

9. Infrastruktúrák gazdasági célú hasznosítása a legújabb állami támogatási joggyakorlat alapján, különös tekintettel a vállalkozás fogalmára

9.1. Bevezetés

A lakosság és a vállalkozások a 21. század igényeit kiszolgáló infrastruktúrával való ellátása minden EU-tagállamnak általános, a közjót és a gazdasági növekedést szolgáló célja, ami a magas szintű életszínvonal biztosítása mellett egy adott ország tökevonzó képességét és nemzetközi versenyképességét is érdemben befolyásolja. Ugyanakkor az Európai Unió tagállamainak az infrastrukturális fejlesztések szabályozása és finanszírozása során saját előírásaik mellett az uniós jogot is be kell tartaniuk. Ez jellemzően a belső piac működését biztosító négy szabadságra vonatkozó elvek és az azokból levezetett részletszabályok betartását jelenti, de sok esetben az ezek mögött álló versenyjogi szabályokat is, különös tekintettel az EU állami támogatási szabályainak való megfelelésre.

Az elmúlt években – nagyrészt az uniós joggyakorlat fejlődése következményeként – az állami támogatási jog infrastrukturális fejlesztésre vonatkozó elvárásai sokkal részletesebbek és pontosabbak lettek. Ebből a jogfejlesztő munkából a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatát ellenőrző Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) is jelentős mértékben kivette a részét mind egyedi döntések meghozatalával, mind úgynevezett összeegyeztethetőségi szabályok alkotása révén. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a Bizottság tagállamokat segítő értelmezési gyakorlata ezen a téren nem vág teljesen egybe az Európai Bíróságok megközelítésével, ami viszont elsődleges helyet foglal el az uniós jogforrási hierarchiában. Ebből következően előfordulhat, hogy egyes tagállamok az Európai Bizottság értelmezését követve olyan választ adnak egyes infrastruktúrák állami finanszírozása során, amely nem teljesíti az Európai Bíróság elvárásait, és ezáltal jogi szempontból kockázatosabbá teszi az adott konstrukciót. Az alábbi fejezet ennek az ellentmondásnak a bemutatására tesz kísérletet a Bizottság által kialakított gyakorlat és például a vállalkozás fogalmára vonatkozó, az uniós bírósági joggyakorlat legújabb elemeinek ismertetésével.

9.2. A gazdasági tevékenység fogalma – az állami támogatási szabályok alanyi hatálya

Az Európai Unió állami támogatási szabályainak alkalmazása gazdasági tevékenységet végző vállalkozások állami finanszírozása esetén merülhet csak fel. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat tiltja meg. A gazdasági tevékenység fogalma pedig az állandó bírósági joggyakorlat alapján röviden összefoglalva: áruk vagy szolgáltatások ellenérték fejében történő nyújtása a piacon.⁵⁸⁹

⁵⁸⁹ Lásd a Bíróság 118/85. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1987:283) 7. pontját; a Bíróság C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1998:303) 36. pontját; a Bíróság C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének

Az uniós jogot elemző Európai Bíróságok ítéletei folyamatosan további mélységet adnak a gazdasági tevékenység fogalmának. Az elmúlt években több ítélet (lásd 9.7. fejezet) is érintette ezt a kérdést, illetve a Bizottság is gyakran foglalkozott egyes tevékenységek ebből a szempontból való besorolásának kérdésével egyes állami támogatási eljárások során.

9.3. Az infrastruktúra állami finanszírozása a közösségi, majd az uniós jogban

Az uniós jog fejlődése során az infrastruktúra fejlesztésének állami finanszírozását a Bizottság viszonylag sokáig az állami támogatási szabályok hatályaán kívül állóként kezelte. Ez állapítható meg például az állami támogatási szabályoknak a légi ágazatra történő alkalmazásáról szóló dokumentumból is.⁵⁹⁰ A Bizottság 1994-ben ebben a dokumentumban megerősítette, hogy az infrastruktúra (utak, hidak, repterek) építése és fejlesztése a gazdaságpolitika általános, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében nem szelektív intézkedéseinek minősülnek, ami miatt nem tartoznak a Bizottság állami támogatásokat ellenőrző jogkörének hatálya alá, kivéve, ha egyes felhasználók kedvezményes feltételek mellett vehetik igénybe az infrastruktúrát.

Ugyanakkor az uniós jog által egy sor gazdasági ágazatban előírt, illetve közvetett módon elősegített liberalizáció viszont az infrastruktúrákat tulajdonló és működtető állam, illetve állami szereplők monopolhelyzetét fokozatosan megszüntette. Az ezzel párhuzamosan zajló privatizációs folyamatok⁵⁹¹ és koncessziós szerződések megkötése következtében már csak idő kérdése volt, hogy az infrastruktúra működtetését a joggyakorlat gazdasági tevékenységgé minősítse. Erre először az Aéroports de Paris-ítéletben⁵⁹² került sor. Ugyanakkor kellett bizonyos idő ahhoz, hogy ez a „klasszikus” versenyjogi kérdéseket értelmező ítélet az állami támogatási jogba is „átszivároghasson”.

9.4. Gazdasági tevékenység értelmezése a Leipzig/Halle-ítéletek alapján

Az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási vonatkozásai a Leipzig/Halle-ügyekben kerültek előtérbe, és váltak az ügyben hozott ítéletek az előző pár évben az állami támogatási jog fejlődésének egyik fő „motorjává”. Az ügy háttere, hogy a DHL csomagküldő cég áthelyezte székhelyét Brüsszelből Lipcsébe, és a német hatóságok egy sor intézkedéssel, köztük a helyi reptér fejlesztésével segítették elő ezt a döntést. A Bizottság a reptérfejlesztés 350 millió eurós

(ECLI:EU: C:2000:428) 75. pontját, és a Bíróság C-138/11. sz. Compass-Datenbank ügyben hozott ítéletének (EU:C:2012:449) 35. pontját.

⁵⁹⁰ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector (HL C 350., 1994.12.10., 5.) II.3. pont.

⁵⁹¹ Gyürkés Anita: Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland-eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. (2010), 1. 61–75.

⁵⁹² A T-128/98. sz. Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:290) és az azt megerősítő C-82/01. P. sz. Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:617).

finanszírozását az Aéroports de Paris-ítéletre hivatkozva az uniós joggal összeegyeztethető támogatásként engedélyezte.⁵⁹³

Két német szövetségi állam, valamint a köztulajdonban lévő reptér-üzemeltető (FLH) és anyavállalata azonban megtámadták a bizottság határozatát. A kérelmezők – többek között – arra hivatkoztak, hogy a leszállópálya építésének finanszírozása nem minősülhet állami támogatásnak, a reptér üzemeltetője pedig – ellentétben azzal, amit a Bizottság állított – nem lehet egyszerre a támogatás kedvezményezettje és nyújtója is a támogatásnak.

Az elsőfokú ítéletben⁵⁹⁴ a Törvényszék megállapította, hogy az FLH mint reptér-üzemeltető szervezet gazdasági tevékenységet végez, amitől a reptér fejlesztése nem választható el, és a fejlesztés nem közhatalmi funkciót szolgál, így a fejlesztés költségeit az abból hasznot húzó vállalkozásnak kell fedeznie. Amennyiben nem ő viseli e költségeket, az állami támogatásnak minősül. A Törvényszék szerint az FLH lehet támogatás kedvezményezettje, továbbá lehet egyszerre kedvezményezett, és a DHL irányába támogatást nyújtó is. A Törvényszék tehát igazat adott a Bizottságnak, és elfogadta az infrastruktúra állami finanszírozásával kapcsolatos megállapításait.

A reptér-üzemeltető FLH és anyavállalata fellebbeztek a Törvényszék ítélete ellen, így az infrastruktúra fejlesztése állami támogatási szempontú minősítésének kérdését végül az Európai Unió Bírósága döntötte el.⁵⁹⁵ A másodfokú ítéletben a Bíróság megerősítette a Törvényszék és így a Bizottság megközelítését, miszerint az FLH mint reptér-üzemeltető gazdasági tevékenységet végez, a közhatalmi jogkör hiánya miatt, a leszállópálya építése a reptér-üzemeltetés egyik fő eleme, és így az infrastruktúra építése nem választható el az infrastruktúra üzemeltetésétől. A Bíróság szerint a várható megtérülés sem releváns abból a szempontból,⁵⁹⁶ hogy a reptér-üzemeltetésnek van-e sajátos piaca, tehát hogy gazdasági tevékenységnek minősül-e. Így végérvényesen eldöntötték, hogy a gazdaságilag hasznosított infrastruktúra építésének állami finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik.⁵⁹⁷

⁵⁹³ A Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló 2008/948/EK bizottsági határozat (HL L 346., 1.).

⁵⁹⁴ A T-443/08. és T-455/08. sz. Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117).

⁵⁹⁵ A C-288/11. P. sz. Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

⁵⁹⁶ A fellebbezők azzal védekeztek, hogy mivel egy olyan beruházást, amelyről előre tudható, hogy sohasem térül meg, gazdasági szereplő piaci körülmények között sohasem vállalna, ezért az ilyen tevékenység kívül esik a gazdasági tevékenység körén, így finanszírozása nem minősül állami támogatásnak. Azonban az uniós joggyakorlat elég egyértelmű a tekintetben, hogy a nyereségszerzést nem tekinti a gazdasági tevékenység elválaszthatatlan, immanens elemének. Bíróság 209/78–215/78. és 218/78. sz. Van Landewyck egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítéletének (ECLI:EU: C:1980:248) 88. pontja; a Bíróság C-244/94. sz. FFSA és társai ügyben 1995. november 16-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1995:392) 21. pontja; a Bíróság C-49/07. sz. MOTOE-ügyben 2008. július 1-jén hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2008:376) 27. és 28. pontja.

