lennének, ha nem vizsgálnánk felül kellő időben. A releváns iránymutatásokban a hangsúly az alábbi támogatási programokon van:

- ‘nagy’[30] programok, beleértve az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozókat is;
- újdonságot tartalmazó programok;
- piaci, technológiai vagy szabályozási szempontból a közeljövőben szignifikáns változást jelentő programok.

1. ábra Ex-post értékelés alá eső támogatási programok (Forrás: Módszertani útmutató 16. o. alapján saját szerk.)



5.1. ‘Nagy’ támogatási programok

Az alábbi esetekben véli úgy a Bizottság, hogy az alábbiak szerint ‘nagynak’ minősülő programokat kell értékelés alá vetni:

[30] A támogatási program mérete, költségvetése, lefedettsége (pl. nagyszámú kedvezményezett), ill. egyéb jellemzői alapján.

– a belső piacra a legnagyobb mértékben hatással lévő programok, ha nem megfelelően célzottak;
– a költségvetés méretéből adódóan hatékonyságnövelő programok;
– a program lefedettsége alapján elegendő adat szerezhető az utólagos értékelés elvégzéséhez.

Az útmutató szerint ugyanakkor egyes támogatási programok esetében a program mérete ellenére nem kell az értékelést elvégezni, ha pl. nagyszámú kedvezményezettnek nyújtanak kis összegű támogatást, vagy olyan programok esetében, amelyek nem járnak szignifikáns változással, ill. torzító hatással. Az általános csoportmentességi rendelet hatálya[31] alatt a 150 millió eurót meghaladó éves átlagos költségvetésű, illetve az alábbi programok esetében kell elvégezni az értékelést:

– regionális támogatás (kivéve a regionális működési támogatást);
– kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatás;
– K+F+I;
– környezetvédelmi támogatás (kivéve a környezetvédelmi adók formájában nyújtott támogatást[32]);
– szélessávú infrastruktúrára irányuló támogatás.

Az útmutató alapján nem egyértelmű, hogy a fentebbi támogatási kategóriák esetében az éves átlagos költségvetés alapján a küszöbértéktől függetlenül kell-e elvégezni az értékelést. Amennyiben igen, akkor inkonzisztens az általános csoportmentességi rendelettel. A támogatási program módosítása, vagy az utódprogramok esetében akkor nem kell elvégezni az értékelést, ha a módosítások formai és adminisztratív környezetükből ered, vagy ha EU társfinanszírozott programokról van szó.

---

31 Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja alapján a rendelet nem alkalmazható a rendelet III. fejezetének 1. szakasza (a 15. cikk kivételével), 2., 3., 4., 7. szakasza (a 44. cikk kivételével) és 10. szakasza szerinti azon támogatási programok, amelyek esetében az átlagos éves állami támogatási kiadás meghaladja a 150 millió EUR-t, a hatálybalépésüket követő hat hónaptól. A Bizottság – miután a program hatálybalépésétől számított 20 munkanapon belül megvizsgálta a vonatkozó értékelési tervet – határozhat úgy, hogy e rendelet hosszabb időszakra továbbra is alkalmazandó e támogatási programok bármelyikére;

32 Az energiatermékek és elektromosság adóztatása közösségi kereteinek átstrukturálásáról szóló 2003/96/EK Irányelv (energiaadó irányelv) alapján.

5.2. Újdonságot tartalmazó programok

Tagállamonként és támogatási eszközönként eltérhet, mi számít újdonságot tartalmazónak és mi nem. Alapjában véve újdonságnak számíthat a környezete szempontjából a támogatási program (pl. új célkitűzés vagy kísérletezés új eszközökkel), ill. új vagy feltörekvő piacot céloz meg a támogatás (ahol a piaci fejlemények korai szakaszban vannak). Ezek a programok hatással lehetnek az iparágak alapvető és tartós formálására. A hasznok és a torzítások mértéke különösen nagy lehet. Újdonság lehet pl. új kapacitási mechanizmus bevezetése az energiaiparban, új technológiatípusok támogatása vagy új típusú támogatás nyújtása a megújuló energia számára a környezetvédelmi támogatással összefüggésben. Az újdonságot tartalmazó programok értékelése elősegíti az új programok tervezését, mivel figyelembe veszi a legutóbbi piaci fejleményeket.

5.3. Szignifikáns változással járó programok

Azok a támogatási programok, ahol jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változás[33] lehetősége áll fenn és a program alkalmazására hatással lehet a program tartama alatt, eseti alapon kell elvégezni az értékelést. Ilyen szignifikáns változás lehet pl. egy vonatkozó piaci szabályozás tervezett felülvizsgálata vagy olyan, gyorsan fejlődő iparágaknak nyújtott támogatás, ahol a piaci környezet és az elérhető technológia gyors ütemben változik. Még ha ezeket várható hatásként veszszük is figyelembe, a támogatási program időtartamának csökkentése és egy új ex ante értékelés nem mindig lesz helyénvaló és lehetséges. Ha a program nem képes alkalmazkodni a szignifikáns változásokból eredő hatásokhoz, nem zárható ki, hogy a közpénz hatékonyan kerül felhasználásra (pl. olyan piaci kudarc kezelése, ami később eltűnik), valamint a szignifikáns változások miatt torzulhat a verseny az új piaci

[33] Az általános csoportmentességi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint azok a módosítások, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási program e rendelet értelmében vett összeegyeztethetőségét vagy nem befolyásolhatják jelentősen a jóváhagyott értékelési terv tartalmát, továbbra is a rendelet hatálya alá tartoznak.

belépők és inkumbens vállalkozások között, vagy egyenlőtlen feltételeket szab az új és örökölt technológiákra.[34]

5.4. Egyéb programok

A vonatkozó bizottsági iránymutatások[35] által meghatározott esetekben egyes támogatási programokra kell elvégezni az értékelést. Ha a támogatási program szignifikánsan túlkapacitásos vagy konstans hanyatló piacot céloz meg, beavatkozik a piaci erőviszonyokba azáltal, hogy megelőzi a nem hatékony vállalkozások piacról való kilépését, vagy jogtalan előnyt nyújt a piaci szereplők egy csoportjának más vállalkozások hátrányára, ami akár eredményezheti a hatékonyabb vállalkozások piacról való kilépését is, nem zárható ki, hogy nem tartozik az értékelési követelmény hatálya alá.

6. Hazai gyakorlat

Az állami támogatások ex-post hatásértékelése eddig tagállami hatáskörbe tartozott és nem volt kötelező jellegű. A Bizottság a nemzetközi standardok[36] és az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó hatásvizsgálatok útmutatói, létező gyakorlata alapján ad ajánlásokat az ex-post értékelés elvégzéséhez. Magyarország háromszintű, ex-ante, on-going és ex-post értékelési rendszert működtet, melynek keretében az uniós támogatások folyósításával párhuzamosan minden évben on-going értékelésre kerülnek különböző, uniós támogatással megvalósuló fejlesztéspolitikai beavatkozások és az uniós forrásfelhasználás eredményessége. Az eredmények részét képezik a 2014–2020-as időszak Partnerségi Megállapodásának a 2007–2013-as tapasztalatokra értékeléseire építve. Meg kell jegyezni, hogy utólagos értékelésre csak a programlezárást követő

---

34 Pl. létező szabályozási keret felülvizsgálata az IKT szektorban, a napelemek input és output árainak magas fluktuációja, új technológia piaci bevezetése (negyedik generációs mobilhálózat elérhetősége szélessávú szolgáltatások nyújtásához).

35 Pl. kockázati tőke, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés.

36 Pl. OECD Evaluation Norms and Standards, United Nations' Evaluation Standards, World Bank's Independent Evaluation: Principles, Guidelines and Good Practice.

értékelés esetében kerül sor, az n+2 szabály miatt sok esetben 2015 utáni értékeléseket fog jelenteni a 2007–2013-as időszakra vonatkozóan az uniós források felhasználásának eredményességére.

7. Összefoglalás

A 2014-től életbelépő támogatási szabályok nagy hangsúlyt fektetnek a támogatások hatékonyságának értékelésére. Az ex-post hatásértékelés szabályozásával a Bizottság célja az állami támogatások hatásai utólagos elemzésének egységes szabályozása. Lényege a támogatás szignifikáns ok-okozati hatásának tényellentétes módszeren alapuló kimutatása a támogatott csoportban a nem támogatott csoportot képező kontrollcsoporthoz képest. A módszertani útmutató szerint azokban az esetekben kell elvégezni a hatásértékelést, ahol a kereskedelemre és versenyre gyakorolt torzító hatás szignifikáns. Azt, hogy mi számít szignifikánsnak és mi nem, az útmutató nem definiálja. Az útmutatóban ajánlott alkalmazott módszertanokra vonatkozóan a Bizottság viszonylag tág mozgásteret ad a tagállamoknak, de főként az ökonometriai (regressziós) modelleken alapuló módszereket helyezi előtérbe. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a modellek kizárólag bizonyos alapfeltevések és korlátozások mellett lesznek alkalmazhatók a gyakorlatban ahhoz, hogy a tényellentétes vizsgálatok elvégezhetők legyenek és helytálló, statisztikailag szignifikáns következtetésekre vezessenek.

Mivel az értékelést legalább a támogatást nyújtótól független szakértő harmadik féllel kell elvégeztetni, a tagállamok számára valószínűleg jelentős terhet ró mind az erőforrásigényt (megfelelő kompetenciákkal rendelkező humán kapacitás biztosítása adott költségvetési korlát mellett), mind az adminisztrációt tekintve. Amennyiben kiszervezésre kerül, az állam számára plusz kiadást is jelenthet, és tekintettel kell lenni a kiválasztási, közbeszereztetési eljárás lefolytatásának időigényére is. Magyarország esetében további akadályba ütközhet a tényellentétes módszeren alapuló vizsgálatok elvégzése, mivel az ilyen típusú vizsgálatok feltétele kellő számú és minőségű nem támogatott kontrollcsoport rendelkezésre állása. Magyarország egyébként működtet értékelési rendszert az uniós forrásfelhasználás eredményességére, hatásvizsgálatára, különböző, uniós támogatással megvalósuló fejlesztéspolitikai beavatkozásokra vonatkozóan.

Közvetlen és közvetett hatás eredményindikátorokra – a teljesség igénye nélkül – az egyes támogatási kategóriák szerint (Forrás: Módszertani útmutató 35–39. o. alapján saját szerk.)

