

Állami támogatások joga

22 (2015/2.)

A Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája



FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Szilágyi Pál
Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont
PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

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

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1077 Budapest Wesselényi utca 20–22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK:

MondAt Kft.

www.mondat.hu

TARTALOM

HARGITA Eszter Az általános csoportmentességi rendelet regionális beruházási támogatására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések	3
KULIN-PINTÉR Veronika A hatályos általános csekély összegű (de minimis) támogatásokra vonatkozó rendelet alkalmazásával kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdések	17
STAVICZKY Péter Az Európai Bíróságoknak az állami forrás fogalmát értelmező legutolsó ítéletei	31
LUCIUS Ágnes Az állami támogatások utólagos ellenőrzése	49

AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEIVEL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ EGYES ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK

HARGITA Eszter*

Tárgyszavak: beruházási támogatás, áttelepülés, regionális támogatási térkép, induló beruházás, támogatási intenzitás, egyetlen beruházási projekt, kutatási infrastruktúra

A 2014. július 1-jétől hatályos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet¹ (továbbiakban: csoportmentességi rendelet) hazai jogszabályi környezetbe való átültetése, illetve gyakorlati alkalmazása során számos értelmezési kérdés merül fel. Jelen cikk a regionális beruházási támogatásokkal kapcsolatban mutatja be az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) várható gyakorlatát néhány gyakran felmerülő kérdéssel kapcsolatban.

A csoportmentességi rendelet III. fejezet 1. szakasza foglalkozik a regionális támogatásokkal. A 13. cikk felsorolja a kizárt ágazatokat, illetve tevékenységeket, amelyekre a csoportmentességi rendelet 1. cikkében foglaltakon túl regionális támogatás nem adható.

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

¹ HL [2014] L 187., 2014.06.26., 1.o.

A 14. cikk a regionális beruházási támogatás részletszabályairól rendelkezik. A 15. cikk pedig a regionális működési támogatás szabályait tartalmazza a legkülsőbb régiók, illetve a ritkán lakott területek vonatkozásában. Ez utóbbi nyújtására Magyarországon nincs mód, mert hazánkban nem található ilyen régió. A regionális fejlesztési támogatásokról szóló 16. cikk a Strukturális alapokból nyújtott városfejlesztési támogatások szabályait rendezi. Ez utóbbi támogatás jelen cikknek nem tárgya.

1. Kizárt ágazatok és tevékenységek

Az általános csoportmentességi rendelet 13. cikke alapján nem nyújtható regionális támogatás az acélipari, a szénipari, a hajógyártási, a szintetikusszál-ipari, a szállítási ágazat – a kapcsolódó infrastruktúrával együtt –, az energiatermelési és -elosztási, valamint az energetikai infrastruktúrával² kapcsolatos tevékenységek javára.

1.1. Hajógyártás

A *hajógyártási ágazatra* sem az általános csoportmentesség, sem a regionális támogatási szabályok esetében háttérszabálynak tekinthető 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó regionális állami támogatások-

² Az alábbi tevékenységek vannak kizárva a regionális támogatásból energia címző alatt:

35. Villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás

35.1 Villamosenergia-termelés, -ellátás

35.11 Villamosenergia-termelés

35.12 Villamosenergia-szállítás

35.13 Villamosenergia-elosztás

35.14 Villamosenergia-kereskedelem

35.2 Gázellátás

35.21 Gázgyártás

35.22 Gázelosztás

35.23 Gázkereskedelem

35.3 Gőzellátás, légkondicionálás

35.30 Gőzellátás, légkondicionálás

ról szóló iránymutatás³ (továbbiakban: regionális iránymutatás) nem ad definíciót. Ugyanakkor a regionális iránymutatás a 2014. június végén lejárt hajógyártási keretszabályra (Keretszabály) hivatkozik (HL [2011] C 364, 2011.12.14. 9. o.). Feltételezhető, hogy a Keretszabály fogalmai továbbra is relevánsak. A Keretszabály 12. pontja alapján

- „a) ‘hajógyártás’: önjáró kereskedelmi hajók gyártása az Unió területén;”
- „d) ‘önjáró kereskedelmi hajó’: az a hajó, amely állandó meghajtása és kormányberendezése révén rendelkezik a nyílt tengeri vagy belvízi hajózásra való alkalmasság minden jellemzőjével és az alábbi kategóriák valamelyikébe tartozik:
- i) az utas- és/vagy áruszállításra használt, legalább 100 bt űrtartalmú tengerjáró vagy belvízi hajó;
 - ii) különleges szolgáltatás nyújtására szánt, legalább 100 bt űrtartalmú tengerjáró vagy belvízi hajó (például kotróhajó, jégtörő hajó);
 - iii) legalább 365 kW teljesítményű vontatóhajó;
 - iv) az i., ii. és iii. alpontban említett hajók befejezetlen, lebegő és mozgó hajóteste.”

Amennyiben tehát egy hajógyártási célú beruházás nem a fenti fogalmi körbe tartozó önjáró kereskedelmi hajók építését célozza – például jachtok építését, illetve a Keretszabály 12. pontja által meghatározott küszöbérték alatti hajók építést szolgáló beruházás –, a beruházás támogatható a regionális beruházási támogatási szabályok alapján. Ugyanígy támogatható a hajójavítási tevékenységgel összefüggő beruházás is.

1.2. Energiaágazat

Tekintettel arra, hogy az energiaágazat is a regionális támogatásból kizárt ágazatok közé tartozik, az energiatermelők még a megújuló energiaforrás termelésére sem kaphatnak támogatást a csoportmentességi rendelet 13–14. cikkei alapján. Az ilyen típusú beruházás támogatására a csoportmentességi rendelet 7. szakasza alapján van lehetőség.

³ HL [2013] C 209., 2013.7.23. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:HU:PDF>

1.3. Horizontális támogatási program

A regionális támogatási programnak legalább 5 ágazatra kell kiterjednie ahhoz, hogy a támogatási program a csoportmentességi rendelet alapján engedélyezhető legyen, és ne kelljen bevezetéséhez a Bizottság jóváhagyását kérni. A „minimum öt ágazat” szabály alól kivételt jelent a turisztikai tevékenységgel, a széles sávú infrastruktúrával és a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő beruházásokat támogató programok, mert ezen ágazatok esetében nem szükséges a támogatási programot további ágazatok számára megnyitni.

Az ágazatok különbözőségét a NACE (gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozásáról) -kód szerinti besorolás alapján 4 számjegy mélységig vizsgálja a Bizottság. Például ugyanazon NACE kód alá tartozó tevékenységnek minősül a személygépkocsi, a teherautó, az autóbusz, az gépjárműmotor, a kételtű jármű, az önjáró golfautó és a hójáró motoros szán gyártása.

1.4. Áttelepülés gyanús beruházás

A csoportmentességi rendelet 13. cikk d) pontja értelmében nem nyújtható regionális beruházási támogatás annak a kedvezményezettnek, aki a regionális beruházási támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az Európai Gazdasági Térség területén, vagy aki a támogatási kérelem benyújtásakor konkrétan tervezi, hogy a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházás befejezését követő második év végéig ilyen tevékenységet szüntet meg az érintett területen. E feltétel teljesüléséről a potenciális kedvezményezettnek csoportszinten kell nyilatkoznia, nem a támogatásért folyamodó vállalat szintjén. Például, ha az Audi győri beruházásához kér támogatást, e feltétel nem teljesüléséről való nyilatkozattételkor a csoport többi tagjának (pl. VW és Porsche) szándékait is figyelembe kell vennie.

Az „azonos és hasonló tevékenység”-et a csoportmentességi rendelet (2. cikk 50. pontja) meghatározza. Amennyiben két tevékenység az első négy számjegyet tekintve azonos NACE kóddal rendelkezik, azokra alkalmazni kell a 13. cikk d) pontját, függetlenül attól, hogy a létrejövő termékek keresleti és kínálati oldalról valóban helyettesítő

termékek-e, vagy sem. Például a személyautó-gumiabroncsgyártás és a teherjármű-gumiabroncsgyártás azonos 4jegyű NACE kóddal rendelkezik, így azonos és hasonló tevékenységnek minősül.

Ha egy beruházás a 13. cikk d) pontja alapján nem támogatható, akkor azt be kell jelenteni az Európai Bizottságnak jóváhagyásra. A Bizottság a bejelentett támogatás esetében a regionális iránymutatás feltételeinek teljesülését vizsgálja, még akkor is, ha az új beruházás, a támogatás és a (tervezett) bezárás között nincs ok-okozati összefüggés. A regionális iránymutatásban szereplő feltételek a csoportmentességi rendelet feltételeinél szigorúbbak, ezekről részletesen lásd *Hargita–Potvorszki tanulmányát*.⁴

A csoportmentességi rendelet 13. cikk d) pontja alá tartozó, ún. áttelepülés gyanús beruházások, bizottsági jóváhagyás hiányában egyáltalán nem részesülhetnek támogatásban, még akkor sem, ha egy vállalkozás például azt tervezi, hogy nem csak átviszi egy gyárat egyik régióból a másikba, de bővíti is azt, és csak a bővítéssel összefüggő költségekre, azaz pro rata alapon kér támogatást. Az áttelepülési tilalom úgy tűnik, hogy a tagállamon belüli, és a két tagállam között történő áttelepülésre is vonatkozik.

2. Regionális beruházási támogatás feltételei

Regionális beruházási támogatás a csoportmentességi rendelet alapján csak abban az esetben nyújtható, ha a csoportmentességi rendelet általános rendelkezései és a 14. cikkben foglalt feltételek teljesülnek. Az alábbiakban a 14. cikkben foglalt feltételek nem kerülnek tételesen bemutatásra, csak azokra térek ki, amelyeknél értelmezési probléma merülhet fel.

2.1. Regionális támogatási térkép

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (2) bekezdése alapján regionális beruházási támogatás csak elmaradott térségekben (támogatott terü-

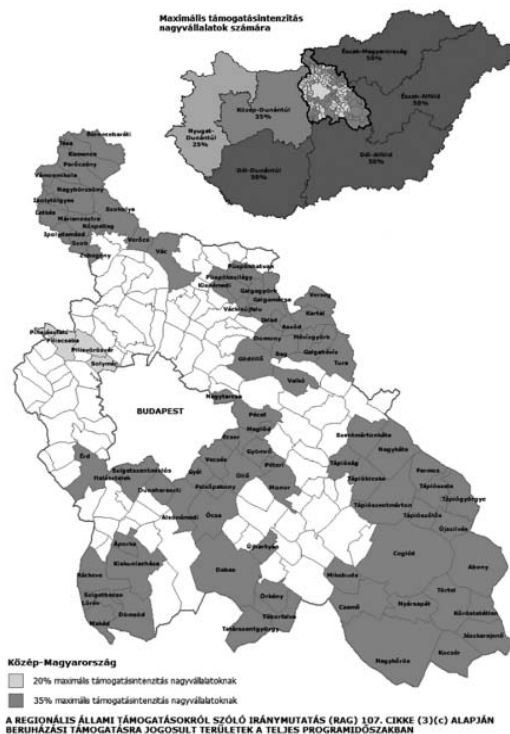
⁴ HARGITA–POTVORSZKI: A 2014-től alkalmazandó Regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás. Állami Támogatások joga, 2013/4. 21–39. Elérhető: http://www.atj.versenyjog.com/images/stories/issues/2013/ATJ_2013_4.pdf

leteken), az ún. regionális támogatási térképen támogathatóként jelölt területeken és a térképen szereplő maximális mértékig adható.

Kétfajta jogosult régió jelölhető ki a tagállamok támogatási térképein:

- Rendkívül alacsony életszínvonal, jelentős alulfoglalkoztatottság: GDP/fő < EU-átlag 75%-a (EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja);
- Nemzeti szinten kijelölt elmaradott térség (EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja).

Magyarország a 2014. július 1-jétől 2020 végéig alkalmazandó magyar regionális támogatási térképe az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet 25. §-ában került kihirdetésre. Magyarország egész területe – Közép-magyarországi régió kivételével – 107. (3) a) térségnek minősül. Közép-magyarországi régióból 621 ezer főnyi lakosságú település volt kijelölhető 107. (3) c) régióként, ami Pest megye körülbelül fele. Pest megye másik fele és Budapest nem minősül támogatható területnek.



Forrás: <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>

A regionális támogatási térképen nem szereplő területeken, illetve a regionális beruházási támogatásból kizárt ágazatokban (pl. szállítás) regionális beruházási támogatás nem nyújtható. Következésképp a támogatási térképen nem szereplő területeken nem jár a KKV-bónusz sem. A nem támogatható területeken, illetve a regionális támogatásból kizárt ágazatban (lásd 1. pont) tevékenykedő KKV-k beruházásai a csoportmentességi rendelet 17. cikke alapján van lehetőség. E jogcímen adható maximális támogatási intenzitás kisvállalkozás esetében 20%, középvállalkozás esetében 10%.

2.2. Induló beruházás fogalma

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (3) bekezdése értelmében nem minden támogatott területen megvalósuló beruházás jogosult regionális beruházás támogatásra, csak azok, amelyek 107. cikke (3) a) területeken (uniós átlagnál fejletlenebb területeken) teljesítik az induló beruházás fogalmát, illetve 107. cikke (3) c) területeken KKV-k esetében az induló beruházás fogalmát, nagyvállalkozások esetében az új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás fogalmát.

Induló beruházásnak minősül az a beruházás a csoportmentességi rendelet 2. cikk 49. pontja értelmében, amely

- olyan tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás, amely
 - új létesítmény létrehozatalát,
 - egy meglévő létesítmény kapacitásának bővítését,
 - egy meglévő létesítmény termékkínálatának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítését eredményezi,
 - egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatását eredményezi, illetve
- bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása.

Új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás fogalma az induló beruházásnál szűkebb a csoportmentességi rendelet 51. pontja alapján:

- olyan tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás, amely

- új létesítmény létrehozatalát,
 - a létesítmény tevékenységének diverzifikálását eredményezi, azzal a feltétellel, hogy az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz, illetve
- bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása azzal a feltétellel, hogy a megvásárolt eszközökkel folytatandó új tevékenység nem azonos a létesítményben a vásárlás előtt folytatott tevékenységgel

A fentiek alapján látható, hogy különösen c) régiókban beruházó nagyvállalatok számára fontos tudni, hogy mikor minősül egy létesítmény újnak. Számos kérdés merül fel ezzel kapcsolatban, például:

- *Új, önálló létesítménynek minősül-e az a beruházás, amely egy másik NUTS III szintű területi egységen már meglévő tevékenység bővítését eredményezi?* Az egyetlen beruházás fogalma a csoportmentességi rendeletben a megye (NUTS III) szinten rendel el összeszámítást, ezért egy olyan megyében létrehozott létesítmény, ahol a vállalkozás korábban még nem volt jelen, zöldmezős, azaz új létesítményt eredményező beruházásnak minősül.
- *Lehet-e új létesítménynek nevezni egy olyan létesítményt, amely a vállalkozásnak egy meglévő gyára mellett épül fel, de a két létesítménynek nincs közös funkciója kivéve esetleg a HR- és az IT-egységeket?* Így, ha az egyik bezárásra kerülne, a másik tovább tudna működni. Erre vonatkozóan az esetjog meglehetősen korlátozott, az biztos, hogy egy új létesítménynek önmagának is működnie kell, és nem lehet a meglévő létesítmény bővítése. A Bizottság várhatóan eseti alapon dönti majd el, hogy bizonyos háttérfunkciókat közösen kezelő létesítmények tekinthetők-e függetlennek egymástól.

Amennyiben egy vállalat gépeket vásárol, hogy új terméket kezdjen gyártani, melyhez a régi eszközöket (pl. gyártócsarnok, egyes gépek) is megtart, meglévő létesítmény termékinálatának növelését valósítja meg, és nem a teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatását, mert a termék változik. Ebben az esetben kapacitásbővítésről sem beszélhetünk, mert a kapacitásbővítést mindig a korábban gyártott termék vonatkozásában kell vizsgálni.

Az új termék fogalmát nem tartalmazza sem a csoportmentességi rendelet, sem a regionális iránymutatás és nem lehet NACE kóddal sem meghatározni. Egy olyan termék, amely a korábban gyártott termék kisebb átalakítása (pl. design elem változtatása) nem minősül új terméknek, ezért nem támogatható, kivéve a régióban, ha a fejlesztés kapacitásbővítéssel is együtt jár. Várható, hogy az új termék fogalmát a Bizottság jövőbeli döntéseiben tovább pontosítja.

