

Állami támogatások joga

25 (2015/5.)

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

POTVORSZKI Gábor Infrastruktúra fejlesztésének támogathatósága az állami támogatási és a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok alapján	3
HARGITA Eszter Sport- és szabadidő létesítmények támogatása	21
HARGITA Eszter A regionális beruházási támogatásokra vonatkozó további értelmezési kérdések	27
STAVICZKY Péter Környezetszennyező közszolgáltatás?	39
HARGITA Eszter Az általános csoportmentességi rendelet kis- és középvállalkozások támogatására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő értelmezési kérdések	59

INFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSÉNEK TÁMOGATHATÓSÁGA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK ALAPJÁN

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: állami támogatás, infrastruktúra, Strukturális Alapok, finanszírozási hiány

A (helyi) infrastruktúra fejlesztésére nyújtott uniós értelemben vett állami támogatás, mint a belső piaccal összeegyeztethető és csoportmentesített önálló támogatási kategória 2014. július 1-jét megelőzően nem létezett. Ugyanakkor az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdésének¹ hatálya alá nem tartozó infrastruktúrák építésére, korszerűsítésére (pl. gazdasági tevékenységet nem végző közhatalmi funkciót gyakorló közintézmények, köztestületek, vagy gazdasági tevékenységet végző, de a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő beruházások) nyújtott támogatás esetében a maximális támogatási intenzitás elérhette a 100%-ot. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint állami támogatásnak minősülő, de a belső piaccal összeegyeztethető, valamint a 200 000 eurót

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

¹ Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

meg nem haladó, csekély összegű támogatások esetében függetlenül attól, hogy jövedelmet termel a projekt, vagy sem, illetve a Strukturális Alapokból kerültek-e finanszírozásra, nem kellett figyelembe venni a projektből származó bevételeket a támogatási összeg és intenzitás meghatározásakor, aminek alapját a beruházás elszámolható költségének és a projektből származó bevételek különbségével csökkentett elszámolható költségek képezik. Kivételt képeztek, illetve képeznek azok a fejlesztések,² amelyekre állami támogatási szabályozás hiányában figyelembe kell venni a finanszírozási hiány mértékét a maximális támogatási intenzitás megállapításához.

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a projekthez köthető bevételekkel csökkentett költségek alapján számolt ún. finanszírozási hiány (funding gap) módszere megjelenik és alkalmazandó az állami támogatási szabályokban egyes területeken.³

Ugyanakkor a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok is megkövetelik bizonyos esetekben a finanszírozási hiány számítást. A két területre (állami támogatások és Strukturális Alapok) vonatkozó szabályok különbséget tesznek a között, mikor kell az állami támogatásra és a strukturális szabályokra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni azokra a projektekre, amelyek jövedelmet termelnek.

1. Szabályozási háttér – strukturális szabályok szerinti jövedelemtermelő projekt vs. állami támogatási szabályok

1.1. Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapokról (a továbbiakban: ESB-alapok) rendelkező szabályok⁴ és az állami támogatási szabályok

² Pl. kikötők esetében a fejlesztés által generált bevétellel csökkentett elszámolható költségeket lehet figyelembe venni a támogatási mérték meghatározásához.

³ Ld. részletesen 1.2. pontban.

⁴ A 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és a 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 55. cikke rendelkezett a jövedelemtermelő beruházásokról. Ugyan 2015 végéig futó projektekre még alkalmazandó a rendelet, de a 2014–2020 közötti időszakban az Európai Parlament

eltérően kezelik az infrastruktúrafejlesztésre irányuló beruházást. Az ESB-alapokra vonatkozó szabályok alapelveként fogalmazzák meg az uniós költségvetés végrehajtása vonatkozásában a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. Ezt az alapelvet a tagállamokkal megosztott irányításban végrehajtott strukturális források elköltésekor is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a támogatott projektek csak a megvalósíthatóság szempontjából szükséges mértékű társfinanszírozásban részesüljenek. Ezzel összhangban az uniós forrásból társfinanszírozott projektekre adható maximális támogatásának kiszámításakor figyelembe kell venni mindazon bevételeket, amelyek közvetlenül a támogatott projekt révén a beruházás hasznos élettartama alatt (értsd annak megvalósítása, fenntartása és az amortizációs időszak során keletkeznek), ezáltal a projekt külső finanszírozási igényét csökkentik. A költségek és bevételek számítása során a különbözeti módszer az irányadó, tehát csak a támogatás nélküli vagy kisebb mértékben támogatott projekt nélküli eset és a támogatott projekt keretében megvalósuló beruházás költségeinek és bevételeinek a különbözete vehető figyelembe.

Amennyiben a beruházás összköltsége elszámolható és nem elszámolható költségeket egyaránt tartalmaz, az előre kalkulált várható jövedelmeket pro ráta alapon, azaz arányosan szükséges a finanszírozási hiány meghatározásához figyelembe venni: a megfelelő arány szerint megosztva kell beszámítani az elszámolható és a nem elszámolható költségekkel szemben.

A jövedelemterelő számítást (1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (1)–(6) bekezdése) nem kell alkalmazni a következő, ESB-alapok által támogatási program keretében társfinanszírozott projektekre, amelyek

- teljes elszámolható költsége nem haladja meg az egymillió eurónak megfelelő forintösszeget;

és a Tanács (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU rendelete 61. cikke rendelkezik "A befejezést követően nettó bevételt termelő műveletről".

- összeghatártól függetlenül kizárólag az Európai Szociális Alapból finanszírozott műveletekre;
- a támogatási program keretében nyújtott csekély összegű támogatásokra;
- a KKV-k számára a szabályokkal összeegyeztethető az állami támogatás, ha a támogatás intenzitás vagy összeg tekintetében az állami támogatással kapcsolatban korlátozást alkalmaznak.

1.2. Állami támogatási szabályok szerinti jövedelemtermelő projekt

Azokra a projektekre, amelyek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint meghatározott állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak, nem a 1303/2013/EU rendelet 61. cikkét kell alkalmazni, hanem az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.

A 2014–2020 közötti tervezési-programozási időszakban a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet⁵ (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) alkalmazásában a támogatási összeg meghatározásakor az alábbi támogatási kategóriák esetében kell figyelembe venni az elszámolható költségek és a működési eredmény⁶ különbségét:

- energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás (46. cikk);
- energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás (48. cikk);

⁵ [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 78. o. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>

⁶ A csoportmentességi rendelet 2. cikkének 39. pontja szerint „a beruházás adott időtartama alatti diszkontált bevételek és diszkontált működési költségek közötti különbség, amennyiben ez a különbség pozitív. A működési költségek közé tartoznak az olyan költségek, mint a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az adminisztrációs költségek, de e rendelet alkalmazásában nem tartoznak bele az értékcsökkenési és a finanszírozási költségek, ha azokat beruházási támogatásból fedezték.”.

- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás (53. cikk);
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás (55. cikk);
- helyi infrastruktúrára irányuló támogatás (56. cikk).

Az általános csoportmentességi rendelet alá nem tartozó infrastruktúra-fejlesztési projektek esetében (pl. kikötők fejlesztése) is megköveteli a Bizottság az előzetes finanszírozási hiány számítását.⁷ Az ún. megvalósíthatósági tanulmányban ezen túlmenően komplex hatásvizsgálatot kell elvégezni a projekt környezetre, szociogazdasági hatásaira kiterjedően. A Bizottság a projekt pénzügyi és közgazdasági költség-hason elemzés eredményének függvényében mérlegeli a támogatás versenytorzító hatását és hozhat jóváhagyó határozatot a társadalmi szinten valós szükségletet kielégítő, kívánatos fejlesztésekről.

A továbbiakban az egyik ilyen támogatási kategória, a helyi infrastruktúra fejlesztésének támogathatóságával kapcsolatos szabályokat és az alkalmazhatósággal szemben felmerülő kérdéseket veszi sorra a cikk.

2. Helyi infrastruktúra hatálya

Az általános csoportmentességi rendelet 56. cikke alapján nyújtható támogatás olyan helyi infrastruktúra építésére, fejlesztésére, amely helyi szinten járul hozzá a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez. A helyi infrastruktúra jelentőségét emeli ki az általános csoportmentességi rendelet (75) preambulumbekzdése,⁸ utalva egy 2010. évi Európai Tanácsi

⁷ Lásd pl. a Bizottság SA.37402 (2013/N) sz., Csepel Szabadkikötő Zrt. támogatása ügyében 2014. március 12-én, illetve az SA.38478 (2014/N) sz., Győr-Gönyű kikötő esetében 2014. október 1-jén hozott jóváhagyó határozatot. A határozatok elérhetők: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250036/250036_1534981_92_2.pdf és http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253617/253617_1593938_102_2.pdf

⁸ Az Európai Tanács 2010. június 17-i, az „Európa 2020” stratégiára vonatkozó következtetéseiben (EUCO 13/10 REV 1.) hangsúlyozottak szerint törekedni kell a növekedést gátló legfontosabb szűk keresztmetszetek kezelésére, ide értve a belső piac működésével és az infrastruktúrával kapcsolatos uniós szintű

következtetésre, melyben azt az EU 2020 stratégia megvalósításában a belső piac teljes körű működésének egyik előfeltételeként, egyben katalizátoraként aposztrofálják.

Az 56. cikk (2) bekezdése alapján helyi infrastruktúraként fő szabályként nem támogatható olyan infrastruktúra, amelyet a csoportmentességi rendelet más szakasza szabályoz⁹ (pl. kutatási infrastruktúra, innovációs klaszter, energiahatékony távfűtés és távhűtés, energetikai infrastruktúra, hulladék-újrafeldolgozás és -újrahasználat, széles sávú infrastruktúra, a kultúra és a kulturális örökség megőrzése, sportlétesítmények és multifunkcionális szabadidős létesítmények), illetve nem

problémákat. Az Európa 2020 integrált iránymutatás részét képező, a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló tanácsi ajánlásban (HL [2010] L 191., 2010. 07. 23. 28. o.) említettek szerint a belső piac teljes körű működésének biztosítása érdekében a helyi infrastruktúrák rendelkezésre állása fontos előfeltétele az üzleti és a fogyasztói környezet javításának, valamint az ipari bázis korszerűsítésének és fejlesztésének. Az ilyen infrastruktúrák, amelyeket nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon bocsátanak az érdekelt felek rendelkezésére, lehetővé teszik a magánberuházásoknak és a növekedésnek kedvező környezet megteremtését, így kedvezően járulnak hozzá a közös érdekű célkitűzésekhez és különösen az Európa 2020 stratégiában meghatározott prioritásokhoz és célkitűzésekhez (COM(2010) 2020, 2010.3.3.), ugyanakkor a torzulás kockázata korlátozott marad. A helyi infrastruktúrák tekintetében hozott számos tagállami intézkedés azért nem minősül állami támogatásnak, mert nem felel meg a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt valamennyi kritériumnak, például azért, mert a kedvezményezett nem folytat gazdasági tevékenységet, az intézkedés nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, vagy mert az intézkedés olyan, általános gazdasági érdekű szolgáltatásért nyújtott kompenzációnak minősül, amely az Altmark-ügyben hozott ítéletben (a C-280/00. sz., Altmark Trans GmbH és a Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht ügyben 2003. július 24-én hozott bírósági ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.]) foglalt minden kritériumnak megfelel. Amennyiben azonban a helyi infrastruktúrák finanszírozása a Szerződés 107. cikke (1) bekezdésének értelmében mégis állami támogatásnak minősül, és amennyiben a nyújtott támogatás kis összegű, az ilyen támogatást mentesíteni kell a bejelentési kötelezettség alól.

⁹ Kivételt képez a regionális támogatás (13–16. cikkek), ami azt jelenti, hogy a regionális támogatási térréptől függetlenül támogatható az infrastruktúrafejlesztés, amennyiben teljesíti a cikkben meghatározott feltételeket.

tartozhat ide repülőtérei, kikötői, illetve speciális célú infrastruktúra¹⁰ sem. De regionális támogatásra például alkalmazható, ami azt jelenti a gyakorlatban, hogy ha a regionális beruházási jogcím alatt a támogatás új létesítmény létrehozatalára, azaz infrastruktúra építésére irányul és megfelel az 56. cikk, illetve az általános csoportmentességi rendelet vonatkozó rendelkezéseinek, akkor a támogatás nyújtható helyi infrastruktúrára irányuló támogatásként. Ez különösen azokban a régiókban lehet előnyös, amelyek már lekerültek a regionális támogatási térképről (ld. Magyarországon a 2014–2020 közötti programozási időszakban Budapest és Pest megye nem támogatható területei) és regionális beruházási jogcím alatt nem nyújtható támogatás vagy amelyek nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségnek minősülnek [EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerinti területek, Magyarországon Pest megye kijelölt térségei], ill. az alacsony életszínvonalú, jelentős alulfoglalkoztatottsággal bíró régiókban (EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti területek¹¹) az intraregionális diszparitások, fejlettségi különbségek kezelésére lehet alkalmas és jelenthet egyfajta kompenzációt a regionális térkép szerint meghatározott maximális támogatási intenzitásokhoz képest alkalmazható magasabb támogatási intenzitások miatt. Pl. amennyiben egy önkormányzati tulajdonban lévő üzleti infrastruktúra-fejlesztés (legyen az ipari parkhoz, iparterülethez vagy inkubátorházhoz kapcsolódó fejlesztés) helyi szinten járul hozzá a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez és mindezt a megvalósíthatósági tanulmány egyértelműen feltárja, akkor lehet alkalmazni az 56. cikket.