⁵⁹⁷ Természetesen, amennyiben az adott állami intézkedés esetében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés egyéb fogalmi feltételei (állami forrás, betudhatóság, piacon meg nem szerezhető előny, szelektivitás, a verseny torzulása vagy annak lehetősége, illetve a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége) nem teljesülnek, az infrastruktúra-fejlesztés állami finanszírozása nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá.

9.5. A Leipzig/Halle-ítéletek következményei

Bár a fent leírt folyamatot az Európai Bizottság határozata indukálta, a Bizottság hamar felmérte, hogy korlátozott humánkapacitását is figyelembe véve nem lesz képes minden tagállam minden infrastrukturális fejlesztéséhez kapcsolódó, az EUMSz 108. cikk (3) bekezdése alapján kötelező, egyedi bejelentés, illetve a folyamatban lévő fejlesztések már eldöntött finanszírozási megoldásainak állami támogatási szempontú elbírálására. A Bizottság ezért egyrészt nem hivatalosan deklarálta, hogy a már lezárult vagy folyamatban lévő ügyekkel csak panasz esetén foglalkozik. Másrészt az éppen aktuális állami támogatási jogalkotási folyamat és a hatályos állami támogatási szabályok felülvizsgálata⁵⁹⁸ során külön részletszabályokat alkotott az ilyen típusú állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítására, beleértve ebbe a csoportmentesítés⁵⁹⁹ útján lehetővé tett, a belső piaccal összeegyeztethető infrastrukturális támogatások bejelentés nélküli nyújtását is.⁶⁰⁰

Emellett, mivel a Bizottság ellenérdekű fél panasza hiányában nem akart a már lezárult vagy folyamatban lévő fejlesztésekkel foglalkozni (amelyek egy része uniós forrásból valósult meg, így az állami támogatási előírások be nem tartása forrásvesztés kockázatát is magában hordozta a tagállamok számára), illetve segítségként a jövőbeli ügyek tervezéséhez a Bizottság két illetékes főigazgatósága (a Versenypolitikai és a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságok) nem hivatalos dokumentumokban is összefoglalták hogy az állami támogatási szabályokat egyes infrastruktúra-típusokra hogyan kell alkalmazni (*analytical grid*⁶⁰¹).

Részben a bizottsági döntési gyakorlat fejlődése, részben a szabályok változása miatt az eredeti 2012-es anyagokat már több alkalommal (2015-ben és 2017-ben) is módosították és kiegészítették.⁶⁰² A dokumentumok a támogatások nyújtásának részletes feltételeit nem tartalmazzák, csak utalnak a szabályokra. Ezek a dokumentumok az adott infrastruktúra jellegétől függetlenül hasonló felépítéssel bírnak.

- Elsősorban ismertetik a Bizottság megközelítését, hogy mely esetekben nem tartalmaz az intézkedés különböző okokból állami támogatást (például teljesül a piaci magánbefektető elve, vagy az Altmark-ítélet⁶⁰³ feltételei, nem gazdasági tevékenységet finanszíroz-

⁵⁹⁸ A Bizottság 2012-ben kezdte meg az állami támogatási szabályok rendszerszintű felülvizsgálatát, az Állami Támogatások modernizációját (*state aid modernization*). Lásd: A Bizottság közleménye Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről COM/2012/0209 final sz. dokumentum.

⁵⁹⁹ A csoportmentesített támogatások nyújtására az EUMSz 108. cikk (3) bekezdésében szereplő felfüggesztési záradék nem vonatkozik, e támogatásokat európai bizottsági engedélyeztetés nélkül lehet nyújtani. Jelenleg a többször módosított 651/2014/EU rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1.) tartalmazza a legfontosabb, a csoportmentesített támogatásokra vonatkozó összeegyeztethetőségi előírásokat.

⁶⁰⁰ Sőt akár a csoportmentesítés szabályainak *ex post* történő alkalmazását is. Lásd például az SA.33045 (2013/NN) (ex 2011/CP) – Germany – Alleged unlawful aid in favour of Kristall Bäder AG ügyben hozott döntést.

⁶⁰¹ Az egyes *grid*ek az alábbi területekre vonatkozó szabályokat mutatják be: utak, hidak, alagutak; vasút, metró, helyi közlekedés; kikötői infrastruktúra; kultúra, örökség- és természetvédelem; repterek; széles sávú internet; kutatás; sport és multifunkcionális arénák; energia; hulladékkezelés.

⁶⁰² Az *analytical grid*ek elérhetősége: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html

⁶⁰³ A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415) 88–93. pontjai.

- nak), illetve hogy az intézkedéssel érintett vállalkozások különböző szintjein (tulajdonos, működtető, felhasználó) hogyan zárható ki a piacon meg nem szerezhető előny.
- Másrészt a Bizottság felsorolja azokat az uniós jog által biztosított lehetőségeket, amelyek alapján az adott infrastruktúrához előzetes bizottsági bejelentés nélkül nyújtható támogatás (például az általános csoportmentességi rendelet alapján).
 - Végül a Bizottság ismerteti a bejelentés mellett nyújtható támogatások elvi listáját.

9.6. A Bizottság törekvése az infrastruktúra gazdasági célú hasznosításának gyakorlatias kezelésére

Bár az igazi lökést a Leipzig/Halle-ítéletek meghozatala adta, az Európai Bizottság már jóval ezt megelőzően is foglalkozott egy adott infrastruktúra vegyes (gazdasági és nem gazdasági) célú hasznosítása esetén alkalmazandó állami támogatási szabályok kialakításával. Ezen értelmezés kialakításával a Bizottság – mint látható lesz – átvette az uniós bíróságok szerepét, hiszen az EUMSZ 107. cikke szerinti vállalkozás fogalmát értelmezte, méghozzá bizonyos tekintetben szűkítette azt.

A Bizottság a jogértelmező tevékenységét a kutatás-fejlesztési támogatások és ezen belül is a kutatási szervezet finanszírozása terén fejtette ki. Eredeti vezérlő gondolata minden bizonnyal az lehetett, hogy a gazdasági tevékenység szűkebb értelmezésével e szervezeteket mentesíti az állami támogatási szabályok által jelentett finanszírozási korlátok alól, ami összességében az egész EU versenyképességét segíti a más földrajzi régiókkal szembeni technológiai versenyben.

A Bizottság már a 2006-os kutatás-fejlesztési támogatásokat szabályozó keretszabályában⁶⁰⁴ elfogadta, hogy a kutatási szervezetek gazdasági és nem gazdasági tevékenységének számviteli elválasztása esetén a nem gazdasági tevékenység az állami támogatási szabályok hatályán kívül esik (és akár a költségek 100%-a támogatható), mivel így elkerülhető a gazdasági tevékenységek keresztfinanszírozása. Ez a megközelítés még nem tekinthető forradalminak, mivel az uniós állami támogatási jog hasonló elvárásokat (különböző tevékenységek számviteli elválasztása) támaszt például az állami kompenzációban részesülő, általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat ellátó vállalkozásokkal szemben is.⁶⁰⁵ Azonban a Bizottság a 2006-os keretszabályban egy további kivételt is megfogalmazott a kutatási szervezetek egyes gazdasági tevékenységei (a technológiaátadásra irányuló tevékenységek, például licenciák, a kutatási szervezet által létrehozott tudás kezelésének melléktermékei vagy egyéb formái) tekintetében, amikor lehetővé tette, hogy ezek finanszírozása – gyakorlatilag a joggyakorlat elvárásait megkerülve – ne minősüljön állami támogatásnak, amennyiben e tevékenységek belső természetűek,⁶⁰⁶ és a belőlük származó

⁶⁰⁴ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere (HL C 323., 2006.12.30., 1.).

⁶⁰⁵ Lásd például a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU határozatának 5. cikkét.

⁶⁰⁶ A „belső természetű” kifejezés alatt a Bizottság azt a helyzetet érti, amikor a kutatási szervezet(ek) ismereteinek kezelését a kutatási szervezet részlege vagy leányvállalata végzi, illetve erre más kutatási szervezetekkel való együttműködés révén kerül sor. A harmadik feleknek nyújtott specifikus szolgáltatásokra

bevételt a kutatási szervezet elsődleges (nem gazdasági) tevékenységeibe fektetik be (úgynevezett korlátozott vagy járulékos gazdasági hasznosítás).

Annak ellenére, hogy a fenti elgondolás a vállalkozás fogalmát érintette, ami a versenyjog és azon belül is az állami támogatások jogának általános fogalma, a Bizottság az első Leipzig/Halle-ítéletet megelőzően még ódzkodott attól, hogy a korlátozott gazdasági felhasználás érvét más területeken is alkalmazza, vagy a tagállamok ilyen irányú érvelését elfogadja. Amikor Németország ezt a megközelítést akarta alkalmazni természetvédelmi területek nonprofit kezelőinek finanszírozása során az állam által ingyenesen átadott területekhez kapcsolódó erdészeti, halászati és vadászati jogok értékesítéséből származó bevételekre is, a Bizottság ezt nem fogadta el, és a természetvédelmi tevékenységet végző alapítványokat vállalkozásnak, az állami természetvédelmi területek számukra állagmegóvás kötelezettsége mellett történő ingyenes átadását pedig állami támogatásnak minősítette.⁶⁰⁷ Németország fellebbezését követően a Bizottság megközelítését a Törvényszék is megerősítette, és a kutatási szervezetekre vonatkozó kivételt alkalmazását egyéb ágazatokban gyakorlatilag elutasította.⁶⁰⁸

