



Határozatok Tára

T-561/18. sz. ügy

**ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S
és
Danske Fragtmænd A/S
kontra
Európai Bizottság**

A Törvényszék ítélete (hetedik tanács), 2021. május 5.

„Állami támogatások – Postai ágazat – Az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítéséért nyújtott ellentételezés – Kifogást nem emelő határozat – Az ellentételezés kiszámítása – A nettó elkerülhető költség módszere – Az egyetemes szolgáltatásból eredő nem tárgyi előnyök figyelembevétele – Az ellentételezés címén nyújtott pénzeszközök felhasználása – Végteljesítés fizetésére vonatkozó állami garancia csőd esetén – Az egyetemes szolgáltató által végzett bizonyos ügyletek héamentessége – Az egyetemes szolgáltatással összefüggő tevékenységek, illetve az e szolgáltatással össze nem függő tevékenységek közös költségeinek elkülönített elszámolása – Közvállalkozás által leányvállalata csődjének elkerülése érdekében nyújtott tőkejuttatás – Versenytárs panasza – Az előzetes vizsgálati szakasz végén állami támogatás hiányát megállapító határozat – Létező támogatás – Előnyök időszakosan ismétlődő nyújtása – Az államnak való betudhatóság – A magánbefektető kritériuma”

1. *Államok által nyújtott támogatások – Tervezett támogatások – A Bizottság által végzett vizsgálat – Előzetes szakasz és kontradiktórius szakasz – A támogatás belső piaccal való összeegyeztethetősége – Értékelési nehézségek – A kontradiktórius eljárás megindítására vonatkozó bizottsági kötelezettség – Komoly nehézségek – Fogalom – Objektív jelleg – Bizonyítási teher – Az ilyen nehézségek fennállásának igazolását lehetővé tevő körülmények – Az előzetes vizsgálati eljárás időtartama (EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés, és EUMSZ 108. cikk, (2) és (3) bekezdés; 2015/1589 tanácsi rendelet, 4. cikk, (5) bekezdés)*

(lásd: 43–48., 50., 51., 59–69. pont)

2. *Államok által nyújtott támogatások – Tervezett támogatások – A Bizottság által végzett vizsgálat – Előzetes szakasz és kontradiktórius szakasz – Komoly nehézségek fennállása esetén a kontradiktórius eljárás megindítására vonatkozó bizottsági kötelezettség – Kiegészítő információk iránti, komoly nehézségek fennállására önmagában nem utaló kérelem (EUMSZ 108. cikk, (2) és (3) bekezdés)*

(lásd: 71–73. pont)

3. *Államok által nyújtott támogatások – Tervezett támogatások – A Bizottság által végzett vizsgálat – Előzetes szakasz és kontradiktórius szakasz – Komoly nehézségek fennállása esetén a kontradiktórius eljárás megindítására vonatkozó bizottsági kötelezettség – Az előzetes bejelentési szakasz időtartama és lefolyása – A relevancia hiánya*
(EUMSZ 108. cikk, (2) és (3) bekezdés)

(lásd: 74–79. pont)

4. *Államok által nyújtott támogatások – Tilalom – Eltérések – Általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások – A közszolgáltatási feladat miatt felmerült költségek ellentételezése – A támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése – Szempontok*
(EUMSZ 106. cikk, (2) bekezdés)

(lásd: 106–109., 114–133., 139–149., 151–159., 162–166., 169–180. pont)

5. *Államok által nyújtott támogatások – Létező támogatások – A helyzet folyamatos javulását eredményező kezességvállalás nyújtása – Az összeegyeztethetlenséget kizárólag a jövőre nézve megállapító határozat meghozatalának lehetősége a tízéves elévülési idő lejárta esetén*
(EUMSZ 106. cikk, (2) bekezdés, és EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 195., 208. pont)

6. *Államok által nyújtott támogatások – Létező támogatások és új támogatások – Létező támogatásnak minősítés – Szempontok – A tízéves elévülési idő lejárta – Az elévülési idő kezdete – A támogatás kedvezményezettnek történő nyújtásának időpontja – Időpont, amely a szóban forgó támogatás jellegétől függően változhat – Határidő, amely előnyök időszakosan ismétlődő nyújtása esetén újrakezdődhet – A vállalkozás fizetéseképtelensége esetén a korábbi tisztviselők végkielégítésének fedezésére szolgáló állami kezességvállalás révén nyújtott támogatás – A támogatás nyújtásának az említett kezességvállalásról hozott döntés időpontjának megfelelő időpontja*
(2015/1589 tanácsi rendelet, 1. cikk, b) pont, iv. alpont, és 17. cikk, (3) bekezdés)