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (7) bekezdése további feltételeket ír elő a meglévő létesítmény diverzifikálásához nyújtott támogatás esetében. Nevezetesen az elszámolható költségeknek legalább 200 %-kal kell meghaladniuk az újrahasznált eszközöknek a munkák megkezdése előtti pénzügyi évben nyilvántartott könyv szerinti értékét. Ennek oka, hogy diverzifikáció esetében a vállalkozás a korábban használt eszközei egy részét (pl. telek, épület) használni fogja az új termék gyártásához. Az újrahasznált eszközökkel kapcsolatos 200%-os szabállyal összefüggésben kiemelendő, hogy nemcsak a közvetlenül újrahasznált eszközöket (pl. gépek), hanem a közvetett eszközöket (pl. gyártócsarnok vagy raktár) is figyelembe kell venni e szabály alkalmazása során, de természetesen csak az új tevékenység arányában. A csoportmentességi rendelet nem követeli meg, hogy a korábban gyártott termék termelését a vállalkozás abbahagyja.

A termelési folyamat alapvető megváltoztatása során a teljes gyártási folyamatban jelentős, alapvető (tehát nem kisebb) változás következik be. A 14. cikk (7) bekezdése értelmében, ebben az esetben az elszámolható költségeknek meg kell haladniuk a modernizálendő tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek a megelőző három pénzügyi évben realizált értékcsökkenését. E rendelkezés a minimálisan szükséges beruházások támogathatóságának kizárása érdekében született. Szinten tartó beruházás nem minősül alapvető változásnak, így az nem támogatható. Szintén nem támogatható, ha egy vállalat egy adott gépet cserél ki egy jobb gépre, ha az nem vezet a termelési folyamat alapvető változásához.

A fentieket az alábbi táblázat foglalja össze.

	Nagyvállalat – a) régió KKV – támogatható terület (a) és c) régió)	Nagyvállalat – c) régió
Új létesítmény	lehetséges	lehetséges
Bővítés	ugyanaz a termék, ugyanaz az eljárás, de nagyobb mennyiség, legalább egy, a létesítményben gyártott termék vonatkozásában	nem lehetséges
Termelési folyamat alapvető változása	ugyanaz a termék, de más az eljárás	nem lehetséges
Termékkínálat bővítése új termékkel (diverzifikáció)	korábban nem gyártott új termék	új tevékenység (4 számjegyű NACE kód)

2.3. Támogatási intenzitás

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (12) bekezdése értelmében a támogatási intenzitás nem haladhatja meg az érintett területen a támogatás nyújtásakor hatályos regionális támogatási térkép szerinti maximális támogatási intenzitást. A magyar támogatási térképet – mint az a 2.1. pontban szerepel – a 37/2011. Korm. rendelet 25.§-a tartalmazza. E paragrafus rendelkezik a KKV-k beruházásához adható 10/20%-os bónuszról is, ami – nagyberuházás kivételével – növeli a támogatási térképen szereplő alapintenzitást KKV-k esetében.

2.4. Egyetlen beruházási projekt

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (13) bekezdése szerint egyetlen beruházási projekt részének kell tekinteni ugyanabban a megyében (NUTS III szint) támogatott másik beruházás munkáinak megkezdésétől számítva három éven belül csoportszinten ugyanazon kedvezményezett által megkezdett induló beruházást.

Amennyiben az ilyen egyetlen beruházási projekt nagyberuházási projekt, az egyetlen beruházási projektre vonatkozó teljes támogatási összeg nem haladhatja meg a nagyberuházási projektre vonatkozó kiigazított támogatást.

A csoportmentességi rendelet 2. cikkének 20. pontja alapján „kiigazított támogatási összeg”: nagyberuházási projekt esetében a következő képlet alapján kiszámított megengedhető maximális támogatási összeg:

$$\text{maximális támogatási összeg} = R \times (A + 0,50 \times B + 0 \times C),$$

ahol: R a támogatás nyújtásának napján hatályos, jóváhagyott regionális térképen szereplő, érintett területen alkalmazandó maximális támogatási intenzitás, a KKV-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül; A az elszámolható költségek első 50 millió EUR-s része, B az elszámolható költségek 50 millió EUR és 100 millió EUR közötti része és C az elszámolható költségek 100 millió EUR feletti része.

2015 és 2016-ban kezdődő új projektek esetében elképzelhető, hogy az egyetlen beruházás fogalmába tartozó projekt I. szakasz végrehajtására a vállalkozás a 2007–2013-as időszakban hatályos rendelkezések alapján támogatásban részesült, és az akkori támogatási intenzitás magasabb (vagy alacsonyabb volt), mint a II. szakasz esetében alkalmazandó támogatási intenzitás. Ebben az esetben a vállalkozás megkaphatja az I. szakaszhoz tartozó elszámolható költségek és az ahhoz tartozó támogatási intenzitás szorzatát, és a II. szakaszban az új időszakra vonatkozó intenzitást, figyelembe véve a kiigazított támogatási összeget.

Ha például az I. szakasz esetében az alkalmazandó támogatási intenzitás 50% volt, a második szakasz esetében pedig 40%, és az I. szakasznak 30 millió euró az elszámolható költsége, a II. szakasznak 60 millió euró, akkor az adható maximum kiszámítása az alábbiak szerint történik:

$$\text{MAX támogatás} = 50\% * 30 \text{ millió} + 40\% * 20 \text{ millió} + 0,5 * 40\% * 40 \text{ millió}$$

Az uniós állami támogatási szabályoknak egyik alaptétele, hogy a támogatást és az elszámolható költségeket jelenértékre kell számolni, nem pedig folyó árra. Az alábbiakban egy példán keresztül mutatom be, hogyan kell közös nevezőre hozni a különböző időpontban kezdődött beruházások költségeit.

- Három beruházásunk van, amelyek t-2, t-1 és t időpontban kezdődtek.
- Mindegyik beruházás elszámolható költsége 100 egység.

- Az elszámolható költségek mind a három esetben úgy merülnek fel, hogy a beruházás kezdetekor a költségek 50%-a, második évben a 30%-a és harmadik évben a maradék. Feltételezve, hogy a referencia ráta minden beruházás esetében 5%, minden beruházásnak 96,7 egység a jelenértéke.

	Folyó ár	Jelenérték
1. év	50	50,0
2. év	30	28,6
3. év	20	18,1
Összesen		96,7

Feltételezve, hogy a fenti három beruházást ugyanaz a kedvezményezett hajtja végre, ugyanabban a megyében, alkalmazandók az összeadási szabályok, azaz a három beruházás egyetlen beruházásnak tekintendő állami támogatási szempontból. Mivel a három alprojekt *különböző években kezdődött, a hozzájuk tartozó elszámolható költségek és támogatások értékét egy adott időpontra kell kiszámítani, hogy azok összehasonlíthatók legyenek. Ezért a jelenérték-számítást az egyik alprojekt kezdőidőpontjára kell elvégezni.* A Bizottság esetjoga alapján, minden alprojektet az első alprojekthez odaitélt támogatás odaitélésének időpontjára kell diszkontálni.

Így a példában szereplő 3 alprojekt jelenértéke 276, 5 egység az alábbiak alapján.

	Jelenérték
t-2	96,7
t-1	92,1
t	87,7
Összesen	276,5

2.5. 25% saját forrás

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (14) bekezdése szerint a beruházási támogatás nyújtásának egyik feltétele, hogy a kedvezményezettnek legalább a projekt 25%-át támogatásmentes forrásból kell finanszíroznia, ami lehet például saját forrás vagy kereskedelmi banki hitel is.

Ha a kedvezményezett az államháztartás része, például állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalat, nehéz értelmezni a „minden állami támogatástól mentes forma” mikor teljesül, hiszen a kedvezményezett az államháztartás egyik szerve, állami tulajdonban van és teljes mértékben államilag finanszírozott. Ebben az esetben a 25%-os saját forrást piaci feltételekkel felvett hitelből vagy a vállalkozás saját forrásaiból kell előteremteni, azaz nem kaphat célzott tőkeemelést vagy hitelt e célra az államtól.

A központilag kezelt uniós finanszírozás állami juttatásnak (public support) minősül, még akkor is, ha ez nem az állami támogatás (state aid), vagyis nincs állami forrás bevonva, azaz nem használható fel ez az uniós forrás a 25%-os saját forráshoz.

2.6. Független harmadik féltől való megvásárlás

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (6) bekezdése szerint bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása esetén csak azon eszközök költségét lehet figyelembe venni, amelyeket a vevőtől független harmadik féltől vásárolnak. Az ügyletet piaci feltételek mellett kell lebonyolítani. Amennyiben az adás-vétel magánfelek között valósul meg, vagy a „szokásos piaci feltételek” mellett jön létre, azaz, a szerződő felek közötti ügylet feltételei nem térnek el a független vállalkozások között létrejövő ügyletek szokásos feltételeitől, és mentesek az összejátszás minden elemétől, ez megvalósul. Amennyiben az adás-vételben állami szereplők is részt vesznek (pl. az eszközök tulajdonosaként vagy állam által irányított felszámolási eljárásban) a széles körben meghirdetett, nyílt, átlátható és megkülönböztetés-mentes eljárás lefolytatása ajánlott.

2.7. Kutatási infrastruktúra-támogatás

A csoportmentességi rendelet 14. cikk (11) bekezdése szerint kutatási infrastruktúrához csak akkor nyújtható regionális támogatás, ha a támogatás nyújtásának feltételül előírják a támogatott infrastruktúrához való átlátható és megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítását. A kutatási infrastruktúra fogalmát a csoportmentességi rendelet

2. cikk 91. pontja definiálja. Ennek értelmében kutatási infrastruktúrának a tudományos közösség által az adott területtel kapcsolatos kutatásához használt infrastruktúra minősül, magyarországi viszonyok között főleg állami kutatóintézetek. Ez azt jelenti, hogy ha például egy vállalkozás laboratóriumot épít saját kutatásaihoz, és teljesülnek a 14. cikkben és a csoportmentesség általános részében foglalt egyéb feltételek, a beruházás támogatható, és nem kell a vállalatnak átlátható és megkülönböztetés-mentes hozzáférést biztosítani a megépített laboratóriumhoz.

A HATÁLYOS ÁLTALÁNOS CSEKÉLY ÖSSZEGŰ (DE MINIMIS) TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ RENDELET ALKALMAZÁSÁVAL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ EGYES ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK

KULIN-PINTÉR Veronika*

Tárgyszavak: csekély összegű támogatás, de minimis támogatás, egy és ugyanazon vállalkozás, támogatáshalmozódás, bruttó támogatási egyenérték

Az Európai Unió versenyjogi biztosa 2012 februárjában hirdette meg az állami támogatási szabályok modernizációját (State Aid Modernisation), melynek keretében a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet¹ (a továbbiakban: 1998/2006/EK bizottsági rendelet, korábbi de minimis támogatási rendelet) felülvizsgálata is megtörtént.

Ennek eredményeként 2014. január 1-jén lépett hatályba az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet² (a továbbiakban: 1407/2013/EU bizottsági rendelet, új de minimis támogatási rendelet).

E cikkben célom az új de minimis támogatási rendelet új elemeinek bemutatása valamint ehhez kapcsolódóan felmerülő néhány értelmezési kérdés megválaszolása.

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

¹ [2006] HL L 379., 2006.12.28., 5. o.

² [2013] HL L 352., 2013.12.24., 1. o.

Fontos elöljáróban megjegyezni, hogy nem minden 200 000 euró alatti támogatás minősül de minimis támogatásnak, csak azok, ahol ezt a támogatást nyújtó kifejezetten jelzi a kedvezményezett felé.

1. Hatály

Az új de minimis támogatási rendelet 1. cikk (1) bekezdése határozza meg a rendelet hatálya alá tartozó támogatások körén kívül eső területeket. Az 1998/2006/EK bizottsági rendelet hatálya alól kizárt területekhez képest változást jelent, hogy az új de minimis rendelet alapján támogathatók az 1407/2002/EK rendelet³ szerinti szénágazatban tevékenységet folytató vállalkozások, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások is (figyelemmel a rendelet 4. cikkére). E két alanyi kör támogatása a régebbi de minimis rendelet alapján nem volt lehetséges.

A de minimis rendelet hatálya alól továbbra is ki van zárva a közvetlen exporttámogatás. Ugyanakkor kérdés, hogy mi minősül közvetlen exporttámogatásnak. A gyakorlatban felmerült példa szerint, amennyiben az adott támogatás nem kizárólag exporttal érintett termékekhez, szolgáltatásokhoz kapcsolódik (pl. egy adott termék a tagállamban történő forgalomba hozatalához, illetve exportjához is szükséges regisztrációja) úgy e tevékenységekhez is nyújtható de minimis támogatás.

Az alanyi hatály tekintetében további pontosítás, hogy amennyiben egy vállalkozás az 1407/2013/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó ágazatokon belül és kívül is végez tevékenységet, úgy a tagállam kötelezettsége, hogy biztosítsa, hogy az e rendelet hatálya alól kizárt ágazatok ne részesüljenek az e rendelet alapján nyújtott támogatásból. Ezt leginkább a tevékenységekhez kapcsolódó költségek elkülönített nyilvántartásával és a de minimis támogatás elszámolható költségekhez kötésével lehet elérni.

2. Értékhatar

Mind a korábbi, mind pedig az új de minimis támogatási rendelet megalkotásának háttere, hogy az Európai Bizottság (a továbbiak-

³ [2002] HL L 205., 2002.08.02., 1. o.

ban: Bizottság) álláspontja szerint az e rendeletekben meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások – amennyiben teljesítik a rendeltben foglalt egyéb feltételeket is – alacsony összegük következtében nem befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem torzítják a versenyt, illetve nem fenyegetnek annak torzításával, és ezért nem felelnek meg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott kritériumoknak, így nem tartoznak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében megállapított előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alá.

Az 1998/2006/EK bizottsági rendelet felülvizsgálata során a Bizottság felé a tagállamoktól beérkező módosítási javaslatok nagy arányban tartalmazták a rendeletben szereplő értékhatár megemelését. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy az e rendeletben szereplő értékhatár megállapítása során figyelembe vette mind az infláció, mind a tagállamok bruttó hazai termék értékének alakulását⁴, így az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben szereplő értékhatár fenntartása helyénvaló annak biztosításához, hogy a de minimis rendelet hatálya alá tartozó támogatások ne befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet és ne torzítsák a versenyt, vagy fenyegezzenek annak torzulásával.⁵

Ezen értékhatár alkalmazásakor a régi és az új de minimis rendelet alapján nyújtott támogatásokat egyaránt figyelembe kell venni az egy és ugyanazon vállalkozás szintjén. Az egy és ugyanazon vállalkozás fogalma szintén egy, a joggyakorlat által már korábban megkövetelt,⁶ de csak az új rendeletben hangsúlyozott összeszámitási megközelítést takar. Ez a fogalom tágabb a jogi értelemben vett kedvezményezettnél, mert magába foglalja az egy érdekcsoportba tartozó vállalkozásokat. Az egy és ugyanazon vállalkozásnak fogalmát a 3. pont részletezi.

⁴ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 69/2001/EK bizottsági rendeletben szereplő 100 000 eurós értékhatárt a Bizottság az 1998/2006/EK bizottsági rendelettel ([2001] HL L 10., 2001.01.13., 1. o.) 200 000 euróra (szállítás terén működő vállalkozások vonatkozásában fenntartotta a 100 000 eurós értékhatárt) emelte.

⁵ A Bizottság összeghatár megtartására vonatkozó bővebb magyarázatát a rendelet első tervezetéhez kiadott háttérdokumentum tartalmazza: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_hu.pdf.

⁶ Lásd a C-382/99. sz. Hollandi kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2002:363).

Ezen értékhatárra abban az esetben is figyelemmel kell lenni, ha egy tagállam az új de minimis támogatási rendeletben meghatározott határértéket meghaladóan, de 3 éven túl kíván támogatást nyújtani, figyelemmel arra, hogy a kedvezményezett részére nyújtott de minimis támogatás 3 év vonatkozásában ne haladja meg a vonatkozó felső határt (pl. 400 000 EUR összeget 4 év alatt tervez a kedvezményezett részére folyósítani úgy, hogy az 3 év viszonylatában egyszer se haladja meg a vonatkozó 200 000 EUR-s értékhatárt). Az új de minimis rendelet alapján nincs arra lehetőség, hogy a támogatást nyújtó a határértéket meghaladó összegről egy döntésben határozzon. Ebben az esetben csak az jelent megoldást, ha a felső határ betartásával meghatározott összegről szóló támogatási döntést követően – a 3 év letelte után – a támogatást nyújtó új támogatási döntést hoz.