¹⁰ Az általános csoportmentességi rendelet 2. cikkének 33. pontja szerint „az előzetesen azonosítható vállalkozás(ok) számára épített és az ő igényeikhez szabott infrastruktúra” tekinthető speciális célú infrastruktúrának.

¹¹ (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:
a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
[...]
c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

Helyi infrastruktúraként támogatható továbbá az általános csoportmentességi rendelet 55. cikke, azaz a sport- és multifunkcionális szabadidős létesítmények hatálya alól kizárt infrastruktúrák¹² is: amennyiben a szabadidős létesítmény, szálloda nem közvetlenül kapcsolódik a sportinfrastruktúrához, azaz pl. nem a versenyen vagy edzőtáborban résztvevő sportolók szállásolását szolgálja, illetve a turisták – akár sportolók is, akik nem résztvevői a versenynek vagy edzőtábornak és nem is azok kísérői – által nem elhanyagolható mértékben kerül igénybevételre, akkor az a létesítmény nem tekinthető tisztán sport- vagy rekreációs célokat szolgálónak, hanem sokkal inkább szállást nyújtó, illetve szabadidős szolgáltatásnak, ami az 55. cikk alapján nem, az 56. cikk alapján viszont támogatható, amennyiben megfelel a cikk és a rendelet vonatkozó rendelkezéseinek. Fontos hangsúlyozni, hogy az 56. cikk azokra a projektekre alkalmazható, ahol egyazon infrastruktúra esetében a támogatás összege maximum 10 millió euró vagy a fejlesztés összege maximum 20 millió euró. Amennyiben ezek a bejelentési értékhatárok meghaladásra kerül, a támogatást az Európai Bizottsággal kell engedélyeztetni.

3. Támogathatóság speciális szabályai

3.1. Tulajdonos szintjén felmerülő támogatás

Az 56. cikk kizárólag beruházási támogatás esetében alkalmazható, működési támogatás összegegyeztethetővé tételére nem. További feltétellel, hogy a beruházási támogatás kedvezményezettje az infrastruktúra tulajdonosa lehet. Így pl. kedvezményes ár alapú (bérleti/eladási) díjak nyújtására nem alkalmazható, mert a támogatásból származó előny

¹² Az általános csoportmentességi rendelet 55. cikkének (3) bekezdése szerint „a multifunkcionális szabadidős létesítmény többfunkciós jellegű, különösen kulturális és szabadidős szolgáltatásokat nyújtó szabadidős létesítmény, kivéve a szabadidőparkokat és a szállodai létesítményeket.”

A rendelet (75) preambulumbekkezdése szerint „[...] A multifunkcionális turisztikai létesítményekre – szabadidőparkok, szállodai létesítmények stb. – nyújtott támogatást azonban csak akkor lehet mentesíteni, ha a támogatás a támogatott területen folytatott olyan turisztikai tevékenységekre irányuló regionális támogatási program részét képezi, amely tevékenységek különösen kedvező hatással vannak a regionális fejlődésre.”

nem zárható ki nem tulajdonosi (lehet üzemeltető és/vagy infrastruktúra-rahaszoló) szinten egyrészt a piaci ár, másrészt az átláthatóság követelményének való meg nem felelés miatt. Ez igaz lehet abban az esetben is, ha a tulajdonos egyben az infrastruktúra üzemeltetője is.

3.2. Nyílt, átlátható és diszkriminációmentes hozzáférhetőség biztosítása

Az infrastruktúrához való hozzáférést az érdekelt felhasználók számára nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani. Az infrastruktúra használatáért vagy eladásáért a piaci árnak megfelelő árat kell felszámítani. Az infrastruktúra működtetésének koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell végezni, a vonatkozó közbeszerzési szabályok kellő figyelembevételével, de nem jelenti azt, hogy kötelező lenne a működtetés/üzemeltetés átadása.

3.3. Finanszírozási hiány módszere

A finanszírozási hiány számítási módja – azaz a bevétellel csökkenteni kell az elszámolható költségeket – és alapelve – előre kell tudni meghatározni – ugyanaz mind a strukturális, mind az állami támogatási szabályok vonatkozásában, vagyis a bevételekkel csökkentett elszámolható költség vehető figyelembe a támogatási összeg meghatározásakor, a bevételt és a visszakövetelési mechanizmust azonban másként kezelik a strukturális és állami támogatási szabályok.

3.3.1. Bevétel, működési eredmény és költség

Ami közös az állami támogatási és strukturális szabályokban az az, hogy előre meg kell tudni határozni a projektből származó bevételt, ám annak módjában és tartalmában különböznek: előbbi esetében működési eredményt kell figyelembe venni, utóbbi pedig a befejezést követően nettó bevétellel számol és tartalmában sokkal részletesebb. Az általános csoportmentességi rendelet szerint a működési eredményt a

tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek alapján elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni. A strukturális szabályok szerint bevétel¹³ lehet a föld vagy az épületek eladásából származó bevétel, illetve a működési költségmegtakarításokat is nettó bevételként¹⁴ kell kezelni, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi. Az általános csoportmentességi rendelet szerinti működési eredmény alatt azonban nem vehető figyelembe a föld vagy az épület eladásából származó bevétel, a működési költségmegtakarításokról, valamint a beruházás hasznos élettartama után fennmaradt infrastruktúra maradványértékéről pedig nem rendelkezik, hogy figyelembe kell-e venni bevételként. Ha az üzemeltető harmadik fél az állami támogatási szabályok szerint nem minősül kedvezményezettnek (mert például a kiválasztására nyílt, átlátható, diszkriminációmentes eljárásban került sor), akkor a működési eredményét nem kell figyelembe venni a finanszírozási hiány számításakor, azaz nem kell levonni.

Ha nem zárható ki, hogy az üzemeltető ne minősülne kedvezményezettnek, akkor az infrastruktúra működési költségeinek csökkentését kell eredményeznie a működési eredménynek. Az értékcsökkenési és finanszírozási költségek beletartozhatnak a működési költségek közé, ha

¹³ A strukturális szabályok szempontjából lényeges változás, hogy míg a 1083/2006/EK rendelet a jövedelemtermelő projektekről rendelkezett, a 1303/2013/EU egyértelműen meghatározza, hogy a művelet befejezését követően nettó bevételt kell termelnie, azaz annak ellenére, hogy jövedelmet generál, nem lehet veszteséges. Az állami támogatási szabályokhoz képest a bevételek meghatározásában azonban nagyobb mozgásteret adnak, amennyiben objektíve nem lehetséges előre meghatározni a bevételt.

¹⁴ A 1303/2013/EU rendelet 61. cikke (1) bekezdése szerint nettó bevétel „a művelet keretében kínált árukért vagy szolgáltatásokért közvetlenül a felhasználók által fizetett pénzeszköz-beáramlást jelenti, például az infrastruktúra használatáért közvetlenül a felhasználókat terhelő díjakat, a föld vagy az épületek eladásából vagy bérbeadásából származó bevételeket vagy a szolgáltatásokért kapott ellentételezést a működési költségek és az adott időszakban a rövid élettartamú felszerelések cseréjére fordított költségek levonásával. A művelet következtében megvalósuló működési költségmegtakarításokat úgy kell kezelni, mint a nettó bevételeket, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi.” A diszkontált bevétel a csoportmentességi rendelet 2. cikkének 39. pontjában meghatározott „működési eredményt” jelenti.

azokat nem fedezték beruházási támogatásból. Ellenkező esetben nem vehetők figyelembe a működési eredmény számítása során, különben kétszer kerül elszámolásra: egyszer a beruházási költség, másodszor a működési költség meghatározásakor. Kizárólag az állami támogatási szabályok szerinti kedvezményezett által finanszírozott beruházásnak vagy annak egy részének az amortizációs költségei számolhatók el.

3.3.2. Visszakövetelési mechanizmus

A visszakövetelési mechanizmus lényege, hogy az előzetesen megállapított bevételek előzetes levonása helyett lehetőséget nyújtson az infrastruktúrából származó bevételek későbbi levonására. Mind az általános csoportmentességi, mind a strukturális rendelet szerint azonban megalapozott előrejelzések alapján meg kell tudni határozni a bevételeket, amiket a kedvezményezettnek, az infrastruktúra tulajdonosának vissza kell téríteni. Fontos hangsúlyozni, hogy a visszakövetelési mechanizmust sem az általános csoportmentességi rendelet, sem a strukturális szabályok nem definiálják, utóbbi esetében szigorodott a szabályozás az előzetesen nem levonható bevételek elszámolhatóságával kapcsolatban,¹⁵ azonban lehetővé teszi és kezeli azt a helyzetet, amennyiben előre mégsem lehet objektíve meghatározni a bevételeket, akkor a projekt befejezését követő három éven belül kerüljön levonásra.¹⁶ Arról azonban egyik sem rendelkezik, mi a garancia arra, hogy a támogatást nyújtó érvényesíttetni tudja a visszakövetelést és hogyan kezelhető az, ha a tényértékek eltérnek a tervértékektől.

¹⁵ Vö. 1083/2006/EK rendelet 55. cikkének (3) bekezdése vs. 1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (6) bekezdése.

¹⁶ A 1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (6) bekezdése szerint „amennyiben objektíve nem lehetséges a (3) vagy az (5) bekezdésben megállapított módszerek egyike alapján sem előre meghatározni a bevételt, a művellet befejezése utáni hároméves időszakon belül, vagy a dokumentumoknak az alapspecifikus szabályokban rögzített, a programok lezárásakor történő benyújtásának határidejéig – amelyik korábban következik be – megtermelt nettó bevételt le kell vonni a Bizottságnak bejelentett kiadásokból.”

3.3.3. Példa finanszírozási hiány módszerrel számolt infrastruktúrafejlesztés támogatásának meghatározására

Adott egy helyi infrastruktúrára irányuló, két év alatt megvalósítani tervezett 100 egységköltségű (t_0 időpontban 70 és t_1 időpontban 30) beruházás, 30 év hasznos élettartammal. Feltételezzük, hogy a beruházás költsége megegyezik az elszámolható költséggel, azaz nem tartalmaz nem elszámolható költségeket. A Bizottság álláspontja szerint az alkalmazott kamatláb mértékének megállapításához a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló közleményt¹⁷ kell alapul venni, ami Magyarország esetében 2015. január 1-jén 3,21%. Az persze más kérdés, hogy egy nagyon hosszú távú beruházás használdozati költségének kifejezésére mennyiben alkalmas.