Közvetlen/ közvetett hatás	támogatási kategória/ hatás	eredmény dimenzió	eredményindikátor
Közvetlen hatás	**Regionális támogatás**	Pozitív hatások	▪ Állami támogatásban részesülő magánberuházások száma ▪ Foglalkoztatottság növekedése a kedvezményezett vállalkozásban
	K+F+I	Pótlólagos K+F+I tevékenység	▪ Állami támogatásban részesülő magánberuházások száma ▪ Kedvezményezett pótlólagos K+F+I kiadásai ▪ Újonnan foglalkoztatott kutatók száma ▪ Lajstromba vett új szabadalmak száma ▪ Piacra bevezetett újdonságok száma
	Környezetvédelem	Pozitív környezeti hatások	▪ CO_2 kibocsátás-csökkentés ▪ Pótlólagos megújuló energiatermelés kapacitás ▪ Lerakott vagy elégetett hulladék részarány csökkentése ▪ Megtisztított szennyezett területek száma
		Környezetvédelmi szabályok idő előtti átvétele	▪ A környezetvédelmi szabályok hatálybalépését legalább X hónappal/évvel megelőzően alkalmazó vállalkozások százalékban kifejezve (minimum 1 év, magasabb a támogatási intenzitás, ha 3 évvel korábban

Közvetett hatás	**Lehetséges pozitív hatások**	Makrogazdasági előnyök	▪ Foglalkoztatottság növekedése ▪ Termelékenység és/vagy bruttó hozzáadott érték növekedése
		Regionális gazdaság diverzifikációja	▪ Különböző NACE osztályozás szerinti iparágak száma
		Magánszektor és közszféra közötti együttműködés erősödése	▪ Kutatóintézetekkel együttműködő vállalkozások száma
		Pozitív externáliák/ spillover hatások	▪ Közvetett kedvezményezettek száma (létesítményhez hozzáférő 3. felek száma) ▪ Más vállalkozásban és régióban a tevékenység vagy foglalkoztatottság növekedése ▪ Az érintett térségben jobb közlekedéssel ellátott lakosok száma (légi közlekedésben nyújtott támogatás esetén)
	Lehetséges negatív hatások	Ágazati szelektivitás	Multiszektorális támogatási programon belül túlnyomórészt egy iparágban nyújtott támogatás
		Veszteséges vagy alacsony termelékenységi szintű (piacról való kilépést megelőzése) vállalkozások preferálása	Magas termelékenységi szintű vállalatok részaránya szemben az alacsony termelékenységűekkel
		Privatizált vállalatok támogatása	Régi vállalatok részaránya a fiatal vállalkozásokkal szemben
		Piaci erőfölény megerősítése	Domináns piaci szereplő piaci erejének növekedése
		Helyi hatás	Tevékenység áthelyezése kevésbé fejlett régióból fejlettebbe

Nemzeti és nemzetközi értékelési standardok:

1. USA – Program Evaluation Standards (1994) Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, Program Evaluation Standards: http://www.jcsee.org/program-evaluationstandards
2. Deutsche Gesellschaft fuer Evaluation (DeGEval): Standards fuer Evaluation (2001): http://www.degeval.de/degeval-standards
3. Switzerland: SEVAL Evaluation Standards: http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf
4. The African Evaluation Guidelines 2000: https://www.globalhivmeinfo.org/Gamet/Gamet%20Library/1295_African%20Evaluation%20Guidelines.pdf
5. American Evaluation Association (AEA), Guiding Principles for Evaluators: http://www.eval.org/GPTraining/GP%20Training%20Final/gp.principles.pdf
6. Australasian Evaluation Society (AES), Guidelines for the Ethical Conduct of Evaluations: http://www.aes.asn.au/about/Documents%20-%20ongoing/guidelines_for_the_ethical_conduct_of_evaluations.pdf
7. UK Guidelines for good practice: http://www.evaluation.org.uk/about-us/publications
8. PUMA Best Practice Guidelines: http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf
9. Italy Treasury Guidelines: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Criteri_qualita_sistema_nazionale_valutazione_maggio2002.pdf

Állami Támogatások Joga
24 (2015/4) 31–43.

KÖTELEZETTSÉG A NEMZETI BÍRÓSÁGOKON – A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK JOGHATÁSA

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: nemzeti bíróságok feladata, jogellenes támogatás, hivatalos vizsgálati eljárás joghatása, arányosság

1. Bevezetés

Az európai légiközlekedési ágazattal kapcsolatos állami intézkedések versenyszempontú értékelése a Deutsche Lufthansa kontra Flughafen Frankfurt–Hahn-ügyben[1] újabb mérföldkövet jelentett az állami támogatási jog fejlődésének folyamatában. Az állami forrás,[2] az államnak való betudhatóság[3] és a gazdasági tevékenység[4] fogalmának pontosítását, az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási értékelését,[5] a piaci

---

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselet hivatalos véleményének.

1 A C-284/12. sz. Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755).

2 T-358/94. sz., Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1996:194).

3 A T-351/02. sz., Deutsche Bahn AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2006:104).

4 A T-128/98. sz., Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:290).

5 A T-443/08. sz. T-455/08. sz Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig-Halle kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117)

magánbefektető elvének kifejtését,[6] és az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) eljárási kötelezettségének definiálását[7] követően jelen esetben a nemzeti bíróságokra vonatkozó eljárási és tartalmi követelmények meghatározására került sor az ítéletben, amelynek messze ható következményei lehetnek a harmadik felek jogvédelme terén. Az ítélet azonban nem csak a nemzeti bíróságok, hanem a támogatást nyújtó hatóságok és a potenciális kedvezményezettek számára is mérföldkőként szolgálhat a döntéshozatali folyamatok tervezése és a jogi kockázatok minimalizálása során.

2.A Deutsche Lufthansa-ügy háttere

A nemzeti bíróság (Oberlandsgericht Koblenz) amiatt fordult előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban: Bíróság), mivel a Deutsche Lufthansa és a Frankfurt–Hahn repülőteret üzemeltető, többségi köztulajdonban lévő Flughafen Frankfurt Hahn GmbH (továbbiakban FFH) közötti jogvitában az uniós állami támogatási jog értelmezésére volt szüksége. Az FFH működésének kezdetétől folyamatosan veszteséges volt, amely veszteség mértéke 2011 végére elérte a 197 millió eurót. Az FFH veszteségeit 2009-ig a frankfurti repteret üzemeltető Fraport AG finanszírozta, majd 2009-ben az FFH-ban meglévő részesedését jelképes áron értékesítette Rajna-vidék–Pfalz tartománynak. Az FFH utasforgalmának 95%-át a Ryanair fapados légitársaság bonyolítja. Az FFH árszabása oly módon került 2001-ben kialakításra, hogy a Ryanairnek nem kellett utasonként repülőtér-használati díjat fizetnie.[8] A Ryanair versenytársa, a Lufthansa szerint az

és a C-288/11 P. sz. Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

6 A T-296/97. sz., Alitalia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:289) és a T-196/04. sz., Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2008:585).

7 A T-442/07. sz. Ryanair Ltd. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:547).

8 A díjszabás a Ryanair által alkalmazott repülők méretkategóriájában (5,7 és 90 tonna közötti járművek) mentesítette az összes repülőgépet a díjfizetés alól. A díjat emellett befolyásolta az adott légitársaság által bonyolított éves utasforgalom, azonban mentességet élveztek azok a járatok is, ahol a földi kiszolgálás nem

FHH díjszabási gyakorlata a Bizottság felé előzetesen be nem jelentett, tehát az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével nyújtott támogatásnak minősül. A Lufthansa ezért 2006-ban a Landgericht Bad Kreuznach (területi bíróság) előtt kérte a Ryanair részére 2002 és 2005 között kifizetett járatindítási támogatások és csökkentett díjak visszafizettetésének elrendelését, valamint az FHH további támogatásnyújtástól való eltiltását. Keresetének elutasítását követően a Lufthansa fellebbezést nyújtott be a kérdéseket később a Bírósághoz előterjesztő nemzeti bírósághoz. A kereset másodfokon is elutasításra került. Ezt követően a Lufthansa felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) elé, amely hatályon kívül helyezte a másodfokú ítéletet és visszautalta az ügyet a másodfokú bírósághoz az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése megsértésének kivizsgálása céljából.

Ezzel párhuzamosan az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján a Bizottság is vizsgálatot indított az esetlegesen nyújtott állami támogatások kivizsgálása céljából.[9] Az eljárást megindító határozatában a Bizottság előzetes következtetései szerint a Ryanairnek nyújtott intézkedések állami támogatásnak minősülnek, és feltételezhetően nem felelnek meg a piaci magánbefektető elvének[10] sem, mivel a Ryanair által fizetett díjak nem fedezik az FFH felmerült költségeit.[11]

A nemzeti bíróság külön kikérte a Bizottság véleményét az ügyről.[12] A Bizottság által adott vélemény szerint jelen esetben a nemzeti bíróságnak nem kell értékelnie azt, hogy az intézkedések az EUMSZ 107.

---

haladta meg a 30 percet. Emellett a reptér új útvonalak megnyitása esetén támogatást is nyújtott a Ryanairnek, amire egyébként csak az Európai Bizottság 2005-ös légi ágazatra vonatkozó iránymutatása (HL [2015] C 312/1., 2015.12.9.) biztosított lehetőséget.

9 HL [2009] C 12., 2009.1.17. 6. o.

10 A piaci magánbefektető elvét teljesítő állami intézkedések nem valósítanak meg a piacon meg nem szerezhető előnyt, így állami támogatást sem.

11 A Bizottság végül 2014-ben arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedések egy része nem minősül állami támogatásnak, másik része pedig összeegyeztethető támogatás. C 29/2008. sz. eljárás, a határozat szövege még nem került közzétételre.

12 A nemzeti bíróságok az előttük folyamatban lévő állami támogatásokat érintő eljárások során kikérhetik a Bizottság véleményét, amely folyamat független az előzetes döntéshozatali eljárástól. Lásd a Bizottság közleményét az állami támo-

cikk (1) bekezdése szerinti támogatásnak minősülnek-e, mivel ebben a tekintetben a Bizottság által hozott eljárást indító határozatra támaszkodhat, és enélkül dönthet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről.

A nemzeti bíróság szerint azonban a Bizottság eljárást indító határozatától függetlenül köteles annak értékelésére, hogy az intézkedések állami támogatásnak minősülnek-e.[13] A nemzeti bíróság ezért felfüggesztette eljárását és előzetes döntéshozatali eljárásban a Bírósághoz fordult. A kérdés így hangzott: „Azzal a következménnyel járe az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének második mondata szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó, meg nem támadott bizottsági határozat, hogy a nemzeti bíróság a teljesített kifizetések visszatéríttetésére és a jövőbeli kifizetések megtiltására irányuló kereset tárgyában folytatott eljárásban a támogatási jelleg értékelése tekintetében kötve van a Bizottság jogi álláspontjához, amelyet az eljárás megindításáról szóló határozatban képvisel?”

3. A főtanácsnoki indítvány legfontosabb megállapításai

Mengozzi főtanácsnok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatályát kiemelve hangsúlyozta, hogy a jogellenes támogatások elleni jogorvoslat biztosítása a nemzeti bíróságok feladata. A jogorvoslat mind a jogsértés megállapítását, mind a nyújtott támogatás visszatérítését magába foglalja. Ezt követően a főtanácsnok vizsgálta a felfüggesztési kötelezettség célját és terjedelmét is. A felfüggesztési kötelezettség célja „annak a biztosítása, hogy valamely adott támogatás ne fejthesse ki hatásait, még mielőtt a Bizottság ésszerű határidőn belül részletesen megvizsgálhatta volna a tervezett támogatási intézkedéseket, és adott esetben megindíthatta volna az e cikk (2) bekezdésében megállapított eljárást”.[14] Ezzel az előzetes ellenőrzési rendszerrel elkerülhető össze-

gatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról, 3. pont (HL [2009] C 85., 2009.4.9. 1. o.).