Az új de minimis támogatási rendelet alapján minden tagállamnak csak az általa nyújtott támogatások vonatkozásában szükséges vizsgálnia az értékhatár betartását, a más tagállamok által az egy és ugyanazon vállalkozásnak adott de minimis támogatást nem kell figyelembe venni. Ebből két következtetés vonható le. Egyrészt a 200 000 eurós értékhatár tagállamonként értendő. Másrészt, amennyiben az egy és ugyanazon vállalkozásnak minősülő cégcsoport egyes tagjai különböző tagállamokban kerültek bejegyzésre, és az egyes tagok eltérő tagállamokban részesültek de minimis támogatásban, akkor az összeszámitási kötelezettséget nem kell alkalmazni rájuk. Az utóbbi következtetés vonatkozásában részletes magyarázat a 3. pontban kerül szerepeltetésre.

Szintén új értelmezési gyakorlat, hogy amennyiben szükségessé válik a csekély összegű támogatásról kiállított igazolás módosítása (a kedvezményezett vállalkozás kevesebb támogatást vett igénybe, mint amennyi az eredeti, döntés időpontjában kiállított igazolásban szerepel, és már nincs lehetősége arra, hogy további támogatást vegyen igénybe), úgy az nem minősül sem új támogatásnak, sem új támogatási döntésnek, így a módosított igazoláson az eredeti támogatásnyújtási időpontot, valamint a módosított de minimis támogatás összegét (támogatástartalom) szükséges szerepeltetni.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a támogatást nyújtó által a csekély összegű támogatás, támogatástartalmáról kiállított igazolásnak minden esetben előzetesnek, valamint számszerűsítettnek kell lennie, és az abban szereplő összeg felső korlátot jelent.

3. Egy és ugyanazon vállalkozás

Az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben az általános vállalkozás fogalmát alapul véve kellett meghatározni az egyes vállalkozások részére az adott támogatást megelőzően nyújtott csekély összegű támogatások összegét. Az általános, az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) esetjogán⁷ alapuló vállalkozás fogalmat tekintve egy vállalkozásként kellett figyelembe venni a kapcsolt és partnervállalkozásokat, a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet⁸ 1. melléklet 3. cikke szerint.⁹

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet e tekintetben új szabályt alkotott. A 2. cikk (2) bekezdése meghatározza az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmát. Ezen fogalom egy, a kapcsolt, illetve partner vállalkozások fogalmához képest szűkebb, egyszerűbben ellenőrizhető vállalkozás fogalmat határoz meg, mely kizárólag az új de minimis rendelet alapján nyújtott támogatások tekintetében alkalmazandó. Tehát egyéb, ágazati de minimis támogatási rendelet¹⁰ esetén, mely nem tartalmazza az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmát, az általános – a Bíróság esetjoga alapján meghatározott – vállalkozás fogalmat szükséges használni.

„Egy és ugyanazon vállalkozás”: e rendelet alkalmazásában valamennyi vállalkozás, amelyek között az alábbi kapcsolatok legalább egyike fennáll:

- a) valamely vállalkozás rendelkezik egy másik vállalkozás részvényesei vagy tagjai szavazati jogának többségével;

⁷ T-234/95, Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Európai Bizottság (124. pont)

⁸ [2008] HL L 214., 2008.8.9., 3. o.

⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 187., 2014.06.26., 1. o.) (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet) 1. melléklete szintén hasonló szabályokat határoz meg.

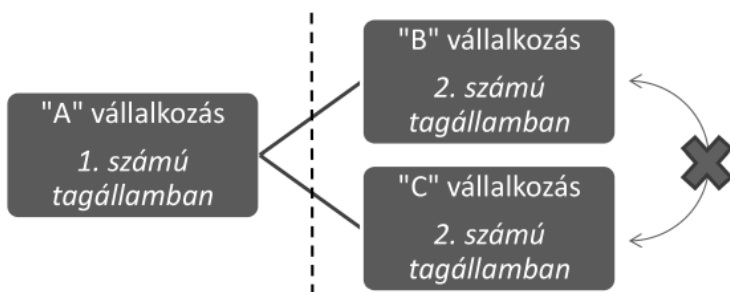
¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet ([2012] HL L 114., 2012.4.26., 8–13. o.) (a továbbiakban: 360/2012/EU bizottsági rendelet).

- b) valamely vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányítási vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét;
- c) valamely vállalkozás jogosult meghatározó befolyást gyakorolni valamely másik vállalkozás felett az utóbbi vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az annak alapító okiratában vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően;
- d) valamely vállalkozás, amely részvényese vagy tagja egy másik vállalkozásnak, az adott vállalkozás egyéb részvényeseivel vagy tagjaival kötött megállapodás szerint egyedül ellenőrzi az említett vállalkozás részvényesei, illetve tagjai szavazati jogának többségét.

Az első albekezdés a)–d) pontjában említett kapcsolatok bármelyikével egy vagy több másik vállalkozáson keresztül rendelkező vállalkozásokat is egy és ugyanazon vállalkozásnak kell tekinteni.

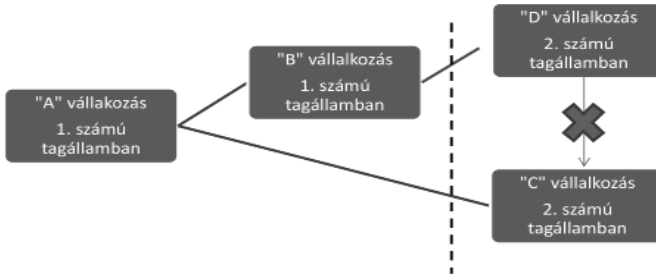
Az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmának vonatkozásában egyedi halmozódási szabályok is érvényesülnek.

Például, ha „A” vállalkozás 1. számú tagállamban regisztrált, és meghatározó befolyással bír „B” és „C” vállalkozásra, akik azonban a 2. számú tagállamban regisztrált vállalkozások, úgy „C” vállalkozásnak nyújtandó de minimis támogatás esetén nem kell figyelembe venni a „B” vállalkozás részére korábban nyújtott csekély összegű támogatások összegét, tekintettel arra, hogy nem minősülnek egy és ugyanazon vállalkozásnak.



Egy másik példában, ha az 1. számú tagállamban regisztrált „A” vállalkozás meghatározó befolyással rendelkezik az 1. számú tagállamban regisztrált „B” vállalkozásban, valamint a 2. számú tagállamban regisztrált „C” vállalkozásban, úgy a 2. számú tagállamban regisztrált „D” vállalkozás (annak ellenére, hogy abban meghatározó befolyást

gyakorol „B” vállalkozás) nem áll kapcsolatban „C” vállalkozással, és így de minimis kerete meghatározása során sem kell figyelembe venni a „C” vállalkozás részére korábban nyújtott de minimis támogatások összegét.



Az egy és ugyanazon vállalkozásfogalom szempontjából nem releváns, hogy milyen célból tulajdonosa vagy meghatározó befolyást gyakorló tagja egy vállalkozás egy másiknak. Így egy inkubátorháznak akár ideiglenesen is 100%-os tulajdonában lévő induló vállalkozások¹¹ is egy és ugyanazon vállalkozásnak minősülnek. Ennek ellenére, ha a vállalkozásokat kizárólag az köti össze, hogy egy márka keretében tűnnek fel és a piacon egynek tekintik őket (pl. egy franchise lánc tagjai), de irányítási-ellenőrzési kapcsolat nem áll fenn az egyes vállalkozások között, úgy nem minősülnek egyetlen vállalkozásnak.

Egy részvénytársaságon (még abban az esetben is, ha gazdasági tevékenységet nem végező holding formában működik) vagy egy az adott vállalkozások vonatkozásában meghatározó befolyással bíró befektetési alapon keresztül kapcsolódó vállalkozások egyetlen vállalkozásnak minősülnek.

Tekintettel arra, hogy a Bizottság az egy és ugyanazon vállalkozás fogalmának megalkotása során a kapcsolt vállalkozás¹² fogalmi elemei közül választotta ki az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alkalmazásában megfelelő feltételeket, nem minősülnek egy és ugyanazon vállalkozásnak azon vállalkozások, melyek között a kapcsolat az egyazon közjogi szervezettel vagy szervezetekkel fennálló kapcsolatra korláto-

¹¹ A 651/2014/EU bizottsági rendelet 22. cikk (2) bekezdése szerinti vállalkozások.

¹² A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelő vállalkozások.

zódik (pl. egy önkormányzat 100%-os tulajdonában álló vállalkozások nem minősülnek egy és ugyanazon vállalkozásnak).

Amennyiben gazdasági tevékenységet folytató természetes személy vagy természetes személyek egy csoportja több vállalkozásnak elnöke, vagy meghatározó befolyást gyakorló tagja (függetlenül attól, hogy az adott vállalkozások milyen piacon tevékenykednek), úgy ezen vállalkozásokat – a halmozódási szabályok tekintetében – egyetlen vállalkozásnak kell tekinteni. Ugyanakkor, ha egy gazdasági tevékenységet nem folytató magánszemély rendelkezik több vállalkozásban részesedéssel, az érintett vállalkozásokat sem kell egy és ugyanazon vállalkozásnak tekinteni.

Az új de minimis rendelet további pontosító jellegű szabályának tekinthető, hogy speciális szabályok vonatkoznak az összefonódás/felvásárlás, valamint a szétválás esetére. Összefonódás és felvásárlás esetén új de minimis támogatás nyújtása előtt a 200 000 eurós értékhatár számítása során valamennyi korábban az összefonódással és felvásárlással érintett vállalkozásnak – a 3 éves időszakon belül – nyújtott csekély összegű támogatást figyelembe kell venni annak meghatározásához, hogy az újabb csekély összegű támogatás meghaladja-e az alkalmazandó értékhatárt. Abban az esetben, ha az összefonódást és felvásárlást eredményeként a megelőző időszakra számított összeg meghaladná az alkalmazandó értékhatárt, a jogszerűen odaítélt támogatás ezt követően is jogszerűnek kell tekinteni, de újabb de minimis támogatás nem adható.



1. ábra

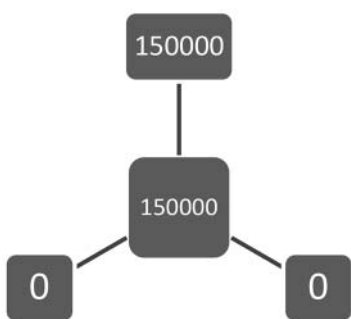


2. ábra

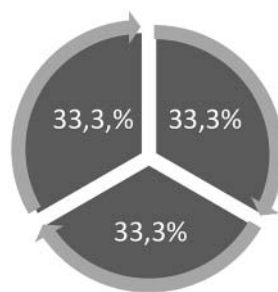
A fenti 1. ábrán szereplő összefonódással létrejött új vállalat nem kaphat több de minimis támogatást, mert az egyesülést megelőzően kapott de minimis támogatásai meghaladják a 200 000 eurós limitet (az összefonódás előtt jogszerűen kapott de minimis támogatások nem válnak jogszerűtlenné az összefonódást követően). A 2. ábrán szereplő

összefonódással létrejött vállalkozásnak még van 100 000 euró szabad kerete, ha feltételezzük, hogy nem közúti teherszállításhoz kéri a de minimis támogatást.

Szétválást megelőzően nyújtott de minimis támogatást, amennyiben lehetséges, azon új vállalkozásnak kell betudni, amelyik a támogatott tevékenységet magával vitte (3. ábra). Abban az esetben, ha ez, vagy ennek megállapítása nem lehetséges (pl. általános forgóeszköz-finanszírozást szolgáló hitelt kapott de minimis támogatásként), úgy a támogatást a vállalkozások között a szétválás tényleges időpontjában érvényes saját tőke könyv szerinti értékének arányában kell megosztani (4. ábra). Így a korábban nyújtott csekély összegű támogatásról szóló igazolás módosítása válik szükségessé. Fontos kiemelni, hogy a támogatás nyújtásának időpontja ebben az esetben is az eredeti támogatási döntés időpontja, így a módosított csekély összegű támogatásról szóló igazolásnak is ezt kell tartalmaznia, az új, az adott vállalkozásra eső támogatási összeggel. Ennek a hároméves időszak számítása miatt van jelentősége.



3. ábra



4. ábra

4. Támogatáshalmozódási szabályok

A támogatáshalmozódásra vonatkozó szabályok célja annak megelőzése, hogy egy vállalkozás különböző forrásokból azonos elszámolható költségekre vagy azonos célra az uniós szabályokban megengedettnél több támogatást vegyen igénybe. Tekintettel arra, hogy a de minimis támogatásoknak az uniós szabályok nem határoznak meg elszámolható költségeket, de nemzeti szinten ezek alkalmazása nem kizárt, az új de minimis rendeletben meghatározott támogatáshalmozódási szabályok

mind az elszámolható költségekre alapuló, mind a maximális támogatási összeget előíró szabályok esetét rendezik.

Abban az esetben, ha a csekély összegű támogatást nem konkrét elszámolható költségekre nyújtják, az halmazható a Bizottság által elfogadott határozat vagy bármely csoportmentességi rendelet alapján nyújtott egyéb állami támogatással. Ennek indoka, hogy míg a de minimis támogatásra vonatkozó értékhatárt vállalkozásokra, addig a Bizottság határozata vagy bármely csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatásokat elszámolható költségekre figyelemmel kell vizsgálni. Ezen analógia alapján azonban a nem konkrét elszámolható költségekre az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatásokat halmazni szükséges :

- egyéb de minimis rendeletek alapján nyújtott támogatásokkal (például a 360/2012/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatás) vagy
- a kockázatfinanszírozási célú intézkedésekhez nyújtott állami támogatásokkal (például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 21. cikke alapján nyújtott támogatás).

Konkrét ágazatokra vonatkozó (pl. agrár de minimis támogatási rendelet¹³, halászati de minimis támogatási rendelet¹⁴), valamint a 1407/2013/EU bizottsági rendelet (általános de minimis) hatálya alá tartozó támogatások halmazódása esetén fontos pontosítás az új de minimis rendeletben, hogy lehetséges a halmazódás, azonban figyelemmel kell lenni az egyes ágazatokra vonatkozó de minimis rendeletekben szereplő értékhatárookra. Ennek biztosítása érdekében a kedvezményezettnek olyan mechanizmusokat kell alkalmazni, melyekkel külön tudja figyelemmel kísérni az egyes rendeletek vonatkozó bruttó támogatás tartalomra vonatkozó korlátait. Azonban ebben az esetben is az egyes de minimis támogatási rendeletekben meghatározott felső határra figyelemmel nyújtható támogatás.

¹³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1408/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013.12.24., 9. o.) (a továbbiakban: 1408/2013/EU bizottsági rendelet).

¹⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 190., 2014.6.28., 45. o.).

Ha egy kizárólag mezőgazdasági és közúti árufuvarozási tevékenységet végző vállalkozás az 1408/2013/EU bizottsági rendelet alapján mezőgazdasági de minimis támogatásnak minősülő 15 000 euró támogatásban részesül, részére az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján közúti árufuvarozási tevékenységéhez az alacsonyabb 100 000 eurós értékhatárra figyelemmel, 85 000 euró támogatás nyújtható. Amennyiben ez a vállalkozás egyéb tevékenységet (pl. könyvvizsgálat) is végez, úgy rá, már az 1407/2013/EU bizottsági rendelet 200 000 eurós értékhatára vonatkozik, így részére – figyelemmel a mezőgazdasági de minimis rendeletben szereplő értékhatárra – 185 000 euró de minimis támogatás nyújtható.

Amennyiben a 360/2012/EU bizottsági rendelet hatálya alá tartozó támogatás kerül halmozásra a többi de minimis támogatással, úgy az egyes rendeletekben szereplő felső határokra figyelemmel, a maximális támogatási összeg a közszolgáltatási csekély összegű támogatási rendeletben meghatározott felső határig halmozható (500 000 euró).

Egy közszolgáltatási feladatot ellátó vállalkozás működési költségre 200 000 EUR-t kap általános de minimis támogatásként az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján. „A közszolgáltatási feladatához” pedig 500 000 EUR támogatást igényel a 360/2012/EU bizottsági rendelet alapján. Az elkülönítetten vezetett elszámolásból azonban kiderül, hogy a korábban az 1407/2013/EU bizottsági rendelet alapján kapott támogatásból már 100 000 EUR-t az „A közszolgáltatási feladat” ellátásához használt fel. Így a 360/2012/EU bizottsági rendelet alapján már csak 400 000 EUR támogatást kaphatna. A de minimis támogatások felső határát azonban vállalkozásonként kell vizsgálni, amihez minden de minimis támogatás összegét figyelembe kell venni. Így a közszolgáltatási feladatot ellátó vállalkozás 300 000 EUR támogatást igényelésére jogosult a 360/2012/EU bizottsági rendelet alapján.

5. A bruttó támogatási egyenérték

Főszabályként mind a korábbi, mind az új de minimis támogatási rendelet kimondta, hogy a hatálya alatt kizárólag olyan támogatás nyújtható melynél előzetesen pontosan kiszámítható a bruttó támogatástartalom, anélkül, hogy részletekbe menő kockázatértékelést kellene végezni (átlátható támogatás).