1. táblázat. Helyi infrastruktúrára irányuló fiktív beruházás pénzügyi megtérülése
(Forrás: saját számítás)

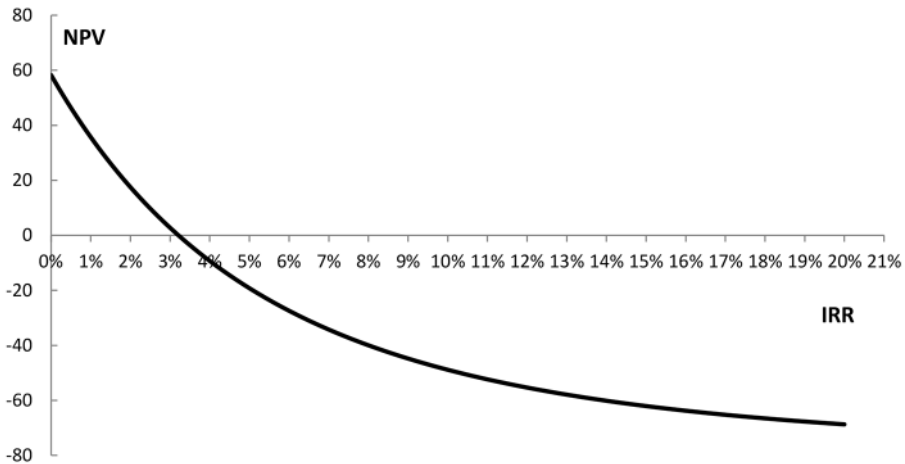
	NPV	Σ	2014	2015	2016	...2020	...2030	...2040	...2043
1 Beruházási összköltség	99,07	100,00	70,00	30,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2 Karbantartási és működési költség	2,90	5,33	0,00	0,00	0,04	0,03	0,26	0,30	0,31
3 Pótlási költség	0,08	0,16	0,00	0,00	0,00	-0,27	-0,27	-0,27	0,08
4 Összköltség (1+2+3)	102,04	105,49	70,00	30,00	0,04	-0,24	-0,01	0,03	0,39
5 Pénzügyi bevételek	3,35	5,71	0,00	0,00	0,10	0,12	0,22	0,28	0,28
6 Maradványérték	2,80	7,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,01
7 Nettó pénzáram (5+6-4)	-95,89	-92,77	-30,00	-70,00	0,06	0,37	0,23	0,25	6,90
8 FNPV (C)	-95,89								
9 FRR (C)	-8,93%								

A beruházás hasznos élettartama alatt felmerült költségeket és bevételeket kell figyelembe venni a finanszírozási hiány megállapításához. Példánkban a beruházás nettó jelenértéke és megtérülési rátája is negatív, támogatás nélkül nem valósulna meg a projekt. Azon projektek esetében, melyekre költség-haszon elemzést kell elvégezni, vizsgálni kell még a beruházási költség nélkül a projektből származó bevételek (pénzügyi bevételek és az infrastruktúra maradványértéke) és a nemzeti hozzájárulás különbségére vetített megtérülést is. Abban az esetben ugyanis, ha az így számított nettó pénzáram jelenértéke, illetve a belső megtérülési ráta meghaladja a tőke költségét (jelen esetben a

¹⁷ 2008/C 14/02. Elérhető: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:014:0006:0009:HU:PDF>

használdozati költséget), abból előny származhat a kedvezményezett szintjén annak ellenére, hogy a teljes beruházásra számolt költség-hason elemzés szerint támogatás nélkül nem térülne meg a beruházás. Ha a belső megtérülési ráta megegyezik a tőke használdozati költségével, akkor a beruházás jelenértéke 0, ahol az x tengelyt metszi a függvény, a beruházás megvalósítható, ettől magasabb megtérülési ráta-k esetében a beruházás nem térül meg (ld. 1. ábra). Az általános csoportmentességi rendelet nem rendelkezik arról, hogy a finanszírozási hiányszámításnál ezt külön kellene vizsgálni.

1. ábra. Beruházás nettó jelenértékei és belső megtérülési rátái közötti kapcsolat
(Forrás: saját számítás)



Példánkban a projektből származó pénzügyi bevételek meghaladják a működési, karbantartási és pótlási költségeket, tehát ennyivel kell csökkenteni a beruházási költségeket, állami támogatási szempontból azonban a szélsőérték lehet 0 (azaz a projektből származó bevételek = projektköltségek), ami azt jelenti, hogy a beruházás akár 100%-ban is finanszírozható. Más kérdés, hogy pénzügyi szempontból ekkor, ill. ha a működési, karbantartási és pótlási költségek meghaladják a beruházáshoz kapcsolódó bevételeket, a projekt fenntarthatatlan és megkérdőjelezhető, hogy valóban indokolt-e.

2. táblázat: ESB-alapokból való hozzájárulás kalkulációja
(Forrás: saját számítás)

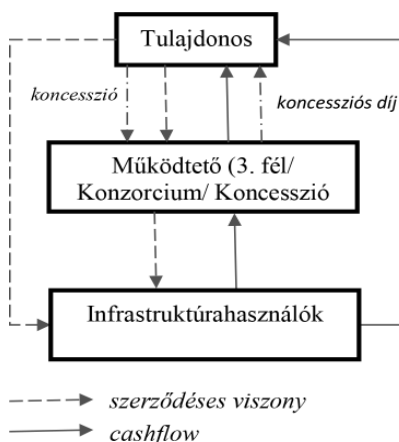
1	Diszkontált beruházási költség (DIC)	99,07
2	Diszkontált bevételek (a)	3,35
3	Diszkontált működési és karbantartási költség (b)	2,90
4	Diszkontált pótlási költség (c)	0,08
5	Diszkontált maradványérték (d)	2,80
6	Diszkontált nettó bevétel (DNR = a-b-c+d)	3,17
7	Elszámolható kiadás (Max EE = DIC-DNR)	95,89
8	Finanszírozási hiány ráta (R = MaxEE/DIC)	97%
9	Elszámolható költség (EC)	100,00
10	Döntési összeg (DA = EC*R)	95,89
11	Maximum társfinanszírozási ráta a prioritás tengelyen belül (Max CRpa)	85%
12	Hozzájárulás mértéke az ESB alapokból (= DA*max CRpa)	81,51
13	Kedvezményezett hozzájárulása	4,11
14	Nemzeti hozzájárulás	14,38
15	Teljes nemzeti hozzájárulás (= EC-EU támogatás)	18,49

A finanszírozási hiány összege a diszkontált bevételekkel csökkentett beruházási költség, a finanszírozási hiány ráta pedig ennek és a diszkontált beruházási költségnek a hányadosa. Az infrastruktúrához köthető valamennyi, a beruházás hasznos élettartama alatt felmerülő bevételt kell figyelembe venni, a beruházás hasznos élettartamának lejáratá időpontjában a maradványértéket is, a működésből származó költségmegtakarítás nettó bevétel pedig akkor vehető figyelembe, ha annak megfelelő mértékben csökkentjük a támogatás mértékét. A földterület, infrastruktúra eladása nem minősül működési bevételnek. Példánkban feltételezzük, hogy a strukturális szabályok szerinti pénzügyi bevételek megegyeznek az állami támogatási szabályok szerinti működési bevétellel, a társfinanszírozási ráta maximalizált (85%); az 56. cikk azonban lehetővé teszi, hogy ha a diszkontált bevétel 0 vagy negatív, azaz kvázi veszteségtermelő a projekt, akkor a diszkontált beruházási költség egyenlő az elszámolható kiadással, azaz a teljes beruházási összeg támogatható, a támogatási intenzitás pedig elérheti a 100%-ot. Az ESB-alapokról rendelkező 1303/2013/EU rendelet 61. cikkével és a jövedelemtermelő projektekre vonatkozó útmutatóval ellentétben a csoportmentességi rendelet 56. cikke lényegesen egyszerűbben és rugalmasabban kezeli a finanszírozási hiány jövedelemtermelő beruházásokra való alkalmazását.

3.3.4. Ésszerű nyereség kérdése

Az általános csoportmentességi rendeletnek a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra vonatkozó cikke (53.) teszi lehetővé, hogy az üzemeltető szintjén, ha ezt harmadik fél látja el, ésszerű nyereséget érjen el. Az 56. cikk ugyan nem rendelkezik erről, de a Bizottság informális álláspontja szerint lehet ésszerű nyereséget biztosítani. Mindazonáltal a Bizottság 2014. március 27-én az SA.36346 sz. ipari és kereskedelmi célú területfejlesztési támogatási program ügyében hozott határozatában (a továbbiakban: GRW határozat) megállapította, hogy abban az esetben, ha a projekt végrehajtásáért felelős nem a tulajdonos, a beruházást harmadik fél valósítja meg – akár konzorcium keretében is –, az infrastruktúra használatát és eladási jogát biztosító szerződést kell kötni a tulajdonossal, az ingatlanfejlesztő nem realizálhat nyereséget – amennyiben igen, azt a tulajdonosnak/projekt végrehajtónak 100%-ban át kell adni, különben nem zárható ki az előny és állami támogatásnak minősülhet –, a kiválasztási eljárás során megállapított piaci ár illeti meg.

Az ésszerű nyereség meghatározására egységes módszertan ugyan nincs, de a számítás alapjául az iparági jövedelmezőségi szintet, az adott ágazatra jellemző megtérülési rátákat kell venni az iparági jellemzők, piaci kockázat vagy koncesszió esetén szerződéses kockázat figyelembevételével. A belső megtérülési ráta helyett/mellett a befektetett tőke átlagos megtérülésén (ROCE), az árbevétel arányos tőkemegtérülésen alapuló módszerek is alkalmazhatók. Ha az üzemeltető az iparágon belül hasonló infrastruktúrát üzemeltet, elképzelhető az is, hogy azokban a projektekből alkalmazott normál megtérülési ráták alapján kerüljön meghatározásra. Az iparági benchmark – vagy ennek hiányában a vállalkozás hasonló típusú projektek megtérülési rátái – alapján a projektre számított ésszerű nyereség mértéke mindazonáltal felülről korlátos.



2. ábra: Projektben résztvevők közti lehetséges szerződéses viszonyok és pénzáramok
(Forrás: saját szerkesztés)

4. Helyi infrastruktúrára irányuló beruházás gyakorlati alkalmazhatósága

Abban az esetben, ha a tervezett infrastruktúra nem kerül későbbi gazdasági hasznosításra, nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat, így az 56. cikk előírásait sem. Nem minősülnek gazdasági tevékenységnek az alábbi infrastruktúrák építése, fejlesztése, feltéve hogy az infrastruktúrához való hozzáférés diszkriminációmentes:

- közút,
- kerékpárút,
- járda, gyalogos utak,
- ingyenes parkoló építése.

A Bizottság a GRW határozatban megállapította, hogy közművesítés esetében, mint pl. szennyvíz-bekötés/elvezetés, vízszolgáltatás, villamosenergia-elosztó hálózat (beleértve a transzformátor-állomásokat), gázelosztó-hálózat, közvilágítás, csővezetékes hálózat (beleértve a telekommunikációs hálózatot is) építésének támogatása összeegyeztethető a belső piaccal, így nem minősül állami támogatásnak a föld revitalizációjához kapcsolódó munkák elvégzése (a hálózaté azonban nem), mivel az levezethető az állam közhatalom-gyakorló funkciójából. A földterület revitalizációja (káros anyagok eltávolítása) által a terület ipari tevékenységre való alkalmassá tétele azonban nem közhatalmi funkció. A határozatban a Bizottság leszögezi, hogy ezt eseti alapon kell megvizsgálni a terület elhelyezkedésétől és a szennyező fizet elvétől függően, ha nem azonosítható a szennyező, vagy

kénytelen a költségeket viselni. Közhatalmat köztestületek, ill. -intézmények konzorcium formájában is gyakorolhatnak, PPP konstrukció keretében azonban nem. Ez nem jelenti azt, hogy gazdasági társaságok nem vehetnek részt konzorcium keretében kivitelezett fejlesztésben, de önkéntes és kisebbségi alapon kell, hogy működjön azzal a céllal, hogy az ipari parkokban a vállalkozások betelepüléséhez (vonzó telepítési tényezők) és üzletfejlesztéséhez a területtervezés és alpinfrastruktúra fejlesztéséhez köthető közhatalom gyakorlása révén a szükséges feltételek megteremtésének elősegítése mellett gazdasági tevékenységként az ipari parkba betelepült vállalkozások kiszolgálása is cél legyen. Földterület-értékesítés esetében a GRW határozatnak megfelelően kell betartani a földterület- és épületértékesítésről szóló közleményt¹⁸. A programban a kedvezményezett (az infrastruktúrafejlesztést végrehajtó) kötelezettséget vállal arra, hogy a fejlesztéssel érintett földterület eladásából származó előny átruházásra kerül a támogatást nyújtóknak, azaz az államnak.

A GRW-ügyben a Bizottság az ügy alábbi sajátosságaiból kifolyólag állapította meg, hogy a támogatás nem minősül állami támogatásnak és nem tartozik a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése alá:

- szövetségiiről települési szintre áramló pénzügyi transzferek államon belüli transzfernek minősülnek, technikai kérdés, az összeg feletti diszponálás ettől nem lesz delegáltnak tekinthető;
- az állam közhatalom-gyakorló funkciójából eredeztethető tevékenységek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek;
- ha az infrastruktúrafejlesztő nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kerül kiválasztásra, valamint állami támogatási szempontból nem minősül kedvezményezettnek;
- visszakövetelési mechanizmus: a konzorciumban szereplő, projekt végrehajtásáért felelős nem köztestületek, illetve -intézmények a felfejlesztett földterület értékesítéséből származó előnyt, azaz profitot kötelesek átadni az államnak.

Amennyiben az előny nem 100%-ban kerül átadásra, a pénzügyi transzfer nem államon belüli transzfer, az üzemeltető nem nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kerül kiválasztásra, felmerül-

¹⁸ A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről (97/C 209/03). Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710(01)&from=HU)

het az állami támogatás gyanúja, de ettől függetlenül összeegyeztethető lehet, ha teljesíti a csoportmentességi rendelet rendelkezéseit.

Helyi infrastruktúrára irányuló beruházás alatt támogatható (a teljesség igénye nélkül és feltéve hogy teljesülnek a csoportmentességi rendelet rendelkezései):

- ipari parkok, inkubátorházak, feltéve, hogy az infrastruktúrához való hozzáférés mindenki számára biztosított, ill. nem dedikált az infrastruktúrafejlesztés;
- épületrehabilitáció, ill. -felújítás, ha a támogatás tulajdonosi formától függetlenül a tulajdonos szintjén merül fel;
- bérház,- ill. -lakásépítés;
- elektromos meghajtású autó, illetve biometán töltőállomás (pl. autópályán);
- P+R parkolók.