A Leipzig/Halle-ítélet következtében azonban – és az infrastrukturális támogatásokra vonatkozó bejelentések számának erős növekedése miatt – a Bizottság a fenti szűk értelmezés felülvizsgálatára kényszerült, mivel a gyakorlatban jellemző, hogy egyes közcélú infrastrukturákat gazdasági és nem gazdasági céllal is hasznosítanak, az állami támogatás fogalmának dichotomikus megközelítése, illetve a különböző tevékenységek számviteli elválasztása sok esetben pedig adminisztrációs többletterhernek tűnhet. 2011-et követően a Bizottság a tagállamokkal egyes állami intézkedések informális áttekintése során elkezdte kiemelni a „járulékos” mértékben gazdasági célra történő infrastruktúra-használat esetén az egész entitást az állami támogatási szabályok hatálya alól. Tekintettel arra, hogy ezek az esetek végül a Bizottság szerint nem minősültek állami támogatásnak, a finanszírozásról nem volt szükség hivatalos bizottsági jóváhagyó határozatot hozni. Így egy ideig nem volt pontosan meghatározva, hogy milyen mértékű gazdasági használat tekinthető még járulékosnak. A Bizottság végül az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közleményében⁶⁰⁹ pontosította, hogy ezt a kivételt mikor tekinti alkalmazhatónak. A 2016-os közlemény 207. pontja szerint:

- Egyrészt csak olyan gazdasági tevékenység finanszírozása mentesülhet, amely közvetlenül kapcsolódik, és szükséges az infrastruktúra üzemeltetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik⁶¹⁰ annak fő, nem gazdasági használatához.
- Másrészt a járulékos gazdasági tevékenységeknek az infrastruktúra kapacitása tekintetében korlátozott mértékűnek kell maradniuk, vagyis az infrastruktúra teljes kihasználásán belül a gazdasági célú hasznosítás nem haladhatja meg a teljes éves kapacitás 20%-át.

vonatkozó szerződés-kötések, amelyekre nyílt pályázatok révén kerül sor, nem kockáztatják e tevékenységek belső természetét.

⁶⁰⁷ A természetvédelmi területek megőrzésének támogatására vonatkozó (NN 8/2009) bizottsági határozat (HL C 230., 2009.09.24., 1.).

⁶⁰⁸ A T-347/09. sz. Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: T:2013:418] a faértékesítésről és a természetvédelmi szervezetek idegenforgalmi tevékenységéről.

⁶⁰⁹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL 2016/C 262/01).

⁶¹⁰ A gazdasági tevékenységekre ugyanazokat a forrásokat – például nyersanyagot, berendezéseket, munkaerőt vagy állóeszközöket – használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges tevékenység során.

Érdekes módon – szemben a kutatási szervezetekre vonatkozó korábbi kivétellel – az így szerzett bevételeknek vagy a nyereségnek az infrastruktúra fenntartásába történő visszaforgatása nem szerepelt a feltételek között.

A fenti gyakorlat további bővítésének tekinthető, hogy a Bizottság szintén nagyon megengedő a nem gazdasági célú infrastruktúrák szokásos létesítményeire (például múzeumi éttermek, üzletek vagy kapcsolódó fizetős parkoló) nyújtott állami finanszírozás tekintetében, és az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közlemény 207. pontjában úgy értékeli, hogy ezek esetében nem lehet a tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről beszélni, ezért ezen esetek nem tartoznak az állami támogatás fogalma alá.

A 20%-os szabály gyakorlati alkalmazása természetesen egy sor kérdést felvet. Először is a határérték betartását az állami forrásból finanszírozott infrastruktúra teljes hasznos élettartama alatt be kell tartani, ami sok esetben (az alacsony értékcsökkenési kulcs miatt) akár évtizedeket is jelenthet. Továbbá a 20%-ot az adott évben ténylegesen kihasznált és nem a maximálisan rendelkezésre álló kapacitás arányában kell meghatározni, így évente változhat, ami megnehezíti a szabály betartását, mert év közben az infrastruktúra működtetője nem lehet biztos a nem gazdasági célú hasznosítás által lekötött kapacitások végleges mértékében, és emiatt nehéz ehhez igazítani a gazdasági hasznosítás arányát. Mindezek mellett a felhasználók szintjén kizárandó a közvetett előnyt, az infrastruktúra üzemeltetőjének a gazdasági hasznosításért piaci díjat kell kérnie, és ennek meghatározása sem egyszerű egy olyan szervezet részére, amelyiknek nem a gazdasági hasznosítás a fő profilja.⁶¹¹

Amennyiben egy infrastruktúra üzemeltetése során a 20%-os határt a gazdasági célú használat meghaladja, az adott évre eső korábbi állami finanszírozás (ami akár 100%-os intenzitású is lehet) és az állami támogatási szabályok által engedélyezett legmagasabb támogatási intenzitás közötti különbséget az infrastruktúra üzemeltetőjének vissza kell fizetnie. Sőt, követve az állami támogatási jog logikáját, még elméletileg kamatot is kellene fizetnie a nyújtás és a visszafizetés közötti időszakra, hogy az indokolatlan előny teljes mértékben megszűnjön.

A Bizottság tehát a kiegészítő gazdasági hasznosításra alkalmazott kivétel bevezetésével a tagállamok helyzetét próbálta megkönnyíteni és lehetővé tenni, hogy egyes gazdasági céllal is hasznosított infrastruktúrák építése vagy bővítése esetén az állami támogatási szabályokat ne kelljen alkalmazni. Ugyanakkor a gazdasági realitásra reflektáló megoldása a bizottsági logika betartását még összetettebbé alakította, illetve egy sor bizonytalansági tényezőt is beemelt, amivel a tagállamoknak kell megküzdeniük, illetve figyelemmel lenniük a kezelésükre.

9.7. A Bizottság legújabb jogértelmező gyakorlata

Az infrastruktúra állami finanszírozása terén kiadott, összefoglaló anyagok és az állami támogatás fogalmát értelmező 2016-os közlemény mellett a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága a tagállami szakértők számára elérhető külön internetes oldalon (State aid eWiki) keresztül válaszol a tagállamok regisztrált hatósági felhasználóinak kérdéseire, amely válaszokat a többi tagállam is látja, illetve strukturált módon, támogatási területenként, szabályonként kereshet közöttük. A Versenypolitikai Főigazgatóság célja ennek a kommunikációs csatornának a kialakításával az volt, hogy a 2012-ben indított, az Állami Támogatások Modernizációját követően

⁶¹¹ A kutatás-fejlesztési infrastruktúrák tekintetében a vonatkozó 2014-es keretszabály (HL 2014/C 198/01) 25. pontja ad némi támogatást.

megnövekedett tagállami mozgástér⁶¹² ne eredményezze az uniós szabályok nemzeti szinten eltérő értelmezését, és ebből következően egymásnak ellentmondó tagállami támogatásnyújtási gyakorlatok kialakulását. Azáltal, hogy a Bizottság válaszait minden tagállam illetékes szerve megismerheti, biztosítható, hogy a csoportmentesítések következtében jelentősen csökkenő bejelentések mellett is⁶¹³ felmérhető legyen minden tagállam számára, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az állami támogatási szabályok egyes kulcskérdéseit.⁶¹⁴ A Versenypolitikai Főigazgatóság válaszai természetesen nem minősülnek hivatalos állásfoglalásnak, és az Európai Bíróságokat sem kötik.

A tagállamok által feltett gyakorlati kérdések természetesen kiterjedtek az infrastruktúra gazdasági hasznosításának és kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításának kérdéseire is. Ennél még fontosabb, hogy a Bizottság e kérdésekre adott válaszokkal például a kulturális támogatások tekintetében megerősítette a – szintén a 2016-ban kiadott közleményében megfogalmazott – megközelítést, miszerint kulturális intézmények, illetve a korábban még ebből a szempontból elutasított természetvédelem esetében nem tekinti azokat gazdasági tevékenységet végző vállalkozásnak, ha gazdasági tevékenységből származó (például jegyértékesítés vagy bérbeadás) bevételük nem haladja meg az összes bevételük 50%-át.⁶¹⁵ A Bizottság itt vélhetőleg a közoktatás nem gazdasági tevékenységként való megítélését kimondó uniós ítéleteket⁶¹⁶ alkalmazta igencsak kiterjesztő módon, amikor a bevételek töredékét 50%-ban határozta meg.

A Bizottság ezen megközelítését olvashatjuk ki *argumentum a contrario* a Fundació Privada Conservatori del Liceu-ügyben⁶¹⁷ hozott döntéséből is. Ebben az esetben egy panaszos azzal fordult a Bizottsághoz, hogy a katalán hatóságok 6 millió euró tiltott támogatást biztosítottak

⁶¹² Az elmúlt évek tendenciája az, hogy főként az új általános csoportmentességi rendelet széles tárgyi hatályának köszönhetően az új intézkedések 95%-át engedélyeztetés céljából a tagállamok már nem jelentik be előzetesen a Bizottság számára, hanem csak utólagosan adnak ezekről tájékoztatást. Az ilyen intézkedések az összes nyújtott támogatás körülbelül 45%-át fedik le.

⁶¹³ A kevesebb bizottsági határozat értelemszerűen kevesebb nyilvános dokumentumot jelent, amelyből a tagállamok másokat érintő döntéseket és a Bizottság döntéshozatali gyakorlatát megismerhetik.

⁶¹⁴ Az általános csoportmentességi rendelet elfogadását követő első két évben feltett kérdések és az adott válaszok megtalálhatók a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján. Azóta azonban a Főigazgatóság nem frissíti a dokumentumot, pedig az eWiki rendszer kiterjesztette gyakorlatilag az összes jelentősebb állami támogatási szabály értelmezésére.