Az 1407/2013/EU bizottsági rendelet a korábbi de minimis támogatási rendelethez képest, a vissza nem térítendő támogatások mellett a kamattámogatásból álló támogatások esetén is kimondja, hogy azok átlátható támogatásoknak minősülnek.

A hitelekkel álló támogatások vonatkozásában az új de minimis támogatásokra vonatkozó rendelet az 1998/2006/EK bizottsági rendelethez képes részletesebb szabályokat tartalmaz. Míg a korábbi de minimis rendelet kizárólag azt követelte meg, hogy az odaítéléskor érvényes piaci kamatok alapján számítsák ki a hitelekkel álló támogatások bruttó támogatástartalmát, addig az 1407/2013/EU bizottsági rendelet két lehetséges módot határoz meg a támogatástartalom kiszámítására.

A hitelfelvevő nincs nehéz helyzetben¹⁵ és

- hitel 50%-ára biztosíték van, és
 - a hitel összege 1 000 000 euró (közúti áru fuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén 500 000 euró), melynek 50%-ra biztosíték nyújt fedezetet és lejárat ideje 5 év **vagy**
 - a hitel összege 500 000 euró (közúti áru fuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén 250 000 euró), melynek 50%-ra biztosíték nyújt fedezetet és lejárat ideje 10 év **vagy**
- a bruttó támogatási egyenértéket az odaítéléskor érvényes referencia-kamatláb alapján számították ki.

A fentiek alapján meghatározott támogatási egyenértéket úgy kell tekinteni, hogy az megfelel a rendelet 3. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak. Ezeketől eltérő feltételek esetén arányosítani szükséges a támogatástartalmat. A 10 éves futamidőt és az 1 millió euró értékhatár túllépésére azonban nincs lehetőség.

A kezességvállalásokból álló támogatások esetén a bruttó támogatási tartalom meghatározásának szintén több lehetséges módja van, melyek a következők:

¹⁵ A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmi elemeihez kapcsolódó kötelezően teljesítendő kritériumok:

- ne tartozzon kollektív fizetéseketelenségi eljárás hatálya alá,
- a nemzeti jog alapján hitelezői kérelemre ne legyen indítható ellen fizetéseketelenségi eljárás,
- nagyvállalkozás esetén a kedvezményezettnek legalább B hitelminősítésnek megfelelő helyzetben kell lennie.

A hitelfeltevő nincs nehéz helyzetben és

- a kezesség kapcsolódó hitel 80%-át nem haladja meg és
 - a kezességvállalás összege 1 500 000 EUR (közúti áru fuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén 750 000 EUR), mely nem haladhatja meg a hozzá kapcsolódó hitel 80%-át és lejáratí ideje 5 év vagy
 - a kezességvállalás összege 750 000 EUR (közúti áru fuvarozási tevékenységet folytató vállalkozások esetén 375 000 EUR), mely nem haladhatja meg a hozzá kapcsolódó hitel 80%-át és lejáratí ideje 10 év vagy
- a Bizottság közleményében¹⁶ meghatározott mentesülési díjak alapján kerül meghatározásra (amely közlemény hatálya alá kizárólag a kis-és középvállalkozások tartoznak, így ezen lehetőség kizárólag ilyen méretű vállalkozások fogalmi elemeit teljesítő vállalkozások esetén alkalmazható) **vagy**
- a csekély összegű támogatás végrehajtását megelőzően:
 - a támogatást tartalom számításának módszertanát egy korábbi állami támogatásokra vonatkozó rendelet alapján a Bizottságnak bejelentették, és amely azt a bizottsági közleménnyel vagy az azt felváltó valamely közleménnyel összhangban lévőnek fogadta el és
 - ez olyan típusú kezességvállalásokra vonatkozik, melyekre az új de minimis támogatási rendelet vonatkozik.

Abban az esetben, ha a garantált összeg vagy az időtartam a jogviszony kezdetekor meghatározotthoz képest csökken vagy nő (figyelemmel arra, hogy az új de minimis támogatási rendeletben meghatározott maximális összegek és időtartamok nem léphetők túl), a bruttó támogatás tartalomról szóló igazolás módosítása válik szükségessé. Ha az eredeti tranzakció módosításra kerül, a bruttó támogatás tartalomról szóló igazolást a korábbi és az új kezességvállalás bruttó támogatás tartalma közötti különbségről és az új döntés időpontjára figyelemmel szükséges kiállítani.

¹⁶ Bizottsági közlemény az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról ([2008] HL C 155., 2008.06.20., 10. o.).

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGOKNAK AZ ÁLLAMI FORRÁS FOGALMÁT ÉRTELMEZŐ LEGUTOLSÓ ÍTÉLETEI

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, állami forrás, állami ellenőrzés alatti források, szakmai szervezeteknek fizetett tagdíjak

1. Bevezetés

Az Európai Bíróságok ez elmúlt időszakban több ítéletet hoztak, amelyekben értelmezik az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás, azon belül is az állami forrás fogalmát. Ezek az ítéletek tovább finomítják a korábbi joggyakorlat megállapításait, ezért az állami támogatások jogával foglalkozó szakemberek számára előnyös áttekintésük, és a belőlük levonható következtetések segíthetik későbbi munkájukat.

Az alábbi cikk összefoglalja az állami forrás fogalmára vonatkozó bírósági ítéletek legfontosabb megállapításait, majd ezek tükrében ismerteti az Aiscat- és a Doux Élevage-ítéleteket, és von le következtetéseket azok további következményeit illetően. Tekintettel arra, hogy az állami forrás fogalmát meglehetősen kiszélesítő 2013. márciusi EDF-ítélet¹ önmagában is megérdemel egy külön ismertetést, ez a cikk ennek az ismertetésével és hatásainak bemutatásával nem foglalkozik.

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtének állami támogatásokért felelős szakdiplomataja. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselőt állásponjtjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

¹ A C-399/10 P – Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

2. Az állami forrás fogalma az uniós joggyakorlatban – rövid áttekintés

Az EUMSZ 107. cikke szerint „a tagállamok által vagy állami forrásból” nyújtott támogatások tartoznak a cikk hatálya alá. A Bíróság több ítéletének áttekintésével lehet közelebbről megismerni, hogy ez a meghatározás mit is takar pontosan, illetve, hogy a két feltétel kapcsolatát hogyan kell értelmezni. Ennek különösen azért van nagy jelentősége, mivel a tagállamoknak főszabály szerint az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján kötelessége előzetesen bejelenteni a nyújtani kívánt támogatási intézkedések tervezetét az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) részére és csak a Bizottság jóváhagyását követően léptethetik hatálya azokat. Másrészt a bejelentett támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése során a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel bír, aminek következtében a tagállamok mozgásteret meglehetősen szűk, illetve alaposan meg kell indokolniuk a támogatási intézkedések összeegyeztethetőségét és minimalizálniuk kell azok negatív hatásait.

A Bíróság először a Steenkolenmijnen-ítéletben² mondta ki, hogy a támogatás fogalma szélesebben értelmezendő, mint a közvetlen, vissza nem térítendő támogatás, és hatásukat tekintve kell értékelni az állami intézkedéseket, formájuktól, illetve céljuktól függetlenül. A Van Tiggele-ítéletben a Bíróság viszont megerősítette, hogy az állami támogatásként való minősítésének előfeltétele az állami források bevonása, vagyis az államháztartás valamilyen megterhelése.³ A Bíróság tehát az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő két feltétel szűkebb értelmezése mellett tette le a voksát. Ezt a megközelítést erősítették

² A 30/59. sz. Steenkolenmijnen kontra High Authority ügyben hozott ítélet [EBHT 1961, 1. o.] 19. pontja.

³ A 82/77. sz. Hollandia kontra Van Tiggele-ügyben hozott ítélet [EBHT 1978, 25. o.].

meg a Sloman Neptun-,⁴ a Kirshammer-Hack-⁵ és a Viscido⁶-ítéletek, kimondva, hogy az állam telepíthet kötelezettségeket vagy előnyöket egyes jogalanyokra, azonban amennyiben ez nem jár állami forrásoknak a közvetlen vagy közvetett felhasználásával, nem beszélhetünk állami támogatásról. A két feltétel elkülönített megnevezése csak arra szolgál, hogy ne csak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a fogalom hatálya alá, hanem azok is, amelyeket az állam által létrehozott, irányított vagy kijelölt állami vagy magán intézmények nyújtanak. Az állami forrás szűk értelmezésének további megerősítését jelentette a Preussen Elektra-ítélet,⁷ amelyben a Bíróság továbbra is elválasztotta az állami szabályozással nyújtott előnyök fennállását, azok állami forrásból való finanszírozásától. E tekintetben merül fel a kérdés, hogy mi tekinthető az államnak betudható forrásjuttatásnak? Mikor válik az eredetileg magánforrás államivá? A Stardust Marine-ítéletben⁸ a Bíróság kimondta, hogy minden esetben bizonyítandó, hogy az államnak betudható-e az adott intézkedés (pl. egy állami vállalat igazgatósági döntése tulajdonosi határozattal is kikényszeríthető). Vagyis az állami vállalkozások eszközeinek átadása nem minősül automatikusan állami forrásnak is egyben. Kétség esetén részletesen elemezni kell az állam részvételét a döntéshozatalban. A Bíróság egy példálózó felsorolással ismertette az államnak betudhatóság legjellemzőbb eseteit: a döntést nem hozhattak volna meg az állami szervek kívánalmainak figyelmen kívül hagyásával, a döntés meghozatalakor figyelembe kellett venni az állami szerv által kibocsátott iránymutatásokat, a vállalkozás a központi közigazgatás részét képezi, a vállalkozás tevékenységeinek jellege és az, hogy azokat hogyan folytatta piaci versenyfeltételek mellett, a vállalkozás jogi helyzete (azaz a közjog vagy az általános társasági jog

⁴ A C-72/91. és C-73/91. sz. egyesített ügyek Sloman Neptun Schiffahrts AG kontra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG [EBHT 1993, I-887. o.] 19 és 21. pontjai.

⁵ A C-189/91. sz. ügy Petra Kirshammer-Hack kontra Nurhan Sidal [EBHT 1993, I-6185. o.] 16. pont.

⁶ A C-52-54/97. sz. egyesített ügyek Epifanio Viscido és társai [EBHT 1998, I-2629. o.] 13. pont.

⁷ A C-379/98. sz. ügy PreussenElektra AG kontra Schleswag AG [EBHT 2001, I-2099. o.] 58. pont.

⁸ A C-482/99. sz. ügy, Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I-4397. o.].

alanya-e), az állami szervek által a vállalkozás vezetése felett gyakorolt felügyelet mértéke, bármilyen más jel, amely a konkrét ügyben az állami szervek intézkedés meghozatalába való bevonását mutatja, vagy annak valószínűtlenségét, hogy nem avatkoztak be, figyelembe véve az intézkedések hatályát, tartalmát, illetve a benne foglalt feltételeket is.

A Deutsche Bahn⁹-ítélet arra mutatott rá, hogy amennyiben a döntéshozatalra nem a tagállam szintjén kerül sor (pl. uniós irányelv végrehajtása), akkor nem beszélhetünk betudhatóságról még akkor sem, ha tagállami jogi aktussal kerül sor az intézkedés végrehajtására, hiszen ez kötelezettsége a tagállamnak, az uniós jog elsőbbségének elve alapján nincsen választási lehetősége. Az alábbiakban ismertetendő Doux Élevage-ítélet szempontjából releváns Pearle-ítéletben¹⁰ a Bíróság, miután ismételten leszögezte, hogy az állami források közvetlen vagy közvetett felhasználása és az államnak való betudhatóság egyaránt szükséges előfeltétele a támogatássá minősítésnek, megállapította, hogy egy szakmai, kereskedelmi szervezetre az állam által ruházott jog, amely alapján tagjaitól bevételeket gyűjthet különböző tevékenységek finanszírozására (jelen esetben optikusok marketingkampányának finanszírozásáról volt szó), még abban az esetben sem minősül állami támogatásnak, ha maga a szervezet közjogi alapokon létezik, mivel az általa a tagoktól összegyűjtött források nem kerülnek az állam irányítása alá, így nem jelent terhet az állami költségvetés részére. Emellett a szövetség által ellátott feladatokat sem az állam határozta meg. A betudhatóság vizsgálata során tehát erre is figyelemmel kell lenni.

A fenti gondolatmenetet követve, a tagállamok rendelkeznek bizonyos mozgástérrel egyes állami intézkedések kialakítása során, és kellő odafigyeléssel akár azt is elkerülhetik, hogy egyes speciális finanszírozási formák az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősüljenek.

3. Az Asciat-ítélet

⁹ A T-351/02. sz. ügy, Deutsche Bahn AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, II-1047. o.] 100–102. pontjai.

¹⁰ A C-345/02. sz. ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, I-7139. o.].

Az Asciat-ítélet¹¹ előzménye egy, a Bizottsághoz 2008 júliusában benyújtott panasz volt, amelyben a későbbi felperes, az Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (a továbbiakban Asciat) azt állította, hogy az olasz kormány egy intézkedésével megsértette a piacra jutásra, a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokat. Az olasz kormány ugyanis versenyeztetés nélkül, közvetlenül ítelt oda egy autópálya-üzemeltetési és -karbantartási koncessziót a Concessioni Autostradali Venete CAV SpA-nak (a későbbi beavatkozó, CAV). Az érintett autópálya (Passante de Mestre) egy meglévő autópálya (Tangenziale di Mestre) elkerülő útvonalának készült, hogy a meglévő autópályán jellemző túlsúfoltságot csökkentsék. A Bizottság levelében 2009 novemberében elutasította a panaszt, arra hivatkozással, hogy a CAV szerződéseinek fényében kizárt, hogy bármilyen előnyben részesült volna. A felperes megismételte panaszát, és kérte, hogy a Bizottság a koncessziót arra tekintettel elemezze, hogy a Passante autópálya kivitelezését az és üzemeltetését olasz hatóságok közbeszerzés nélkül ítélték oda és a Tangenziale használati díját megemelték, hogy a használók mindkét útvonalon azonos díjat fizessenek, annak ellenére, hogy az elkerülő útvonal hosszabb. Emellett az olasz hatóságok a megemelt díjból származó nyereséget a Passante kivitelezésére fordították, így a CAV mint ezen útvonal üzemeltetője, állami támogatásban részesült. A Bizottság 2010 februárjában ismét levélben válaszolt (a megtámadott határozat) és az állami támogatásokra vonatkozó eljárási rendelet¹² 20. cikk (2) bekezdése alapján ismételten elutasította a panaszt. A koncesszió versenyeztetés nélküli odaítélése tekintetében a Bizottság kifejtette, hogy azt külön jogsértési eljárásban kezelte, amelyet még 2009-ben lezárt,¹³ mivel teljesültek a koncesszió közvetlen odaítélésének feltételei. Az állami támogatási szabályok állítólagos megsértésével kapcsolatosan pedig jelezte, hogy mivel a Tangenziale használói a

¹¹ T-182/10. sz. Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) kontra Bizottság ügy [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

¹² A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról ([1999] HL L 83., 1999. 03. 27., 1. o.).

¹³ A 2008/4721. sz. eljárás.

(megemelt) díjat közvetlenül a CAV-nak fizették,¹⁴ ezért nem tűnik úgy, hogy állami források bevonására került volna sor. A Bizottság továbbá kifejtette, hogy a CAV szerződése, és az abban foglalt kötelezettségek kizárják, hogy a CAV jogosulatlan előnyben részesüljön. Végezetül, a liberalizált piac (fizetés ellenében használható autópályák üzemeltetése) koncesszió közvetlen odaítélésével történő visszavétele nem foglal magában szükségképpen a CAV részére nyújtott állami támogatást.

Az Asciat a Törvényszék előtt megtámadta a Bizottság második levelét és kérte annak megsemmisítését. A Bizottság és a beavatkozó CAV kérte a kereset elfogadhatatlanként,¹⁵ másodlagosan az érdemi alapokon való elutasítását.

A Törvényszék szerint a keresetet elutasító második levél megtámadható határozatnak minősül, mivel a Bizottság végleges állásfoglalását tartalmazza a tekintetben, hogy nem indítja meg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárását és az előzetes vizsgálati eljárást pedig lezárja. Így egy ilyen levél a formaságokra tekintet nélkül az eljárási rendelet 4. cikke szerinti határozattal egyenértékű, vagyis megtámadható.¹⁶ A Bizottság emellett a felperes keresetességi jogát is vitatta, és úgy vélte, hogy a felperes nem tudja bizonyítani, hogy az elutasító levél őt személyében közvetlenül érintette, így nem jogosult annak megtámadására.¹⁷ A Bizottság szerint az sem derült ki,

¹⁴ A Bizottság szerint az olasz hatóságok a díjszabás megállapítása során betartották a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, módosított 1999. június 17-i 1999/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 187., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 4. kötet, 372. o.) 7. cikkének (9) bekezdését.