(lásd: 196–210. pont)

7. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Előny nyújtása a kedvezményezetteknek – Valamely vállalkozásnak ellentételezés nélkül nyújtott, a vállalkozás fizetéseképtelensége esetén a korábbi tisztviselők végkielégítésének fedezésére szolgáló állami kezességvállalás – Bennfoglaltság – Feltételek – A vállalkozás pénzügyi helyzetének javulása – Hiány*
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 212–220. pont)

8. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az államnak betudható előnybiztosítás – Olyan nemzeti szabályozás által előírt adómentesség, amely a tagállamokkal szemben e tekintetben világos és pontos kötelezettséget előíró irányelvet hajt végre – Valamely uniós jogi*

aktusnak betudható előny – Kizártság – Feltétel – Az állam mérlegelési mozgásterének hiánya az uniós jogi aktus átültetése során
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés; 2006/112 tanácsi irányelv, 78. cikk, első bekezdés, b) pont, 79. cikk, első bekezdés, c) pont, és 132. cikk, (1) bekezdés, a) pont)

(lásd: 238–248., 251–268. pont)

9. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Állami vállalat által nyújtott támogatások – Az állam által irányított vállalkozás – A támogatási intézkedés államnak való betudhatósága – A figyelembe veendő valószínűsítő körülmények összessége*
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 330–344. pont)

10. *Államok által nyújtott támogatások – A panaszok vizsgálata – A Bizottság kötelezettségei – Előzetes vizsgálati szakasz – A Bizottság vizsgálati kötelezettsége – Terjedelem – A panasz gondos és pártatlan vizsgálata*
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés, és EUMSZ 108. cikk)

(lásd: 345–349. pont)

11. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – A magánbefektető kritériuma szerinti értékelés – Az ügyletnek valamely közép- vagy hosszú távú politikát követő magánbefektető számára fennálló észszerű volta – A leányvállalat fennmaradásának biztosítását célzó befektetés – Annak bizonyításának szükségessége, hogy a befektetés előnyösebb a fizetéseképtelenségi eljárásnál, illetve bármely alternatív intézkedésnél*
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 353–356., 359–375. pont)

12. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – A magánbefektető kritériuma szerinti értékelés – A jogvita tárgyát képező művelet valamennyi releváns elemére és azok összefüggéseire tekintettel történő mérlegelés – A tagállam azon kötelezettsége, hogy olyan objektív és ellenőrizhető adatokkal szolgáljon, amelyekből kitűnik a tevékenységének gazdasági jellege*
(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 357., 358. pont)

Összefoglalás

A Post Danmark Dániában egyetemes postai szolgáltatást nyújtó vállalkozás, amely teljes egészében a PostNord tulajdonában áll, amely maga pedig állami szervek (a Dán Királyság és a Svéd Királyság) tulajdonában áll. A Post Danmark az állami szervek által nyújtott számos intézkedés előnyeiben részesült, amely intézkedésekkel kapcsolatban egy versenytárs vállalkozás panaszt nyújtott be, amely többek között a Dániában nyújtott egyetemes postai szolgáltatás ellentételezésére vonatkozott, amelyet korábban bejelentettek a Bizottságnak.

2018. május 28-i határozatában (a továbbiakban: megtámadott határozat) a Bizottság megállapította, hogy a 2016–2019 közötti időszak vonatkozásában az egyetemes postai szolgáltatás nyújtásának a dán hatóságok által bejelentett ellentételezése a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásnak minősül. A Bizottság az egyik felperes panaszában kifogásolt intézkedésekről is határozott. Egyrészt úgy ítélte meg, hogy létező támogatásnak minősül az állami szervek arra vonatkozó kezességvállalása, hogy a vállalkozás fizetéseképtelensége esetén ellenszolgáltatás nélkül kifizetik a korábbi tisztviselők elbocsátásával kapcsolatos költségeket. Másrészt a Bizottság kizárta azon dán közigazgatási gyakorlat támogatásnak minősítését, amely lehetővé tette a csomagküldő kereskedelmet folytató társaságok ügyfelei számára a héamentességet, amennyiben ez utóbbiak úgy döntöttek, hogy a Post Danmarktól vesznek igénybe szállítási szolgáltatást, valamint kizárta a PostNord által 2017 februárjában leányvállalata, a Post Danmark javára végrehajtott tőkeemelés támogatásnak minősítését is. A Törvényszék megsemmisíti e határozatot annyiban, amennyiben abban az előzetes vizsgálati szakasz végén megállapításra került, hogy egyrészt a héamentesség, másrészt pedig a PostNord által a Post Danmark javára végrehajtott tőkeemelés nem minősül állami támogatásnak.