⁶¹⁵ A közlemény 34. pontja szerint: Figyelembe véve a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegét, e tevékenységek megszervezhetők nem kereskedelmi módon, így nem gazdasági jellegűek. E tevékenységek állami finanszírozása ezért nem szükségszerűen minősül állami támogatásnak. A Bizottság úgy véli, hogy a nagyközönség számára térítésmentesen hozzáférhető kulturális tevékenység vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység állami finanszírozása tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, ami nem gazdasági jellegű. Hasonlóképpen az, hogy egy kulturális intézmény látogatóinak vagy a nagyközönség számára nyitott kulturális tevékenység, vagy a kulturális örökség megőrzéséhez – többek között a természetvédelemhez – kapcsolódó tevékenység résztvevőinek pénzügyi hozzájárulást kellene fizetniük, amely a valódi költségeknek csupán egy töredékét fedezi, nem változtat az említett tevékenység nem gazdasági jellegén, mivel nem tekinthető a nyújtott szolgáltatás valódi díjazásának.

⁶¹⁶ A Bíróság 263/86. sz. Humbel-ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1988:451) 18. pontja. A Bíróság C-318/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2007:495) 68. pontja.

⁶¹⁷ SA.43700 (2018/NN) számú ügy – Alleged aid to the Fundació Privada Conservatori del Liceu.

egy magánkézben lévő zeneoktatási intézmény számára. Bár a Bizottság első értékelése szerint a kedvezményezett nem minősül vállalkozásnak, a panaszos szerint pénzért végez zeneművészeti oktatást, ami gazdasági tevékenységnek minősül, így a Bizottság végül az eljárást hivatalos határozattal zárta le. A Bizottság határozatában megállapította, hogy bár a kedvezményezett tevékenysége közvetlenül a közoktatáshoz kapcsolódik (állami zeneművészeti képzőintézmény hiányában), és elismert diplomát ad, több mint 50%-ban nem az állam finanszírozza (tanulók által fizetett díj, koncertbevételek stb.), emiatt tevékenysége gazdasági jellegűnek minősül, így vállalkozásnak tekintendő, és finanszírozására vonatkoznak az állami támogatási szabályok.

9.8. Az uniós bírósági joggyakorlat a gazdasági tevékenység és annak kiegészítő jellege tekintetében

Az alábbiakban röviden bemutatjuk az Európai Bíróságok gazdasági tevékenység fogalmát, illetve a kiegészítő gazdasági hasznosítást értelmező, legutóbbi ítéleteinek releváns részeit.

9.8.1. Az Easy Pay-ítélet

A C-185/14. sz. Easy Pay-ügyben⁶¹⁸ egy bolgár bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban annak a kérdésnek a megválaszolását kérte az Európai Bíróságtól, hogy kizárólagos jogként biztosítható-e egy vállalkozásnak (a bolgár postának) a nyugdíjak postai úton történő átutalása.

A Bíróság ennek végső eldöntését a nemzeti bíróságra bízta, azonban olyan támpontokat adott, amelyek alapján meghozható ez a döntés. A Bíróság szerint ahhoz, hogy a nyugdíjak átutalása ne minősüljön gazdasági tevékenységnek, „jellegét, tárgyát, valamint a rá vonatkozó szabályokat tekintve elválaszthatatlanul kell kapcsolódnia a nemzeti nyugdíjrendszerhez”.⁶¹⁹ Mivel a nyugdíjfolyósítás mint állami feladat csak egy részéhez kapcsolódik a posta, és a nyugdíjak folyósítását több mint 50%-ban banki átutalással végzik, a postai átutalások ténylegesen nem az egyetlen eszközt alkotják a nyugdíjak folyósításának elvégzéséhez, ami alapján a Bíróság szerint a postai átutalási tevékenységet, amelynek segítségével a nyugdíjakat folyósítják, el lehet választani a nemzeti nyugdíjrendszertől.⁶²⁰ A Bíróság ugyanakkor nem tartotta kizártnak, hogy ez a postai tevékenység általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősüljön, és amennyiben megfelel az Altmark-ítéletben foglalt négy feltételnek, a nyújtásáért adott állami kompenzáció ne minősüljön az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerint állami támogatásnak.

9.8.2. A Hamr Sport-ítélet

A kiegészítő gazdasági használat kérdése felmerült a T-693/14. Hamr Sport-ítéletben.⁶²¹ A Hamr Sport a Bizottság azon határozatát támadta meg, amelyben a Bizottság által korábban kifogásolt

⁶¹⁸ A C-185/14. sz. EasyPay AD és Finance Engineering AD kontra Ministerski savet na Republika Bulgaria és Natsionalen osiguritelnen institut ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:716).

⁶¹⁹ Ítélet 40. pont.

⁶²⁰ Ítélet 41–43. pont.

⁶²¹ A T-693/14. sz. Hamr–Sport a.s. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:292).

sportcélú támogatásokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette. A felperes többek között a támogatás arányosságát is vitatta. A Bizottság az erre vonatkozó védekezésében hangsúlyozta, hogy az érintett sportlétesítmények a nyilvánosság számára is nyitottak, és a nem profitorientált szervezetek által fenntartott intézmények gazdasági célú hasznosítása nem haladja meg a rendelkezésre álló kapacitás 20%-át. A Törvényszék – konkrétan nem foglalkozott az ítéletben a 20%-os szabály elfogadhatóságával – elutasította a felperes erre vonatkozó jogalapját is.

9.8.3. Az egyházi oktatási tevékenység gazdasági jellege

Az infrastruktúra kiegészítő jellegű gazdasági felhasználása tekintetében talán a Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania-ügyben⁶²² hozott ítélet tekinthető a legfontosabbnak. Az ügy előzménye, hogy Spanyolország és a Szentszék között Spanyolországnak az Európai Közösségekhez történő csatlakozását megelőzően megkötött megállapodás különböző adómentességeket biztosít a katolikus egyháznak. E megállapodás alapján egy spanyol egyházi iskolát működtető kongregáció épületszerkezetekre, berendezésekre és építési munkákra kivetett, körülbelül 24 ezer euró összegű önkormányzati építményadó visszatérítését igényelte, amelyet az iskola előadótermét magában foglaló iskolaépületen elvégzett munkák után fizetett meg. Az egyházi szervezet egyrészt az állam által finanszírozott, közoktatással egyenértékű tevékenységet, vallási tevékenységet és iskolai előkészítő, valamint iskolán kívüli és tankötelezettségen túli olyan szabadoktatást is végez, amelyet az állami költségvetésből nem finanszíroznak, és amelynek kapcsán az oktatásban részt vevőknek beiratkozási díjat kell fizetniük.

Az illetékes spanyol önkormányzat adóhatósága arra hivatkozással utasította el a helyi adó visszatérítése iránti kérelmet, hogy a kérdéses épületet nem kifejezetten vallási célra használják majd. Az iskolát fenntartó vallási kongregáció nem értett egyet a hatósági döntéssel, és nemzeti bíróság előtt megtámadta azt, amely az uniós állami támogatási jog értelmezését az Európai Bíróságtól kérte. Az előterjesztő bíróság kérdése arra irányult, hogy tiltott állami támogatásnak minősül-e a katolikus egyház által igényelt adó-visszatérítés, amennyiben azt olyan épületeken végzett épületszerkezeti, berendezési és építményi munkák tekintetében nyújtják, amelyek nem szigorúan vallási célú gazdasági tevékenység végzésére szolgálnak.

Tekintettel arra, hogy kiterjed az infrastruktúra kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításának kérdésére, érdemes az ügyben kiadott főtanácsnoki indítvány⁶²³ vonatkozó részét is áttekinteni. Kokott főtanácsnok szerint az építési adó alóli mentesség nem ütközik az állami támogatások tilalmába, ha az érintett épület az egyházak szociális, kulturális és oktatáspolitikai területen megvalósított tevékenységének helyszínéül szolgál, azonban sérti az állami támogatás nyújtásának EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tilalmát, ha az épületet gazdasági, kereskedelmi alapon nyújtott oktatásra használják. A főtanácsnok szerint a joggyakorlat alapján a közoktatási tevékenység sem minősül gazdasági tevékenységnek, de szigorúbb alkalmazást javasolva a főtanácsnok 10%-ban maximálná a gazdasági célú hasznosítás legmagasabb arányát, ami mellett az infrastruktúra finanszírozásához kapcsolódó állami intézkedések még mentesülhetnének az állami támogatási szabályok alkalmazása alól.

⁶²² A C-74/16. sz. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento de Getafe ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:496).

⁶²³ ECLI:EU:C:2017:135.

A Bíróság végül e tekintetben nem követte a főtanácsnok által javasoltakat, és ítéletében a gazdasági tevékenység klasszikus (széles), valamint tevékenység alapján elkülönítendő értelmezése mellett tette le a voksát. Röviden összefoglalva a Bíróság szerint az adómentesség minősülhet állami támogatásnak, ha a kérdéses épületben folytatnak gazdasági tevékenységet. A Bíróság szerint azonos jogalany minden tevékenységét külön-külön kell vizsgálni a tekintetben, hogy azok gazdaságinak minősülnek-e.⁶²⁴ Bár a konkrét ügy elbírálását a nemzeti bíróságra bízta, a Bíróság meglehetősen részletes muníciót biztosít ehhez, amikor összegzi, hogy jelen esetben az adókedvezménnyel érintett épületben folyhat közoktatási (azzal egyenértékű, teljes mértékben vagy nagyrészt az állam által finanszírozott oktatási), vallási és olyan oktatási tevékenység, amelyet alapvetően olyan magánforrásokból finanszíroznak, amelyek nem magától a szolgáltatótól származnak. Ez utóbbi, a közoktatás részét nem képező, az állam által nem finanszírozott oktatási tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül függetlenül attól, hogy az oktatás ellenértékét a tanulók vagy szüleik fizetik-e, vagy sem.⁶²⁵