¹⁵ Tekintettel arra, hogy ennek a cikknek a fókuszja az állami forrás fogalmának értelmezése, az ítélet elfogadhatósággal kapcsolatos megállapításait csak összegezve ismertetem.

¹⁶ A keresetek elfogadhatóságára vonatkozó joggyakorlat tekintetében lásd STAVICZKY: Az Európai Unió Törvényszéke Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének összefoglalása. *Európai Jog*, X/4. (2010) 30. és a 2011-ben Budapesten szervezett Állami Támogatási Nap első paneljében Andreas Bartosch által elmondott előadás összefoglalóját. Ld. Állami támogatások Joga, 2012/2. 25–28.

¹⁷ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok a jogalanyok, akik nem címzettjei valamely uniós intézmény által hozott határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől meg-

hogy a felperes mint egyesület a saját érdekéinek védelmében jár-e el vagy az által képviselt vállalkozások érdekében. A Törvényszék az elfogadhatósági kifogást illetően külön választotta a közvetlen odaítélés és a díjak megemelésére vonatkozó döntését, és arra a következtetésre jutott, hogy az Asciat a joggyakorlat szempontjából bár sajátos helyzetben van, nem bizonyította, hogy a koncesszió közvetlen odaítélése piaci helyzetét lényegesen érintette volna, mivel az összes olasz autópálya hosszához képest (5500 km) a Passante hossza (32 km) ehhez nem volt elégséges. Ezzel szemben a Tangenziale használati díjának megemelése tekintetében a két autópálya koncessziójának jogosultja közvetlen versenyben van egymással, amit az is alátámaszt, hogy a Passante átadásával jelentősen csökkent a Tangenzialén áthaladó forgalom. Továbbá a Tangenziale használati díját az olasz hatóságok jelentősen megemelték, így a felperes üzemeltetési bevételeit az intézkedések jelentősen érintették. Tehát a felperes e tekintetben a joggyakorlat előírásainak megfelelően bizonyította személyes érintettségét (a határozat 'egyenítette' őt), így a kereset ebben a részben elfogadható.

A Törvényszék – miután megfelelő alátámasztottság hiányában elutasította az eljárási szabályok megsértésére vonatkozó felperesi jogalapot – azt vizsgálta, hogy a Passante Tangenziale megemelt díjából való megépítése, valamint a Tangenziale díjának megemelése versenytorzító hatással járt-e. A Bizottság szerint sem a díjak beszedése, sem megemelése nem jár állami források átruházásával. A Bírósága két érvet elkülönítve vizsgálta meg. A díjemelést egy tárcaközi bizottság (CIPE) döntése, vagyis egy közigazgatási határozat alapozta meg, amely szerint „a Passante di Mestrét keresztező autópályákat üzemeltető társaságokkal hatályban lévő megállapodásokat [...] kiegészítő aktusokba azonos használati díjat előíró kikötéseket vegyenek fel [...] annak érdekében, hogy biztosítsák a Passante kivitelezéséhez szükséges források folyamatos áramlását”.¹⁸ A díj konkrét összegét a CIPE

különbözteti, és ezáltal a határozat címzettjéhez hasonló módon egyeníti őket. Lásd a Bíróság 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben hozott ítéletét [EBHT 1963, 197., 223. o.], a C78/03. P. sz., Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-10737. o.] 33. pontját és a C487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-10505. o.] 26. pontját.

¹⁸ Az ítélet 92. pontja.

egy másik határozata állapította meg,¹⁹ majd ezt követően az érintett koncessziós szerződésekbe is bekerült. A szerződéseket az „azonos használati díj” elve alapján módosították, ami „azt jelenti, hogy Padova és Trieszt, valamint Padova és Belluno között mindkét irányban a gépjárművezetők úgy választhatnak a két útvonal között, hogy a használati díj mértékét illetően semmilyen különbség nincs”.²⁰ A Passante üzemeltetésének koncessziós jogosultja a szerződése alapján továbbá – többek között – jogosult a Passante használatából származó bevételek mellett a Tangenziale megemelt díjából származó nyereségre is, viszont a Passante megépítésének költségei közül azokat, amelyek az olasz állam által irányított Azienda nazionale autonoma delle strade SpA-nál merültek fel köteles megtéríteni. Így az olasz állam az új autópálya építésével kapcsolatos költségeit visszakapja. A díjemelésből (felszámolt fiktív kilométerekből) származó bevételeket az autópálya fizetőkapuit üzemeltető koncessziójogosultak,²¹ illetve megbízottjuk szedi be és utalja át a CAV-nak a fizetési módtól (készpénz és hitelkártyás fizetés esetén közvetlenül átutalja, elektronikus díjfizetés és prepaid kártya használata esetén az elektronikus fizetésért felelős cég utalja át).

A Törvényszék, miután utalt a Preussen Elektra ítéletben található, „a tagállamok által” és „az állami források” kitételek közötti megkülönböztetés céljára, emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése minden olyan pénzügyi eszközre kiterjed, amelyeket a hatóságok ténylegesen felhasználhatnak, függetlenül attól, hogy ezek az eszközök az állam vagyonaiba tartoznak-e vagy sem. Továbbá kiemelte, hogy az állami ellenőrzés alatt álló pénzügyi erőforrások is állami forrásnak minősülnek, még ha nincsenek is folyamatosan állami ellenőrzés alatt, de a hatóságok rendelkezésére állnak.²² A Törvényszék ezen megállapítások fényében arra a következtetésre jutott, hogy a jelen ügyben a Tangenziale használati díjának megemeléséből származó össze-

¹⁹ A díjemelésre két részletben, fiktív megtett kilométerek felszámolásával került sor. A fiktív kilométerek száma kezdetben emelkedik, majd fokozatosan csökken.

²⁰ Az ítélet 92. pontja.

²¹ Autovie Venete, Autostrade per l'Italia és a CAV.

²² A Bíróság a Stradust Marine-ítélet mellett e tekintetben utalt a C83/98. P. sz., Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, I-3271. o.] 50. pontjára is.

geket a fizetés módjától függően különböző magántársaságok utalják át a CAV-nak, tehát ezek az összegek „közvetlenül és kizárólagosan”²³ közöttük mozognak. Így semmilyen állami szervezet még ideiglenesen sem rendelkezik ellenőrzéssel felettük, tehát nem tekinthetők állami forrásnak. Ebből következően ezen díjmelés átutalásából származó előny sem minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, mivel annak egyik előfeltétele, az állami forrás felhasználása hiányzik. A Törvényszék ezért a keresetet elutasította.

4. A Doux Élevage-ítélet

A Bíróság 2013. május 30-án hozta meg legújabb ítéletét, amelyben az elé terjesztett előzetes döntéshozatali eljárás során feltett kérdést megválaszolva értelmezte mind az állami forrás, mind az államnak való betudhatóság fogalmát.²⁴ Az előzetes döntéshozatali eljárás annak eldöntésére irányult, hogy a francia mezőgazdasági vállalkozások (pulykatenyésztők) által az ún. szakmaközi szervezetük részére az állam által kötelezően előírt befizetések állami forrásnak minősülnek-e. A francia jog szakmaközi egyeztetést ír elő az egyes mezőgazdasági alágazatokban. A leginkább reprezentatív szakmai szervezetek saját kezdeményezésükre létrehozott csoportokat a hatóság szakmaközi szervezetnek ismerheti el, azonban termékenként vagy termékcsoporthoz csak egy szakmaközi szervezet ismerhető el. A szakmaközi szervezeteknek fogyasztói és az adott ágazat munkavállalóit képviselő szervek is tagjai lehetnek. A szakmaközi szervezetek legfontosabb tevékenységei:

- „– a tagjaik közötti szerződéses ügyletek meghatározása és elősegítése;
- a piacok irányításához való hozzájárulás a piacok előzetes felügyelete, a termékeknek a mennyiségi és minőségi tervekhez

²³ Az ítélet 105. pontja.

²⁴ A C-677/11. sz. Doux Élevage SNC és Coopérative agricole UKL-ARREE kontra Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire és Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

való jobb hozzáigazítása, valamint a termékek népszerűsítése révén;

- az élelmiszerbiztonság növelése, különösen a termékek nyomon követhetőségével, a felhasználók és a fogyasztók érdekében.

A szakmaközi szervezetek egyéb célokat is követhetnek, így különösen:

- az ágazat potenciális gazdasági teljesítőképessége fenntartásának és fejlesztésének elősegítése;
- a termékek nem élelmezési célú hasznosítása fejlesztésének elősegítése;
- nemzetközi fejlesztési fellépésekben való részvétel;²⁵

Termékenként vagy termékcsoportonként csak egy szakmaközi szervezet ismerhető el. E szervezetek véleménye kikérhető a tagjaikat érintő ágazati politikai lépések előtt, hozzájárulhatnak a nemzeti és uniós ágazati politikák végrehajtásához. Saját döntéseiket egyhangúan hozzák, és nem hozhatnak versenykorlátozó intézkedéseket. A hatóságok meghatározott időtartamra a szakmaközi szervezetek keretében hozott megállapodásokat²⁶ kiterjeszthetik az ágazatra, és attól fogva

²⁵ Az ítélet 5. pontja.

²⁶ Az ítélet 9. pontja sorolja fel ezeket a megállapodások által lefedett területeket: 1. A kínálat és kereslet megismerése; 2. a kínálat kiigazítása és szabályozása; 3. a forgalomba hozatalra, az árakra és a fizetési feltételekre vonatkozó szabályok állami ellenőrzés melletti végrehajtása; 4. a termékek minősége [...] csomagolási, szállítási és kiszerezési szabályok kidolgozását és végrehajtását – amennyiben szükséges – egészen a termékek kiskereskedelmi eladási szakaszáig; az eredetmegjelölések [...]; 5. az érintett ágazatbeli szakmaközi kapcsolatok, különösen műszaki szabványok, alkalmazott kutatási és fejlesztési kísérleti programok megállapítása, valamint beruházások e programok keretében való megvalósítása révén; 6. az ágazatokra és a termékekre vonatkozó tájékoztatás, valamint azok belső és külső piacokon való népszerűsítése; 7. a mezőgazdasági és élelmiszertermékek termeléséhez, feldolgozásához, forgalomba hozatalához és értékesítéséhez kapcsolódó kockázatok, valamint az ezek kiszámíthatatlansága elleni küzdelmet célzó kollektív fellépések; 8. [...] károsító szervezetek elleni küzdelem; 9. a termékek nem élelmezési célú hasznosításának fejlesztése; 10. a nemzetközi fejlesztési fellépésekben való részvétel; 11. a szakmaközi szervezetben képviselttel rendelkező szakmák tagjai közötti szerződéses viszonyok fejlesztése, különösen a kötelezettségvállalásokra, az ármeghatározás módszereire, a szállítási ütemezésre, a szerződések időtartamára, a minimálárelvre, az értékesítési feltételeknek a mezőgazdasági alapanyagok árfolyamának jelentős változásainak esetén történő felülvizsgálatára, valamint a mennyiségi szabályozási intézkedésekre vonatkozó standard kikötések mintaszerződésekbe foglalása révén a kínálatnak a kereslethez való igazításának céljából.

e döntések kötelező érvénnyel bírnak. A szakmaközi szervezetek jogosultak a tagjaiktól hozzájárulásokat beszedni, amelyek megfizetése kötelező, azonban csak magánjogi követelésnek minősülnek. A szakmaközi szervezetek évente beszámolnak tevékenységükről a hatóságoknak és benyújtják pénzügyi elszámolásaikat is. A hatáskörrel rendelkező hatóság a magánjogi nonprofit szervezetként működő Comité interprofessional de la dinde française-t (a továbbiakban CIDEF) szakmaközi szervezetnek minősítette. A CIDEF főleg a pulykapiac szervezésével, szabályozásával, statisztikai rendszer létrehozásával és fenntartásával, a termelés szabályozásával, szabványok kidolgozásával, keretszerződések kidolgozásával nemzetközi együttműködéssel foglalkozik.

A fenti szabályok alapján a CIDEF 2007-ben szakmaközi hozzájárulást vezetett be három évre az egyes általa képviselt szakmák terhére (14 euró/1000 fiatal pulyka értékben). Az illetékes miniszterek később a megállapodás hatályát három évvel meghosszabbították. Az egyik jelentős európai baromfitermelő a Doux csoport tagja, a Doux Élevage SNC és az UKL-ARREE mezőgazdasági szövetkezet a francia Államtanács (Conseil d'État) fordultak és kérték a megállapodást jóváhagyó határozat hatályon kívül helyezését, mivel véleményük szerint a határozat a szakmaközi hozzájárulást a határozat kötelezővé tette, és ezáltal állami támogatást valósít meg és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján Franciaországnak előzetesen be kellett volna jelenteni. A Conseil d'État a Pearle ítélet alapján úgy döntött, hogy az elismert szakmaközi szervezetek által az általuk meghatározott közös fellépések finanszírozása érdekében bevezetett önkéntes hozzájárulások, és azok a nemzeti jog alapján hozott jogi aktusok, amelyek a hozzájárulásokat kötelezővé tették, nem minősülnek állami támogatásnak. Ettől függetlenül a francia kormány a számvevőszék (Cours des comptes) észrevételei alapján jogbiztonsági bejelentést tett a Bizottság felé. A bejelentés a tíz legfontosabb szakmaközi szervezet által kötött megállapodásra terjed ki. A Bizottság azonban a Pearle-ítélet alapján a megállapodásokat állami támogatásnak minősítette, de az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek

minősítette.²⁷ A Bizottság határozatát Franciaország²⁸ és a szakmaközi szervezetek²⁹ is megtámadták a Törvényszék előtt.

A Conseil d'État ezt követően a megsemmisítés iránti eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bírósághoz fordult a következő kérdés eldöntése céljából. Az állami szerveknek az a határozata, amely egy ágazat valamennyi szereplőjére kiterjeszt és kötelezővé tesz egy olyan megállapodást, amely a szakmaközi szervezetek tagjaira vonatkozóan hozzájárulás megfizetését írja elő, hogy lehetővé tegye a kommunikációs, promóciós, külső kapcsolatokra vonatkozó, minőségbiztosítási, kutatási, az ágazat érdekeinek védelmét szolgáló, valamint tanulmányok és a fogyasztói panelek beszerzését célzó fellépések végrehajtását, a szóban forgó fellépések jellegére, finanszírozásának módjára és végrehajtásának feltételeire tekintettel állami támogatásnak minősül-e? A Conseil d'État beadványában azt is jelezte, hogy a megállapodást és meghosszabbítását a szakmaközi szervezet által képviselt négy szakmai csoport egyhangúlag fogadta el, továbbá a megállapodás záradéka taxatív felsorolja, hogy a hozzájárulásokat milyen célokra³⁰ lehet fordítani. Conseil d'État azt is hangsúlyozta, hogy a megállapodás záradéka nem teszi lehetővé piaci intervenciós intézkedések finanszírozását és a finanszírozható kommunikációs intézkedések nem tartalmazznak a termékek származására vonatkozó megkülönböztetést.

²⁷ A szakmaközi szervezetek saját finanszírozását jóváhagyó N 561/2008. sz. bejelentési eljárásban hozott határozat ([2009] HL C 116., 2009.5.21. 14. o.).

²⁸ A T-79/09. sz. Franciaország kontra Bizottság ügy.

²⁹ A T-293/09. sz. CINEL kontra Bizottság, a T-302/09. sz. CNITP kontra Bizottság, a T-303/09. sz. CIVR és mások kontra Bizottság, a T-305/09. sz. Unicid kontra Bizottság, a T-306/09. sz. Val'hor kontra Bizottság, a T-313/09. sz. Onidol kontra Bizottság és a T-314/09. sz. Intercéreales és Gossi kontra Bizottság ügyek.

³⁰ Az ítélet 20. pontja szerint ezek „a pulykahústra vonatkozó olyan sajátos kommunikációs fellépések, amelyek „az imázs javítását és az eladások elősegítését célozzák”, a közös hízóbaromfi-promóciós fellépések, a külső kapcsolatokra vonatkozó, valamint a francia és európai közigazgatási hatóságok előtti képviselettel kapcsolatos, az európai baromfi szövetségben való részvétellel kapcsolatos, a vásárlási szintek mérésére irányuló tanulmányok és fogyasztói panelek megszerzését célzó fellépések, a kutatási és minőségbiztosítási programok támogatására irányuló fellépések és az ágazat érdekeinek védelmét szolgáló fellépések”.