13 Az ítélet 18. pontja szerint a nemzeti bíróságnak kételyei merültek fel az intézkedés szelektivitását illetően.

14 A C-301/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT1990, I-307. o.] 17. pontja.

egyeztethetetlen támogatások nyújtása. A kötelezettség terjedelme a főtanácsnok szerint a bizottsági „eljárás egész időtartamára vonatkozóan köti a tagállamokat, függetlenül a bejelentett intézkedések természetétől, még abban az esetben is, ha ezen intézkedések *objektíve nem valósítanak meg támogatást.*”[15] A főtanácsnok tehát az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzési rendszerének céljából és tartalmából arra a következtetésre jutott, hogy nem megengedhető annak elvi lehetősége sem, hogy egy folyamatban lévő bizottsági eljárás alatt egy nemzeti bíróság olyan döntést hozzon, ami később ellentétes a Bizottság megállapításával, mivel ez inkoherens jogalkalmazást eredményezne. Tehát a főtanácsnok a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat ideiglenes jellege ellenére, annak a nemzeti bíróságokra nézve kötőerővel rendelkező jellege mellett tette le a voksát.

4. A Bíróság ítélete

Bár a Lufthansa vitatta az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságát, de a Bíróság azt állapította meg, hogy „az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek lehetővé teszik mind a Bíróság számára, hogy megfelelően megválaszolja a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit, mind pedig a tagállamok kormányai és a többi érintett számára, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke alapján észrevételeket nyújtsanak be. Ezen túlmenően a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozatában világosan megjelölte azokat az okokat, amelyek alapján szükségesnek tartotta előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseket”. Ezek alapján a Bíróság a kérelmet elfogadhatónak minősítette.[16]

A Bíróság ezt követően tisztázta, hogy a nemzeti bíróság kérdése arra irányul, hogy a be nem jelentett, de már végrehajtott támogatások esetében amennyiben a Bizottság már megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, akkor ez a tény irányadó-e a nemzeti bíróság számára az EUMSZ 108. cikk (3) be-

[15] A főtanácsnoki vélemény 23. pontja.

[16] Az ítélet 22–23. pontjai.

kezdésében meghatározott felfüggesztési kötelezettség megsértéséből fakadó jogkövetkezmények[17] megállapítására.

A Bíróság kiemelte, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése az állami támogatások előzetes ellenőrzési rendszerét alapozza meg,[18] amely rendszer célja, hogy a Bizottság megtilthassa a belső piaccal összesze nem egyeztethető támogatások végrehajtását, vagyis a tagállamok intézkedései nyomán ne valósulhasson meg indokolatlan versenytorzulás. E szabályok betartatása egyrészt a Bizottság, másrészt a nemzeti bíróságok feladata. A két feladatkör egymást kiegészíti, de egymástól el is különül.[19] Míg a Bizottság a támogatások összeegyeztethetősége elbírálásának kizárólagos hatáskörével rendelkezik, a nemzeti bíróságok a jogalanyok (leginkább a kedvezményezett versenytársai) jogainak megóvására kötelesek a felfüggesztési kötelezettség megsértése esetén.[20] A Bíróság arra is rámutatott, hogy a nemzeti bíróságok beavatkozási lehetőségét az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya alapozza meg.[21] A nemzeti bíróságoknak jellemzően a kedvezményezetten kívüli jogalanyok védelme érdekében kötelessége a nemzeti joguk adta keretek között a felfüggesztési kötelezettség megsértéséből eredő valamennyi jogkövetkezmény megállapítása.[22] „A nemzeti bíróságok tevékenységének következésképpen az a célja, hogy a támogatások végrehajtása jogellenességének orvoslására alkalmas intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy a kedvezményezett ne őrizhesse meg a támogatás feletti rendelkezés jogát a bizottsági határozat meghozataláig hátralévő idő alatt."[23] A Bíróság a Bizottság és

---

17 Pl. a további támogatás nyújtásának megtiltása, a már teljesített kifizetések és kamatainak visszatéríttetése.

18 A 120/73. sz. Lorenzügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:152) 2. pontja, valamint C199/06. sz., CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet [a továbbiakban: CELF Iítélet] (ECLI:EU:C:2008:79) 37. pontja

19 A C-39/94. sz. SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285) 41. pontja, a C-261/01. és C-262/01. sz., Van Calster és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:571) 74. pontja.

20 Lásd a van Calster-ítélet 75. pontját.

21 A Lorenz ítélet 8. Pontja, a C354/90. sz. FNCE ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:79)11. pontja.

22 Lásd a bizottság közleményét az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról HL [2009] C 85., 2009.4.9. 1. o.

23 Az ítélet 31. pontja e tekintetben utalt a CELF I ügyben hozott ítélet 30. pontjára.

a nemzeti bíróságok eltérő feladataiból és azok tartalma alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának megindítása nem mentesítheti a nemzeti bíróságokat azon kötelezettségük alól, hogy a felfüggesztési kötelezettség megvédése érdekében eljárjanak. Ugyanakkor a Bíróság kiemelte, hogy a nemzeti bíróságok eljárási kötelezettsége változhat attól függően, hogy a Bizottság megindította-e a hivatalos vizsgálati eljárást az adott ügyben, vagy sem.[24]

Amennyiben a Bizottság még nem indított hivatalos vizsgálati eljárást, nem foglalt kérdést a tekintetben, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatásnak minősülhet-e. Ebből következően a Bíróság szerint ilyenkor a nemzeti bíróságoknak értelmezni és alkalmaznia kell az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmát, abból a célból, hogy felmérje a bejelentési kötelezettség megsértését. A Bíróság szerint ugyanis a felfüggesztési kötelezettség azokra az állami intézkedésekre terjed ki, amelyek „állami támogatásnak minősülhetnek”.[25] Tehát a nemzeti bíróságnak a felfüggesztési kötelezettség megsértése előtt döntenie kell arról, hogy az adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e.

Amennyiben azonban a Bizottság már megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, a Bíróság szerint ennek ténye – annak ellenére, hogy ebben a határozatban a Bizottság csak előzetes értékelését fogalmazza meg – joghatást vált ki a nemzeti bíróságokra nézve. A Bíróság szerint ugyanis, ha a nemzeti bíróságok megtehetnék, hogy egy intézkedést annak ellenére nem minősítenek állami támogatásnak, hogy a Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárását, nem teljesülnek az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének hatékony érvényesülése.[26] A Bíróság arra alapozta e következtetését, hogy amennyiben a Bizottság utólag támogatásnak minősíti az intézkedést, akkor a nemzeti bíróságok megsértenék a felfüggesztési kötelezettséget, vagyis az uniós jogot. Ellenkező esetben – tehát, ha a Bizottság az eljárás végén arra a következtetésre jut, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak – az előzetes bejelentésen alapuló támogatás-ellenőrzési rendszer akkor is megköveteli, hogy az intézkedés végrehajtását halasszák el

[24] Az ítélet 33. pontja.

[25] Az ítélet 35. pontja.

[26] Az ítélet 38. pontja.

addig, amíg az eljárást lezáró bizottsági határozat „el nem oszlatja […] a kételyeket."[27]

A Bíróság emellett hangsúlyozta az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében foglalt lojális együttműködés elvét, amely szerint az uniós jog alkalmazása során a nemzeti szerveknek (beleértve a bíróságokat is) az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítése érdekében minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni. Ebből következően a nemzeti hatóságoknak tartózkodniuk kell attól, hogy olyan határozatokat hozzanak, amelyek ellentétesek a Bizottság 'ideiglenes' határozatával. A Bíróság szerint a nemzeti bíróságok tehát a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása esetén „kötelesek mindazokat az intézkedéseket meghozni, amelyek az említett intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kötelezettség esetleges megsértéséből eredő következmények megállapításához szükségesek."[28] Ez lehet a támogatás végrehajtásának felfüggesztése, és a már teljesített kifizetések visszatéríttetése, valamint a jogellenesség időszakára vetített kamatok megfizetése,[29] illetve egyéb ideiglenes intézkedések elrendelése, melyek célja az eljárást megindító határozat hatékony érvényesülésének védelme. A Bíróság végül megismételte, hogy kétely esetén a nemzeti bíróságok a Bizottsághoz fordulhatnak felvilágosítás céljából, vagy az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetnek a Bíróság előtt.

5. Az ítélet értékelése

Könnyen belátható, hogy a Bíróság az ítélettel alapvetően megváltoztatta az eddigi gyakorlatot azzal, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó bizottsági határozathoz az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének védelmére vonatkozó joghatást kapcsolt.

---

27 Az ítélet 40. pontja.

28 Az ítélet 42. pontja.

29 Lásd a CELF I ítéletet.

A Bíróság korábbi véleménye szerint a felfüggesztési feltétel kizárólag az állami támogatásnak minősülő állami intézkedésekre terjed ki.[30] A Frankfurt–Hahn-ítélet ezt a megközelítést megváltoztatta.

Az ítéletet értékelő szakirodalom nagyrészt annak túlzó jellege mellett foglal állást,[31] és kritika érte az ítélethez kapcsolódó, azt tartalmilag megalapozó főtanácsnoki indítványt is.[32]

Korábban a nemzeti bíróságok – sokszor ugyan hibásan, de – önállóan dönthettek arra vonatkozóan, hogy egy előttük vitatott intézkedés állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Adott esetben az erre irányuló döntés során a nemzeti bíróságok igénybe vehették a Bizottság segítségét,[33] vagy előzetes döntéshozatali eljárásban kérhették a Bíróság jogértelmezését. A Frankfurt–Hahn-ítélet azonban ezt a szabadságot nagymértékben korlátozta és a Bizottság lépésétől tette függővé a nemzeti bíróságok mozgásterét. Amennyiben a Bizottság megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást – akár csak a miatt, mert nem egyértelmű számára, hogy az adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e –, a Bíróság a felfüggesztési kötelezettség és az eljárást megindító határozat hatékony érvényesülésének védelme érdekében olyan esetekben is elvárja a nemzeti bíróságok közbelépését (visszafizettetés, kamatok

---

30 A C-1/09. sz. Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ítélet (ECLI:EU:C:2010:136) (CELF II ítélet) 36. pontja szerint: „A védőintézkedések elfogadásának kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az ilyen intézkedéseket igazoló feltételek teljesülnek, azaz ha az állami támogatásnak való minősítés nem kétséges, ha a támogatást éppen folyósítják, vagy már folyósították, és nem állapítottak meg a visszatéríttetést alkalmatlanná tevő, rendkívüli körülményeket. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, a nemzeti bíróságnak el kell utasítania a kérelmet."