Ítéletében, amelyben a Törvényszék részben megsemmisíti a megtámadott határozatot, pontosításokat tesz az egyetemes szolgáltatási kötelezettség ellentételezése belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelési szempontjaival, a támogatások visszatéríttetésére vonatkozó elévülési idő kezdő időpontjával, a kezességvállalások állami támogatásnak minősítésével, a valamely irányelv alapján hozott nemzeti intézkedések és valamely állami vállalat által hozott intézkedések államnak való betudhatóságával, valamint a piacgazdasági magánbefektető kritériumával kapcsolatban, a fizetéseképtelenség határán lévő társaság javára hozott intézkedés értékelésével összefüggésben.

A Törvényszék álláspontja

Elsősorban a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a felperesek nem bizonyították komoly nehézségek fennállását a Post Danmark által az egyetemes postai szolgáltatás nyújtásáért kapott ellentételezés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. Az ezen ellentételezésre vonatkozó érvek vizsgálata keretében emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése a támogatás arányosságának értékelésével azt kívánja megelőzni, hogy a közszolgáltatással megbízott gazdasági szereplő a közszolgáltatás nettó költségeit meghaladó finanszírozásban részesüljön. Így az arányosság vizsgálata keretében a Bizottság feladata, hogy összehasonlítsa az előirányzott állami támogatások összegét az e támogatások kedvezményezettje által végzett közszolgáltatási feladatok nettó költségeinek szintjével.

Ebből a szempontból az egyetemes szolgáltatás nyújtásával együtt járó költség azonosítása érdekében az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló keretszabályban¹ előírt nettó elkerülhető költség módszere kontrafaktuális forgatókönyv, vagyis olyan hipotetikus helyzet kidolgozását feltételezi, amelyben az egyetemes szolgáltató már nincs megbízva ilyen szolgáltatással, és ezt kell összehasonlítani a ténybeli forgatókönyvvel, amelyben a szolgáltató az egyetemes szolgáltatási kötelezettséget ellátja. E tekintetben először is a Törvényszék rámutat arra, hogy a kontrafaktuális forgatókönyv kidolgozásához szükséges, hogy e forgatókönyv olyan stabil helyzetet írjon le, amely nem veszi figyelembe azokat a költségeket, amelyek abból erednek, hogy az egyetemes szolgáltató átáll arra a helyzetre, amelyben már nincs megbízva e

¹ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL 2012. C 8., 15. o.) 25–27. pontja.

szolgáltatással. Így a Törvényszék szerint a nettó elkerülhető költség kiszámítása a kontrafaktuális forgatókönyvben magában foglalhatja a rövid távon nem jövedelmező, de hosszú távon jövedelmező tevékenységek folytatását.

Másodszor a Törvényszék hangsúlyozza, hogy a nettó elkerülhető költség kiszámítása során mindig le kell vonni az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből eredő nem tárgyi előnyöket. E tekintetben rámutat arra, hogy az egyetemes szolgáltató jóhírnevének javulása a postai ágazatban az egyetemes szolgáltatási kötelezettségből eredő nem tárgyi előnynek tekinthető. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a jelen ügy körülményei, amelyeket különösen a Post Danmark egyetemes szolgáltatással összefüggő tevékenységének és bevételeinek az elektronikus kommunikáció széles körű igénybevétele miatti csökkenése jellemez, alkalmasak annak kizárására, hogy a Post Danmark hírnevének javulásához kapcsolódó előnyöknek a nettó elkerülhető költség kiszámítása során történő levonásának elmaradását illetően komoly nehézségek álltak fenn. Ezenkívül a Törvényszék leszögezi, hogy a nem tárgyi előnyöknek a nettó elkerülhető költség kiszámítása keretében történő levonása érdekében nem az egyetemes szolgáltató vállalkozásának márkavértékét kell értékelni, hanem azt kell meghatározni, hogy az egyetemes szolgáltató hírneve javul-e amiatt, hogy ilyen szolgáltatást nyújt. Ami az egyetemes szolgáltató mindenütt jelenvaló jellegét, vagyis a fogyasztók megszerzésére és hűségének kialakítására irányuló hatást illeti – mivel e fogyasztók inkább e szolgáltató szolgáltatásait veszik igénybe, mint a versenytársaiét –, a Törvényszék megállapítja, hogy a Post Danmark mindenütt jelenvaló jellege még az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hiányában sem változott volna alapvetően. Így a Bizottság megállapíthatta, hogy a nettó elkerülhető költség dán hatóságok által benyújtott kiszámítása keretében nem szükséges levonni a mindenütt jelenvaló jellegből eredő nem tárgyi előnyt.