Tekintettel arra, hogy ennek eldöntése tény- és nem jogkérdés, a Bíróság az előterjesztő nemzeti bíróság feladatává teszi annak eldöntését, hogy a kérdéses épületben nem gazdasági és gazdasági célú tevékenységet is folytatnak-e, azonban számviteli elkülönítési kötelezettséget ír elő, ha mindkettő megvalósul.⁶²⁶ Mivel az elé tárt tények alapján az ingatlant vallási céllal nem használják, a nemzeti bíróság által eldöntendő kérdés, hogy az állam által finanszírozott oktatáson kívüli célra, vagy ilyen célra is használják-e az épületet. Vegyes használat esetén a Bíróság azonban nem biztosított lehetőséget a 20%-os szabály, de még a főtanácsnok által javasolt alacsonyabb 10%-os küszöb alkalmazására sem, hanem gyakorlatilag elutasította ezt a megközelítést és – a már említett, a tevékenységek számviteli elválasztásának előfeltétele mellett – arányosítást írt elő.⁶²⁷ Ebből következően a gazdasági célú hasznosítás arányában az adót a kongregációnak meg kell fizetnie, amennyiben ez alól mentesül, az állami támogatásnak minősül.⁶²⁸

9.8.4. A Montessori-ítélet

A Scuola Elementare Maria Montessori-ügyben is az oktatási tevékenység gazdasági jellege volt az egyik központi kérdés egyes adókedvezmények kapcsán, amit többek között a katolikus egyház is élvezett Olaszországban. Az oktatási tevékenységeket illetően a Bíróság visszautalt a spanyol „Congregación”-ítéletre, jelezve, hogy amennyiben azokat magánforrásokból, díjazás ellenében végzik, szolgáltatásnak minősülnek, a szolgáltatást nyújtó pedig ebből a szempontból

⁶²⁴ Ítélet 41–42. és 44. pont.

⁶²⁵ Az uniós versenyjog a gazdasági tevékenységet végző jogalanyokat jogállásuktól és finanszírozásuk módjától függetlenül tekinti vállalkozásnak. Lásd a Bíróság C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyestített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2000:428) 74. pontját.

⁶²⁶ Ítélet 51. pont.

⁶²⁷ Az ítélet 62. pontja szerint: „E terem vegyes használata esetén az alapeljárás tárgyát képező mentesség annyiban tartozhat az említett tilalom hatálya alá, amennyiben az említett termet a jelen ítélet 44–49. és 51. pontjában meghatározott kritériumoknak megfelelő tevékenységekre használják.”

⁶²⁸ A Bíróság az ítélet 82. pontjában kifejezetten utal arra, hogy ez esetben a *de minimis* támogatásokra vonatkozó 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006., 5.) alkalmazható, természetesen az abban foglalt feltételek betartása esetén (egy vállalkozás három év alatt maximum 200 ezer eurónak megfelelő támogatásban részesülhet ezen a jogcímenen).

vállalkozás. Az elsőfokú ítéletben⁶²⁹ a Törvényszék azt állapította meg, hogy az adómentesség kizárólag ingyenesen vagy olyan jelképes összeg ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre terjed ki, amely összeg a szolgáltatás valós árának csupán egy részét fedezi, és e rész nem állhat összefüggésben a valós költségekkel. Tehát nem gazdasági tevékenységről van szó. A Bíróság az ügyben hozott másodfokú ítéletben⁶³⁰ ugyanerre a következtetésre jutott, mivel az adómentesség a tevékenység költségével arányban nem álló jelképes összeg ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre terjedt ki. A Bíróság szerint tehát a Törvényszék téves jogalkalmazás elkövetése nélkül utasíthatta el a Scuola Elementare Maria Montessori arra vonatkozó kifogását, hogy e mentesség díjazás ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre is kiterjed, és állami támogatást valósít meg.

9.8.5. A charleroi-i reptér fejlesztése

A charleroi-i repülőtér fejlesztésével kapcsolatos ügy⁶³¹ egyik fontos kérdése az volt, hogy a repülőtérén kiépítendő műszeres leszállító rendszer (*instrument landing system*⁶³²) gazdasági jellegű beruházásnak minősül-e. A felperes szerint a Bizottság határozatában tévesen minősítette ezt a beruházást gazdasági jellegűnek, mivel a Bizottság repterek támogatására vonatkozó iránymutatása⁶³³ és a légi irányításra vonatkozó uniós jogszabályok⁶³⁴ az ILS-t nem gazdasági jellegűnek minősítették. Ugyanakkor a Bizottság szerint e fejlesztés költségei nem tartoznak a közhatalmi hatáskörbe (például határellenőrzés, vámvizsgálat), működtetésük az infrastruktúra kereskedelmi üzemeltetéséhez kapcsolódik. A Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a joggyakorlat alapján a légi irányítás és a légtér ellenőrzése minősül közhatalmi jellegű tevékenységnek,⁶³⁵ míg az ILS azt teszi lehetővé, hogy a reptéri leszállópálya használata kedvezőtlen időjárási körülmények között is kockázatmentes legyen. Így függetlenül attól, hogy kötelező-e alkalmazni, és segíti a navigációt, az ILS nem része a légi irányításnak vagy a légtér ellenőrzésének. Ezt nem kérdőjelezi meg az a reptér üzemeltetőjét terhelő kötelezettség sem, miszerint gondoskodnia kell csökkent látási viszonyok között végzett repülőtéri műveletek biztonságosságát szavatoló eszközök és eljárások létrehozásáról és végrehajtásáról. A Törvényszék azt is kiemelte, hogy a vonatkozó

⁶²⁹ A T-220/13. sz. Scuola Elementare Maria Montessori Srl kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:T:2016:484).

⁶³⁰ A C-622/16. P–C-624/16. P. sz. Scuola Elementare Maria Montessori Srl kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:873).

⁶³¹ T-818/14. sz. Brussels South Charleroi Airport (BSCA) kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:33).

⁶³² Az ILS olyan rendszer, amely lehetővé teszi a légi járművek számára a leszállópálya rossz látási viszonyok mellett történő megközelítését. Ez az egész rendszer lényegében három részből áll: az első rész, vagyis az irányász (*localizer*) a légi jármű vízszintes irányvezetését biztosítja; a második rész, vagyis a siklópálya (*glide slope*) a légi jármű függőleges irányvezetéséről gondoskodik, a harmadik rész, vagyis a *markerek* pedig a leszállópálya megközelítését jelzik.

⁶³³ A Bizottság reptereknek és légitársaságoknak nyújtott támogatásokról szóló iránymutatása (HL C 99., 2014., 3.).

⁶³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 550/2004/EK rendelete a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról (HL L 16., 2004., 10.).

⁶³⁵ A C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft ügyben hozott ítélet (EU:C:1994:7.) 30. pontja; és a C-113/07 P SELEX Sistemi Integrati kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:C:2009:191) 71. pontja.

uniós rendelet alapján egyes közhatalmi légi navigációs szolgálatok mellett egyes navigációs szolgálatok ellátását piaci feltételek alapján kell megszervezni. Továbbá a Törvényszék *obiter dicta* azt is megemlítette, hogy a Bizottság iránymutatása sem nevesíti közhatalmi funkcióként a földfelszín megközelítését szolgáló berendezéseket vagy létesítményeket. Ezen érvek mentén a Törvényszék elutasította a felperes vonatkozó érvét.

9.8.6. A TenderNed-ügy

A tevékenység gazdasági vagy közhatalmi jellege, illetve egyes feladatoknak a közhatalmi tevékenységtől való elválaszthatósága volt a TenderNed-ügy⁶³⁶ központi kérdése is. Az új uniós közbeszerzési irányelvek⁶³⁷ kialakítása során (a 2014-es irányelvek alapján, de kitékintéssel a folyamatban lévő módosításokra is), de még elfogadásuk előtt Hollandia egy, a holland hatóságok által használandó elektronikus közbeszerzési platformot alakított ki és finanszírozott úgy, hogy korábban már több piaci szereplő is hasonló tevékenységet (közbeszerzési felhívások elektronikus publikálása) végzett. A portált az egyik minisztérium osztálya működtette, és arra szolgált, hogy a holland állam végrehajtsa a közbeszerzési irányelv alapján fennálló kötelezettségeit, és az irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérők közbeszerzési eljárásainak lebonyolítását segítse (TenderNed). Az érintett vállalkozások a Bizottsághoz fordultak, azonban a Bizottság nem minősítette a portál működtetését gazdasági tevékenységnek, és elutasította a panaszt.⁶³⁸ A panaszosok megtámadták a Bizottság határozatát arra hivatkozva, hogy az irányelv végrehajtásának több módja is létezik, és abban nincs előírva, hogy egyes feladatokat csak az állam közhatalmi funkcióként láthat el, a TenderNed működtetése pedig nem kapcsolódik elválaszthatatlanul közhatalmi funkcióhoz, így gazdasági tevékenységnek, finanszírozása pedig állami támogatásnak minősül. A Törvényszék megvizsgálta, hogy a TenderNed egyes funkciói⁶³⁹ egymástól függetlenek-e, de arra a következtetésre jutott, hogy figyelemmel a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek céljaira is (elektronikus közbeszerzés erősítése), e funkciók összekapcsolódó, szerves egységet képeznek. A Törvényszék ezt követően azt emelte ki, hogy a TenderNedet csak állami, önkormányzati stb. szervek használják mint közhatalommal bíró ajánlatkérők, amely szervek beszerzéseik során nem csak ipari vagy kereskedelmi érdekeket vesznek figyelembe,⁶⁴⁰ és ezekben az esetekben közhatóságként járnak el.⁶⁴¹ Tehát a TenderNed felület szorosan kapcsolódik⁶⁴² az ajánlatkérő

⁶³⁶ A T-138/15. sz. Aanbestedingskalender BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:675).

⁶³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014., 65.); és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014., 243.).

⁶³⁸ Commission Decision C(2014) 9548 final of 18 December 2014 on State aid SA.34646 (2014/NN) (ex 2012/CP) – The Netherlands E-procurement platform TenderNed. A határozatnak nincs magyar nyelvű szövege.