31 Lucyne Ghazarian: Binding Effect of Opening Decisions – Lufthansa AG v FFH. E*stal,* 2014/1. 108., Phedon Nicolaides: Are National Courts Becoming an Extension of the Commission? *Estal*, 2014/3. 409.

32 Ulrich Soltész: Effet Utile Taken to Extremes: Does an opening Decision Already Trigger the „Stand-Still Obligation"? *Estal,* 2013/4. 643.

33 A 22. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági közlemény alapján a nemzeti bíróságok az uniós jog alkalmazása során a Bizottság segítségét kérhetik. A Bizottság emellett beavatkozhat állami támogatási kérdéseket érintő nemzeti eljárásokba. Ez utóbbi lehetőséget az állami támogatási eljárásokat szabályozó 659/1999/EK rendeletet ([1999] HL L 83., 1999.3.27. 1. o.) módosító 734/2013/EU rendelet ([2013] HL L 204., 2013.7.31. 15. o.) közvetlenül alkalmazható módon biztosítja.

megfizettetése ideiglenes intézkedések), amelyekről a Bizottság később lezáruló vizsgálatát követően kiderülhet, hogy nem is tartoznak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. A Bizottság statisztikái alapján az ügyeknek kb. 7%-a esik ebbe a kategóriába.[34] Ez a helyzet viszont jelentős jogsérelemmel járhat az intézkedés potenciális kedvezményezettjei számára, különösen akkor, ha például kötelezően alkalmazandó intézkedésről van szó (eltérő adókulcsok alkalmazása egyes adózókra) és a vállalkozásoknak nincsen lehetőségük befolyásolni azt, hogy alkalmazzák-e, igénybe veszik-e az intézkedést, vagy sem. Ellentétben a belső piaccal összeegyeztethetetlen és jogellenesen nyújtott támogatások Bizottság által elrendelt visszatéríttetésével, amely a joggyakorlat alapján nem szankció, hanem az összeegyeztethetetlenség logikus következménye,[35] jelen esetben a nemzeti bíróságok beavatkozása szankcióként értékelhető, különösen akkor, ha végül a Bizottság megállapítja, hogy az intézkedés nem minősül támogatásnak. Ezekben az esetekben a nemzeti bíróság beavatkozásának arányossága megkérdőjelezhető.

Úgy tűnik, hogy a Bíróság nem csak az uniós jog elsőbbségét, hanem az uniós jog érdekét is tendenciózusan előtérbe helyezi, amint az korábban látható volt a bizottsági határozatok végrehajtása felfüggesztése[36] vagy nemzeti bíróságok általi megkérdőjelezése[37] tekintetében kialakított kritériumok esetében. Tehát az uniós jogból levezethető és nemzeti érdekek ütközése esetén a Bíróság következetesen az előbbiek érvényesülését pártolja.

Az ítélet tehát a bejelentési eljárás lefolytatása irányába tolja a tagállamokat, ezáltal közvetve a jogbiztonságot szolgálja. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Bizottság még a jogbiztonsági célból tett bejelentések esetében is ódzkodik annak határozatban történő

---

34 Lásd az Európai Bizottság 2013-as eredménytábláját és NICOLAIDES i. m. 409.

35 A C-183/91. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:233) 16. pontja.

36 A felfüggesztésre vonatkozó elvárások összefoglalását lásd STAVICZKY Péter: Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzései két magyar erőmű által indított eljárásban. *Európai Jog,* X/1. 42.

37 A C-143/88 és C-92/89. sz. Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. és mások egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:65) 23. és az azt követő pontok, valamint a C-465/93. sz. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH és mások ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:369) 51. pontja.

kimondásától, hogy az intézkedés nem valósít meg állami támogatást. Sokkal inkább hoz olyan döntést, amely nyitva hagyja az intézkedés állami támogatássá minősítésének kérdését és az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét mondja ki. E tekintetben viszont érdemes és fontos szem előtt tartani, hogy az állami támogatási szabályok 2012 és 2014 közötti felülvizsgálata során az anyagi szabályokat olyan módon módosította, amelyek nagymértékben a bejelentés nélküli nyújtható ún. csoportmentesített összeegyeztethető támogatások nyújtását preferálják.[38] A tagállamok a 2014 előtti szabályokhoz képest sokkal több támogatást nyújthatnak a Bizottság előzetes engedélye alapján.[39] A korábban főszabályként alkalmazott és időigényes előzetes bejelentés visszaszorításáért cserébe a Bizottság a bejelentési ügyekre nagyobb figyelmet szentelhet. Az állami támogatási szabályok 2012–2014-es felülvizsgálatát követően a bejelentési eljárás azonban nem csak nagyobb figyelmet, hanem egyben nehezebben teljesíthető követelmények[40] betartását is jelenti. Másrészt, a Bizottság a bejelentések csökkenésével felszabaduló kapacitásait nagyobb lefedettséget eredményező utólagos ellenőrzésekre kívánja fordítani, aminek következtében könnyen előfordulhat, hogy egy, a tagállam által csoportmentesség alapján nyújtott támogatásról utólag megállapítja, hogy nem felel meg az általános csoportmentességi rendelet előírásainak és megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást. Ez a folyamat könnyen vezethet a nemzeti bíróságok előtti állami támogatási eljárások számának jelentős növekedéséhez, amire a bíróságok nem biztos, hogy fel vannak készülve.

---

38 Lásd a Bizottság közleményét az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről (COM/2012/0209 final).

39 Lásd a Bizottság 651/2014/EU rendeletét a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL [2014] L 187., 2014.6.26. 1. o.). A Bizottságtól származó információk alapján az intézkedések 80%-át a tagállamok csoportmentesítés alapján nyújtják. Lásd Margarete Vestager versenypolitikáért felelős biztosnak az állami támogatásokkal foglalkozó Magas Szintű Fóromon elmondott 2014. december 18-i beszédét: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vestager/announcements/speech-high-level-forum-member-states-margrethe-vestager-commissioner-competition-18-december-2014_en. (Letöltés 2015. július 6.)

40 Például a projekt finanszírozási hiányának kiszámítása, a támogatás szükségességének arányosságának és a kezelendő piaci hiányosság fennállásának és az okozott versenytorzulás elhanyagolható mértékének bizonyítása.

Emellett az sem kizárt, hogy az ítélet a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatai elleni fellebbezéseket fog generálni az uniós bíróságok előtt, mivel annak joghatásai a korábbiakhoz képest sokkal jelentősek. Pontosan ezen ok miatt (az eljárást megindító határozat csak a Bizottság előzetes értékelését tartalmazza) a Bíróság mindeddig relatíve szűk körben engedélyezte az ilyen határozatok megtámadását, és volt, amikor csak az eljárást megindító határozattal együtt bírálta el az erre irányuló keresetet,[41] ami nyilvánvalóan nem megfelelő válasz a Frankfurt–Hahn-ítélet alapján kialakult új helyzetben. Ebből a szempontból figyelemre méltó, hogy a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság csak a meg nem támadott eljárásindító bizottsági határozatokra vonatkozóan tett fel a felfüggesztési kötelezettségre vonatkozó kérdését, azonban a Bíróság ezt a megkülönböztetést az ítéletben nem alkalmazta. Vagyis, az ítélet alapján a nemzeti bíróságnak attól függetlenül kell eljárnia az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének védelme érdekében, hogy a Bizottság eljárást megindító határozatát megtámadták-e, vagy sem.

Ami az eljárást indító bizottsági határozatok megtámadását illeti, az EUMSZ 267. cikke szerinti megsemmisítés iránti keresetnek az intézmények által hozott valamennyi olyan jogi aktus vonatkozásában – függetlenül azok jellegétől vagy formájától – nyitva kell állnia, amelyek olyan kötelező joghatások kiváltására irányulnak, amelyek a felperes érdekeit sérthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét.[42] Tehát főszabály szerint a Bizottság előzetes vizsgálatát lezáró, vagy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását megtagadó határozatai, aktusai megtámadhatóak.[43] A joggyakorlat a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatot a tekintetben minősítette joghatást kiváltónak, hogy egy támogatást jogellenesnek minősített, illetve létező támogatásként való besorolását nem fogadta el.[44] A Frankfurt–Hahn-ítélet alapján azonban

---

41 Lásd például a T-80/06. és T-182/09. sz. Budapesti Erőmű kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2012:65).

42 Lásd a C-322/09 P. sz. NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB kontra Európai Bizottság (NDSHT-ítélet) (ECLI:EU:C:2010:701) 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

43 Lásd a fenti hivatkozott NDSHT-ítélet 48–54. pontjait.

44 A létező támogatások jövőbeli felülvizsgálatára az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás vonatkozik, továbbá visszatéríttetésüket a Bizottság nem rendelheti el.

a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat ezen eseteken kívül is kiválthat joghatást, ami azonban attól függ, hogy nemzeti bíróság előtt él-e valaki keresettel a támogatás jogellenességét orvosolandó. Ebből következően várható, hogy a Bíróságnak szélesebb körben kell a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatok megtámadhatóságát engedélyeznie, ideértve a preventív célú, esetleges nemzeti bírósági eljárást megelőző megtámadásokat is.

Ugyancsak nem tisztázott, hogy a Bizottság eljárást indító határozata alapján fellépő nemzeti bíróság döntésének következményei miatt a jogosult milyen jogorvoslatot vehet igénybe, ha végül az intézkedésről a Bizottság megállapítja, hogy nem valósít meg állami támogatást. Magának az eljárást megindító határozatnak a megtámadása ebből a szempontból nem elegendő,[45] illetve nem is vezethet eredményre, mivel a jogkövetkezmény első sorban a nemzeti bíróság döntésével jelentkezik. Azonban mire a végleges bizottsági döntés megszületik, a nemzeti bíróság döntése elleni jogorvoslati határidő valószínűleg letelik.[46] Ez alól talán a rendkívüli jogorvoslatok (perújrafelvétel és a felülvizsgálati eljárás) képezhetnek kivételt. Azonban a rendkívüli jogorvoslatok rendszerszintű alkalmazása nem jelenthet adekvát választ ennek a kérdésnek a rendezésére, nem mellesleg – mivel az adott tagállam nemzeti jogában kerülnek szabályozásra – nagymértékben eltérő jogvédelmet eredményezhetnek a különböző tagállamokban működő károsultak esetében.

Az ítélet tehát amellett, hogy követi a nemzeti bíróságok állami támogatások ellenőrzésében betöltött szerepét megerősítő legújabb joggyakorlatot,[47] számos gyakorlati kérdést vet fel, ami hosszabb távon komoly negatív következményekhez és elhúzódó jogi eljárások megindításához vezethet egyes állami intézkedések által érintett vállalkozások esetében.

---

45 Eddig az eljárást megindító határozat megtámadása során a Bíróság csak azt vizsgálta, hogy megfelelő eljárásban került elfogadásra és az előzetes megállapítások helyesek-e.

46 Különösen akkor, ha a Bizottság eljárást lezáró határozatát valaki az uniós bíróságok előtt megtámadja.

47 Lásd a már hivatkozott CELF I ítéletet és a C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2011:814).

Állami Támogatások Joga
24 (2015/4) 45–54.