5. Összegzés

A helyi infrastruktúra – új, csoportmentesített támogatási kategória lévén – kiaknázatlan terület, éppen ezért – a behatárolt infrastruktúra-típusok támogathatósága ellenére is – rengeteg lehetőség rejlik benne, mivel akár 100%-os támogatási intenzitást is jelenthet. Mindazonáltal gazdasági tevékenység végzésében érdekelt, tulajdonosi háttértől függetlenül (állami vagy magánvállalkozás) for-profit orientált entitás esetében kérdéses, hogy a csoportmentességi rendelet feltételei és az 56. cikk rendelkezései maradéktalanul teljesülni fognak tudni-e.

SPORT- ÉS SZABADIDŐ LÉTESÍTMÉNYEK TÁMOGATÁSA

HARGITA Eszter*

Tárgyszavak: sportlétesítmény, multifunkcionális szabadidős létesítmény, beruházási támogatás, működési támogatás

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 sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásokra vonatkozóan mutatja be az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) várható gyakorlatát.

A szabályok részletes ismertetése előtt megemlítenéd, hogy a csoportmentességi rendelet (74) preambulumbekzdése szerint a sport terén hozott tagállami intézkedések egy része nem minősül állami támogatásnak, amennyiben a kedvezményezett nem végez gazdasági tevékenységet, vagy a támogatás nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Különösen ez a helyzet a tisztán helyi jellegű vagy az amatőr sport terén hozott támogatási intézkedések esetében. Ezen intézkedéseknél az állami támogatási szabályokat természetesen nem kell alkalmazni.

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

¹ HL [2014] L 187., 2014. 06. 26., 1.o.

Az általános csoportmentesítő rendelet 55. cikke alapján akkor mentesíthető a támogatás, ha megfelel a csoportmentességi rendelet általános rendelkezéseinek; azaz átlátható támogatás (5. cikk), a támogatásnak van ösztönző hatása (6. cikk), érvényesülnek a támogatáshalmazódási szabályok (8. cikk), teljesülnek az ellenőrzési célú közvételteli és információszolgáltatási (9. cikk), jelentéstételi (11. cikk) és nyilvántartási (12. cikk) kötelezettségek. További feltétel, hogy a támogatás támogatástartalmának a 4. cikkben meghatározott értékhatár alatt kell maradnia, ami sportlétesítményekre és multifunkcionális létesítményekre nyújtott beruházási támogatás esetében projektenként 15 millió euró támogatás, vagy 50 millió eurót meghaladó összköltség; sportlétesítményekre nyújtott működési támogatás esetében: létesítményenként évente 2 millió euró. Multifunkcionális létesítményekre a csoportmentességi rendelet 55. cikke alapján működési támogatás nem adható.

A beruházási támogatásra vonatkozó kettős korlát (15 millió euró támogatás vagy 50 millió euró összköltség) kapcsán kiemelendő, hogy egy projekt és a hozzá megajánlott állami támogatás nem mentesül a bejelentési kötelezettség alól, ha bármely említett két küszöbérték egyikét meghaladja. Ezért például, ha a projekt teljes költsége 40 millió euró (azaz nem éri el az 50 millió eurós összköltség küszöböt) és ehhez társul 20 millió euró beruházási támogatás (bruttó támogatási egyenérték = 20 millió euró), ami a 15 millió eurós támogatási küszöb fölött van, akkor a támogatás nem mentesíthető a csoportmentességi rendelet alapján, hanem egyedileg kell bejelentést tenni a Bizottság felé. Bejelentés esetén a Bizottság a támogatást a 108. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján hagyhatja jóvá közvetlenül².

² Lásd pl. Állami támogatás SA.37373 (2013/N) – Hollandia – A Thialf jégcsarnok felújítása Heerenveenben – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250448/250448_1502751_94_2.pdf; SA.35135 (2012/N) – Németország – multifunkcionális sportaréna felújítása – Erfurt http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245994/245994_1426005_90_2.pdf; SA.35440 (2012/N) – Németország – multifunkcionális sportaréna – Jena – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245993/245993_1426021_127_2.pdf; SA.33618 (2012/C) – Svédország – Új, multifunkcionális aréna építése – Uppsala – http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244148/244148_1453714_110_2.pdf; SA.31722 (2011/N) számú állami támogatás – Magyarország – A magyar sportágazat támogatása adókedvezményt tartalmazó támogatási program révén –

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 165. cikke elismeri az európai sport támogatásának fontosságát, tekintettel a sport sajátos természetére, az önkéntes részvételen alapuló szerkezeti sajátosságaira, valamint a társadalomban és a nevelésben betöltött szerepére. Ugyanakkor a csoportmentességi rendeletnek nem célja egyes hivatásos klubok támogatása, ezért a rendelet nem mentesíti azokat a sportlétesítményeket, amelyek kizárólag adott hivatásos sportcélú használó igényeinek kielégítésére. A csoportmentesség alapján támogatott sportlétesítményt meg kell nyitni más sportcélú hivatásos vagy amatőr használók előtt is, a létesítmény időbeli kapacitásának éves szinten legalább 20%-ig.

Az 55. cikk alapján multifunkcionális szabadidős létesítmény többfunkciós jellegű, különösen kulturális és szabadidős szolgáltatásokat nyújtó szabadidős létesítmény, ide nem értve a szabadidőparkokat és a szállodai létesítményeket. A csoportmentességi rendelet nem tartalmaz definíciót arra, hogy mi minősül multifunkcionális szabadidős létesítménynek. Ugyanakkor azok tartoznak ide, amelyek

- a) sporttevékenységre koncentrálnak (pl. labdarúgás, kerékpár, fitness) és
- b) más tevékenységnek, különösen szabadidő vagy kulturális célú, is helyet adnak (pl. koncertek, kiállítások).

A gyógyfürdők például képezheti multifunkcionális szabadidő-létesítmények részét, ha olyan létesítményhez kapcsolódnak, amelyek sporttevékenységet céloznak (lásd. SA. 33045 – Kristall Bader³).

Multifunkcionális turisztikai létesítményekre – szabadidőparkok, szállodai létesítmények stb. – ugyanis támogatást csak a csoportmentességi rendelet 14. cikke (regionális beruházási támogatás) alapján lehet adni. Szabadidőparknak minősülnek – többek között – az aquaparkok (ahol van csúszda, vízi játszótér, egyéb élményelemek), amelyek az 55. cikk alapján nem támogathatók. Ugyanakkor a szabadidő parkok támogatásánál is vizsgálni kell a kereskedelem érintettségét, és ha az nem

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240466/240466_1271186_77_2.pdf

³ http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_33045

áll fenn, akkor a fejlesztés szabadon támogatható (lásd. SA. 37963 – Glenmore Ledge⁴).

Ugyanakkor, ha egy sportközpontban szálláslehetőség kialakításra is sor kerül, amelyet csak a sportolók és kísérőik használnak, az támogatható az 55. cikk alapján. Amennyiben azonban ezt a szállást olyan turisták is használhatják, akik nem a versenyen vagy edzésen részt vevő sportolók vagy azok kísérői, a beruházás nem lesz támogatható az 55. cikk alapján. A turisztikai célokat (is) szolgáló szállással kapcsolatos beruházás a csoportmentességi rendelet 14. (regionális beruházási támogatás) cikke vagy 56. cikke (helyi infrastruktúra) alapján támogatható.

A csoportmentességi rendelet alapján támogatott sport- és multifunkcionális létesítmények esetében biztosítani kell az ahhoz való szabad és megkülönböztetésmentes hozzáférést. A létesítmény megépítésének, korszerűsítésének és/vagy működtetésének koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell végezni, a vonatkozó közbeszerzési szabályok alkalmazásával. Természetesen nem kötelező a működtetés koncesszióba adása, a tulajdonos azt maga is végezheti.

Amennyiben a sportlétesítményt hivatásos sportegyesületek használják, a létesítmény ezen egyesületek általi használatáért felszámított díjaknak az átláthatóság és a felhasználókkal való egyenlő bánásmód érdekében nyilvánosan hozzáférhetőnek kell lenniük.

Szintén fontos feltétel a túlkompenzáció elkerülése. A beruházási költségeket legalább 30 %-ban finanszírozó vállalkozások kedvezőbb feltételek mellett kedvezményes hozzáférési lehetőséget kaphatnak, feltéve, hogy e feltételeket nyilvánossá teszik.

Beruházási támogatás a sportlétesítmények és a multifunkcionális szabadidős létesítmények létrehozására vagy korszerűsítésére is adható. Az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek.

Működési támogatás csak sportlétesítmények esetében nyújtható. Működési költségeknek minősülnek többek között a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az admi-

⁴ http://ec.europa.eu/competition/ejojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_37963

nisztrációs költségek stb. Amennyiben az adott létesítmény beruházási támogatásban is részesült, a kettős támogatás elkerülése érdekében, az értékcsökkenési és a finanszírozási költségek nem számolhatók el működési költségként. Olyan szervezetnek is lehetséges működési támogatást adni az 55. cikk alapján, amely lízingeli az infrastruktúrát, mivel a bérleti díj is elszámolható működési költségként. A működési támogatás megengedett összege maximum 2 millió euró/év. Amennyiben az infrastruktúra bérleti időszaka rövidebb egy évnél, a támogatás maximumát ehhez kell arányosítani.

Működési támogatás nyújtása esetében is meg kell felelni a csoportmentességi rendelet 6. cikke szerinti ösztönző hatás követelménynek, mely szerint a kedvezményezettnek a projekttel vagy tevékenységgel kapcsolatos munka megkezdését megelőzően írásbeli támogatási kérelmet kell benyújtani. Ez azt jelenti, hogy csak azok a működési költségek számolhatók el, amelyek a támogatási kérelem benyújtása után merültek fel.

A maximális támogatás beruházási támogatás esetében az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbsége (finanszírozási hiány). A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni.

Sportlétesítmények esetében a működési támogatás összege nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget (finanszírozási hiány). Ezt is megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani. Egyszerűsítést jelent, hogy az egy millió eurót nem meghaladó támogatások esetében a maximális támogatási összeg a finanszírozási hiány számítás alternatívájaként az elszámolható költségek 80 %-ában is megállapítható.

A REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ TOVÁBBI ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK

HARGITA Eszter*

Tárgyszavak: beruházási támogatás, áttelepülés, támogatás, regionális támogatási térkép, induló beruházás, támogatási intenzitás, egyetlen beruházási projekt, kizárt ágazatok, támogatáshalmazódás, mezőgazdasági csoportmentességi rendelet

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 csoportmentességi rendeletben szabályozott regionális beruházási támogatásokkal (13–14. cikk) kapcsolatosan mutatja be az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) várható gyakorlatát újabb gyakran felmerülő kérdéssel kapcsolatban. A cikk az Állami Támogatások Joga 2014/2. számában megjelent cikk folytatása,² ezért nem ismétli meg az abban ismertett szabályokat.

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

¹ HL [2014] L 187., 2014. 06. 26., 1. o.

² HARGITA Eszter: Az általános csoportmentességi rendelet regionális beruházási támogatására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő egyes értelmezési kérdései. *Állami Támogatások Joga*, 22., 2015/2. 3–16.

1. 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.

A fenti rendelkezés egyes fogalmi elemei további értelmezést igényelnek:

- *A kedvezményezett milyen szinten kell vizsgálni?*
Csoportszinten, nem pedig a jogi személy szintjén.
- *Mi a referencia az azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetésénél?*
E feltétel teljesülését az adott létesítmény szintjén kell megvizsgálni, nem a tagállam vagy a régió szintjén. Ha egy vállalat Lengyelország déli részén Katowiceből Krakkóba helyezi át termelését, és közben Magyarországon tervezett beruházásához támogatást kér, és a lengyel és magyarországi tevékenységek 4 jegyű NACE kódja megegyezik, akkor az áttelepülés-gyanú szabályait (pl. bizottsági bejelentés, alternatív telephely költségigényének ismertetése) alkalmazni kell.
- *Mi a földrajzi hatálya a rendelkezésnek?*
Az áttelepülést csak tagállamok (EGT szinten) közötti viszonylatban kell vizsgálni, tagállamon belül nem. Visszatérve az előző példához, egy gyár Katowiceből Krakkóba való telepítéséhez kérhet a cég támogatást, és nem kell az áttelepülésre vonatkozó szigorúbb szabályokat alkalmazni.
- *Mi minősül tevékenység megszüntetésének?*
Nemcsak a teljes, hanem a részleges – jelentős számú munkahely megszüntetésével járó – bezárás is teljesíti ezt a feltételt. Amennyiben legalább 100 munkahely szűnik meg, vagy az érintett létesítmény álláshelyeinek fele megszűnik, ha az kevesebb, mint 200 embert foglalkoztat, az jelentős számú munkahely megszüntetésnek minősül.