⁶³⁹ Tenderfelhívások és azzal kapcsolatos dokumentumok publikálása, közbeszerzési ajánlatok benyújtása és azzal kapcsolatos kommunikáció, e-tájékoztató, amely a TenderNed használatáról nyújt tájékoztatást, statisztikai adatszolgáltatás a holland parlament, valamint az Európai Bizottság részére.

⁶⁴⁰ Ítélet 55. pont.

⁶⁴¹ Ítélet 57. pont.

⁶⁴² Ítélet 59. pont.

szervek tevékenységéhez és így a közhatalmi jogok gyakorlásához. A Törvényszék azt is figyelembe vette, hogy a TenderNed használata ingyenes, és egyéb jövedelemszerző tevékenység nem kapcsolódik hozzá. Mivel az irányelveknek megfelelő közbeszerzési rendszer kialakítása a tagállamok kötelezettsége,⁶⁴³ de e cél (és az elektronikus közbeszerzés) megvalósítása során szabadon dönthetnek a választható megoldások között, e végrehajtási aktus közhatalmi tevékenységnek minősül. A Törvényszék azt is figyelembe vette, hogy a közbeszerzési ajánlatok és a nyertesekre vonatkozó információk közzétételének kötelezettsége a jogszabályból ered, ami köti a hatóságokat. Ezen érvek alapján a Törvényszék elutasította a keresetet.

A panaszosok nem értették egyet a Törvényszék ítéletével, és fellebbeztek ellene.⁶⁴⁴ Szerintük a Törvényszék eltért a korábbi joggyakorlattól, amikor a TenderNed tevékenységét nem gazdasági jellegűnek minősítette, és a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységnek tekintette. A panaszosok szerint a kapcsolat nem volt elég „erős”, és a TenderNed tevékenysége elválasztható a közhatalom gyakorlásától (lásd az Easy Pay-ítélet fő megállapítását). A Bíróság szerint a Törvényszék megvizsgálta a kapcsolatot a tevékenység jellegére, céljára és elválaszthatóságára tekintettel. Ez utóbbi vetület a Bíróság szerint csak azokban az esetekben releváns, amikor az állami szereplő adott tevékenysége nem tartozik a közfeladatok közé, és önmagukban gazdasági tevékenységnek tekintendők. Jelen esetben viszont nem ez a helyzet, a felület ingyenesen állt az ajánlatkérők rendelkezésére, ezért a Törvényszék nem tért el a korábbi, vonatkozó joggyakorlattól, így a Bíróság a fellebbezők ezen jogalapját (majd a teljes keresetet is) elutasította.

9.8.7. *A Zweckverband Tierkörperbeseitigung-ügy*

A gazdasági és közhatalmi funkciók elválaszthatósága volt a Zweckverband Tierkörperbeseitigung-ügy⁶⁴⁵ egyik központi kérdése is. Az állati tetemek ártalmatlanításával foglalkozó német szövetség (ZT) finanszírozását egy panaszos kifogásolta, és tájékoztatta a vonatkozó nemzeti szabályokról a Bizottságot. A német előírások alapján a járások és járási jogú városok kötelesek elvégezni az úgynevezett 1. és 2. kategóriában tartozó anyagok – az úgynevezett „ellenőrzött áruk” – ártalmatlanítását és feldolgozását. Ezeket a feladatokat elvégezhetik saját maguk, vagy harmadik feleket bízhatnak meg ezzel. Ezzel szemben a 3. kategóriába tartozó anyagok – az úgynevezett „nem ellenőrzött áruk” – ártalmatlanítását bármelyik feldolgozó üzem elvégezheti, amennyiben betartja az 1069/2009/EK rendelet⁶⁴⁶ rendelkezéseit. A ZT az 1. és 2. mellett jelentős arányban a 3. kategóriába tartozó anyagok megsemmisítésével is foglalkozott. A panaszos szerint a közfinanszírozásban részesülő ZT túl magas arányú tartalékkapacitásokat tart fenn (veszélyhelyzetekre hivatkozva), és árképzésével arra ösztönözte a piaci szereplőket, hogy a 3. kategó-

⁶⁴³ Gyulai-Schmidt Andrea – Szabó István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

⁶⁴⁴ C-687/17. P. sz. Aanbestedingskalender BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:932).

⁶⁴⁵ A T-309/12. sz. Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:676).

⁶⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1069/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 300., 2009., 1.).

riába tartozó anyagokat (például vágóhídi hulladékok, amelyeket egyébként fel lehetett volna dolgozni például háziállat-takarmánnyá) ne válasszák külön, hanem az alacsonyabb értékű, 1. és 2. kategóriába tartozó anyagokkal együtt ártalmatlanítsák. A Bizottság értékelése szerint az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanításának piaca meg van nyitva a verseny előtt, és a német szabályozásból fakadó gazdasági előnyök alkalmasak arra, hogy erősítsék a ZT helyzetét azokon a piacokon, ahol közvetlen versenyben áll más ajánlattevőkkel (például a 3. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanítása, illetve ajánlati felhívás alapján az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanítása Észak- és Közép-Hessenben). A Bizottság – miután megállapította, hogy a ZT-nek nyújtott állami finanszírozás nem felel meg az Altmark-ítélet kritériumainak, és működési támogatásnak minősül – a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette azt, valamint elrendelte visszatéríttetését.⁶⁴⁷

A ZT természetesen megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt. A Törvényszék ítéletében⁶⁴⁸ – több más kérdés mellett – foglalkozott a gazdasági tevékenység fogalmával is. A Törvényszék megerősítette, hogy a közhatalmi tevékenységek végzése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az adott entitás egyéb tevékenységei gazdasági jellegűnek minősüljenek, valamint minden tevékenységet önmagában kell vizsgálni. Ezt követően pontosította, hogy bár a ZT által kapott finanszírozás akár a keresztf finanszírozás lehetőségét is megvalósíthatja a 3. kategóriába eső anyagok megsemmisítése tekintetében, ettől függetlenül ezt megelőzően kell az egyes tevékenységek közhatalmi, illetve gazdasági jellegét elemezni, mivel a közhatalmi tevékenységek a verseny és a vállalkozásként való minősítés lehetőségét is kizárják.⁶⁴⁹ A Törvényszék ezért megvizsgálta, hogy az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok kezelése milyen tevékenységnek minősült. A nemzeti jog előírásait is figyelembe véve a Törvényszék pontosította, hogy a közhatalmi tevékenységek köre szűkebb az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokénál (köszolgáltatások), és mivel a nemzeti jog alapján más vállalkozások is elláthatták e feladatokat, ezeket mindenképpen gazdasági célúnak kell minősíteni. A Törvényszék tehát elutasította a ZT arra vonatkozó jogalapját, hogy ne minősülne vállalkozásnak, és állami finanszírozása ne valósítana meg állami támogatást.

9.8.8. A szlovák társadalombiztosítás gazdasági jellege

Szlovákia 1994-ben megnyitotta az egészségbiztosítási tevékenység nyújtásának lehetőségét a magánszereplők előtt is. Így idővel a korábbi állami tulajdonú egészségbiztosítók mellett piaci (magán) biztosítók is megjelentek. Az állami biztosítók viszont ezt követően is kaptak állami finanszírozást. A magánbiztosítók ezért panasszal éltek a Bizottságnál, és kérték, hogy állapítsa meg, hogy ezen intézkedések az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást valósítottak meg. A Bizottság hivatalos vizsgálat megindítását követően arra a következtetésre jutott,

⁶⁴⁷ A Bizottság 2012/485/EU határozata a Németország által a „Zweckverband Tierkörperbeseitigung” javára Rajna-vidék–Pfalz tartományban, Saar-vidék tartományban, Rheingau-Taunus körzetben és Limburg-Weilburg járásban nyújtott SA.25051. (C 19/10.) (korábbi NN 23/10.) számú állami támogatásról.

⁶⁴⁸ A T-309/12. sz. Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:676).

⁶⁴⁹ Ítélet 53–55. pont.

hogy az állami biztosító nem végez gazdasági tevékenységet,⁶⁵⁰ mivel a szlovák egészségbiztosítási rendszer a szolidaritáson alapul, erősen szabályozott, és azonos ellátási szintet garantál a biztosítottak számára.⁶⁵¹ A Bizottság erre a következtetésre annak ellenére jutott, hogy azt is megállapította, létezik bizonyos korlátozott verseny a biztosítók között.