A Bíróság ítéletében először leszögezte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő összes feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy egy állami intézkedés e cikk alapján állami támogatásnak minősüljön. Ezt követően kifejtette, hogy a közvetlenül és közvetett módon állami forrásból nyújtott támogatások is az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá tartoznak. Továbbá, a Preussen Elektra-ítélet fényében „a tagállamok által” és az „állami forrásból” támogatások közötti különbségtétel célja, hogy az állam által nyújtott valamennyi előny támogatásnak minősüljön, függetlenül attól, hogy állami forrásokból finanszírozzák-e, vagy sem, mivel e megkülönböztetésnek csak az a célja, hogy e fogalom vonatkozzon a közvetlenül az állam által, valamint az általa kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet által nyújtott előnyökre is. Tehát az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése az állam által a támogatások kezelésére kijelölt köz- és magánszervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjed. Azonban az állami forrás (legyen az közvetlen vagy közvetett) felhasználása mellett az államnak betudhatóság is szükséges a 107. cikk szerinti támogatássá minősítéshez. A Bíróság ezt követően megismételte a Preussen Elektra- és Pearle-ítéletek jelen ügy szempontjából releváns megállapításait. A Preussen Elektra-ítéletből a Bíróság azt emelte ki, hogy bizonyos termékek minimális áron való megvásárlását előíró állami szabályozás, amely egyes vállalkozásoknak előnnyel, mások számára hátránnyal jár, amennyiben nem jár együtt a hatósági áras termékeket előállító vállalkozások részére közvetlen vagy közvetett átruházásával, nem minősül állami támogatásnak. A Pearle-ítéletből pedig azt, hogy egy közjogi szakmai szervezet által szervezett reklámkampány finanszírozására a tagjaira kötelezően kivetett hozzájárulás szintén nem minősül állami támogatásnak, különösen, amennyiben a tagok befizetései fedezik a tevékenység költségeit, így az állam vagy a szakmai szervezet részére nem jelent többletterhet. A Pearle-ügyben a vita tárgyát képező reklámkampányt a tagok magánszervezete szervezte és a közjogi szervezet kizárólag kereskedelmi célt szolgáló források megszerzését és elosztását végezte el. A hatóságok a források elköltésének célját illetően nem rendelkeztek befolyással. Ezzel párhuzamot vonva a Bíróság megállapította, hogy a jelen ügyben a források magánszereplőktől, a szakmaközi szervezetek tagjaitól származnak, és a befizetési mechanizmus nem jár együtt állami források közvetlen vagy közvetett átruházásával. Az összegyűjtött befizetésekből álló alap nem kerül az állami költségvetésbe, és az állam sem mond le a

tevékenységek finanszírozása során semmilyen egyéb bevételről (adók, illetékek, járulékok). Tehát a források mindvégig megőrzik magánjogi jellegüket, és befizetésük elmulasztása esetén a szakmaközi szervezet csak magánjogi jogérvényesítési eszközöket használhat (bíróági eljárás). A szakmaközi szervezetek továbbá nem részei a közigazgatásnak. Ugyanakkor a Bíróság a Stardust Marine-ítélet alapján arra is tekintettel volt, hogy a szakmaközi szervezetek által beszedett, a francia jog alapján kötelezővé tett befizetések az államnak betudhatóak voltak-e. Ebből a szempontból a Bíróság azt vizsgálta, hogy a kérdéses forrásokat a hatóságok felhasználhatták-e egyes vállalkozások támogatására, függetlenül attól, hogy azok nincsenek „állandó jelleggel a hatóságok birtokában”,³¹ ha folyamatosan állami ellenőrzés alatt maradnak, a nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak. Ez pedig elegendő ahhoz, hogy állami forrásoknak minősüljenek.

A Bíróság megállapítása szerint azonban a Stardust Marine-ítélet által előírt kritériumok a vizsgált esetben nem teljesülnek, mert a hatóságok a gyakorlatban nem használhatják fel a szakmaközi szervezetek felé teljesített kötelező befizetéseket. Azok elköltéséről kizárólag a szakmaközi szervezet dönt a saját maga által (tagjai egyhangú döntésével elfogadott) meghatározott célok finanszírozására. Tehát a befizetések nincsenek folyamatos állami ellenőrzés alatt és nem állnak a hatóságok rendelkezésére. A Bíróság szerint ezt a tényt az sem befolyásolja, hogy a hatóságok jogalkotás útján a befizetéseket a szakma valamennyi képviselőjére kötelező módon kiterjesztik, mivel a felhasználás módját ez a tény nem érinti.³² A hatóságok a kötelező hozzájárulások tekintetében kizárólag szabályszerűségi és törvényességi felügyeletet gyakorolnak. A Bíróság azt is figyelembe vette, hogy a francia hatóságok a befizetések egész ágazatra való kiterjesztése során ennek jogszabályban rögzítését nem teheték konkrét politikai céltól függővé, mivel a források felhasználását szabályozó előírás (a törvény L.632-3. cikke) nem taxatív jelleggel sorolja fel a szakmaközi szervezet viszonylag általános célkitűzéseit, amelyek alapján a hatóság dönt a megállapodás egész ágazatra való kiterjesztéséről. A Bíróság szerint a hozzájárulások EUMSZ 107. cikke szerinti minősítésén nem változtat a hozzájárulások felhasználására vonatkozó utólagos beszámolási kötelezettség sem.

³¹ Az ítélet 35. pontja.

³² Az ítélet 38. pontja.

Emellett a hozzájárulások kiterjesztésére vonatkozó kezdeményezés sem a hatóságoktól, hanem magától a szakmaközi szervezettől származik.³³ A Bíróság szerint sem az állam azon hatásköre, hogy elismerjen egy szakmaközi szervezetet, sem ezen állam azon hatásköre, hogy egy szakmaközi megállapodást valamely ágazat valamennyi szakmai szereplőjére kiterjesszen, nem enged arra következtetni, hogy az érintett szakmaközi szervezet által megvalósított fellépések az államnak tulajdoníthatók lennének. Az állami forrás és az államnak való betudhatóság kizárása következtében a Bíróság elvetette, hogy a kötelező hozzájárulások állami támogatást valósítanak meg. Tette ezt a Bizottság azon érve ellenére, hogy a szakmaközi szervezetek fellépéseit részben állami forrásokból finanszírozzák és ezek elkülönült nyilvántartására nincsen kötelezettségük. A Bíróság szerint a Conseil d'État által előterjesztett kérdés erre nem terjedt ki, így ennek megválaszolása nem szükséges. Bár utalt a főtanácsnok indítványában foglaltakra, amely szerint a szakmaközi szervezetek által használt magánforrások nem válnak állami forrássá egyszerűen azért, mert esetlegesen állami költségvetésből származó összegekkel együtt használják fel azokat. A Bíróság szerint tehát, a Conseil d'État által feltett kérdéssel érintett kötelező befizetések nem minősülnek állami forrásnak.

5. Összegzés

Mindkét ítélet áttekintését követően megállapítható, hogy sem a Bíróság, sem a Törvényszék nem kívánt jelentős mértékben továbblépni a korábbi joggyakorlat által kialakított kereteken, vagy eltérni azoktól. Tehát a Bizottság azon közvetett törekvése (legalább is a *Doux Élevage*-ügyben), hogy az állami forrás, és ezáltal az állami támogatás fogalmát szélesítse, ismételten ellenállásba ütközött. Mindemellett az ítéletek több ponton is tovább élesítik az állami forrás fogalmáról kialakított képet.

³³ Wathélet főtanácsnok indítványának 90. pontjában rámutatott arra, hogy a hatóságok csak „eszközként” szolgálnak arra, hogy a szakmaközi szervezetek által a saját maguk által meghatározott célok elérése érdekében bevezetett hozzájárulásokat az ágazat minden képviselője részére kötelezővé tegyék. A főtanácsnok emellett óvott az állami forrás fogalmának túlzott kiterjesztésétől (lásd az indítvány 99. pontját).

Az Asciat-ítélet egyik legfontosabb megállapítása, hogy koncessziók közvetlen odaítélése egy már korábban liberalizált ágazatban önmagában még nem jelenti, hogy a koncesszió jogosultja támogatásban részesült, mivel nem biztos, hogy állami forrás bevonásával valósul meg az adott szerződéses konstrukció.³⁴ Sajnálatos módon a Törvényszék a kereset közvetlen odaítélésre vonatkozó részét elfogadhatatlannak minősítette és érdemben nem foglalkozott vele. Azonban a tekintetben egyértelmű választ adott, hogy az állam szabályozási oldalról befolyásolhatja egymással közvetlenül versengő vállalkozások helyzetét, és az egyik vállalkozás bevételét a másikhoz irányíthatja anélkül, hogy támogatást nyújtana, amennyiben az átirányított források még ideiglenesen sem nem kerülnek állami ellenőrzés alá. Az más kérdés, hogy ez a megállapítás előnyös-e, mivel bár az államnak nagyobb mérlegelési jogkört biztosít, a szerződéskötéskor nem ismert kockázatnak minősíthető, és jelentős hátrányt okozhat hosszú távú szerződésekkel rendelkező piaci szereplők számára. A Törvényszék gyakorlatilag megerősítette a Sloman Neptun-ítélet óta követett gyakorlatot, amikor azt vette figyelembe, hogy a konkrét pénzmozgások kik között valósultak meg, és nem azt, hogy állami döntés eredményeként. Tehát továbbra is az állami ellenőrzés a kulcskérdés a nem költségvetési források felhasználása tekintetében annak eldöntésére, hogy felmerülhet-e állami támogatás nyújtása. Az ítélet emellett a megtámadhatóság terén ad további támpontokat harmadik felek közvetlen érintettségének értelmezéséhez és alátámasztásához.

A Doux Élevage-ítéletben a Bíróság szintén az állami ellenőrzés felől közelítette meg az állami forrás teljesülésének kérdését. A Bíróság a Pearle-ítélethez képest annyiban árnyalta a képet, hogy abban az esetben egy közjogi testület bevonására is sor került, míg itt a Bíróság szerint a szakmaközi szervezetek magánjogi jogalanynak tekinthetők annak ellenére, hogy feladataikat az állam jogszabályban elismerte és bevételbeszedési jogkörüket az egész érintett ágazatra kötelező hatállyal kiterjesztette. A Bíróság szerint mégis az volt releváns, hogy a szakmaközi szervezet tagjai határozták meg a szerv feladatát, az állam

³⁴ A Bizottságnak minden ilyen esetben vizsgálnia kell az állami források felhasználása esetén az előny nyújtását is. Lásd a T-154/10. sz. Franciaország kontra Bizottság (La Poste) ügyben hozott ítélet[az EBHT-ban még nem került közzétételre] 119. pontját.

ezt nem befolyásolta, csak tudomásul vette a jogszabályban, méghozzá meglehetősen általános megfogalmazás alkalmazásával és a szakmaközi szervezet a bevételek meg nem fizetése esetén csak magánjogi eszközökkel érvényesítette igényét. Tehát az állam számára a befizetések nem jelentettek bevételt, elmaradásuk pedig nem jelentett bevételkiesést. Emellett az Asciat-ítéletben írtakhoz hasonlóan a Bíróság nagy jelentőséget tulajdonított annak a ténynek, hogy a források nem kerültek állami irányítás vagy ellenőrzés alá. A Szakmaközi szervezetek döntését a kötelező befizetések elköltése tekintetében az állam nem befolyásolhatja, csak éves beszámolási kötelezettség terheli a szakmaközi szervezetet, az államot pedig csak törvényességi ellenőrzési jog illeti meg. Ez utóbbi tehát nyilvánvalóan nem elegendő az állami forrássá minősítéshez. Ami az ítéletben hiányosságként értékelhető, hogy a Bíróság – élve a számára az eljárási szabályzatában biztosított joggal – nem foglalkozott a Conseil d'État által fel nem tett, ám igen fontos kérdéssel, mégpedig azzal, hogy az állami és magánforrások keveredése egy szervezet forrásai között mennyiben befolyásolja a fenti megállapításokat. A Bíróság megkerülve a valódi választ egy meglehetősen sommás megállapítást tett erre vonatkozóan.³⁵ Kérdéses hogy, amennyiben a Conseil d'État kérdése erre is kiterjed volna, akkor a Bíróság számára az elkülönített könyvelés hiányában, pusztán az utólagos beszámolási kötelezettség elegendő lett volna az állami forrásként való minősítés elkerülésére. Mert lehet, hogy a magánforrás önmagában attól, hogy állami költségvetésből származó összegekkel együtt használják fel, nem válik állami forrássá, azonban kétséges, hogy az ítéletben végigvezetett logikai érvelésnek azon része, amely szerint az államnak nincsen ráhatása a beszedett összegek elköltésének céljaira, teljesül-e. Különösen, mivel a szakmaközi szervezet állami forrásokat is kapott feladatainak ellátásához és az átfedések nagy valószínűséggel nem zárhatóak ki. Tehát a konkrét ügyben egyes tevékenységek tekintetében az állam határozza meg a célt, amire elköltik az általa adott forrásokat, legalább is ugyanazon célhoz állami és magánforrásokat is felhasználnak. Másrészt a beszámolási kötelezettség nem jelent tételes elszámolást, így nem állapítható meg, hogy az állami forrásokat pontosan mire költötték el (legalább is a kötelező befizetéseket szabályozó

³⁵ Az ítélet 44. pontja, amely utal a főtanácsnok indítványára. Lásd a 32. lábjegyzetet.

nemzeti jogszabály alapján). Az uniós állami támogatási jognak az állami pénzeszközökkel való gazdálkodás esetén egyik alapelve, hogy az adott vállalkozásnak tevékenységeit számvitelileg elkülönítetten kezelnie, hogy egyrészt az állam által finanszírozott tevékenység túlkompenzációja, másrészt egyéb tevékenységek keresztfinanszírozása az állami forrásokból elkerülhető legyen.³⁶ Ebből a szempontból az ítélet inkább kétségek között hagyja az érintetteket.

A két ítélet tehát továbbra is az állami forrás fogalmának ezt a szűk értelmezését követi, ami némileg ellentmond a joggyakorlatban szintén következetesen érvényesített elvnek, hogy az EUMSZ 107. cikke alapján az állami intézkedéseket nem céljaik, hanem hatásuk alapján kell megítélni.³⁷ Úgy látszik, hogy egy kibúvó ez alól mégis akad, amikor a tagállamok „okos szabályozási intézkedésekkel” kerülnek el támogatás nyújtását, de érnek el azonos gazdasági hatást. Mindazonáltal mindkét ítélet hasznos abból a szempontból, hogy egyértelművé teszi, az állami irányítás és az állam rendelkezésére alá a legfontosabb kérdés annak eldöntése során, hogy az eredetileg magánforrásnak minősülő bevételek állami forrássá válnak-e, vagy sem. Az ítéletek ezáltal valószínűleg érdemben befolyásolják a Bizottság döntéshozatali gyakorlatát is, és lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy megfelelő tervezéssel elkerülhessék egy-egy intézkedés állami támogatássá minősítését és annak előzetes bejelentését a Bizottság felé.

³⁶ Lásd például az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellátásának állami kompenzációjára vonatkozó szabályozást, a Bizottság 2012/21/EU határozatát (2011. december 20.) 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 ([2012] HL L 7., 2012.01.11. 3. o.) és a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályt ([2012] HL C 8., 2012.01.11. 15. o.).

³⁷ Lásd 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.] 13. pontját, a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-3671. o.] 25. pontját és a 17. lábjegyzetben hivatkozott British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontját.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK UTÓLAGOS ELLENŐRZÉSE

LUCIUS Ágnes*

Tárgyszavak: utólagos ellenőrzés, ösztönző hatás, átláthatóság, illegális támogatás, adókedvezmények

1. Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatások a gyakorlatban főszabály szerint előzetes ellenőrzés alá esnek, és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) részére évenként utólag megküldött jelentés sem tartalmaz érdemi információt az egyedi támogatásokról, csak az egyes támogatási programokból nyújtott teljes támogatási összeget illetve a támogatás formáját. Mivel az állami támogatási szabályrendszer az Európai Unó versenypolitikájának fontos területét képezi, és nem ritkán hosszadalmas, bonyolult eljárás előzi meg a támogatási programok kialakítását, illetve előzetes jóváhagyását, szinte magától értendően kellene felvetődnie a kérdésnek, hogy ez idáig miért csak szűrőpróbaszerűen vált gyakorlattá annak szisztematikus vizsgálata, hogy a tagállamok egyáltalán betartják-e, hajlandóak-e, képesek-e betartani az állami támogatási szabályokat, illetve tipikusan milyen hibák, félreértések fordulnak elő. Elsősorban így lehetne mérni az elvárások teljesülését, illetve az ebből nyert tapasztalatokra kellene épülniük az újabb szabályoknak.