- *Milyen időszakon keresztül kell figyelni az azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetését más EGT-tagállamban?*

A támogatási kérelem benyújtásakor a potenciális kedvezményezett arról nyilatkozik, hogy van-e tudomása arról, hogy a kérelem benyújtását megelőző két éven belül, illetve a beruházás befejezését követő második év végéig (teljes időszakon keresztül) a cégcsoport megvalósított-e, illetve tervez-e tevékenység-megszüntetések. Így a kérelem benyújtásának és a beruházás befejezésének éve gyakorlatilag hozzáadódik a kétszer két éves időszakhoz.

2. Kizárt ágazatok – szállítási ágazat

Regionális beruházási támogatás nem nyújtható a szállítási ágazatban. A szállítási ágazat definícióját a 2. cikk (45) pontja³ tartalmazza. Ugyanakkor lehet regionális beruházási támogatást nyújtani szállítási eszközök vásárláshoz olyan vállalkozásoknak, melyek nem tevékenykednek a kizárt ágazatokban (pl. saját magának végzett szállítási tevékenységhez szükséges járműre).⁴ Ebben az esetben azonban biztosítani kell, hogy a beruházás befejezése után a szóban forgó eszköz a támogatott területen (régióban) maradjon nagyvállalat esetében 5 évig, KKV-k esetében 3 évig.

A raktározási tevékenységhez (NACE 52.1) elvileg adható regionális beruházási támogatás. Azonban fontos kiemelni, hogy a raktározási tevékenység támogatása címszóval nem kerülhet ki a szállítási infrastruktúra támogatásának tilalma. *Szállítási infrastruktúrának minősül,*

³ „Szállítási ágazat”: ellenszolgáltatás fejében végzett légi, tengeri, közúti, vagy vasúti és belvízi úton történő személyszállítás vagy áruszállítási szolgáltatás; konkrétan „szállítási ágazat”: a NACE Rev. 2 szerinti alábbi tevékenységek:

- a) NACE 49: Szárazföldi, csővezetékes szállítás, kivéve: NACE 49.32 Taxis személyszállítás, 49.42 Költöztetés, 49.5 Csővezetékes szállítás;
- b) NACE 50: Vízi szállítás;
- c) NACE 51: Légi szállítás, kivéve: NACE 51.22 Űrszállítás.

⁴ Az Európai Bíróság a C-351/98. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2002:530) 48–49. pontjaiban kimondta, hogy a saját maguk számára fuvarozást végző vállalkozások nem tekinthetők a szállítási ágazatba tartozó vállalkozásnak.

és ezért regionális beruházási támogatásban nem részesíthető az olyan infrastruktúra, amely a szállítási tevékenység ellátáshoz szükséges vagy ahhoz használják. Például egy átrakodó terminál építése, felújítása és a terminálhoz tartozó eszközök (pl. daruk, konténerek, nyergesvontatók) a Bizottság értelmezése szerint a szállítási infrastruktúra részét képezik.

Az energiatermelés (villamos energia-, gáz-, gőzellátás és légkondicionálás) szintén a regionális beruházási támogatásból kizárt ágazatok közé tartozik. Szemben viszont a szállítási ágazatra vonatkozó megközelítéssel, az energetikai ágazatra vonatkozó korlátozás esetében nem a kedvezményezett elsődleges tevékenysége mérvadó annak eldöntésében, hogy a kizárás alkalmazandó vagy sem, hanem a beruházás célja. Ezen a jogcímen azok a (rész-) projektek sem támogathatók, amelyek energiatermeléssel kapcsolatosak. Például nem támogatható a regionális beruházási jogcím alatt, ha egy cég saját energiaellátásának biztosítására kiserőművet épít, vagy napelemeket telepít *még akkor sem, ha ezt az energiát harmadik fél részére nem adja el*, tehát a piacon ezzel a termékkel nem jelenik meg. Amennyiben egy kiserőmű-építés különálló beruházásnak minősül, vizsgálható, hogy a csoportmentességi rendelet 7. szakasza (környezetvédelmi támogatás) alapján támogatható-e. A fentiek alapján regionális támogatás és környezetvédelmi támogatás ugyanazon elszámolható költségre nem adható, halmozódásuk fogalmilag kizárt.

A regionális beruházási támogatásból kizárásra kerültek egyes acélipari termékek is. Azok az acélipari termékek, amelyek nem tartoznak a csoportmentességi rendelet 2. cikk (43) pontjában meghatározott acélipari fogalom⁵ alá, támogathatók. E tekintetben azonban megemlí-

⁵ a) nyersvas és ferroötvözet:
acélgyártáshoz és öntéshez használt nyersvas, más nyersvas, tükörvas és szénnel vegyített ferromangán, ide nem értve az egyéb ferroötvözeteket;
b) vasból, közönséges acélból vagy különleges acélból készült nyers- és félkész termékek:
tuskóöntéssel vagy más öntési eljárással feldolgozott folyékony acél, többek között félkész termékek – négyzetes bugák, blokkbugák és lemezbugák, blokkbugák, bugák és laposbugák; hengerhuzalok, széles melegen hengerelt termékek, kivéve a kis és közepes öntődékben előállított acélöntvényt;
c) vasból, közönséges acélból vagy különleges acélból melegen előállított késztermékek:
80 mm-es vagy ezt meghaladó átmérőjű sínek, sinaljzatok, csatlakozó- és alátételemezések, gerendák, nehéz idomvasak és rudak, 80 mm-nél kisebb

tendő, hogy amennyiben a támogatást kérő vállalkozás *állítja elő* a 2. cikk (43) pontjában nem szereplő acéltermék gyártásához az öntvényt (ingot), biztosítani kell, hogy a kapott támogatásból az öntvénygyártás ne részesüljön. Ez azt igényli, hogy a kedvezményezett egyrészt a támogatásban részesülő beruházás költségeit a tilalom alá tartozó tevékenység költségeitől, másrészt a két tevékenységet is egyértelműen el tudja választani.

3. Induló beruházás

Regionális beruházási támogatás kizárólag induló beruházáshoz nyújtható. A csoportmentességi rendelet az induló beruházás több típusát különbözteti meg.

3.1. *Meglévő létesítmény tevékenységének diverzifikációja*

A tevékenység diverzifikációja eredményeként a kedvezményezett vállalkozás korábban nem folytatott tevékenységbe kezd. Az új tevékenység szolgálhatja csak az adott vállalkozás érdekeit, nem szükséges, hogy vevői felé végezze az új tevékenységet. Például, amennyiben egy nagyvállalat azért hajt végre beruházásokat, hogy raktározási tevékenységet végezhesen kizárólag saját maga számára, tehát ezen új tevékenységével nem célozz egyéb ügyfeleket, a tevékenység diverzi-

átmérőjű szádacélok, rudak és idomvasak és 150 mm alatti síkhengerelt termékek, acéldrótok, kör- és négyzetacélok, melegen hengerelt abroncsok és szalagok (ideértve a csövekhez használt szalagokat) és melegen hengerelt (bevonatos vagy bevonat nélküli) lemezek, 3 mm-es vagy vastagabb lemezek, 150 mm-es vagy ezt meghaladó szélesacél, kivéve huzalok és huzaltermékek, fényesre húzott rúdacélok és vasöntvények;

d) hidegen előállított termékek:

fehérlemezek, ölmozott acéllemezek, feketelemezek, cinkelt lemezek, más bevonattal ellátott lemezek, hidegen hengerelt lemezek, mágneses lemezek, bádogszalag gyártására szolgáló abroncsok, hidegen hengerelt lemezek tekercsben és lapokban;

e) csövek:

valamennyi varratmentes acélcső, a 406,4 mm-t meghaladó átmérőjű hegesztett acélcsövek.

fikációnak minősül, amennyiben korábban, a 4 jegyű NACE kódot tekintve, ilyen tevékenységet nem végzett.

Diverzifikációval kapcsolatosan felmerülő kérdés, hogy tekinthetjük-e egy beruházás teljes költségét elszámolhatónak, amennyiben a beruházás mind az új, mind pedig a már meglévő tevékenység számára előnyökkel járnak. Mi történik például, amennyiben a textilszál készítése és fonása a cég eredeti tevékenysége (NACE-kód: 13.20), és ez a cég vásárol egy új gépet, amely egyaránt lehetővé teszi a számára a textilszál készítéssel kapcsolatos tevékenységének folytatását, mind pedig egy új textilkészítő tevékenység (NACE-kód: 13.30) végzését? Mivel diverzifikáció esetében csak az új tevékenységgel kapcsolatos költségek számolhatók el, amennyiben egy új gépet már létező, valamint új tevékenységhez is felhasználnak, a beszerzési költségeket fel kell osztani, és csak az a rész számolható el, amely az új tevékenységhez kapcsolódik. Ugyanakkor, hogy az új gép az eredeti tevékenység tekintetében kapacitásbővítéssel jár, a gép teljes egésze elszámolható lesz. Egy konkrét támogatási kérelemben a fentiek bizonyítása a kedvezményezett, a szabály betartásának bizonyítása a tagállam kötelezettsége.

3.2. Termelési folyamat alapvető megváltoztatása

A termelési folyamat alapvető megváltoztatása az addigi termelési folyamat egészének átalakítását igényli. Ennek során az elszámolható költségeknek meg kell haladniuk a modernizálandó tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek a megelőző három pénzügyi évben realizált értékcsökkenését [14. cikk (7)]. A fenti szabály alkalmazása szempontjából az épületek amortizációja is figyelembe vehető, arányosítással. Ugyanakkor a modernizálással nem érintett eszközök amortizációja nem számítható be.

3.3. Bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárássra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása

Induló beruházásnak minősül bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárássra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független beruházó általi megvásárlása is. Amennyiben a bezárás ténye nem jelenik meg

hivatalos nyilatkozatban, dokumentumban, a tagállamok cégdokumentumokra hagyatkozhatnak (pl. a belső üzleti tervek, szakértői vélemények, pénzügyi előrejelzések, különböző forgatókönyvek kidolgozásával kapcsolatos dokumentumok) annak alátámasztására, hogy az adott létesítmény bezárásra került volna. Amennyiben belső dokumentumok alapozzák meg a támogatási döntést, azokat a támogatási dokumentáció részeként a támogatás nyújtásától számított 10 évig meg kell őrizni.

3.4. 25% saját forrás

A beruházási támogatás nyújtásának egyik feltétele, hogy a kedvezményezettnek legalább a projekt 25%-át „támogatásmentes forrásból” kell finanszíroznia. Az angol megfogalmazás szerint „free of public support”, aminek lényegét sajnos nem adja vissza a magyar fordítás. Az ÁTJ 2014/2. számában megjelent cikk rámutatott, hogy a központilag kezelt uniós finanszírozás állami juttatásnak (public support) minősül, ezért még akkor is, ha az nem tartalmaz állami támogatást (state aid), nem használható fel a 25%-os saját forráshoz. Ugyanez vonatkozik az állami tulajdonú bankok által piaci alapon nyújtott forrásokra. Mivel azok is „public supportnak” minősülnek, nem finanszírozhatnak 25%-os saját forrást.

Ugyanakkor, amennyiben konzorciumban kerül sor a hitel nyújtására (pl. a hitel felét egy kereskedelmi bank adja, a másik felét egy állami tulajdonú szereplő), és a hitelnyújtásra pari passu alapon, a magánpiaci szereplő elvének betartása mellett kerül sor, a hitel nem minősül állami juttatásnak, azaz saját forrásként felhasználható. A pari passu feltétel akkor teljesül, hogy a magán és az állami félre ugyanazok a feltételek és kötelezettségek vonatkoznak (azonos kockázat és díjazás, ugyanaz kielégítési besorolás stb.).

3.5. Elszámolható költség

Kérdésként merülhet fel, hogy az épületek felújításával kapcsolatos költségek tekinthetőek-e tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházásnak, azaz elszámolhatók-e regionális beruházási jogcímen. E kérdés eldöntéséhez, először azt kell megállapítani, hogy

a beruházási projekt induló beruházást vagy új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházást érint-e. A pótló és szinten tartó beruházásokat az elszámolható költségek közül ki kell zárni.

Második lépésként meg kell határozni az elszámolható költségeket. *Általános szabály szerint az eszközöknek újnak kell lenniük*, és az épületek felújításával kapcsolatos költségek nem sorolhatók az újak közé. Csak a KKV-khoz kapcsolódó beruházások, valamint létesítmény megszerzésével kapcsolatos beruházások esete képez e szabály alól kivételt, mivel ezekben az esetekben használt eszközök elszámolását is engedélyezi a csoportmentességi rendelet.