Harmadszor, ami a Post Danmarknak nyújtott ellentételezés felhasználását illeti, a Törvényszék megállapítja, hogy a Bizottság ezen ellentételezést a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatta, engedélyezve, hogy azt ne az egyetemes szolgáltatási kötelezettség teljesítésére, hanem a korábbi tisztviselők elbocsátásával járó költségek kifizetésére használják fel. A Törvényszék szerint ugyanis a közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során azt kell ellenőrizni, hogy – az ezen ellentételezésnek megfelelő összeg tényleges felhasználásától függetlenül – létezik-e ilyen közszolgáltatás, valamint hogy nettó költséget ró-e a nyújtásával megbízott vállalkozásra. Közelebbről, a postai ágazatot illetően a 97/67 irányelvnek² az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek nettó költségeinek megtérülésére vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése kizár bármely arra vonatkozó követelményt, hogy az egyetemes szolgáltatásért nyújtott ellentételezésnek megfelelő, folyósított pénzeszközöket ténylegesen e szolgáltatás nyújtásához kell felhasználni.

Másodszorban a szóban forgó kezességvállalást illetően a Törvényszék úgy véli, hogy olyan egyedi intézkedésről van szó, amely nem képezi többéves támogatási program részét, így az elévülési idő a kezességvállalás nyújtásának időpontjában, vagyis 2002-ben kezdődött. Ezenkívül a Törvényszék rámutat arra, hogy – függetlenül a szóban forgó kezességvállalás minősítésétől – a felperesek nem terjesztettek elő egyetlen olyan bizonyítékot sem, amely alátámaszthatná, hogy azon díj összegét, amelyet a Post Danmarknak a szóban forgó kezességvállalás ellentételezéseként évente fizetnie kellett volna, időszakonként, az egyes időszakok sajátos körülményei alapján kellene meghatározni, sem pedig azt, hogy egy kezességvállalási díj összege esetében általában ez lenne a helyzet. Következésképpen a szóban forgó kezességvállalás nem jár előnyök időszakosan

² A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló, 2008. február 20-i 2008/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 52., 3. o.; helyesbítés: HL 2015. L 225., 49. o.) által módosított, a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló, 1997. december 15-i 97/67/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 15., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 71. o.; helyesbítés: HL 2015. L 47., 34. o.) I. melléklete C. részének első bekezdése.

ismétlődő nyújtásával, és az elévülési idő nem kezdődik időszakonként újra. A Törvényszék ebből azt a következtetést vonja le, hogy a Bizottság ezen intézkedést az elévülésre vonatkozó rendelkezések alapján létező támogatásnak tekinthette.³ Mindenesetre a Törvényszék hangsúlyozza, hogy valamely kezességvállalás állami támogatásnak minősítése során meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó kezességvállalás milyen konkrét hatást gyakorol a kedvezményezett helyzetére a versenytársai helyzetéhez képest. Márpedig a jelen ügyben nem tűnik ki, hogy a Post Danmarknak nyújtott kezességvállalás javítaná a helyzetét, többek között azért, mert azt csak abban az esetben lehet érvényesíteni, ha e vállalkozás megszűnik létezni, így amíg a vállalkozás fizetőképese, neki kell megfizetnie a korábbi tisztviselőinek elbocsátása esetén járó különleges végkielégítéseket.