INFRASTRUKTÚRAHASZNÁLAT ÉS ÁLLAMI TÁMOGATÁS – A KÖD MÉG NEM SZÁLLT FEL

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, infrastruktúra ingyenes rendelkezésre bocsátása, azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások, szelektivitás, állami források felhasználása, versenytorzítás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

1. Bevezetés

Az uniós bíróságok 2011-ben és 2012-ben a Leipzig-Halle-ügyben hozott ítéletei[1] alapvetően módosították az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási szempontú megítélését. Az ítéletek az állami támogatás fogalmának kibővítésével jelentős hatást gyakoroltak a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatára és az erre a célra igénybe vehető uniós támogatások felhasználásának folyamatára is. A bírósági joggyakorlat a Leipzig-Halle-ítéletek óta 2015 januárjáig nem adott újabb iránymutatást a még esetlegesen felmerülő értelmezési kérdések megválaszolására. Ez a vákuum módosult némiképp az Eventech-ügyben beadott előzetes döntéshozatali kérelemre adott ítélettel,[2] amely ismételten értelmezi az

---

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselet hivatalos véleményének.

1 A T-443/08. sz. T-455/08. sz Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig/Halle kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117) és a C-288/11 P. sz. Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

2 A C-518/13. sz. Eventech Ltd kontra Parking Adjudicator ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:9).

infrastruktúra-használat állami támogatási vonatkozásait. Érdekes módon az ítélet azonban több kérdést vet fel, mint amennyit megválaszol, illetve – amint majd látható lesz – részben az állandó ítélkezési gyakorlat korábbi irányától is eltérni látszik. Ezen indokok miatt hasznos az ítélet áttekintése és az abból fakadó következtetések levonása.

2. Az Eventech-ügy háttere

Az Európai Unió Bírósága elé került ügy alapja a londoni közlekedési szabályzat azon eleme volt, amely csak a hivatásos londoni taxik számára teszi lehetővé a buszsávok használatát, és a sofőrrel bérelhető magángépjárművek (a továbbiakban BMG-k) számára ezt csak az utasok felvételekor és kiszállásakor engedélyezi.

Mindkét típusú személyszállító vállalkozási csoport tagjainak működési engedélyét hatóság adja ki, azonban a rájuk vonatkozó szabályozás és ebből fakadóan a teljesítendő követelmények eltérőek. A BMG-k, ellentétben a hivatásos taxikkal, szolgáltatásaikat csak előzetes megrendelés alapján nyújthatják, ebben a szegmensben azonban a versenyhelyzetben vannak a taxikkal. A taxikra fuvarozási kötelezettség, a felvett utasok meghatározott időn belüli elszállításának kötelezettsége hárul. Emellett a BMG-khez képest a taxik műszaki paraméterei, a vezetők vizsgája is eltérő a két személyfuvarozói kör esetében. A taxik továbbá időtartam alapú viteldíj-szabályozás alá esnek, míg a BMG-k szabadon állapíthatják meg a viteldíjat a megrendeléskor, amely független a fuvar időtartamától.

Ami a buszsávok használatát illeti, az adott közútért felelős közlekedési hatóság jogkörébe tartozik egy adott útszakaszon a forgalom korlátozása egész nap vagy egyes időszakokra vonatkozóan. Továbbá a szabályozás[3] a londoni közlekedési vállalat, a Transport for London (TfL) számára lehetővé teszi a buszsávok kijelölését. A TfL döntése szerint a londoni buszsávok egyes napszakokban forgalomkorlátozás alá esnek. Ez a korlátozás azonban nem vonatkozik a taxikra, csak a BGM-kre, amelyek csak az utasok be- és kiszállása érdekében és csak ezalatt használhatják a buszsávokat. E szabályok megsértése esetén a TfL büntetés megfizetését rendelheti el.

[3] Road Traffic Regulation Act 1984.

Az Eventech-vállalkozás önálló sofőrökkel BMG-et üzemeltet, és több alkalommal büntetés megfizetésére irányuló felszólítást kapott a buszsávok használata miatt. A büntetéseket az Eventech vitatta, majd a megfizetésre vonatkozó hatósági döntést bíróság előtt megfellebbezte. Az első fokú bíróság a keresetet elutasította, másodfokon az Eventech arra is hivatkozott, hogy a buszsávok ingyenes használata az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti, be nem jelentett – az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését sértő – állami támogatásnak minősül.[4] Az Eventech szerint a londoni taxik számára előnyt jelent a buszsávok korlátozás nélküli használata, amit hirdettek is. Az előzetes döntéshozatalt előterjesztő nemzeti bíróság[5] emellett úgy véli, „[…] nem vitatott, hogy az említett szabályzat gazdasági előnyt nyújt a londoni taxik számára, az az államnak tudható be, továbbá torzítja a BMG-k és a londoni taxik közötti versenyt, amennyiben az utóbbiak számára a BMG-knél gyorsabb közlekedést tesz lehetővé a szabályzat hatálya alá tartozó utakon, versenyelőnyhöz juttatva azokat, különösen a lehetséges ügyfelek megszólításában. Az állami támogatás fogalmához tartozó többi feltétel viszont nem feltétlenül teljesül."[6] A TfL szerint ugyanis a buszsáv-használatból származó előny nem állami forrásból származik, mivel nincsen hatása ezekre a forrásokra. A TfL álláspontja szerint az előny nem is szelektív, mivel a BMG-k nincsenek a taxikkal összehasonlítható helyzetben. Továbbá, a különbségtételt a szabályozás jellege és szerkezete igazolja. Végül a szabályzat nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel helyi szolgáltatásokra gyakorol hatást. Az Eventech álláspontja ezzel szemben az ingyenes buszsáv-használatból származó előnyt úgy tekinti, mint amit állami források felhasználásával nyújtanak, ami szelektív, mivel a BMG-k versenytársai a taxiknak (vagyis összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokról beszélünk). Továbbá, az adott gazdasági tevékenységet bármely tagállamban bejegyzett vállalkozás végezheti, így a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége sem zárható ki.

---

4 Az uniós joggyakorlat alapján a nemzeti bíróságok a versenytársak érdekének védelmére az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya alapján felléphetnek a jogellenesen nyújtott támogatás kedvezményezettje ellen.

5 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division).

6 Az ítélet 27. pontja.

A fenti előzmények alapján az illetékes nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban arra vonatkozó kérdést tett fel az Európai Unió Bíróságának, hogy az intézkedés magában foglalja-e állami források felhasználását, szelektív-e figyelemmel arra, hogy célja a biztonságos és hatékony közlekedési rendszer kialakítása. E tekintetben az a kérdés is felmerült, hogy az intézkedés szelektivitásának indokoltsága során vizsgálandó-e, hogy a különbségtétel szükséges és arányos. Az előterjesztő bíróság továbbá azt is megkérdezte, hogy az intézkedés – figyelemmel arra, hogy bármely uniós polgár rendelkezhet taxival vagy BMG-vel – érintheti-e a tagállamok közötti kereskedelmet.

3. A Bíróság megállapításai

A Bíróság az állami források felhasználása és a szelektív előny nyújtására vonatkozó kérdéseket együttesen válaszolta meg. A Bíróság egyrészt utalt a joggyakorlat azon megállapítására, amely szerint az előny különböző formában jelentkezhet,[7] másrészt kiemelte, hogy közvetlen kapcsolat szükséges a kedvezményezettnek nyújtott előny és az állami forrásokra gyakorolt negatív hatás, illetve az állam által viselt gazdasági kockázat között,[8] ahhoz hogy az intézkedés állami támogatásnak minősüljön, amennyiben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének egyéb feltételei fennállnak. Az állami forrásokra gyakorolt negatív hatás a vizsgált esetben két szempontból jelentkezhet. Egyrészt, a taxik ingyenesen használhatják a forgalmi korlátozás alatt álló buszsávokat. Másrészt, „bírság kiszabásának kockázata nélkül használhatják a buszsávokat Londonban".[9] A Bíróság ezt követően elválasztotta egymástól a vizsgált ügyet és az Eventech által hivatkozott holland kibocsátás-ke-

---

7 Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése 'bármilyen formában' nyújtott támogatásra kiterjed. Lásd a C-280/00. sz. Altmark Trans-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415) 84. pontját, a C73/11 P sz. Frucona Košice kontra Bizottság ítélet (EU:C:2013:32) 69. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

8 A C399/10 P és C401/10 P sz. Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai, valamint Bizottság kontra Franciaország és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:2013:175) 109. pontja.

9 Az ítélet 37. pontja.

reskedelmi rendszerhez kapcsolódó mentességeket.[10] A holland ügyben ugyanis megállapításra került, hogy az állami intézkedés „többletteherrel járhat az állami szervek számára, többek között a bírságok vagy egyéb pénzügyi szankciók megfizetésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesség formájában, mivel a Holland Királyság az említett intézkedés hatálya alá tartozó vállalkozásoknak megadta a lehetőséget arra, hogy kibocsátási egységeket vásároljanak a bírságfizetés elkerülése érdekében, amelyet – ilyen egységek hiányában – meg kellett volna fizetniük, mivel e vállalkozások meghaladták a nitrogénoxidok kibocsátási egységeinek törvényes határát."[11] Ezzel szemben a jelen esetben a buszsávok engedély nélküli használata büntetést vonhat maga után, és a szabályozás semmilyen lehetőséget nem biztosít ennek elkerülésére. Továbbá a Bíróság szerint jelen esetben nem állami bevételről való lemondás, hanem engedélyük következtében használhatják a taxik a buszsávokat ingyenesen. Ebből következően a Bíróság szerint az intézkedés nem jelent bevételkiesést az állami szervek számára. Abban a Bíróság egyetértett az Eventech-kel, hogy a gazdasági hasznosítás tárgyát képező infrastruktúra építésének finanszírozása állami támogatásnak minősülhet a Leipzig-Halle-ítéletek alapján, azonban álláspontja szerint a buszsávokat jelen esetben gazdaságilag nem hasznosítják. Amikor engedélyezett, akkor más gazdasági szereplők is ingyen használhatják a buszsávokat. Amikor ez tilos számukra, akkor fizetség ellenében sem tehetik. A hatóságok tehát nem mondanak le bevételről, amit a taxiknak adott kedvezmény hiányában beszedhetnének. A Bíróság ugyancsak kiemelte, hogy a vizsgált intézkedés nem a buszsávok építésére irányult, hanem preferenciális hozzáférés biztosítására és az infrastruktúrát nem a taxik számára építették, hanem azok a londoni úthálózat részét képezik. Állami támogatási szempontból az a releváns kérdés, hogy az állami szerveknek kötelessége-e beszedni a felhasználótól a számára nyújtott preferenciális hozzáférés gazdasági ellenértékét. Ebben a tekintetben a Bíróság fontosnak tartotta megjegyezni, hogy ezt a kérdés „nem az állami források felhasználásának szempontja alá tartozik",[12] hanem az kell vizsgálni, hogy a biztonságos és hatékony közlekedési rendszer célja által vezérelt buszsáv-használati szabá-

10 A C279/08 P sz. Bizottság kontra Hollandia ítélet (EU:C:2011:551).

11 Az ítélet 39. pontja.

12 Az ítélet 47 pontja.

lyozás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előnyben részesíti-e a kedvezményezettjeit, és ezért ezt az előnyt rá kell-e terhelni a kedvezményezettekre. A Bíróság szerint a gazdaságilag nem hasznosított infrastruktúrához szabályozási cél elérése érdekében biztosított preferenciális hozzáférés nem feltétlenül jelent gazdasági előnyt az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében. A szabályozási cél meghatározását, valamint ehhez kapcsolódóan bevételekről történő esetleges lemondást és az odaítélést a Bíróság a nemzeti hatóságok előjogának tekinti, amíg erre megkülönböztetéstől mentes módon kerül sor. Jelen esetben pedig, bár a buszsávok ingyenes használata gazdasági értéket képvisel, azonban erre a közúti szabályozás céljával összhangban (biztonságos és hatékony közlekedés) kerül sor, és a buszsávok egyébként nem képezik gazdasági hasznosítás tárgyát. Az odaítélésre ugyancsak előre látható módon került sor. A taxik számára a buszsávok használatáért történő díjfizetés előírása azonban elképzelhető hogy veszélyeztetné a szabályozás céljának teljesülését, mivel visszatartaná a taxikat a buszsávok használatától.[13] A Bizottság elfogadta, hogy a nemzeti hatóság döntése ésszerű volt a tekintetben, hogy az egyedi jellemzőkkel bíró és kötelezettséggel terhelt taxik számára preferenciális hozzáférés alkalmas a kitűzött cél elérésére.

A Bíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy hátrányos megkülönböztetéstől mentes módon került-e sor a preferenciális hozzáférés biztosítására, ami gyakorlatilag egybeesik azzal, hogy ez az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett szelektív gazdasági előny biztosítását jelenti-e. Ebből a szempontból a Bíróság szerint azt kell elemezni, hogy az intézkedés 'bizonyos' vállalkozásokat részesít-e előnyben, figyelemmel a szabályozás „által kitűzött célra tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő más vállalkozásokhoz vagy árukhoz képest".[14] Vagyis azt kell vizsgálni, hogy a taxik és a BMG-k azonos ténybeli és jogi helyzetben vannak-e a szabályozás céljának szempontjából. E tekintetben a Bíróság a kérdés eldöntését visszautalta a nemzeti bíróság hatáskörébe,[15] azonban a Bíróság bizonyos – az ítélet

---

13 Nils Wahl főtanácsnok indítványának 30. pontja.

14 Lásd az ítélet 55. pontját, valamint a C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:341) 41. pontját és a C403/10 P sz. Mediaset kontra Bizottság ítélet (EU:C:2011:533) 36. pontját.

15 Az ítélet 57. pontja.

szöveg alapján azonban kötelezőnek tűnő – útmutatást adott a kérdés eldöntéséhez. A Bíróság szerint az összehasonlítás nem korlátozódhat és alapulhat csak arra a piaci szegmensre, ahol a két csoport versenyez egymással (előrendelés), mivel valamennyi tevékenységük „befolyásolhatja a közlekedési rendszer biztonságát és hatékonyságát a londoni közúti közlekedési utak összességén."[16] A Bíróság azt is relevánsnak tartotta, hogy csak a taxik végezhettek bérfuvarozást és „fuvarozási kötelezettség vonatkozik rájuk felismerhetőknek és a kerekesszékes személyek szállítására is alkalmasnak kell lenniük, a sofőrjeiknek a szolgáltatásaikat taxióra alapján kell kiszámlázniuk, és különösen alapos ismeretekkel kell rendelkezniük London városáról."[17] Ebből következően a Bíróság szerint a taxik és a BMG-k eltérő ténybeli és jogi helyzetben vannak, vagyis a buszsávok ingyenes használata nem részesíti szelektív előnyben a taxikat. Ezen megállapítás miatt a Bíróság nem vizsgálta a szelektivitás szükségességét és arányosságát.

A Bíróság végül azzal foglalkozott, hogy az intézkedés érintheti-e tagállamok közötti kereskedelmet. E tekintetben a Bíróság kiemelte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott feltétel teljesüléséhez nincsen szükség a tagállamok közötti kereskedelem tényleges befolyásolásának bizonyítására, csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatás képese hatást gyakorolni a kereskedelemre, és torzítani a versenyt.[18] Az olyan intézkedések, amelyek megerősítik egy versenyhelyzetben lévő vállalkozás helyzetét, teljesítik ezt a feltételt és ehhez nem is szükséges, hogy a kedvezményezettek határon átnyúló gazdasági tevékenységet végezzenek.[19] Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján „nincsen olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy

---

16 Az ítélet 59. pontja.

17 Az ítélet 60. pontja.

18 Lásd a 730/79. sz. Phillip Morris-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1980:209.) 11. pontját; a T-298/07., T-312/97. stb. sz., Alzetta Mauro és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:151.) 80. pontját, a C197/11 és C203/11. sz. Libert és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EU:C:2013:288) 77. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

19 Mivel a támogatás megerősíti a kedvezményezett helyzetét, aminek következtében más piacokon is megjelenhet, illetve megnehezíti más tagállamban bejegyzett versenytársainak, hogy az adott piacra beléphessenek. Lásd e tekintetben a T-297/02. sz. ACEA SpA Kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2009:189) 94. pontja.

lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Ugyanis az, hogy valamely támogatás viszonylag jelentéktelen, vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kicsi, nem zárja ki eleve a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét."[20] Ebből következően a buszsáv-használat taxik számára történő fenntartása eltántoríthat egyes befektetőket, hogy BMG-ket üzemeltessenek Londonban, és más tagállamban letelepedett vállalkozások piacra történő belépési esélyei csökkentek. Ezek alapján nem zárható ki, hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, azonban a Bíróság ennek végleges eldöntését is a nemzeti bíróságra hárította.

4. Értékelés

Az ítélet legfontosabb megállapításai kettéválaszthatóak a tekintetben, hogy a korábbi joggyakorlatot tovább fejlesztik, vagy részben eltérnek-e attól, illetve megerősítik azt. Az első csoport előnyös a gyakorlati kérdésekkel találkozó szakemberek számára, míg a második inkább csak nehezíti a feladatukat egy-egy konkrét kérdés eldöntése során.

Az állami források felhasználása szempontjából a Bíróság fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy az infrastruktúra kedvezményes használatának biztosítása ebben az esetben nem jár állami források felhasználásával. Ennek oka részben abból fakad, hogy a buszsávokat nem a taxik számára építették, azok a közúthálózat részét képezik, másrészt az ingyenes használat engedélyen alapult és nem díjbeszedés elmulasztásán. Emellett állami támogatási szempontból releváns, hogy az infrastruktúra jelen esetben nem került gazdaságilag hasznosításra, mivel a BMG-k nem is fizethettek a használatért, tehát az állam nem tudott bevételekről lemondani, a tilalom alá nem tartozó időszakban pedig szintén szabadon használhatóak voltak. Ebből következően szabályozási előírások megsértésért fizetendő büntetés nem tekinthető gazdasági hasznosításnak. E tekintetben a Bíróság értelmezése jól követhető és egyértelmű.

A Bíróság továbbá megkülönböztetett az infrastruktúra építése és a hozzáférés biztosítása között, ami nem biztos, hogy állami támogatási

[20] Az Altmatk Trans-ítélet 81. pontja.

szempontból releváns, hiszen a joggyakorlat alapján az állami intézkedéseket hatásuk és nem céljaik alapján kell értékelni,[21] amikor az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján vizsgálat tárgyát képezik. A Bíróság továbbá a szabályozási cél és az infrastruktúra kapcsolatát is relevánsnak tekintette, ami szintén ellentmondani látszik a kialakult megközelítésnek. Sőt, a szabályozási célból azt is levezette, hogy a preferenciális hozzáférés nem biztosít feltétlenül gazdasági előnyt. Ez álláspontom szerint esetleg a gazdasági hasznosítás, vagy a szelektivitás hiánya miatt állhat fenn, de a szabályozási céljának kevésbé kellene az előny létezését befolyásolnia. A Bíróság azonban a közhatalom alkalmazása során fennálló mozgásteret megfelelő indoknak tekintette, sőt kifejezetten lehetővé is tette, hogy az állam a közhatalmi cél elérése érdekében akár bevételekről is lemondjon, amennyiben ezt diszkriminációtól mentes módon teszi. E tekintetben kérdéses, miért volt fontos ezt a megjegyzést tenni, tekintve, hogy korábban megállapításra került: az infrastruktúra jelen esetben nem volt gazdasági hasznosítás tárgya. Vélhetőleg a Bíróság ezzel a mondattal a jövőre nézve a cél és az állami mozgástér kapcsolatát illetően értelmezési kérdéseket keletkeztető helyzetet hozott létre.

A Bíróság emellett – helyesen – elvárta a megkülönböztetéstől mentes odaítélést. Ebből a szempontból vizsgálta az intézkedés szelektivitását és szintén meglepő eredményre jutott. Bár megállapításra került, hogy a taxik és a BMG-k legalább egy piaci szegmensben versenyhelyzetben vannak, a Bíróság sokkal szélesebb alapon vizsgálta a szabályozás szempontjából azt, hogy két csoport azonos ténybeli és jogi helyzetben van-e. Vagyis elismerte, hogy a szabályozás célja alapján a taxik bizonyos előjogokat élveznek. A szelektivitás megállapítása során a szabályozás céljának ugyancsak nem kellene relevánsnak lennie. Kérdéses, hogy a BMG-k hozzájárulását a biztonságos és hatékony közlekedési rendszerhez – különösen, ha használhatnák a buszsávokat – a Bíróság miért nem vette figyelembe, illetve csak a kereskedelem érintettségének vizsgálata során vette figyelembe, ami önellentmondásra utal. Attól függetlenül, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás megengedőbb, a célhoz való hozzájárulásuk nem zárható ki. A joggyakorlat emellett elvárja, hogy a szabályozás hatálya a céljával koherens módon

[21] A 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71) 13. pontja.

kerüljön kialakításra.[22] A nyújtott szolgáltatások pedig a két csoport esetében meglehetősen hasonlóak. Ebből következően a használati jog odaítélése, bár előre meghatározott és objektív volt, azonban nem biztos, hogy korlátozása indokolt, illetve mentes a diszkriminációtól. A joggyakorlat alapján pedig attól, hogy a megkülönböztetés objektív elemeken alapul, az intézkedés szelektivitása még nem zárható ki.[23]

A kereskedelem érintettségére vonatkozó megállapítások az ítélet első olyan területe, ahol megerősíti a korábbi joggyakorlat megállapítását és megközelítését, vagyis nem okoz semmilyen meglepetést az olvasónak.