3.6. Támogatáshalmazódás

A támogatási halmazódási szabály lényege, hogy azonos elszámolható költségekre nyújtott különböző forrásokból nyújtott (központi, helyi, uniós stb.) támogatásokat össze kell számolni, és az összes támogatás és az elszámolható költségek hányadosának bele kell férnie a vonatkozó támogatási intenzitásba. Amennyiben egy regionális támogatásnak minősülő vissza nem térítendő támogatásban részesülő beruházási projekt kedvezményes kamatozású hitelt is kap, és a kedvezményes hitelnyújtásra a csekély összegű támogatásokra vonatkozó szabályok alapján kerül sor, a csekély összegű támogatást is figyelembe kell venni a támogatáshalmazódás szempontjából, mert az elszámolható költségek azonosak.

3.7. 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. A korábbi szabályoktól eltérően a beruházások célja az összeszámítás szempontjából nem releváns. Ez persze nem jelenti azt, hogy az adott vállalatcsoport egy megyében három év alatt csak egy beruházása után részesülhet beruházási támogatásban. Egy vállalat(csoport) számára több regionális

beruházási támogatás is nyújtható azzal a feltétellel, hogy az alkalmazandó maximális támogatási intenzitást tiszteletben tartják.

Példa a támogatáshalmazódásra, egyetlen beruházási projekt esetén:

Egy vállalkozás az alábbi támogatásokban részesül ugyanazon a telephelyen végrehajtott fejlesztései után:

- i) egy KKV gépekre irányuló regionális beruházási támogatásért folyomodik, 2015-ben (GINOP felhívás);
- ii) ugyanazon cég részesült regionális beruházási támogatásban egy másik gép tekintetében 2014 első felében a Gazdasági Minisztériumtól (nemzeti költségvetésből);
- iii) ugyanazon KKV fejlesztési adókedvezményben részesült épületekbe, valamint gépbe történő beruházásai vonatkozásában 2014 első felében (ugyanazon költség, mint ii) tekintetében);
- iv) ugyanazon cég *de minimis* támogatásban részesült gépekre vonatkozóan 2014-ben (önkormányzati forrásból).

Az i), ii) és iii) pontokban hivatkozott támogatások egyetlen beruházási projektnek tekintendők. A három támogatás elszámolható költségeit és a kapott támogatások támogatástartalmát diszkontálni kell a három közül az első támogatás nyújtásának időpontjára, majd össze kell adni. Az elszámolható költségek és a kapott támogatások jelenértékének hányadosa nem haladhatja meg az adott régióra vonatkozó támogatási intenzitás maximális mértékét. Tegyük fel, hogy adott beruházás esetében a 2014–20-ig terjedő időszakban a regionális támogatási térkép alapján az alkalmazandó támogatási intenzitás felső határa 35%. Ezen kívül a kis- és középvállalkozások számára adható bónusz feltéve, hogy az egyetlen beruházás nem minősül nagyberuházásnak. Nagyberuházásnak minősül az a beruházás, amelynek elszámolható költsége jelenértéken meghaladja az 50 millió eurót.

Amennyiben az iv) pont alapján megítélt *de minimis* támogatást ugyanazon elszámolható költségekre nyújtották, mint a megelőző pontban foglaltak valamelyike, azt is össze kell számolni i), ii) és iii) pontok alapján megítélt támogatásokkal.

Amennyiben az iv) pont alapján megítélt *de minimis* támogatást eltérő elszámolható költségekhez nyújtják, akkor az egyetlen beruházási projekt és a támogatáshalmazódás szempontjából sem az elszámolható költségeket, sem a nyújtott támogatást nem kell figyelembe venni.

Mivel példa alapján a támogatást a projektek számára az i), illetve az ii) és az iii) pontok különböző regionális támogatási térképek alapján nyújtották (a regionális támogatási intenzitásokat meghatározó térképek a 2007–2013-as és a 2014–2020 közötti időszakokra vonatkoznak), az alkalmazandó támogatási intenzitás minden egyes részprojekt esetében a támogatás nyújtásakor hatályos regionális támogatási térkép szerint alkalmazott támogatási intenzitás (adott esetben a nagyberuházásokra vonatkozó kiigazító csökkentéssel). Ezért, a bemutatott példa szerint, a középvállalkozás 50%-os támogatási intenzitásban részesülhet az első projektért, és 45%-ban a második projektért (adott esetben kiigazító csökkentéssel).

Ami az 50 millió euró elszámolható költség feletti kiigazító csökkentés követelményének helyes alkalmazását illeti, abban az esetben, ha egyetlen beruházási projektet képező két projektre két különböző támogatási intenzitás (1. projekt 50%, 2. projekt 45%) alkalmazandó, az alábbi módon kell kiszámítani az adható maximális támogatást.

Amennyiben az 1. projekt elszámolható költségeinek összege 30 millió euró, a 2. projekt pedig 60 millió euró elszámolható költséggel rendelkezik, a vállalkozás számára nyújtható maximum

$$\text{MAX. támogatás} = \\ 50\% * 30 \text{ millió} + 45\% * 20 \text{ millió} + 0,5 * 45\% * 40 \text{ millió}$$

Fontos kiemelni, hogy a csoportmentességi rendelet alapján 2014. július 1-jétől nagyberuházások 100 millió eurót meghaladó elszámolható költségeihez támogatás nem nyújtható. Erre csak előzetes bejelentés alapján a regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatás⁶ alapján van lehetőség.

⁶ HL [2013] C 209/1., 2013. 07. 23.

3.8. Az általános csoportmentességi rendelet és a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet⁷ együttes alkalmazásának kérdése beruházási támogatás esetén

A mezőgazdasági termékek feldolgozásához és forgalmazásához kapcsolódó beruházás támogatása mind az általános csoportmentességi rendelet regionális beruházási jogcíme, mind a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet 17. cikke alapján lehetséges, azzal a megszorítással, hogy ez utóbbi csak kis- és középvállalkozásoknak adható. A két rendelet más logika mentén, eltérő támogatási intenzitásokat rendel ezen beruházások támogatásához.

Az általános csoportmentességi rendelet 14. cikke esetében a regionális támogatási térkép szabja meg az alkalmazandó támogatási intenzitást, amely alapján egy kisvállalkozás akár 70%-os támogatási intenzitást is elérhet Magyarország fejletlenebb régióiban, ugyanakkor ezen a jogcímen budapesti (közép-magyarországi) beruházás nem támogatható.

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet 17. cikke a fejletlenebb régiók esetében⁸ KKV-k számára 50%-os maximális támogatási intenzitást engedélyez, és az összes többi régióban (pl. Budapest) 40%-os maximális támogatási intenzitást tesz lehetővé.

A fentiek alapján felmerül a kérdés, hogy a két rendelet szerinti támogatás halmozható-e egymással egy adott projekt vonatkozásában. A válasz a kérdésre NEM, az alábbiak miatt:

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet (45) preambulumbekzdése szerint a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és a mezőgazdasági termékek forgalmazásával foglalkozó KKV-k számára nyújtott támogatások az általános csoportmentességi rendeletben megállapított feltételek szerint is mentesíthetők az előzetes bejelentési kötelezettség alól. A tagállam döntése, hogy adott támogatást az általános vagy a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet szerint nyújtja.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló 702/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 193., 2014. 07. 01.).

⁸ Jogszabály terminológiája szerint „kevésbé fejlett régiók”. Ide tartozik Magyarország egésze, a közép-magyarországi régió kivételével.

Azonban a két rendelet egy projekt esetében nem alkalmazható, azaz nem támogatható egy húsfeldolgozó üzem építése a mezőgazdasági csoportmentességi rendelet szerint 50%-kal, majd az általános csoportmentességi rendelet szerint 70%-kal a beruházás eredményeként létrejött új munkahelyek kétéves bérköltsége vagy a tárgyi eszköz beruházás alapján.

KÖRNYEZETSZENNYEZŐ KÖZSZOLGÁLTATÁS? *Ellátásbiztonság és fosszilis tüzelőanyagok felhasználásának támogatása*

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: ellátásbiztonság, villamos energia termelése, szénfelhasználás, környezetszennyezés, általános gazdasági érdekű szolgáltatás, kompenzáció

1. Bevezetés

Az Európai Unió méltán híres arról, hogy különböző politikái keretében törekszik a fenntartható fejlődést, az alacsonyabb üvegházhatású gázkibocsátást és a megújuló energiaforrások használatát, tehát a környezetvédelem minél magasabb szintjének elérését elősegíteni. Emellett az EU a nemzetközi porondon is igyekszik a klímaváltozás elleni harc vezető szereplőjeként megjelenni.¹ E célok elérését az uniós állami támogatási politika és szabályrendszer is több módon segíti,² a joggyakorlat pedig megtiltván az egyéb uniós szabályokat megsértő

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

¹ Lásd pl. az Európai tanács 2014. október 23–24-i következtetéseit a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretet illetően: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/145412.pdf

² Lásd a Bizottsági iránymutatását a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról ([2014] HL C 200., 2014. 06. 28. 1. o.) és a Bizottság 651/2014/EU rendeletét a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról ([2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 1. o.).

állami támogatások összeegyeztethetőségének megállapítását,³ tulajdonképpen közvetett módon az állami támogatási politikán keresztül is elősegíti a környezetvédelmi szabályok érvényesülését.

A fenti megközelítésbe jól illik, hogy az Európai Unió Tanácsa hosszas tárgyalások során 2010-ben elfogadta a Bizottság javaslatát, és a széniparban már csak a szénbányák végleges bezárását engedi támogatni,⁴ a működtetésüket nem.⁵

A környezet- és klímavédelem célját segítő egyértelmű szándék mellett azonban található példa arra is, amikor az állami támogatás kevésbé környezetbarát technológiák fennmaradásához járul hozzá. Az alábbiakban bemutatásra kerül, hogy bizonyos esetben állami támogatás nyújtható szennyező technológiák használatához, és az is, hogy a Törvényszék szerint ez miért indokolt.

2. Közszolgáltatások helyzete az uniós jogban

Az európai uniós jog széles mozgásteret biztosít a tagállamoknak arra, hogy meghatározzák, mit minősítenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (továbbiakban: ÁGÉSZ közszolgáltatás),⁶ amelyek működtetését adott esetben állami kompenzáció fizetése mellett is szükségesnek tartják. E szolgáltatások jellemzően a lakosság vagy a társadalom egészségének ellátását szolgálják, és ellátói oldalról szolgáltatási kötelezettség, valamint a fogyasztók megkülönböztetésének tilalma jellemzi

³ Lásd a C-333/07. sz. Société Régie Networks kontra Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2008:764).

⁴ Lásd a Tanács 2010/787/EU határozatát a versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő állami támogatásról ([2010] HL L 336., 2010. 12. 21. 24. o.).

⁵ 2011-ig a szénipar részére nyújtott állami támogatásról szóló 1407/2002/EK tanácsi rendelet alapján ([2002] HL L 205., 2002. 08. 02. 1. o.) még lehetséges volt a versenyképtelen szénbányák működésének fenntartása céljából is támogatást nyújtani.

⁶ Lásd a Lisszaboni Szerződés 26. Jegyzőkönyvét: „a nemzeti, regionális és helyi hatóságok széles mérlegelési jogkörét a tekintetben, hogy [...] hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről.”

azokat.⁷ A közszolgáltatások a piaci alapon nyújtott szolgáltatásoktól az állam által meghatározott minőségük, áruk vagy földrajzi lefedettség tekintetében eltérnek. Az uniós jog vélelmezi, hogy piaci szereplők közszolgáltatást nem, vagy nem az állam által elvárt feltételek mellett nyújtanak.⁸ Amennyiben a piac egy szolgáltatást az elvár szinten és feltételek mellett biztosít, az nem nevezhető ÁGÉSZ-nek.⁹ Az uniós intézmények csak a nyilvánvalóan nem megalapozott feladatmeghatározás esetén avatkozhatnak közbe, illetve az állami támogatási szabályok, valamint a joggyakorlat meglehetősen pontosan behatárolják, hogy egy adott közszolgáltató milyen esetben és mennyi állami kompenzációban részesülhet.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körének meghatározása terén fennálló tagállami szabadság azonban jelentős mértékben csökken, amikor az uniós jog egyes ágazati szabályokban (pl. postai szolgáltatások, villamosenergia-szolgáltatás, gázellátás) kijelöli azok kereteit. Ebben az esetben a tagállamok – az uniós jog primátusának elve miatt – az uniós jog definíciójával ellentétesen, azt meghaladóan vagy attól eltérően nem nevezhetnek bizonyos feladatokat általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak az adott ágazatban.

Állami támogatási szempontból a közszolgáltatások kompenzálását tervező tagállamok az uniós állami támogatási jog elvárásainak több módon is megfelelhetnek. Egyrészt, az Altmark-ítélet¹⁰ igen szigorú feltételeinek¹¹ betartásával bizonyíthatják, hogy a nyújtott kompenzá-

⁷ A Bizottság a 2015/506/EU sz. Flughafen Berlin-Schönefeld támogatására vonatkozó határozatában (HL L 89., 2015. 04. 01. 1. o.) elismerte, hogy a piaci szereplők ügyfeleiket nem kezelik azonos módon, így a piaci magánbefektető elvének vizsgálata során az államtól sem szükséges ezt elvárni.