A panaszos egészségbiztosító megtámadta a Bizottság döntését, és azon az alapon kérte annak megsemmisítését a Törvényszéktől, hogy a Bizottság indokolatlanul szűken alkalmazta a vállalkozás (és a gazdasági tevékenység) fogalmát.⁶⁵² A Törvényszék ítéletében a gazdasági tevékenység joggyakorlatban lefektetett fogalmának ismertetését követően kiemelte, hogy a társadalombiztosítás (mint nem gazdasági tevékenység) megszervezése nem feltétlenül jelenti azt, hogy a társadalombiztosítás egyes részfeladatainak ellátása se minősüljön gazdasági tevékenységnek.⁶⁵³ Továbbá a rendszer szociális jellege önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a gazdasági tevékenységként való minősítést el lehessen kerülni. A Törvényszék szerint a szlovák rendszer valóban a szolidaritás elvén alapul (mindenkinek azonos ellátást kell nyújtani), és szociális célokat követ, azonban a biztosítók versenyeznek egymással a biztosítottakért például kedvezmények, ingyenes vagy az előírtnál magasabb szintű szolgáltatások nyújtásával, és lehetséges számukra, hogy a tevékenységük fenntartásának biztosítása mellett osztalékot fizethessenek. A biztosítottak pedig évente válhatnak a biztosítók között. A biztosítók közötti korlátozott verseny létezését az állami biztosító nonprofit működtetése sem vonhatja kétségbe, így a nyereségorientált piaci szereplők léte miatt az egészségbiztosítást gazdasági tevékenységnek kell tekinteni. A Törvényszék ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Törvényszék ítéletét mind a Bizottság, mind Szlovákia megtámadta.⁶⁵⁴

A másodfokú ítélet ezzel szemben teljesen más irányt mutatott. A Bíróság – miután összefoglalta a gazdasági tevékenységre, a vállalkozás fogalmára és a szociális ellátórendszerek állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó joggyakorlatot – azt hangsúlyozta, hogy a versenyelem jelenléte és a többszereplős egészségbiztosítási rendszer önmagában nem teszi gazdasági tevékenységgé az egészségbiztosítást, ha az továbbra is a szolidaritás elve alapján és erős állami ellenőrzés mellett működik. Ezen még a nyereség profit formájában való kivételének lehetősége sem változtat, mivel erre csak a rendszer állandóságának, valamint a szociális és szolidaritási céljai megvalósításának biztosítását szolgáló követelmények tiszteletben tartásával van lehetőség. „Így látható, hogy a nyereségszerzésre törekvés lehetőségét a jogszabály erőteljesen keretek közé szorítja.”⁶⁵⁵ A Bíróság úgy értékelte, hogy a rendszeren belüli verseny csak azt szolgálja, hogy „a gazdasági szereplőket helyes gazdálkodásra, vagyis a lehető leghatékonyabb és legkevésbé költséges működésre ösztönözze”. Bár ez a sommás állítás a közgazdaságtan elvei mentén vitat-

⁶⁵⁰ A Bizottság 2015/248/EU határozata a Szlovák Köztársaság által a Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) és a Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VZP) javára végrehajtott SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) számú intézkedésekről (HL L 41., 2015., 25.).

⁶⁵¹ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012., 2.).

⁶⁵² A T-216/15. sz. Dòvera zdravotná poisťovňa, a.s. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:64).

⁶⁵³ Ítélet 50. pont.

⁶⁵⁴ A C-262/18. P. és C-271/18. P. sz. Európai Bizottság és Szlovák Köztársaság kontra Dòvera zdravotná poisťovňa, a.s. egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:450).

⁶⁵⁵ Ítélet 40. pont.

ható, hiszen a költségek csökkentése a szolgáltatások minőségének csökkenésével is járhat,⁶⁵⁶ a Bíróság a szolidaritási elemet olyan erősnek tekintette⁶⁵⁷ ebben az esetben, hogy a rendszert nem gazdasági tevékenységként határozta meg, amiből következően az egészségbiztosítók nem minősülnek vállalkozásnak. A Bíróság tehát megsemmisítette a Törvényszék ítéletét, és ezzel a Bizottság értékelését hatályában fenntartotta.

A Dôvera-ügyben hozott másodfokú ítélet érvelését azóta a Törvényszék⁶⁵⁸ és az Európai Bizottság is alkalmazta az olasz és az észt egészségbiztosítási rendszer tekintetében.⁶⁵⁹

9.8.9. Gazdasági tevékenység végzése kikötőüzemeltetők esetében

Amikor az Európai Bizottság 2013-ban egy kérdőívvel kereste meg a tagállamokat a kikötőkre vonatkozó nemzeti szabályozásuk, gyakorlatuk és finanszírozási gyakorlatuk megismerése céljából, akkor a kérdőív egyik célzott kérdése alapján kiderült, hogy a kikötőüzemeltetők egy sor tagállamban (Belgium, Franciaország, Hollandia) nem fizetnek társasági nyereségadót. A Bizottság az egyes tagállami szabályozások kivizsgálását követően megállapította, hogy a kikötőüzemeltetők gazdasági tevékenységet is végeznek, emiatt vállalkozásnak minősülnek, és mentesítésük a társasági adó alól állami támogatásnak minősül.⁶⁶⁰

A tagállamok és kikötőüzemeltetők, illetve szövetségeik megtámadták a Bizottság határozatait. A Törvényszék az eddig hozott ítéleteiben minden esetben⁶⁶¹ a Bizottságnak adott igazat. A francia kikötőket tömörítő szövetség ügyében (T-747/17. sz. ügy) a felperesek szerint a Bizottság tévesen minősítette a kikötőüzemeltetőket teljes mértékben gazdasági tevékenységet végző vállalkozásnak és támogatásnak az adókedvezményt. A Törvényszék azonban a Bizottságnak adott igazat, mivel a Bizottság csak a gazdasági tevékenységekre vonatkozóan állapította meg a támogatási szabályok alkalmazandóságát, és nem vitatta, hogy az üzemeltetők elláthatnak közhatalmi tevékenységeket, vagy nem gazdasági feladatokat is. A kérelmezők azt is kifogásolták, hogy a Bizottság nem végzett elég alapos elemzést az egyes tevékenységek besorolása tekintetében, illetve egyes tevékenységeket tévesen minősített gazdasági jellegűnek. E tekintetben a Törvényszék azzal utasította el az érvelést, hogy támogatási programok esetében a Bizottságnak nem kell minden egyes támogatásról egyedi értékelést adnia, és a Bizottság elismerte a különböző tevékenységek párhuzamos végzésének lehetőségét, ebből következően a Bizottság a gazdasági tevékenységek végzése miatt jogosan tekintette az érintett jogalanyokat vállalkozásnak.

⁶⁵⁶ Továbbá szabályozott iparágakban nem ritka, hogy hatósági engedélyhez kötött az osztalék kifizetése vagy mértékének korlátozása.

⁶⁵⁷ A rendszer tartalmazott egy, a biztosítottak egészségügyi kockázatosságán alapuló kiegyenlítési mechanizmust is.

⁶⁵⁸ A T-223/18. sz. Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:315).

⁶⁵⁹ State Aid SA.39324 (2018/NN) – Estonia Alleged aid to public hospitals listed in the Estonian Hospital Network Development Plan [C(2020) 7671 final sz. dokumentum].

⁶⁶⁰ Commission's Decision concerning aid measure SA.25338 dated 21 January 2016, C(2016) 167. final; Commission's Decision concerning aid measure SA.38393 dated 27 July 2017, C(2017) 5174. final; Commission's Decision concerning aid measure SA.38398 dated 27 July 2017, C(2017) 5176. final.

⁶⁶¹ T-160/16. sz. ügy, T-39/17. sz. ügy, T-673/17. sz. ügy, T-674/17. sz. ügy, T-747/17. sz. ügy, T-754/17. sz. ügy.

A Törvényszék a Bizottságnak azt az érvelését sem vonta kétségbe, hogy az infrastruktúrához való ingyenes hozzáférés biztosítása nem minősül gazdasági tevékenységnek.

A felperesek hivatkoztak az infrastruktúra járulékos gazdasági célú hasznosítására és arra, hogy az ügynek ezt az aspektusát a Bizottság nem elemezte megfelelő mélységben. E tekintetben a Törvényszék, miután utalt a korábbi joggyakorlatra (minden tevékenység önmagában értékelendő, illetve vizsgálendő, hogy elválasztható-e a közhatalmi tevékenységtől), a spanyol egyházra vonatkozó „Congregación”-ítélet alapján kiemelte, hogy „nincs olyan küszöbérték, amely alatt meg kell állapítani, hogy egy jogalany tevékenységei az általa gyakorolt gazdasági tevékenységek elenyésző mértékére tekintettel nem minősülnek gazdasági tevékenységnek. Az ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az érintett jogalany gazdasági tevékenységei elválaszthatók a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásától, az említett jogalany tevékenységei e részének tekintetében vállalkozásnak kell minősíteni.”⁶⁶² Mivel jelen esetben az elválaszthatatlanságot nem bizonyították be, az egyes tevékenységek közötti pusztán gazdasági kapcsolat a Törvényszék szerint nem elegendő a teljes tevékenységi kör nem gazdasági tevékenységként való minősítéséhez. A Törvényszék azt is jelezte, hogy jelen esetben nincs szó kutatás-fejlesztési tevékenységről, ahol a Bizottság 2014-es keretszabálya elismeri a 20%-os küszöb alkalmazhatóságát. A Törvényszék ezt követően a járulékos használat és a 20%-os szabály szempontjából mégis fontos megállapítást tesz, amennyiben e szabály alkalmazását csak akkor tartja a Bizottság érvelése mentén alkalmazhatónak, ha a gazdasági tevékenységre való használat kizárólag járulékos marad, és közvetlenül kapcsolódik, valamint szükséges az infrastruktúra működtetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik annak fő, nem gazdasági használatához. Jelen esetben ilyen kapcsolat az adókedvezmény és az infrastruktúra finanszírozása – függetlenül a használatuk módjától – között nem áll fenn. A Törvényszék azt is megjegyezte, hogy a kikötők bevételeinek túlnyomó részét a gazdasági jellegű tevékenységek bevétele tette ki, ami arra enged következtetni, hogy gazdasági szereplőkről beszélünk. A Törvényszék tehát elutasította a jogalapot.

9.8.10. A&o Hostel

A vállalkozás fogalmának széles értelmezése olvasható ki a Törvényszék a&o Hostel-ügyben hozott ítéletéből is. Ebben az ügyben egy berlini nonprofit szervezet (JBO) kapott támogatást (ingyenes ingatlanhasználatot felújításért és működtetésért cserébe) egy ifjúsági szállás működtetésére, amivel kapcsolatban egy versenytársa nyújtott be panaszt a Bizottság részére. Miután a Bizottság az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette a támogatást,⁶⁶³ a panaszos a Törvényszékhez fordult, és kérte a Bizottság határozatának megsemmisítését.⁶⁶⁴ A Törvényszék megállapította, hogy nonprofit jellege ellenére a JBO ellenérték fejében szállásszolgáltatást nyújt a piacon, másokkal, mint például a panaszossal versenyez, és emiatt vállalkozásnak minősül. Németország azzal érvelt, hogy a JBO minden bevételét visszaforgatja az ifjúsági szállás működtetésébe, így végül is az állami támogatás közcélú felhasználása biztosított és arányos. A Törvényszék viszont megerősítette, hogy az uniós állami támogatási jog (és a vállalkozásként

⁶⁶² Ítélet 83. pont.