Összességében üdvözlendő, hogy a Bíróság pontosította a gazdaságilag nem hasznosított infrastruktúrákhoz való hozzáférés biztosításának kérdését. Ugyanakkor az előnyre és a szelektivitásra, valamint ezeknek a fogalmi elemeknek a szabályozás céljához kötöttségére vonatkozó megállapítások tovább halványíthatják a támogatás objektív fogalmának egyébként sem minden esetben éles körvonalait. Emellett az infrastruktúra építésének és használatának megkülönböztetése sem biztos, hogy minden esetben indokolt az állami támogatás fogalmi elemei teljesülése szempontjából.

---

22 Lásd ebben az értelemben a C-487/06 P. sz. British Aggregates Association kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:757) 92. pontját.

23 A T-55/99. sz. Confederación Española de Transporte de Mercancías kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:223) 40. pontja.

Állami Támogatások Joga
24 (2015/4) 55–64.

KAPACITÁSMECHANIZMUSOK – AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELSŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI CÉLÚ ÁGAZATI VIZSGÁLATA

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: ágazati vizsgálat, kapacitásmechanizmus, ellátásbiztonság, energetikai támogatások, iránymutatás, Energia Unió

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2015. április 29-én bejelentette, hogy az árampiaci ellátásbiztonság érdekében alkalmazott ún. kapacitásmechanizmusok átfogó értékelése céljából ágazati vizsgálatot kezdeményez.[1]

Amikor az Európai Bizottság az állami támogatásokra vonatkozó szabályok modernizációja keretében[2] 2012 végén közzétette az állami támogatási eljárásokat szabályozó rendelet[3] módosító tervezetét,[4] a legnagyobb vitát és érdeklődést a versenyjog egyéb területein már alkalmazott piaci információs eszközök bevezetésének ötlete váltotta

---

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselet hivatalos véleményének.

1 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_en.htm

2 Lásd a Bizottság közleményét az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről (COM/2012/0209 final).

3 A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról ([1999] HL L 83., 1999.03.27., 1. o.).

4 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0725&from=EN.

ki.[5] Emellett a Bizottság rendeletet módosító javaslattal megteremtette a lehetőségét ún. ágazati vizsgálatok lefolytatására is. A tagállamok szemében az ágazati vizsgálatok kevésé tűntek érzékeny kérdésnek, és a bizottsági javaslat tárgyalása során kevesebb módosító javaslat is érkezett a tervezet ezen részéhez.

A módosító rendelet 2013-as elfogadását követően[6] senki sem gondolta, hogy a két új eszköz közül a Bizottság a sokkal általánosabb és nagyobb munkaterhet jelentő ágazati vizsgálatot fogja először alkalmazni, és erre is majdnem két évet kell várni. Kisebb mértékben, de ugyancsak meglepő, hogy az első ágazati vizsgálat tárgya nem olyan állami támogatási kérdést feszeget, amely nyilvánvalóan sokak szerint komoly állami támogatási kockázatok feltárását eredményezheti, mint például egyes tagállami adóintézkedések vagy a megújuló energia termeléséhez nyújtott támogatások.

Ettől függetlenül a vizsgálatnak alapvető hatásai lehetnek a tagállamok árampiaci szervezési és szabályozási gyakorlatára, ami miatt érdemes már a vizsgálat megindításakor rendelkezésre álló információkat összefoglalni.

2. Az ágazati vizsgálatra vonatkozó szabályok

A módosító rendelet preambuluma szerint az ágazati vizsgálatok célja, hogy a Bizottság hasonló ügyekben a belső piac egész területen egységesen lépjen fel. Ehhez viszont szükséges, hogy a Bizottság több tagállamra kiterjedő, gazdasági ágazatokra vagy meghatározott támogatási eszközökre vonatkozó vizsgálatokat indíthasson. A preambulum azt is kimondja, hogy „Arányossági okokból és az ilyen vizsgálatokkal járó súlyos adminisztratív terhekre figyelemmel az ágazati vizsgálatokra csak akkor kerülhet sor, ha a rendelkezésre álló információ alapján joggal feltételezhető, hogy egy adott ágazatban az állami támogatási intézkedések több tagállamban is súlyosan korlátozzák vagy torzítják

---

5 Lásd STAVICZKY Péter: Az állami támogatásokra vonatkozó eljárási szabályok reformja és piaci információs eszközök. Állami Támogatások Joga, 2013/4. 7.

6 Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. július 22-i 734/2013/EU tanácsi rendelet. [2013] HL L 204., 2013.7.31., 15. o.

a versenyt a belső piacon, vagy ha egy bizonyos ágazatban eszközölt létező támogatási intézkedések több tagállamban sem egyeztethetők vagy már nem egyeztethetők össze a belső piaccal."[7] A Bizottság az ágazati vizsgálatoktól azt várja, hogy egyes horizontális, több tagállamot is érintő problémákat hatékonyan és átláthatóan tud majd kezelni. A vizsgálat során a Bizottság tagállamokat (tagállami szerveket) és vállalkozásokat is megkereshet az arányosság elvének betartásával, vagyis szem előtt kell tartania, hogy a megkérdezettektől mennyire hasznos választ vár, illetve hogy milyen típusú kérdéseket indokolt feltennie. A Bizottságnak meg kell indokolnia, hogy miért folytat vizsgálatot és az milyen módon érinti a címzetteket. A vizsgálat eredményeiről az átláthatóság biztosítása érdekében a Bizottságnak jelentést kell közzétennie. A vizsgálat során szerzett információkat a Bizottság más állami támogatási eljárások során felhasználhatja. Fontos kiemelni, hogy az információnyújtási kérelmet nem megfelelően teljesítő címzettel szemben a Bizottság pénzbírságot, a válaszadástól elzárkózó címzettel szemben (napi szinten kivetett) kényszerítő bírságot is kiszabhat.[8]

3. A kapacitásmechanizmusok állami támogatási megítélése

A kapacitásmechanizmusokra vonatkozó részletes, soft law jellegű állami támogatási szabályokat a 2014-ben elfogadott energetikai és környezetvédelmi iránymutatás[9] (EEAG) tartalmazza. Korábban ezt a területet nem szabályozta semmilyen bizottsági dokumentum, csak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdéséből volt levezethető, hogy amennyiben az állam piaci ár felett vásárol valamilyen terméket vagy szolgáltatást, akkor az állami támogatást valósít

7 A 734/2013/EU rendelet (17) preambulumbekezdése.

8 Lásd az eljárási rendelet 6b. cikkét.

9 Bizottsági iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról [2014] HL C 200., 2014.6.28., 1. o.

meg.[10] Ezt megelőzően a Bizottság 2013-ban adott ki egy dokumentumot, ami az áramtermelés megfelelőségének kérdéseit boncolgatta.[11]

Az EEAG tervezetének[12] vitája során több tagállam ellenvetését jelezte a tekintetben, hogy ezt a területet a Bizottság egyáltalán szabályozni kívánja. Ezek az ellenvetések azonban nem akadályozták meg a támogatások összeegyeztethetőségre irányadó soft law alakításában kizárólagos joggal rendelkező Bizottságot, hogy a végleges iránymutatás részét képezze a kapacitás mechanizmusok támogatásának szabályozása.

A Bizottság a célzott és az egész piacra kiterjedő kapacitásmechanizmusokat megkülönbözteti a szerint, hogy bizonyos ellátási mennyiségre vagy ellátási árra fókuszálnak, de még nem foglal állást a tekintetben, hogy ezek közül melyek alkalmazását preferálja, vagy tartja kevésbé versenytorzítónak.

Az iránymutatás a termelési kapacitások megfelelőségét biztosító intézkedéshez nyújtott támogatás cím alatt foglalkozik a kérdéssel. Az irányelv a megfelelőséget illetően a definíciók terén uniós szervek és a statisztikák szerepét emeli ki.[13] Fontos hangsúlyozni, hogy a támogatás nyújtására csak a Bizottság jóváhagyását követően kerülhet sor. A

---

10 Lásd a T-14/96. sz. Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:1999:12), valamint az állami támogatás fogalmára vonatkozó bizottsági közlemény tervezetének 85. pontját. A tervezet elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

11 Lásd SWD (2013) 438 final Generation Adequacy in the internal electricity market – guidance on public interventions.

12 http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/draft_guidelines_hu.pdf

13 Az irányelv (34) szerint „a termelési kapacitások megfelelősége": a termelési kapacitás azon szintje, amelyet az uniós intézmények által a villamos energia egységes piacának megteremtésében kulcsszereplőként elismert szervezetekben – például ENTSO-E – alkalmazott hagyományos statisztikai mutató alapján mindenkor megfelelőnek ítélnek a tagállami szükségletek kielégítésére;…
(36) „a termelési kapacitások megfelelőségét biztosító intézkedés": olyan mechanizmus, amelynek célja annak biztosítása, hogy nemzeti szinten megvalósuljanak a termelési kapacitások megfelelőségének adott szintjei;

2014-es EEAG 3.9. pontja a következő összeegyeztethetőségi feltételek vizsgálatát írja elő.[14]

A tagállamnak bizonyítania kell, hogy az intézkedés közös érdekű célkitűzés megvalósításához kapcsolódik. Ilyennek minősül például a megújuló energiatermelés hirtelen változásainak kiegyenlítése, azonban a tagállamoknak alternatív megoldások kidolgozását is mérlegelniük kell (pl. keresletoldali gazdálkodás ösztönzését és a rendszerösszekötő kapacitás növelését). Az intézkedés emellett nem célozhatja a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának folyamatos fenntartását. A támogatás lehet beruházáshoz kapcsolódó, vagy működési jelegű is, ez utóbbi esetben azonban csak a kapacitás rendelkezésre állása és nem a termelés lehet a támogatás alapja. A tagállamnak a bejelentésében egyértelműen meg kell határoznia az intézkedés pontos célkitűzéseit, ideértve a támogatni kívánt termelési kapacitások megfelelőségének biztosításával kapcsolatos probléma felmerülésének várható idejét és helyét.

A tagállamnak indokolnia kell a beavatkozás szükségességét (pl. a csúcsterhelési vagy távú időszakos kapacitás hiánya vagy a keresletnek és a kínálatnak a rövid távú nagykereskedelmi piac által előidézett egyensúlyhiánya esetén jelentkező csúcskereslet), a fennálló problémákat a Bizottság felé bemutatott módszertannal számszerűsítenie kell. A bejelentésben arra is ki kell térni, hogy a piaci szereplők részéről állami beavatkozás nélkül miért nem várható a problémát kezelő változtatás, beruházás és miért nem várható, hogy beavatkozás hiányában a piac megfelelő kapacitást képes biztosítani. A szükségesség értékelése során a Bizottság az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

a) a különböző forrásokból – többek között a szomszédos rendszerekből származó – energiafajták hatásának értékelését;
b) a keresletoldali gazdálkodás ösztönzésére irányuló intézkedések ismertetését;
c) az interkonnektorok (tagállami rendszereket összekötő infrastruktúrák) potenciális és tényleges meglétének értékelése, ideértve a folyamatban lévő vagy tervezett projektek leírását;
d) A termelési kapacitások megfelelőségének problémáját előidéző vagy súlyosbító bármely más tényező, például a szabályozási vagy piaci hiányosságok.