Harmadsorban a Törvényszék megállapítja, hogy a Bizottság nem folytatott le teljes körű és elégséges vizsgálatot, amikor megállapította, hogy azon közigazgatási gyakorlat, miszerint a Post Danmark által a csomagküldő kereskedelmet folytató társaságok és a végső ügyfelek között létrejött ügyletek keretében végzett áruszállítási szolgáltatások mentesülnek a hía alól, nem a dán államnak, hanem az Uniónak tudható be, mivel e gyakorlat a héairányelv 132. cikke (1) bekezdésének a) pontjából ered.⁴ E tekintetben a Törvényszék hangsúlyozza, hogy valamely adómentességet bevezető nemzeti közigazgatási gyakorlatot az Uniónak kell betudni, ha az csupán egy irányelvben előírt világos és pontos kötelezettséget vesz át, míg e gyakorlatot az államnak betudhatónak kell tekinteni, ha azt az állam az irányelv átültetése során saját mérlegelési mozgásterében eljárva alakította ki. A jelen ügyben a Törvényszék rámutat arra, hogy a héairányelv 132. cikke (1) bekezdésének a) pontjából egyértelműen és pontosan kitűnik, hogy az egyetemes szolgáltató által teljesített és az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartozó ügyletek mentesülnek ezen adó alól. Márpedig a dán közigazgatási gyakorlatban megengedett héamentesség a csomagküldő kereskedelmet folytató társaságok által a végső ügyfeleknek kiszámlázott szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek tehát nem tartoznak az egyetemes szolgáltatási kötelezettség hatálya alá, és ennél fogva a héairányelv 132. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt mentesség hatálya alá sem. Ezenkívül a Törvényszék megállapítja, hogy a Bizottság annak meghatározása érdekében, hogy a szóban forgó közigazgatási gyakorlat az Uniónak vagy a dán államnak tudható-e be, elmulasztotta megvizsgálni az e gyakorlat és az e gyakorlat alapjául szolgáló, a héairányelv – adóalapra vonatkozó – 79. cikke első bekezdésének c) pontja közötti kapcsolatokat.

Negyedsorban a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a Bizottság nem folytatott le teljes körű és elegendő vizsgálatot annak megállapításakor, hogy a PostNord által a leányvállalata, a Post Danmark javára 2017 februárjában végrehajtott tőkeemelés nem minősül állami támogatásnak, mivel az nem tudható be az állami szervezeteknek, és nem járt előny nyújtásával. E tekintetben először is, ami ezen ügylet állami szervezeteknek való betudhatóságát illeti, a Törvényszék emlékeztet arra, hogy egy olyan vállalkozás esetében, amelyre valamely tagállam meghatározó befolyást gyakorolhat, a Bizottságnak – kellően pontos és egybevágó valószínűsítő körülmények együttese alapján – meg kell vizsgálnia, hogy az államnak az e vállalkozás által hozott valamely intézkedésben való közreműködése konkrét-e, vagy az ilyen közreműködés hiánya az ügy körülményeire és összefüggéseire tekintettel valószínűtlen-e. Márpedig a jelen ügyben a Bizottság annak megállapítására szorítkozott, hogy még ha a dán és a svéd állam meghatározó befolyást gyakorolhatott is a PostNordra, ez nem teszi lehetővé számára annak vélelmezését, hogy a tőkeemelés betudható nekik. E következtetés, amelyet a Bizottság a részvényes államoknak az intézkedés meghozatalában való közreműködése többé-kevésbé valószínű jellegének konkrét

³ A 2015/1589 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése.

⁴ A közös héarendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv (HL 2006. L 347., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 335., 60. o.; HL 2015. L 323., 31. o.; a továbbiakban: héairányelv).

vizsgálata nélkül vont le, kizárólag azon az alapon zárta ki a tőkeemelés államnak való betudhatóságát, hogy a PostNord gazdasági társaság formájában jött létre, megsértve ezzel a Bíróság ítélkezési gyakorlatát.⁵ Másodszor, a piacgazdasági magánbefektető kritériumának alkalmazását illetően a Törvényszék megállapítja, hogy a leányvállalat fennmaradásának biztosítására irányuló állami befektetés összefüggésében a Bizottságnak a rendelkezésére álló megbízható bizonyítékok alapján gondosan meg kell vizsgálnia egyrészt a leányvállalat fizetéseképtelensége lehetőségének, másrészt pedig a vállalkozás fennmaradásának biztosítása érdekében eszközrendő állami befektetésben megnyilvánuló lehetőségnek az előnyeit és hátrányait, ez utóbbi esetben megvizsgálva különösen az állami befektető által várható jövedelmezőségi kilátásokat. Márpedig a jelen ügyben a Bizottság kizárólag a Post Danmarkkal szembeni esetleges fizetéseképtelenségi eljárásnak a PostNord csoportra gyakorolt negatív következményeire támaszkodott, anélkül hogy kizárta volna, hogy az ilyen eljárás mindennek ellenére kedvezőbb lehetett volna, mint egy olyan tőkeemelés, amely például semmilyen jövedelmezőségi kilátást nem nyújtott, még hosszú távon sem.

⁵ 2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-482/99, EU:C:2002:294, 57. pont).