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

A Bizottság először 2006-ban keresett meg tagállamokat, hogy egy-egy véletlenszerűen kiválasztott támogatási program esetében utólagosan ellenőrizze az uniós állami támogatási szabályok betartását. 2011-től kezdődően az addigi évi 20-30 támogatási program helyett mind több és több támogatási program vizsgált: 2011. évben 52, 2012. évben 63 és 2014. évben 75 támogatási programot érintett utólagos ellenőrzés. A Bizottság ennek során előnyben részesítette a Strukturális Alapokból nyújtott támogatásokat, a nagyvállalkozások részére nyújtott támogatásokat és a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: régi általános csoportmentességi rendelet)¹ hatálya alá tartozó – így a Bizottság által előzetesen jóvá nem hagyott – támogatási programokat.

A 2014. július 1-jétől hatályba lépő, a korábbinál szélesebb körben alkalmazható és nagyobb költségvetésű támogatási programokra is kiterjedő hatályú, a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: új általános csoportmentességi rendelet)² megalkotásával a Bizottság deklarált célja, hogy a tagállami hatáskörben mentesített támogatások arányát 90%-ra növelje, így várhatóan kevesebb támogatási program előzetes jóváhagyására lesz szükség a Bizottság részéről. Tekintettel a Bizottság támogatási programok utólagos ellenőrzése során nyert negatív tapasztalataira és a felszabaduló kapacitásaira, várhatóan a jövőben egyre több utólagos ellenőrzésre számíthatnak a tagállamok.

Jelen cikk célja a Bizottság utólagos ellenőrzései során nyert tapasztalatok, tipikus problémák ismertetése, e hibák jövőbeli hazai előfordulásának minimalizálása érdekében.

2. Az utólagos ellenőrzések jogalapja

Az utólagos ellenőrzések lefolytatásának jogalapját elsősorban az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése képzi, mely szerint a Bizottság a tag-

¹ [2008] HL L 214.2008.8.9., 3. o.

² [2014] HL L 187., 2014.6.26., 1. o.

államokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamok létező támogatási programjait. A régi általános csoportmentességi rendelet 10. cikke, illetve az azt felváltó új általános csoportmentességi rendelet 12. cikke az utólagos ellenőrzések megkönnyítése érdekében már konkrétan a támogatást nyújtók feladatává teszi olyan nyilvántartás és igazoló dokumentáció fenntartását, amely alkalmas annak igazolására, hogy a támogatásnyújtás során valamennyi releváns állami támogatási szabály betartásra került. A nyilvántartást és a kapcsolódó iratokat az adott támogatás, illetve támogatási program esetén az utolsó támogatás odaítélését követő tíz éven át kell megőrizni, tekintettel arra, hogy ezen időtartam alatt a Bizottság megkeresésére hűsz munkanapos határidővel bármikor adatot szükséges szolgáltatni.

Az új általános csoportmentességi rendelet az átláthatóság és természetesen az utólagos ellenőrzés megkönnyítése érdekében további feladatokat ír elő a támogatást nyújtók számára, amelyet 2014. július 1-jétől az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet [a továbbiakban: 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet] is átültetett – legalábbis részlegesen – a hazai állami támogatási eljárásrendbe. Az új általános csoportmentességi rendelet 9. cikke alapján a rendelet hatálybalépését követő két éven belül a tagállamok kötelesek létrehozni egy átfogó állami támogatási honlapot, amelyen elérhetővé kell tenniük a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi támogatási program vagy eseti támogatás esetében:

- a Bizottság részére megküldendő elektronikus, web alapú formanyomtatványban kitöltött információkat,
- a támogatási program hatályos szövegét,
- minden egyes ötszázezer eurót meghaladó támogatás esetén, továbbá az adókedvezményt, kockázatfinanszírozási támogatást vagy regionális városfejlesztési támogatást tartalmazó támogatási programok alapján nyújtott támogatások esetében meghatározott értéksávonként a kedvezményezettre, illetve a támogatott projektre vonatkozó legfontosabb információkat.³

³ 1. A kedvezményezett neve, székhelye, adószáma, 2. a vállalkozás mérete, 3. a beruházás megvalósításának helye (az érintett megye vagy főváros), 4. a kedvezményezett szakágazati besorolása (TEÁOR-szám), 5. bruttó támogatási egyenérték, 6. a támogatás formája (vissza nem térítendő támogatás/

E honlap felállításáig a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/A. §-a alapján a kért információkat közvetlenül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (a továbbiakban: TVI) részére szükséges megküldeni. A honlapok felállítása nagymértékben meg fogja könnyíteni a Bizottság tevékenységét, hiszen éppen ezeket az információkat kéri be a Bizottság a támogatási programok utólagos ellenőrzése során.

3. Az utólagos ellenőrzések lefolytatása

Az utólagos ellenőrzés lefolytatására két körben kerül sor.

3.1. Első kör

Magyarország esetében az elmúlt években általában évi két-három megkeresés érkezett a Bizottság részéről. Gyakorlatilag minden évben érintetté vált egy-egy operatív program egy-egy – rendszerint a régi általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó – támogatási kategóriája. Emellett, valószínűleg amiatt, hogy Magyarországon az átlaghoz képest lényegesen több kulturális célú támogatási program került bejelentésre, több ízben is ellenőrzés alá került egy-egy kulturális támogatási program is.

A Bizottság megkeresését a TVI központi e-mail címére küldi, amelyet a TVI továbbít a támogatást nyújtó felé, és végül rajta keresztül megy ki a támogatást nyújtó által nyújtott információ. A Bizottság az optimális esetben két körös megkeresés első lépéseként – húsz munkanapos határidővel – bekéri a kiválasztott támogatási program jogalapját, illetve az az alapján – rendszerint a megkeresést megelőző, már a Bizottság részére benyújtott éves jelentéssel is lezárt két év folyamán (pl. 2014-ben kezdett ellenőrzésnél 2012. és 2013. évek vonatkozásában) nyújtott támogatások

- teljes összegét éves bontásban,

kamattámogatás, kölcsön/visszafizetendő előlegek/visszatérítendő támogatás, kezességvállalás, adókedvezmény vagy adómentesség, kockázatfinanszírozás, egyéb), 7. a támogatás odaítélésének napja, 8. a támogatás célja, 9. a támogatást nyújtó hatóság megnevezése, 10. a támogatási program hivatkozási száma.

- a támogatási program alapján nyújtott kétszázézer eurót meghaladó egyedi támogatásokat, illetve ennél jellemzően kisebb odaítélt támogatási összegek esetén az ötven legnagyobb támogatás támogatási összegét,
- az érintett kedvezményezettek nevét, méretét, illetve
- a támogatások formáját.

Egy-egy támogatási program esetében mindezen adatok összegyűjtése sok esetben rendkívüli erőfeszítést igényelt, tekintettel arra, hogy adott esetben akár több száz támogatás is meghaladta a kétszázézeres határt, sokszor a hazai jogszabályokban, de még a pályázati felhívásokban is több támogatási kategória (pl. regionális beruházási támogatás, kulturális célú támogatás, képzési támogatás, csekély összegű támogatás) is nyújtható egy-egy projekt eltérő elszámolható költségeire, és a nyilvántartásokban jellemzően nem vagy nehézkesen lehetett adott támogatási kategóriára rákeresni. Külön nehézséget jelentett, amikor egy program alapján jelentős számú projekt egyes elszámolható költségeire regionális beruházási támogatást, az így nem támogatható elszámolható költségeire pedig csekély összegű támogatást kapott. Olyan is előfordulhatott, hogy a támogatást nyújtónak projektenként egyesével kellett kiszámolnia az elszámolható költségekből a megfelelő támogatási kategóriához tartozó támogatási összegeket. Nem is beszélve arról, hogy regionálisan széttagolt támogatást nyújtók esetén az egyes régiókból külön kellett összegyűjteni az adatokat, nem egyszer egészen más metodológiát alkalmazva. Az adatgyűjtés során ki kellett keresni a nyilvántartásokból azon kedvezményezetteket is, amelyeknek esetleg csak kettő vagy több külön projektjük együttesen összesítve lépte át a kétszázézer eurós határt. A TVI munkatársai kiküldés előtt minden esetben ellenőrizték az összeállított listákat, szükség esetén visszakérdezve a – például a címük alapján – problémásnak tűnő projektekre.

Összességében elmondható, hogy az adatgyűjtés és annak kiküldés előtti átfésülése rengeteg időt és energiát igényel, és szinte minden esetben határidő hosszabbítást kellett kérni a Bizottságtól. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a támogatást nyújtók az esetek túlnyomó többségében végül tökéletesen teljesítették a feladatot, és jellemzően - nyugodt szívvel továbbítható listákat állítottak össze.

Az adatszolgáltatás során gyakran jelentett nehézséget a támogatási program jogalapjának többszöri módosítása, amely a bizottsági ügynézők részéről újabb és újabb kérdéseket generált. Egy esetben ez ki-

fejezetten szerencsésen végződött, mivel a szabályozásban időközben feltárt hibák és hiányosságok az ellenőrzés idejére már javításra kerültek a jogszabályban.

A régi csoportmentességi rendelet szerinti támogatási programok esetében általános tapasztalatként elmondható, hogy a bizottsági ügyintéző a csoportmentességi rendelet által elvárt valamennyi feltétel teljesülését pontról pontra ellenőrizte a hazai jogalapban. Tekintettel arra, hogy a hazai szabályok között a csoportmentességi rendeletek általános feltételeit (pl. a bejelentési határérték meghaladása esetén a Bizottság részére történő bejelentési kötelezettség) a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, és nem az adott támogatási program jogalapja tartalmazza, és az külön nem került kiküldésre, többször kellemetlen kérdések merültek fel a bizottsági ügyintéző részéről, amelyek azonban szerencsésen megoldódtak a helyzet tisztázását követően.

Olyan kérdések is felmerültek továbbá, amelyek adott támogatási program esetében irrelevánsak lehetnek, pl. az ágazati korlátozások lehetősége nem volt kifejezetten kizárva, mivel a program eleve nem volt meghatározott ágazatokra korlátozva, így az értelemszerűen nem mondta ki külön – természetesen teljesen feleslegesen – hogy nincs ágazati korlátozás.

3.2. Második kör

A Bizottság a beküldött adatok vizsgálatát követően minden esetben kiválaszt néhány kedvezményezettet és bekéri projektje(i) teljes dokumentációját. Korábban jellemzően a három legnagyobb kedvezményezettet választotta, de az utóbbi ellenőrzések során inkább reprezentatív mintát szeretett volna áttekinteni, így három-öt, legfeljebb tíz, kisebb vagy nagyobb támogatási összeget nyert, eltérő méretű vagy jogi státuszú kedvezményezetttről kért információt.

E körben a Bizottság célja annak vizsgálata, hogy a támogatást nyújtó a konkrét támogatási intézkedés meghozatala során betartotta-e az uniós állami támogatási szabályokat (és végeredményben az azokat leképező hazai jogalap előírásait): elsősorban a támogatás célját, a kedvezményezett jogi státuszát, méretét, az elszámolható költségeket, a támogatási intenzitást, az ösztönző hatás teljesülését és a támogatáshalmazó szabályok teljesülését.

Ennek érdekében a következő információt, illetve dokumentációt szükséges megküldeni:

- a vállalkozás / jogalany és tevékenységeinek rövid bemutatása;
- a finanszírozott projekt leírása;
- a kedvezményezett által kitöltött pályázati formanyomtatvány és a magyar hatóságok által a pályázat értékeléséhez bekért dokumentáció másolata;
- az a jogi dokumentum vagy szerződés (és annak módosításai), amely alapján a támogatást nyújtották;
- a támogatás formája;
- az elszámolható költségek és a támogatási intenzitás leírása és számszerűsítése;
- a magyar hatóságok és a kedvezményezett között a támogatási intézkedés megfelelő végrehajtásának ellenőrzése, illetve bizonyítása érdekében kicserélt dokumentumok (ideértve a más programokból kapott támogatásokkal való halmozódás ellenőrzését is).

A dokumentáció megküldését követően szinte minden esetben érkeztek tisztázó kérdések, illetve felkérések bizonyos támogatási feltételek teljesülésének igazolására, amennyiben a bizottsági ügyintézők elsöre nem találták azokat. Ennek során az együttműködés jellemzően hatékonyan működött. A beküldött dokumentáció terjedelme és átláthatatlansága miatt, sok esetben a nyelvi, fordítási problémák miatt, illetve amiatt, hogy a dokumentációban gyakran elszórtan található néhány – olykor mélyebb elemzést igénylő – információ (pl. regionális beruházási támogatások esetén az ösztönző hatás teljesülésének bizonyítása), sok esetben valóban nehéz előhalászni a bizonyítékokat.

3.3. Az eljárás lezárása

Amennyiben nem marad fenn további kérdése a Bizottságnak, úgy egy levéllel lezárja az eljárást, melyben kijelenti, hogy az érintett támogatások „a jelek szerint” megfelelnek a vonatkozó uniós állami támogatási szabályoknak, ezért nem kíván további kérdéseket feltenni. Felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy ez nem jelenti azt, hogy a jövőben ne kezdhetne az adott támogatási program vonatkozásában újabb ellenőrzést.

Amennyiben a Bizottság hiányosságokat tár fel az utólagos ellenőrzés során, felkéri a tagállamot az uniós joggal összeegyeztethetetlen támogatás kamatos visszatérítésére, vagy, amennyiben a nem megfelelően odaítélt, ám az uniós joggal tartalmilag összeegyeztethetőnek tekinthető támogatás esetében megoldhatónak tartja, az érintett támogatásokat vagy azok egy részét, a korábbtól eltérő jogalapon, az uniós joggal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja. Amennyiben a tagállam nem teszi meg a kért lépéseket, a Bizottság megindíthatja a hivatalos vizsgálati eljárást, amelynek végén határozattal rendelheti el a jogellenes támogatások visszatérítését.

4. A Bizottság által feltárt tipikus problémák

A Bizottság az általa végzett állami támogatási szempontú utólagos ellenőrzés során az esetek 28%-ában fedezett fel problémát, mely az egyszerű formai/eljárási hibáktól, a szabályok félreértelmezésén és az alkalmazott metodológiában rejlő hibákon át a támogatás uniós joggal való összeegyeztethetlenségének kimondásáig terjedhetett.

A 2013. évre vonatkozó monitoring tapasztalatok szerint a vizsgált esetek harmada problémás volt. A legfőbb hibák (i) program meghosszabbítása bizottság jóváhagyás nélkül, (ii) összeegyeztethetőségi problémák, (iii) ösztönző hatás hiánya, (iv) nehéz helyzetben lévő vállalkozások ki nem zárása a kedvezményezettek köréből, (v) adókedvezmények. Például a Deggendorf-klauzula⁴ nem szerepeltetése a támogatási program szövegében általános összeegyeztethetőségi problémákhoz vezet.

⁴ Nem ítéltető meg támogatás azon szervezet részére, amely az Európai Bizottság európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás visszafizetésére kötelező határozatának nem tett eleget.

4.1. Az uniós állami támogatási szabályok helytelen értelmezése

4.1.1. Ösztönző hatás

Ahhoz, hogy egy támogatás az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősüljön, ösztönző hatással kell lennie a kedvezményezettre, azaz magatartásának megváltoztatásához kell vezetnie. E feltétel teljesülésének legkézenfekvőbb biztosítója, ha a kedvezményezett még a projekt megkezdése előtt igényli a támogatást. Több tagállam úgy viszonyult ugyanakkor e feltételhez, hogy nyugodt szívvel támogatott olyan projekteket, amelyek már megkezdődtek, de nem nyújtott támogatást a támogatási kérelem benyújtását megelőzően felmerült költségekre. Általános hibaként merült fel az is, hogy a támogatási kérelem benyújtásaként értékelték olyan megkereséseket is, amelyekben a későbbi kedvezményezett csak a támogatási lehetőségekről érdeklődött.