⁸ Lásd a C-205/99 sz. Analir ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:107) 71. pontját.

⁹ Lásd a T-79/10. sz. Colt Télécommunications France kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2013:463) 149. és 154. pontjait.

¹⁰ A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415).

¹¹ Az Altmark-ítéletben foglaltak alapján a közszolgáltatás állami kompenzálása nem valósít meg állami támogatást, ha 1. a közszolgáltatási kötelezettséget világosan meghatározták; 2. az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket objektíven és átlátható módon határozták meg; 3. a közszolgáltatásért

ció nem valósít meg a piacon meg nem szerezhető előnyt és így állami támogatást sem a szolgáltatás nyújtójának. Másik lehetőség, ha a tagállam elismeri, hogy az intézkedés állami támogatást valósít meg, és annak nyújtására az Európai Bizottság (Bizottság) által meghatározott összeegyeztethetőségi feltételeket előíró rendelkezések¹² betartásával kerül sor.

2.1. Közszolgáltatás a villamos energia piacán

A villamos energia piaca a kilencvenes évek vége óta az uniós szabályozás tárgyát képezi,¹³ és liberalizációjára is az uniós irányelvek alapján került sor. A liberalizációs törekvések mellett azonban az uniós jog mindvégig elismerte az ellátásbiztonság jelentőségét is. A szabályozás mindvégig figyelmet szentelt annak, hogy a liberalizáció ne a fogyasztók ellátásának rovására valósuljon meg, mivel elsődleges célja valójában a verseny növelésével az árak letörése és a jó minőségű szolgáltatások számára piac biztosítása.

Az ellátásbiztonság az elektromos áram és más energiapiacokon is kulcskérdés, különösen a jelenlegi geopolitikai viszonyok között és külső energiafüggőség mellett. Ez jól tükröződik abban is, hogy a Bizottság Energia Unióra vonatkozó javaslatában meghatározott dimenziók közül az energiabiztonság kiemelt szerepet kapott.¹⁴ A hatályos árampiacot szabályozó irányelv pedig többek között – és állami támo-

nyújtott ellentételezés csupán a költségeket és az ésszerű nyereséget fedezi; és 4. amennyiben közbeszerzési eljárással választották ki azt a vállalkozást, amely a közösség számára a legkisebb költséggel képes nyújtani a közszolgáltatást, vagy az ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, „jól vezetett” vállalkozásnál felmerülhetnek volna az érintett ágazatban.

¹² Az alkalmazható szabályokat lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

¹³ Uniós szabályozást először az Európai Parlament és a Tanács a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 96/92/EK irányelve valósított meg ([1997] HL L 27., 1997. 01. 30. 20. o.).

¹⁴ Lásd a Bizottság A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy című közleményét (COM/2015/080 final sz. dokumentum).

gatási szempontból ez a releváns – az ellátásbiztonság egyik vetületét a hazai energiaforrások használatát közszolgáltatásnak minősíti, amiből következően az állami támogatási szabályok betartásával e feladat állami kompenzációban is részesülhet. Az irányelv 15. cikk (4) bekezdése szerint „Az ellátás biztonságának érdekében egy tagállam elrendelheti, hogy a kapacitás teherelosztása során a belföldi, primer energia-hordozót használó termelőlétesítményeknek biztosítsanak elsőbbséget naptári évenként, az érintett tagállamban felhasznált villamos energia előállításához szükséges teljes primer energia 15 %-át meg nem haladó mértékben.”

Emellett az irányelv 3. cikke szerint a tagállamok előírhatnak közszolgáltatási kötelezettségeket, amelyek az ellátás folyamatosságára, minőségére és árára, valamint a környezetvédelemre – beleértve az energiahatékonyságot, a megújuló forrásokból származó energiákat és az éghajlatvédelmet – vonatkoznak. Továbbá a háztartási fogyasztók és a tagállamok döntése alapján a kisvállalkozások is egyetemes ellátási kötelezettség alá tartoznak, vagyis valamely piaci szereplőnek mindenképp árammal kell ellátnia őket (ún. végső menedékes szolgáltató).

E cikk szempontjából a közszolgáltatási kötelezettségek és a környezetvédelem ellentmondásos viszonyát illetően az irányelv 15. cikk (4) bekezdésében meghatározott hazai energia-hordozók felhasználása releváns. A Bizottság e mentességet alkalmazva korábban több alkalommal is adott engedélyt tagállamok számára hazai energiaforrások ellátás-biztonsági célú felhasználása során keletkező kompenzáció nyújtására. 2014 decemberében pedig a Törvényszék egy megsemmisítési kereset miatt az egyik ilyen határozat felülvizsgálata során ítéletet is hozott (lásd alább).

3. Az uniós joggyakorlat

A következőkben bemutatásra kerül a Bizottság ellátás-biztonsági célból nyújtott támogatásokra vonatkozó döntési gyakorlata, majd a Törvényszék 2014 decemberében meghozott ítélete, amely jelenleg az egyetlen, ezzel a kérdéssel foglalkozó ítélet. Az eddig megszületett döntések alapján megállapítható, hogy az uniós intézmények milyen keretek között fogadják el e kötelezettség fennállását, illetve állami el-

lentételezését, és milyen környezetvédelmi, illetve klímapolitikai megfontolások befolyásolhatják ezt az értékelési folyamatot.

3.1. Az ír tőzegfelhasználás támogatása

A Bizottság első alkalommal Írország tekintetében alkalmazta az akkor hatályos irányelv által biztosított lehetőséget.¹⁵ Írország kötelezte az akkor még monopolhelyzetben lévő ír áramszolgáltatót hazai tőzeg felhasználására az áramtermelés során, és az ebből fakadó meg nem térülő költségek állami kompenzálását jelentette be a Bizottság felé jóváhagyás céljából. A kompenzáció anyagi háttérét biztosító díjat a rendszerirányító szedte be a fogyasztóktól. A Bizottság elfogadta, hogy a tőzegfelhasználás az irányelv alapján közszolgáltatásnak minősül. A Bizottság az ügy elbírálása során nem volt biztos abban, hogy a rendszerirányító által beszedett díjak állami forrásnak,¹⁶ és így a kompenzáció állami támogatásnak minősülnek-e, azonban a támogatás összeegyeztethetőségét elfogadta, mivel bizonyíthatóan ez volt a közszolgáltatás ellátásának legolcsóbb módja. Azóta a vonatkozó joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy egy ilyen típusú állami beavatkozás állami forrás felhasználásával nyújtott állami támogatásnak minősül.¹⁷ Írország 2013-ban, a közszolgáltató privatizálása során ismételen bejelentette az intézkedést, mivel nem volt biztos abban, hogy a közszolgáltatási kötelezettség és a kompenzáció a privatizált vállalatra vonatkozóan is érvényesíthető-e. A Bizottság második döntésében már egyértelműen állami támogatásnak minősítette az intézkedést, majd

¹⁵ Az eset összefoglalását lásd STAVICZKY Péter: *A Bizottság N 6/A/2001 (Írország) számú döntése a tőzeg felhasználásával előállított energia kapcsán az ír Áramszolgáltatói Tanácsra háruló közszolgáltatási kötelezettséggel*. http://tvi.kormany.hu/download/f/e/00000/TVI_infofuzet_7.pdf 48. o.

¹⁶ A döntés meghozatalakor a Bizottság nem tudta egyértelműen megállapítani, hogy a C-379/98. sz. PreussenElektra AG v Schlesweg AG ügyben hozott ítélet alapján (ECLI:EU:C:2001:160) az intézkedés állami források felhasználásával jár-e.

¹⁷ Lásd a C-206/06. sz. Essent Netwerk Noord és társai ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2008:413).

miután összegegyeztetetőségét és az uniós jog egyéb rendelkezéseivel való összhangját¹⁸ is megvizsgálta, összegegyeztethetőnek minősítette.

3.2. A szlovén barnaszén-felhasználás támogatása

A Bizottság a szlovén áramrendszer támogatására vonatkozó határozatában¹⁹ – többek között – foglalkozott a trboljevi szénerőmű állami finanszírozásával is. Az erőműnek ellátás-biztonsági okokból kötelessége volt tüzelőanyag-felhasználását a nemzeti fogyasztás 15%-áig hazai energiaforrásokból (Szlovéniában egyedül barnaköszén tartozik ebbe a kategóriába) fedezni. Az erőmű kapcsolt termelőként áramot és hőt is előállít. A bizottsági vizsgálat során Szlovénia azzal érvelt, hogy az erőmű tüzelőanyag-felhasználási kötelezettségéből származó terhek állami megtérítése általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzációjának minősül. A Bizottság ebből következően az Altmark-ítélet feltételeinek teljesülését vizsgálta annak megállapítása céljából, hogy a kompenzáció az EUMSZ 107. cikke szerinti támogatást valósít-e meg vagy sem. Az első feltétel teljesülését a Bizottság elfogadta, mivel az erőműnek kötelessége volt a hazai barnaszén felhasználni az energia-termelés során, ami az akkor hatályos áram irányelv alapján közszolgáltatásnak minősült. A második feltételt illetően a Bizottság megállapította, hogy a kompenzáció fix átvételi áron alapult, ami átlátható eljárás eredményeként, pontosan meghatározott elszámolható költségek figyelembevételével került kialakításra. Így a Bizottság ennek a feltételnek a teljesülését is elfogadta. A harmadik feltétel tekintetében megállapításra került, hogy a kompenzáció nem haladja meg az áramtermelés költségeit, vagyis a kompenzáció csak az erőmű termelés költségei fedezte, nyereséget nem tartalmazott. A túlkompenzáció lehetősége tehát kizárásra került. Az erőmű kiválasztására nem nyílt versenyeztetési eljárás vagy közbeszerzés során került sor, így a vizsgálat arra irányult, hogy a

¹⁸ A Bizottság vizsgálta az EUMSZ vámunióra vonatkozó 30. cikkének és adózásra vonatkozó 110. cikkének való megfelelést is. A Bizottság értékelése szerint a díj nem importált áruhoz kapcsolódik, mivel nem fogyasztáson alapul.

¹⁹ A Bizottság 2007/580/EK sz. határozata a Szlovénia által a minősített energia-termelőkrol szóló törvény értelmében alkalmazott állami támogatási rendszerről ([2007] HL L 219, 2007. 08. 24. 9. o.).

közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének ez a közösség számára lehető legalacsonyabb költséggel járó módja-e. Megállapításra került, hogy összesen két szlovéniai erőmű képes a 15%-os tüzelőanyag-felhasználási kötelezettség teljesítésére, amelyek közül az egyik a trbovljevi. A Bizottság megállapította, hogy a hazai tüzelőanyag felhasználására képes másik szlovén erőmű teljes kapacitás mellett üzemelt, ami miatt az nem volt képes további hazai tüzelőanyag felhasználásra jelentős beruházást igénylő kapacitásbővítés nélkül. Emellett a trbovljevi erőmű a 15%-ból csak a másik erőmű (Šoštanj) által le nem fedett részt termelte a hazai barnaszén felhasználásából. Így valódi alternatíva hiányában és tekintettel arra, hogy a finanszírozás nyereséget nem eredményezett, a Bizottság elfogadta az Altmark-feltételek teljesülését. A Bizottság azt is megállapította, hogy a másik erőmű bővítése a kapacitások beruházási költségeinek beruházó által elvárt megtérülése miatt nagyobb kompenzációs összeget eredményezne a vizsgált kompenzációnál. A Bizottság nem vizsgálta azonban, hogy a másik erőmű kapacitásainak teljes 15%-os lefedése mellett mekkora lenne a kompenzációkülönbözlet, és igazából azt sem elemezte, hogy a trbovljevi erőmű tipikus, jól vezetett vállalkozásnak minősül-e. Ugyanakkor a Bizottság a kompenzáció összegét összevetette a biomassza felhasználásának költségeivel (véltetőleg azért, mivel ez a megújuló energiaforrás Szlovéniában beszerezhető), és arra a következtetésre jutott, hogy a barna kőszén a legolcsóbb megoldás a 15%-os termelési kötelezettség teljesítésére. Minden valószínűség szerint ez volt a 'legkönnyebb' Altmark-ítéleten alapuló bizonyítási eljárás a Bizottság eddigi gyakorlatában.