⁶⁶³ Az SA.43145 sz. ügyben hozott bizottsági döntés.

⁶⁶⁴ A T-578/17. sz. a&o hostel and hotel Berlin kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:437).

való minősítés) szempontjából nem releváns, hogy a nemzeti jog alapján a JBO-nak nyereségét ifjúsági célra, például alacsony árú szálláshelyszolgáltatás nyújtására kell fordítania. Ugyanígy nem releváns, hogy a JBO a nemzeti jog szerint milyen adózási rendszer alá tartozik, mivel a nyereség visszaforgatása előnyt jelent a gazdasági tevékenység tekintetében, és a JBO vállalkozásnak minősül. A Törvényszék ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát.

9.9. Következtetés és a bizottsági gyakorlat értékelése a Bíróság megközelítése alapján

A bemutatott ítéletek alapján látható, hogy az európai bíróságok – a szolidaritáson alapuló egészségbiztosítás kivételével – továbbra is a vállalkozás fogalmának széles értelmezését és a gazdasági tevékenység finanszírozásának szigorú, az adott entitás által végzett nem gazdasági tevékenységektől éles elkülönítésen alapuló megközelítését tartják indokoltnak. Álláspontjuk szerint csak így kerülhető el az állami támogatási szabályok kijátszása.

Az ítéletek alapján egyértelmű, hogy a Törvényszék és a Bíróság a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek éles elválasztása esetén teszi csak lehetővé a nem gazdasági tevékenységek állami finanszírozásának az állami támogatási szabályok hatálya alóli kivételét. Bár a spanyol ügyben az eljáró főügyész javasolta, hogy a kiegészítő jellegű gazdasági hasznosítást ismerjék el, a Bíróság az ítéletben nem foglalkozott ezzel a kérdéssel. A főügyész a Bizottság által alkalmazott 20% helyett csak 10% kiegészítő gazdasági jellegű hasznosítást engedélyezett volna,⁶⁶⁵ a Bíróság viszont az ítéletben írtakkal gyakorlatilag elutasította ezt az értelmezési lehetőséget. Sőt a Bíróság ennél is továbbment, mivel az ítéletből az olvasható ki, hogy amennyiben éles elválasztó vonal a különböző tevékenységek közé nem húzható (a példában szereplő épület tekintetében a gazdasági és nem gazdasági tevékenység aránya nem állapítható meg), az adókedvezmény nem vehető igénybe, vagy a teljes összege állami támogatásnak minősül. Így tulajdonképpen a vegyes felhasználás hátrányos a működtetőnek, mivel a nem gazdasági tevékenységre is meg kell fizetni az adót, ami valószínűleg bevételt nem keletkeztet, tehát a gazdasági tevékenység eredményéből kell azt fedezni, ezáltal rontja a gazdasági tevékenység pénzügyi eredményét. Ebből következően, amennyiben az elválasztás vagy a hasznosítási arány előzetes meghatározása nem lehetséges, a vegyes használat gazdasági „eleme” alacsonyabb jövedelmezőséggel kell hogy a versenyben helytálljon.

Hasonló a helyzet a repülőterek beruházásaira vonatkozó szabályok esetében is,⁶⁶⁶ ahol a Bizottság kettős korlátot alkalmaz a finanszírozási hiány alkalmazásával és maximális támogatási intenzitás meghatározásával.⁶⁶⁷ Vagyis amennyiben a finanszírozási hiány meghaladja az adott reptér típus esetében irányadó maximális támogatási intenzitást, a repülőtér tulajdonosának vagy üzemeltetőjének a gazdasági tevékenységek (parkoló, üzlethelyiségek bérbeadása, reklámozás) nyereségéből kell a hiányzó összeget fedeznie. Ez azonban kevésbé tekinthető indokolatlannak, hiszen a repülőtér üzemeltetése alapvetően gazdasági céllal bír, így a reptér általános fejlesztése még egyéb tevékenységeből származó bevételeinek terhére is érdekében állhat.

⁶⁶⁵ Főügyész vélemény 58–59. pont.

⁶⁶⁶ Tóth Tihamér: A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami Támogatások Joga*, 3. (2011), 1. 69–81.

⁶⁶⁷ Lásd a Bizottság reptereknek és légitársaságoknak nyújtott támogatásokról szóló iránymutatásának 100. pontját (HL C 99., 2014., 3.).

A kiegészítő jelleggel gazdasági célra is felhasznált infrastruktúrák esetében viszont az alapvető és túlnyomó célú nem gazdasági célú hasznosítás mellett a gyakorlatban a kiegészítő mértékű gazdasági hasznosítás nyeresége biztosan nem elegendő a teljes infrastruktúra fejlesztésének, fenntartásának fedezésére. Ebből következően, ha a különböző tevékenységek elválasztása az adott esetben vagy fejlesztés tekintetében nem lehetséges, a tagállamok és az infrastruktúra tulajdonosai, üzemeltetői az állami támogatási szabályok szempontjából hátrányos helyzetbe kerülnek.

A Bizottság eredeti célja az infrastruktúrák korlátozott gazdasági célú használatának az állami támogatási szabályok alóli kivételével a kutatási infrastruktúrák esetében az EU versenyképességének megerősítése volt azáltal, hogy ezekben az esetekben állami támogatási eljárás lefolytatásával ne hátráltassa kutatás-fejlesztési tevékenységek végzését. A Leipzig/Halle-ítéletek következtében nyilvánvalóvá vált, hogy az államilag finanszírozott infrastruktúra-beruházások egy jelentős részére alkalmazni kell az állami támogatási szabályokat. Ezt a megnövekedett munkaterhet a Bizottság két úton is csökkenteni kívánta. Egyrészt az általános csoportmentességi rendelet 2014-ben elfogadott változatában szinte minden infrastrukturális beruházási típusra alkotott összeegyeztethetőségi szabályt. Másrészt nyíltan deklarálta, hogy azon infrastruktúrák állami finanszírozását, amelyeket csak korlátozott mértékben, kapacitásuk maximum 20%-áig hasznosítanak gazdasági célra, nem kívánja vizsgálni.

A bemutatott bírósági ítéletek alapján azonban nehéz lenne amellett érvelni, hogy a Bizottság által kidolgozott és a tagállamok munkáját megkönnyítő és egyben meg is nehezítő, az infrastruktúrák korlátozott, kiegészítő jellegű gazdasági célú hasznosítását az állami támogatási szabályok hatálya alól kiemelő értelmezés az állami támogatás fogalmát tartalmazó EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével és a gazdasági tevékenység fogalmát értelmező joggyakorlattal összhangban van. Az európai bíróságok, különösen az Európai Bíróság az államilag finanszírozott entitások minden egyes tevékenységére vonatkozó, elkülönült elemzést várnak el, és úgy tűnik, nem fogadták be a Bizottság gyakorlatias (de végrehajtását illetően nehézségekkel is járó) megoldását, amely szűkítené az állami támogatási jog hatályát. Ebből a szempontból kivételek a Törvényszék német természetvédelmi területek kezelői és a kikötőüzemeltetők tekintetében hozott ítéletei, amelyek a 20%-os szabályt elvi alapon nem utasítják el. Bár az utóbbi ítélet, miután kifejti, hogy nincsen küszöbérték, ami alatt a tevékenység nem gazdaságinak minősül, mégiscsak említi ezt a lehetőséget, így valójában csak némi önellentmondással nem utasítja el az erre való hivatkozás lehetőségét.⁶⁶⁸ Azonban e két ügy egyike sem került végül az Európai Bíróság elé, és számomra úgy tűnik, hogy a spanyol egyházi kongregáció tekintetében hozott ítélet alapján az Európai Bíróság ezekben az esetekben sem fogadta volna el a Bizottság gondolatmenetét, mivel ezt már akkor a spanyol ügyben akár megerősítve a Bizottság gyakorlatát, akár elfogadva a főtanácsnok által javasolt, alacsonyabb 10%-os küszöböt, megtette volna.

⁶⁶⁸ Érdekes módon a kikötőüzemeltetőkre vonatkozó törvényszéki ítéletet jóval a spanyol ügyet követően fogadták el, mégis a 20%-os szabály nem egyértelmű elutasításával tulajdonképpen nyitva hagyja az értelmezésnek ezt a kapuját.

A fentiekből eredő jogbizonytalanság ugyanakkor nemcsak a tagállamoknak, hanem a támogatásban részesülő kedvezményezetteknek is hátrányos, és felveti annak kérdését, hogy a Bizottság gyakorlata mennyiben eredményezhet jogos várakozásokat⁶⁶⁹ a tekintetben, hogy egy intézkedés nem minősül állami támogatásnak, amikor az Európai Bíróság láthatóan elutasítja azt. Mindazonáltal teljes biztonságot a jelenlegi ítélkezési gyakorlat alapján csak az ad, ha a Bizottság által kidolgozott, a kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításra vonatkozó lehetőséggel a tagállam vagy a kedvezményezett nem él.

⁶⁶⁹ Az intézkedés később támogatásként való minősítése ellentétes lehet azzal a jogos várakozással, miszerint a Bizottság nem tekinti az intézkedést állami támogatásnak. Ez a támogatás visszatéríttetése alóli mentesülés egyik, az uniós állami támogatási eljárási rendelet által elismert lehetőség [a 2015/1589/EU rendelet 16. cikk (1) bekezdése szerint „a Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes az uniós jog valamelyik általános elvével”].