A régi általános csoportmentességi rendelet 8. cikk (3) bekezdése a megkezdettség kérdésén túlmenően további feltételeket írt elő a nagyvállalkozások pályázataira.⁵ A Bizottság véleménye szerint, amennyiben egy nagyvállalkozás „általános jó üzleti gyakorlatot” folytat, nehéz elképzelni, hogy úgy igényel jelentősebb mennyiségű támogatást, hogy annak következményeit ne elemezze üzleti tervében vagy ne készítsen egy költség-haszon elemzést. Ugyanakkor azt tapasztalta, hogy vállalkozások bármiféle konkrétumot vagy előzetes számítást nélkülöző általános kijelentései, miszerint szükségük van támogatásra, számos esetben elegendőnek bizonyultak a támogatás odaítéléséhez.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a régi általános csoportmentességi rendelet hatályba lépését követő években a legtöbb tagállam számá-

⁵ (3) A nagyvállalkozásoknak e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a (2) bekezdésben megállapított feltétel teljesítésén túlmenően a tagállam az adott egyedi támogatás odaítélését megelőzően ellenőrizte, hogy a kedvezményezett által összeállított dokumentáció alátámasztja, hogy a következők közül egy vagy több kritérium teljesül: a) a támogatás következtében lényegesen megnövekedett a projekt/tevékenység mérete; b) a támogatás következtében lényegesen kiszélesedett a projekt/tevékenység köre; c) a támogatás következtében lényegesen nőtt a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg; d) a támogatás következtében lényegesen nőtt az érintett projekt/tevékenység végrehajtási üteme; e) a 13. cikkben említett regionális beruházási támogatás esetében, ha a támogatás hiányában nem került volna sor a beruházási projekt végrehajtására az érintett támogatott térségben.

ra valóban nem volt egyértelmű az elvárás, hogy milyen mélységben szükséges e feltételek előzetes vizsgálata. A Bizottság 2011. szeptember 20-án kelt levelében általános negatív tapasztalatai alapján ezért felhívta a tagállamok figyelmét, hogy az adott támogatás odaitélését megelőzően szigorúan ellenőrizniük kell az ösztönző hatás meglétét, azaz nem elegendő egy egyszerű kedvezményezetti nyilatkozat arról, hogy a támogatás a szóban forgó feltételek valamelyikét teljesíti. Ennek megfelelően tehát egyértelműen elvárta a tagállami hatóságoktól, hogy nagyvállalkozások esetében az ösztönző hatás vizsgálata során legalább az alábbiakról bizonyosodjon meg:

1. a kedvezményezett belső dokumentumban elemezte a támogatott projekt vagy tevékenység támogatás melletti és támogatás nélküli életképességét, valamint
2. a kedvezményezett benyújtotta az 1. pontban említett hiteles elemzést tartalmazó és az ösztönző hatást alátámasztó belső dokumentumot.

4.1.2. Területi korlátozások

Az utólagos ellenőrzések során a Bizottság nem ritkán azt tapasztalta, hogy a tagállamok a támogatásnyújtás során megfedkeztek a belső piaci szabályok betartásáról és a letelepedés szabadságát sértő feltételeket szabtak (pl. székhely az adott tagállamban, letelepedés elsődleges helye a tagállamban, hazai termékek, illetve szolgáltatások igénybevételenek preferálása a projekt végrehajtása során, a projekt végrehajtását követően extra tevékenységek fenntartása adott tagállamban) vagy pl. kutatás-fejlesztési támogatások esetében korlátozták a támogatás eredményének más tagállamokban való hasznosítását. E felismerés eredményeként a Bizottság e feltételek alkalmazhatóságát nevesítetten kizárta az új általános csoportmentességi rendelet 1. cikk (5) bekezdésében.

4.1.3. Elszámolható költségek, bónuszok

Sok esetben adódtak gondok az elszámolható költségek meghatározása során (pl. a régi általános csoportmentességi rendelet alapján nagyvállalkozás kizárólag új eszköz beszerzéséhez kaphatott volna regionális

beruházási támogatást, illetve immateriális javak beszerzése esetén további feltételeket kellett volna érvényesíteni). Olyan is előfordult, hogy a támogatást nyújtó az adható támogatást nem az elszámolható költségekhez, hanem a projekt teljes költségéhez viszonyítva állapította meg, túlhaladva az uniós szabályok alapján engedélyezett mértéket.

A tagállamok hajlamosak voltak megfelelkezni a régi csoportmentességi rendelet azon feltételéről is, hogy kutatás-fejlesztési támogatások esetében a támogatási intenzitás meghatározott százalékponttal csak akkor növelhető, amennyiben egy projekt legalább két, egymástól független vállalkozás tényleges együttműködésével valósul meg, és egyik vállalkozás sem viseli az együttműködésen alapuló projekt elszámolható költségeinek több mint 70%-át, továbbá a projekt legalább egy kis- és középvállalkozással folytatott együttműködésben valósul meg, vagy legalább két különböző tagállamban végzik. Az együttműködés tényén túl általában nem fordítottak figyelmet a további feltételek betartására.

4.2 A támogatási program felépítéséből adódó problémák

4.2.1. A nemzeti jogalap átláthatósága

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet⁶ 1. cikk d) pontja határozza meg a támogatási program fogalmát:

„d) a támogatási program: olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg [...]”

Ennek megfelelően a Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy azok az egyes támogatási programok nemzeti jogalapjába foglalják bele a támogatásnyújtás minden szükséges feltételét. Ezáltal a kedvezményezettek teljes körű tájékoztatásban részesülnek a betartandó feltételek tekintetében, és biztosítottá válik, hogy a támogatást nyújtó hatóságok kizárólag e feltételek teljesülése esetén ítélik meg a támogatást.

⁶ [1999]HL L 83., 1999.03.27., 1. o.

Ez különösen fontos a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások esetében.

Bizonyos esetekben előfordult, hogy egyes tagállamok egyáltalán nem fogadtak el nemzeti szintű formális jogi aktusokat, amelyben az egyes támogatási programokra vonatkozóan részletezik a támogatásnyújtás feltételeit. Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy a Bizottság elvárásaival ellentétben a közvetlen hatály elve alapján az uniós jog nem várja el egy uniós rendelet tartalmának hazai jogi aktusban történő átültetését. Az EUMSZ 288. cikke alapján ugyanis „a rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.” Így amennyiben nem állami támogatásokról volna szó, fel sem merülne annak követelménye, hogy egy uniós rendelet tartalmát meg kellene ismételni egy hazai jogszabályban. Ez a kérdés Magyarországon is felmerült korábban, ugyanakkor éppen az utólagos ellenőrzések tapasztalatai alapján vált egyértelművé, hogy támogatási programok esetén a Bizottság nem a közvetlen hatály elvét tartja szem előtt, hanem egy-egy kompakt támogatási program megalkotását várja el, akár egy közvetlenül hatályos uniós rendelet előírásainak átvételével, amely alapján a támogatást nyújtó és a potenciális kedvezményezett számára is egyértelmű, hogy mire és milyen feltételekkel lehet támogatást kapni.

A nemzeti jogalapok tipikus hibája volt, hogy azok sok esetben nem tartalmaztak minden összeegyeztethetőségi feltételt (pl. Deggendorf-klauszula, kizárt ágazatok, támogatásnyújtás lehetőségének kizárása néhez helyzetben lévő vállalkozások számára), így azokat aztán többnyire a gyakorlatban sem alkalmazták. Sok esetben egyes feltételek meghatározása volt helytelen, így félreértések születtek azok alkalmazása során. Itt meg kell jegyezni, hogy a tagállamok eltérő jogrendszeréből, fordítási hibákból vagy egy-egy uniós jogszabály szövegének többféle értelmezéséből fakadóan szinte szükségszerű, hogy ilyen problémák folyamatosan felmerüljenek. A Bizottság az új általános csoportmentességi rendelet bevezetésével e veszély minimalizálása érdekében minden tagállam irányában kijelölt egy bizottsági kapcsolattartót, akinek értelmezési kérdések tehetőek fel, amelyre a megfelelő bizottsági ügyintéző megkeresésével viszonylag rövid időn belül választ ad a Bizottság, és egyúttal azt a többi tagállam állami támogatásért felelős központi szerve számára is hozzáférhetővé teszi. Emellett várhatóan

2015 második felétől a „gyakran ismételt kérdések” és az azokra adott válaszok is elérhetőek lesznek a Bizottság honlapján.

Természetesen olyan is előfordult, hogy bár a jogalap tartalmazta az adott összeegyeztethetőségi feltételt, de a támogatásnyújtás során megfeledeztek róla. Gyakori hiba volt például, hogy a támogatást nyújtó hatóságok nem fordítottak kellő figyelmet a támogatáshalmazódás ellenőrzésére.

A Bizottság tapasztalatai szerint már az egyes támogatási programok felépítésének módja nyithatja meg az utat a sajátos támogatásnyújtási technikáknak és ezzel együtt az azokra jellemző tipikus hibáknak. Előfordul, hogy a tagállamok a felelősséget olyan decentralizált hatóságokra vagy egyéb közreműködő szervezetekre delegálják, amelyek nem kapnak megfelelő iránymutatást az uniós támogatási szabályok alkalmazására vonatkozóan.

4.2.2. Illegális támogatási programok / Az új szabályok átvételének elmulasztása

AZ EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján „a Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet⁷ 4. cikke egyszerűsített bejelentést tesz lehetővé létező támogatási programok módosítása esetén, amennyiben annak célja:

- „a) engedélyezett támogatási program költségvetésének 20%-ot meghaladó emelése;
- b) létező engedélyezett támogatási program legfeljebb hat évvel történő meghosszabbítása a költségvetése emelése mellett vagy anélkül;

⁷ [204] HL L 140., 2004.04.30., 1. o.

- c) engedélyezett támogatási program alkalmazására vonatkozó feltételek szigorítása, a támogatási intenzitás csökkentése vagy az elszámolható költségek csökkentése”⁸.

Ennek mintájára a Bizottság a régi általános csoportmentességi rendelet esetében is elvárta a módosítások utólagos tájékoztatás keretében történő megküldését a SANI-rendszeren keresztül, illetve az új általános csoportmentességi rendelet 11. cikk a) pontjában már konkrétan előírja azt.

A jogszabályi követelmények ellenére a Bizottság a leggyakoribb hibák között tartja számon a módosítások bejelentésének elmaradását. A bejelentés nélkül, illetve csoportmentesség alapján működő támogatási programok esetében a Bizottság utólagos tájékoztatása nélkül maradt módosítások a támogatásnyújtás részletfeltételeinek módosításától kezdődően, a kedvezményezett kör átalakításán keresztül, akár új támogatási kategóriák bevezetéséig is terjedhettek. Bár bizonyos feltételek módosításáról a Bizottság utólagos tájékoztatása csupán formalitás, bizonyos esetekben – akár a többi támogatásnyújtási feltétel változatlanul hagyása mellett – egy-egy apró módosítás is lényegesen befolyásolhatja a támogatási program jogszerűségét, illetve összeegyeztethetőségét.

További problémát jelent, hogy bizonyos tagállamok nem vezetnek kellő figyelemmel létező támogatási programjaik nyilvántartását, így szükségszerűen nem veszik át minden támogatási program vonatkozásában az esetleges új szabályokat.

4.2.3. *Automatikus támogatási programok, adókedvezmények*

Adókedvezményeket tartalmazó támogatási programok esetében különösen nehéz az állami támogatási szabályok teljes körű betartása, hiszen a kedvezményezettek nyilatkozataik alapján automatikusan jutnak támogatáshoz, ugyanakkor rendkívül nehéz a feltételek betartásának utólagos ellenőrzése. Ez a Bizottság tapasztalatai szerint akár odáig is vezethet, hogy egy tagállam nem képes teljeskörűen számon tartani az adott támogatási program kedvezményezettjeit, és egyes vállalkozások az állami kontroll teljes hiánya mellett juthatnak állami támogatáshoz.

⁸ 4. cikk (2) bekezdés.

Ezért különösen fontos, hogy a tagállamok olyan támogatásnyújtási struktúrát és eljárásrendet alakítsanak ki, hogy nyomon követhető legyen a kedvezményezettek kiléte és a támogatástartalom, illetve rendszeresen folytassanak utólagos ellenőrzéseket és szankcionálják a visszaéléseket.

5. A hazai támogatási programok utólagos ellenőrzése során nyert tapasztalatok

A hazai támogatási programok utólagos bizottsági vizsgálata során a fentiekben már említett tapasztalatokon túl az alábbi tipikus problémák, illetve nehézségek merültek fel.

A Bizottság általános elvárása volt, hogy a támogatási szerződések megfelelően tartalmazzák a támogatási kategóriát és az alkalmazott támogatási intenzitást. Amennyiben egy projekt több támogatási kategória alá tartozó támogatást is kapott, az elszámolható költségeket a vonatkozó céloknak megfelelően világosan el kellett határolni egymástól, például a gazdasági tevékenységnek minősülő, ezért az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatással támogatható tevékenységek költségét a gazdasági tevékenységnek nem minősülő tevékenységek költségétől, a regionális beruházási támogatással támogatható költségeket a csekély összegű (de minimis) támogatással támogatható költségektől, illetve a kulturális célú támogatással támogatható költségektől. Különös figyelemmel kellett lenni kutatási támogatások esetében egyrészt a kutatás-fejlesztési és az innovációs tevékenységek, másrészt a kutatáson belül az alapkutatás, az ipari kutatás és a kísérleti fejlesztés kategóriájába tartozó tevékenységek megfelelő minősítésére, világos elválasztására és a projektek végrehajtása során megfelelőségük szisztematikus ellenőrzésére.

A kedvezményezettek kis- vagy középvállalkozássá minősítéséhez nem bizonyult elegendőnek a pályázó nyilatkozata. Annak alátámasztása érdekében a Bizottság elvárása volt, hogy a pályázati dokumentáció legalább a kedvezményezett érintett éves beszámolóit is tartalmazza, vagy más háttér-dokumentáció igazolja státuszát.

Olyan támogatások esetében, amelyeknek közvetett kedvezményezettjei is lehettek, fontos szemponttá vált, hogy a támogatási szerződésben kezelték-e ennek kérdését esetleges extra kötelezettségek be-

vezetésével, illetve a támogatást nyújtó folytatott-e erre vonatkozó ellenőrzéseket a projekt(ek) megvalósítása során.

Sajnálatos módon olyan is előfordult, hogy a Bizottság ellenőrzése során derült ki, már a problémák felfedezésekor, hogy a kedvezményezettek nem lettek megfelelően tájékoztatva az uniós szabályok, illetve a támogatási program által elvárt fontos támogatási feltételekről.

A Valdeal-ügyben⁹ a Bizottság azon támogatásokat, amelyek nem megfelelő joggal kerültek odaítélésre, ám tartalmuk szerint nem minősültek összeegyeztethetetlenek az uniós állami támogatási szabályokkal és értékük a de minimis-értékhatár alatt maradt, utólag az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette és nem rendelte el visszafizettetésüket. Az összeegyeztethetőség jogalapjaként ugyanakkor nem a de minimis támogatási szabályokat jelölte meg, mivel a kedvezményezettek előzetesen nem tettek nyilatkozatot a támogatásnyújtás pénzügyi évében és az azt megelőző két pénzügyi évben számukra odaítélt de minimis támogatásokról. A Bizottság ebben az esetben az összeegyeztethetőség jogalapjaként magát az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontját jelölte meg, és az összeegyeztethetőség értékelése során átfogóan vizsgálta, hogy (i.) a szóban forgó támogatást úgy alakították-e ki, hogy valamely uniós közös érdekű célkitűzésnek megfelelő tevékenységet mozdítson elő, (ii.) a támogatott tevékenységek ki voltak-e téve valamely piaci hiányosság hatásainak, (iii.) a támogatás formája megfelelő eszközt jelentett-e az említett célkitűzés megvalósítására, (iv.) a támogatás ösztönző hatású és (v.) arányos volt-e, továbbá nem okozott-e indokolatlan versenytorzulást.

6. Következtetések

Mint láthattuk, a Bizottság a 2014–2020 időszakra vonatkozó új állami támogatási szabályok bevezetésével és a tagállamokkal folytatott kölcsönös párbeszéd előmozdításával kísérletet tett a támogatási szabályok egységesebb és hatékonyabb alkalmazásának elősegítésére, valamint a támogatási programok hatékonyabb és gyakoribb ellenőrzésének lehetővé tételére.

⁹ SA.33186 (2012/C) – a ValDeal Innovációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság javára Magyarország által nyújtott támogatás.

A tipikus hibák megosztásával a támogatást nyújtókban jobban tudatosulhatnak a Bizottság konkrét elvárásai, kevesebb bizonytalanság marad az uniós állami támogatási szabályok értelmezése és alkalmazása során, illetve a megfelelő fórumon feltett értelmezési kérdések szervezeten és a többi tagállam által is megismerhető formában kerülnek megválaszolásra a jövőben.

Nagyobb felelősség hárul ugyanakkor a támogatást nyújtókra, mert a várható gyakoribb ellenőrzések, valamint az új általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások fokozottabb nyilvánossága miatt lényegesen nagyobb eséllyel derülhet fény a támogatási programok, illetve az alkalmazott eljárások hibáira. Ez a korábbinál több esetben vezethet az odaítélt támogatások visszatérítésének elrendeléséhez, illetve végső soron akár az új általános csoportmentességi rendelet 10. cikke által bevezetett új szabály alkalmazásához. E szabály szerint a rendelet szabályait – az elvileg – a rendelet alapján nyújtott támogatások odaítélése során nem teljesítő tagállamok esetében a Bizottságnak joga van megvonni adott tagállamtól a csoportmentesség alkalmazásának lehetőségét, és elrendelheti a jövőre nézve valamennyi, egyébként az új általános csoportmentességi rendelet szabályait alkalmazó támogatási program Bizottság részére történő előzetes bejelentését.