[14] Az összeegyeztethetőségi feltételek az állami támogatások modernizációja során gyakorlatilag minden támogatás esetében azonos elvek vizsgálatát jelenti.

A támogatás megfelelőségét illetően a Bizottság elfogadja a rendelkezésre bocsátott kapacitás MW-jánkénti ellentételezés fizetését, de nem engedélyezi termelés támogatását (MWh-kénti ellentételezés). Az intézkedésnek nyitva kell állnia és megfelelő ösztönzőket kell biztosítania mind a meglévő, mind a jövőbeli termelők, valamint a helyettesíthető technológiákat alkalmazó termelők számára, és figyelembe kell vennie a rendszerösszekötő kapacitás esetleges kiegyenlítő hatását, vagyis nem lehet piaclezáró hatású.

A támogatásnak ösztönző hatással kell rendelkeznie, tehát a támogatás következtében a kedvezményezett a biztonságos, megfizethető és fenntartható energiapiac működésének javítása céljából oly módon kell megváltoztassa magatartását, amit a támogatás hiányában nem vállalna. Ezt a tagállamnak kell vizsgálnia és bizonyításának módszerét a bejelentés során bemutatnia (a támogatás nélküli helyzet összevető vizsgálata a támogatással megvalósuló helyzettel).

A támogatás arányosságát a Bizottság szerint a szükséges kapacitások támogatásának világos, átlátható és megkülönböztetés-mentes feltételeken alapuló versenyeztetés útján történő kiosztásával lehet elérni, de ügyelni kell arra is, hogy a kedvezményezett a támogatás következtében ne részesülhessen előre nem látható profitban. A támogatás ugyanakkor magában foglalhatja a kedvezményezett ésszerű megtérülését. Az arányosság másrészt azt is jelenti, hogy kisebb igény és alacsonyabb ellátás-biztonsági kockázat esetén a rendelkezésre álláért fizetett díj alacsonyabb legyen.

A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatások érdekében az intézkedést és az ajánlattételt minden, a problémát kezelni képes kapacitás és technológia előtt meg kell nyitni, beleértve a más tagállam áramtermelőit és gyártóit is. Törekedni kell a valós versenyre (kellő számú ajánlattevő) a versenyképes ár érdekében, továbbá a szabályozó intézkedésekből származó negatív hatások (a kivitel korlátozása, a nagykereskedelmi árak maximalizálása, az ajánlattételhez kapcsolódó korlátozások, illetve a napon belüli vagy kiegyenlítési piacokat is érintő piac-összekapcsolási műveletet akadályozó más intézkedések) mérséklésére. Emellett a Bizottság azt is ellenőrzi, hogy az intézkedés:

a) ne csökkentse a rendszerösszekötő kapacitásba történő beruházás ösztönzőit;
b) ne ássa alá a piac-összekapcsolást, többek között a kiegyenlítési piacokat sem;

c) ne hátráltassa az intézkedés előtt hozott, energiatermeléssel kapcsolatos beruházási döntéseket, illetve a gyártóknak a kiegyenlítési piaccal vagy a kiegészítő szolgáltatások piacával kapcsolatos döntéseit;
d) ne erősítse meg indokolatlan mértékben a piaci erőfölényt.

Az irányelv elfogadását követően a Bizottság eddig egyedül az Egyesült Királyság kapacitás mechanizmusait vizsgálta és hagyta jóvá.[15]

4. Az ágazati vizsgálat megindításának okai és irányai

Az ágazati vizsgálat során a Bizottság arra keresi a választ, hogy a tagállamok, amikor állami források felhasználásával biztosítják az áramkimaradások elkerülését és tartalék kapacitásokat kötnek le, vagy kapacitások kiépítését támogatják, akkor indokolt mértékű beavatkozást valósítanak-e meg, illetve a lekötési ár nem haladja-e meg a piaci árat, megvalósul-e túlkompenzáció, illetve megfelelnek-e a tagállamok a 2014-es EEAG vonatkozó rendelkezéseinek. A Bizottság tehát egyrészt a beavatkozás szükségességét vizsgálja, másrészt azt, hogy annak milyen versenytorzító hatásai vannak. A Bizottság elvárása alapján a tagállamok a tartalék kapacitások lekötése vagy támogatása során indokolatlanul nem tehetnek különbséget technológiák és termelők (vállalkozások) között, illetve nem hozhatnak létre olyan belépési korlátokat, amelyek megakadályozzák az elektromos áram tagállamok közötti szabad mozgását, közvetett módon új befektetők megjelenését a piacon. A Bizottság tehát nem kérdőjelezi meg a kapacitásmechanizmusok szükségességét, de azok alkalmazásának feltételeit kívánja keretek közé szorítani[16] és így hozzájárulni a valódi Energia Unió megvalósu-

---

15 Lásd az SA.35980. sz. eljárásban hozott, tíz évre szóló bizottsági jóváhagyó döntést ([2014] HL C 348., 2014. 10. 03. 5. o.). A döntés két fellebbezés tárgyát is képezi, lásd a T-788/14. sz. MPF Holdings kontra Bizottság és a T-793/14. sz. Energy és Tempus Energy Technology kontra Bizottság ügyeket.

16 A versenypolitikáért felelős biztos, Margarete Vestager sajtóközleménye szerint *„Governments have a legitimate interest to ensure that there is sufficient electricity supply – households and industry should not face black-outs. My role is to safeguard that public measures to underpin investment in electricity supplies do not unduly favour particular producers or technologies, or create obstacles to trade across national borders. For example, in some cases it might*

lásához.[17] Az EU 2020-as célok eléréséhez is szükséges Energia Unió egyik legfontosabb célja az energiapiacokon szükséges beruházások megvalósításának elősegítése, így a Bizottság vizsgálata közvetetten az abban megjelölt stratégiai célok elérését is elősegítheti.

Az ágazati vizsgálat során a Bizottság nyolc tagállamot keresett meg, ahol létezik a kapacitásmechanizmusoknak piaca, vagy bevezetésén gondolkoznak (Belgium, Horvátország, Dánia, Németország, Írország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Svédország). A tagállamoknak megküldött kérdőívekre kapott válaszok értékelését követően még 2015-ben közzé teszi előzetes megállapításait, a következtetéseket várhatóan 2016-ben véglegesítik.

Az ágazati vizsgálat megindítását elrendelő 2015. április 29-i, igen szűkszavú bizottsági határozatból[18] az alábbi megállapítások emelhetőek ki. A Bizottság értékelése szerint a tagállamok egy jelentős részében az energiaellátás biztonságát illetően növekvő kétely tapasztalható. A Bizottság egy 2013-as tanulmánya szerint 2020-ra 14 tagállamban nem lesz elegendő az elektromos áram piacán a termelő kapacitás.[19] E várható kockázatok kezelése céljából a tagállamok különböző lépéseket tettek, és kapacitásmechanizmusok bevezetésével támogatni kívánják az addicionális kapacitásokba történő beruházást. Vagyis állami intézkedések útján fizetnek meglévő vagy új kapacitások tulajdonosainak, hogy azokat a piac rendelkezésére bocsássák. Az intézkedések jelentős része tervezett kapacitásokhoz kapcsolódik, amelyek megvalósítása viszont uniós szinten nem koordinált. Ebből következően fennáll a lehetősége annak, hogy az intézkedések európai szinten nem lesznek hatékonyak, torzítják a határon átnyúló áramkereskedelmet, a piaci árinformációt, és a kapacitások tulajdonosai közötti versenyt. Vagyis az

be more efficient to invest in improving electricity grid connections between EU countries than to build new power stations." (2015. *június 18.)*

17 Lásd a COM(2015) 80 final sz. dokumentumot, Energy Union Package Commission communication on A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy. Elérhető: http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf.

18 Lásd a C(2015) 2814 final sz. bizottsági határozatot. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/decision_on_sector_inquiry_en.pdf

19 Capacity mechanisms in individual markets within the IEM. Cowi et al. June 2013. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130207_generation_adequacy_study.pdf, 64. o.

intézkedések pont ellentétes hatást váltanak ki, mint amelyek elérését a Bizottság az Energia Unióról szóló dokumentumában kijelölt.[20] A Bizottság szerint ezek az intézkedések éppen az Energia Unió céljaival ellentétes hatást érhetnek el és fenntarthatják az európai árampiac töredezettségét, csökkentve vagy 'befagyasztva' a határon átnyúló szolgáltatások arányát.[21] A Bizottság emellett feltételezi, hogy az intézkedések nagyrészt bizonyos technológiákra (fosszilis tüzelőanyagok felhasználásával megvalósuló áramtermelés) terjednek csak ki és nem ösztönzik a fogyasztó oldali megtakarítások előmozdítását. Emellett megnehezíthetik, hogy a tagállamok közötti áramkereskedelmet és –szállítást biztosító interkonnektorok folyamatos bővülése következtében az ellátásbiztonság akár más tagállamokból származó kapacitásokkal is megteremthessék. A Bizottság ágazati vizsgálatot elrendelő döntésében felhívja a figyelmet arra, hogy az EEAG 3.9 pontja alapján a kapacitásmechanizmusok összeegyeztethető támogatásnak minősíthetőek.

Az ágazati vizsgálattal a Bizottság célja ezen állami intézkedéstípus jobb megismerése és megértése, valamint a különböző létező és tervezett állami beavatkozási formák feltárása. A vizsgálat során a Bizottság az érintett tagállamokban felkeresi az érintett hatóságokat (minisztériumok, energiaszabályozó hatóságok, versenyhatóságok) és a piaci szereplőket (átviteli rendszerirányítók, áramtermelők, kapacitásbiztosító vállalkozások, áramtőzsdék és kereskedők) is.

5. Következtetések

A Bizottság első ágazati vizsgálata minden bizonnyal egy sor érdekes összefüggésre mutat majd rá, és valószínű, hogy az Energia Unió célkitűzései (egységes energiapiac) mentén fogja megállapításait megtenni. Az majd csak jelentés közzétételét követően lesz megállapítható, hogy a vizsgált tagállami gyakorlatok és tervezett intézkedések összeegyeztethetőségét a Bizottság milyen mélységben kifogásolja és a jelentés

---

20 Például a biztonságos és megfizethető energia biztosításának célkitűzése.

21 A kapacitásmechanizmusok energiapiacra gyakorolt negatív integrációs hatásait illetően lásd Marco Giuli: *Capacity mechanisms. A credibility test for the Energy Union?* http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5692_capacity_mechanisms.pdf

milyen további konkrét tagállamokat érintő állami támogatási eljárások megindítását, vagy tervezett állami intézkedések visszavonását esetlegesen módosítását indukálja majd. Közvetett módon az ágazati vizsgálat kiemelheti a legjobb tagállami gyakorlatokat is, ami „árnyék-harmonizációhoz”,[22] követendő példák kiemeléséhez vezethet, illetve utat mutathat a tagállami határokon átívelő ellátás-biztonsági tervezés felé.

[22] Mivel az EEAG adta keretek között a tagállamok szabadon választhatnak a rendelkezésükre álló lehetőségek között.