3.3. A spanyol szénfelhasználás támogatása és a Castelnou-ítélet

Spanyolország 2010-ben bejelentette²⁰ a Bizottság felé szándékát, hogy ellátás-biztonsági okból jogszabályban megjelölt tíz erőműnek kötelessége bizonyos mennyiségű spanyol eredetű szenet beszerezni a villamos energia termeléséhez. Tekintettel arra, hogy a spanyol eredetű szén ára magasabb, mint az egyéb fűtőanyagoké, az így megtermelt villamos energia értékesítése ún. elsőbbségi lehívási mechanizmus ke-

²⁰ Az N 178/2010. sz. eljárás.

retében valósul meg, ami biztosítja a felhasználást.²¹ Emellett az állam egy elkülönített pénzügyi alapból a kedvezményezett erőművek tulajdonosainak az általuk viselt előállítási többletköltségek és a villamos energia napi piaci eladási ára közötti különbségnek megfelelő ellentételezést fizet, vagyis az ebből származó esetleges veszteségüket fedezi (feltéve, hogy a villamos energia napi értékesítési ára alacsonyabb, mint az előállítási ár). Spanyolország a fenti rendelkezéseket 2014 végéig tervezte alkalmazni. A Bizottság elfogadta Spanyolország évelését, miszerint a tervezett ellátásbiztonságot szolgáló intézkedések általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásához kapcsolódnak, a többletköltségek ellentételezését szolgálják, és azokat az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította.²²

A Bizottság határozatát a Törvényszék előtt megtámadta egy gáztüzelésű erőművet működtető piaci szereplő,²³ akit beavatkozásként a Greenpeace-España is támogatott. A Törvényszék, miután megállapította, hogy a kereset elfogadható (a felperesnek van keresetindítási joga)²⁴ és megállapította, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálat során nem ütközött „komoly nehézségekbe”,²⁵ így nem kellett hivatalos vizsgálati eljárást indítania, mielőtt dönt a támogatás összeegyeztethetőségéről,²⁶ a felperes tartalmi érveit is megvizsgálta.

²¹ Az elsőbbségi lehívási mechanizmus lényegileg azon alapul, hogy elsődlegesen az ezen erőművek által előállított villamos energiát vásárolják meg, az erőművek által importált szénből, gázolajból és földgázból előállított, illetve a kombinált ciklusú erőművek által előállított villamos energiával szemben, amelyet kivonnak a napi energiapiacról annak érdekében, hogy biztosítsák e piacon a kedvezményezett erőművek által hazai eredetű szénből előállított villamos energiamentiségek értékesítését. Lásd a Castelnou-ítélet 3. pontját.

²² [2010] HL C 312., 2010. 11. 17. 5. o.

²³ T-57/11. sz. Castelnou Energía, SL kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:1021).

²⁴ A Castelnou-ítélet 21–44. pontjai.

²⁵ Amennyiben a Bizottság egy állami intézkedés előzetes értékelése során a támogatási jeleget, vagy a támogatás összeegyeztethetőségét illetően komoly nehézségekbe ütközik, kötelessége megindítania a hivatalos vizsgálati eljárást, ami az eljárás lezárásának elhúzódtásához vezet. Ezekben az esetekben a Bizottságnak nincsen mérlegelési lehetősége. A jogvita tárgya általában az szokott lenni, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült-e vizsgálata során.

²⁶ A Castelnou-ítélet 46–115. pontjai.

A felperes szerint a Bizottság a támogatás összeegyeztethetőségének vizsgálata során hiányos elemzést végzett, és nem értékelt minden releváns tényezőt. Például az alkalmazott három támogatási intézkedésből csak a kifizetett ellentételezést vizsgálta, az elsőbbségi lehívási mechanizmust és a hazai szén vásárlására vonatkozó kötelezettséget nem. A Törvényszék azonban nem osztotta a felperes érvelését és elfogadta a Bizottság által folytatott vizsgálat megalapozottságát és eredményét. A felperes továbbá a hazai eredetű szén megvásárlásának kötelezettségét a támogatás összeegyeztethetlenségét megalapozó okként említette. A Törvényszék szerint, mivel ez a közszolgáltatási kötelezettség része volt, így a Bizottságnak nem kellett külön ezt megvizsgálnia.²⁷

A felperes egyik legfontosabb érve szerint a vitatott intézkedések nem minősülhettek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, mivel nem áll fenn ellátás-biztonsági kockázat. Másrészt, még ha fenn is állna a spanyol villamosenergia-ellátást fenyegető kockázat, a vitatott intézkedés akkor is aránytalan.²⁸ A Törvényszék ezzel szemben a villamos energia irányelv rendelkezései alapján és az a tagállamoknak az ÁGÉSZ-ek meghatározása terén gyakorolt széles mérlegelési jogából²⁹ kiindulva kiemelte, hogy „a tagállamoknak nem kell megjelölniük a villamosenergiaellátásuk biztonságát fenyegető konkrét és közvetlen veszélyeket.”³⁰ Ugyanakkor, mivel több harmadik fél is vitatta a Spanyolország által bevezetni kívánt intézkedések szükségességét, a Bizottság elvégezte annak vizsgálatát, hogy az intézkedés ÁGÉSZ-nek minősül-e, vagy nyilvánvaló mérlegelési hibát vétettek-e a spanyol hatóságok a feladat minősítése során. A Törvényszék szerint a széles tagállami mérlegelési jogkörből nem következik, hogy a Bizottságnak ne kelljen megvizsgálnia az ÁGÉSZ bevezetésének indokát, jelen esetben az ellátásbiztonságot befolyásoló kockázatokat.

A Bizottság a megtámadott határozatban elemezte a spanyol hatóságok által ismertett kockázatot, a hazai szén felhasználására képes

²⁷ Vagyis a Törvényszék közvetlenül arra jutott, hogy mivel a kötelezettség előírása uniós irányelvben biztosított lehetőség, így ez önmagában nem vezethet arra, hogy a támogatást a Bizottság összeegyeztethetetlennek nyilvánítsa.

²⁸ A felperes azt nem vitatta, hogy a villamosenergia-ellátás biztonsága indokolhatja ÁGÉSZ bevezetését.

²⁹ Lásd a Castelnou-ítélet 132. pontjában felsorolt ítélkezési gyakorlatot.

³⁰ A Castelnou-ítélet 131. pontja.

erőművek bezárását.³¹ A Bizottság szerint a spanyol villamosenergia-rendszer elszigeteltsége miatt a szénerőművek termelésüket export útján nem tudják bővíteni vagy fenntartani. A felperes emellett nem kérdőjelezte meg, hogy a kereslet 2009-ben 5%-kal csökkent. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a Bizottság nem azt vizsgálta – és nem azt kellett vizsgálnia –, hogy mennyire valószínű minden hazai eredetű szénfelhasználó erőmű bezárásának veszélye, hanem, hogy ez a veszély fennáll-e.³² A felperes az ellátásbiztonság kockázatát kizáró okként nevezte meg a piacon elérhető többletkapacitásokat is, amelyek alkalmasak arra, hogy még a legszélsőségesebb esetben is fedezzék a kereslet által támasztott igényt. Ezzel szemben a spanyol hatóságok bejelentésükben a megújuló energiaforrások felhasználásával járó kockázatokat hangsúlyozták (meteorológiai feltételeknek való kitettség), amelyek kiegyenlítő szolgáltatások igénybevételét teszik szükségessé, amire a megújuló és atomenergiát felhasználó erőművek nem alkalmasak. Az atomerőművek és a kiegyenlítő szolgáltatás nyújtására leginkább alkalmas gázerőművek viszont a fűtőanyaguk külső forrása miatt nem tekinthetők ellátás-biztonsági szempontból megfelelőnek. A Törvényszék ezen érvek alapján elutasította az ÁGÉSZ fennállásának hiányára és a szükségességre vonatkozó felperesi érveket. Ami az ÁGÉSZ által követett céllal való arányosságot illeti, a Bizottságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az intézkedések nem okozzák-e a kereskedelem szükségtelen torzítását.³³ A Törvényszék megállapítása

³¹ Ennek okai a villamos energia 2010–2014 közötti alacsony ára, a megújuló energiaforrások felhasználásának elterjedése, a spanyol villamosenergia-rendszer akkor még elszigetelt jellege (ún. energia sziget) és a nagykereskedelmi bizonytalanságok voltak.

³² A Castelnou-ítélet 141. pontja szerint: „Az ÁGÉSZ bevezetésének igazolásával kapcsolatban őt megillető korlátozott ellenőrzési jogkörnek megfelelően ugyanis a Bizottság pusztán a hazai eredetű szénfelhasználó erőművek bezárására vonatkozó veszély fennállásának helytállóságát vizsgálta meg, nem pedig e kockázat megvalósulásának valószínűségét, és *a fortiori* a megvalósulás terjedelmét sem.”

³³ A T-520/09. sz. TF1 és társai kontra Bizottság ítélet (EU:T:2012:352), 101–104. pontjai alapján „[Az EUMSZ 106. cikk] (2) bekezdése szerinti arányosság azt jelenti, hogy az általános érdekű rendeltetés teljesítésének eszközei nem idézik elő a kereskedelem szükségtelen torzítását. Főként azt kell biztosítani, hogy a [...] Szerződés szabályainak bármely korlátozása [...] ne haladj[a] meg a rendeltetés hatékony megvalósításának biztosításához szükséges szintet [...]”.

szerint – és ellentétben a felperes által állítottakkal – a Bizottság elvégezte az arányossági tesztet³⁴ és nem csak a vitatott intézkedés által eredményezett esetleges túlkompenzációt elemezte. Továbbá, függetlenül attól, hogy a gázt felhasználó erőművek alkalmasabbak-e a keresletingadozást követő kínálat biztosítására (amit a felperes állított), a Törvényszék szerint a villamos energia irányelv alapján nem lehet eltekinteni attól, hogy a hazai szén bármilyen „klimatikus és politikai körülmények között”³⁵ rendelkezésre áll, így az ellátás biztonságának garantálása érdekében megalapozott az ezt használó termelési kapacitások támogatása.³⁶ A Törvényszék nem fogadta el továbbá a támogatás által okozott versenytorzulásra vonatkozó felperesi érveket sem. Ezen a téren a Törvényszék az elérni kívánt cél alapján vizsgálta az okozott versenytorzító hatást, és nem minősítette azt túlzónak, mivel ehhez azt kellett volna bizonyítani, hogy az intézkedés olyan mértékben fenyegeti más termelők életképességét, hogy az magát a spanyolországi villamosenergia-ellátás biztonságát fenyegetné. Az esetleges károk tekintetében pedig az intézkedés által lefedett átvételi mennyiségre³⁷ és az intézkedés átmeneti jellegére utalva bizonyítottság hiányában elutasította, hogy a felperes életképességét fenyegette volna.³⁸

Az ellátásbiztonság elérésevel kapcsolatosan a Törvényszék egy igen fontos megkülönböztetést is tett, mely szerint „a villamosenergiaellátás biztonsága céljának elérésére alkalmas, kevésbé megszorító intézke-

³⁴ ÁGÉSZ-feladat végrehajtását célzó intézkedés arányos jellegének vizsgálata azon kérdés ellenőrzésére korlátozódik, hogy az előírt intézkedés szükséges-e a szóban forgó ÁGÉSZ-feladat gazdaságilag elfogadható feltételek közötti teljesíthetőségéhez, illetve fordítva, hogy a szóban forgó intézkedés nyilvánvalóan nem megfelelő-e a követett célhoz viszonyítva (lásd: a T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ítélet (EU:T:2008:29, 222.), 266. és 287. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

³⁵ A Castelnou-ítélet 159. pontja.

³⁶ Ugyanakkor a Törvényszék szerint a benyújtott iratok alapján a szénerőművek is alkalmasak kiegészítő szolgáltatások nyújtására. A Castelnou-ítélet 143. és 160. pontjai.

³⁷ Maximálisan a teljes fogyasztás 15%-át, valójában várhatóan 9%-át fedezi majd az intézkedéssel érintett termelés.

³⁸ A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy a preferenciális elosztás keretében a gáztüzelésű erőművek csak a másodikak az erőművek által termelt energia kivonásának sorrendjében.

dések fennállását illetően emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamnak részletesen ki kell fejtenie azokat az okokat, amelyek miatt a szóban forgó támogatási intézkedés megszüntetése esetén a gazdaságilag elfogadható körülmények között tervezett általános érdekű feladat teljesítése veszélybe kerülne, de nem kell pozitív módon bizonyítania, hogy semmilyen más elképzelhető, tehát fogalmilag hipotetikus intézkedés sem tehetné lehetővé az említett feladat ugyanolyan feltételek mellett történő végrehajtásának biztosítását”.³⁹ Tehát a tagállamokat nem terheli annak bizonyítása, hogy az kitűzött célt más módon nem lehet biztosítani, csak a megfogalmazott megoldás szükségessége és arányossága lehet korlátozott bizottsági vizsgálat tárgya.

A Törvényszék ezt követően megalapozatlansága miatt elutasította a felperes arra vonatkozó kifogását is, hogy a Bizottság az intézkedés jóváhagyásával visszaélt hatáskörével, mivel annak valós célja a szénki-termelők védelme volt.⁴⁰ Jelen esetben az elérni kívánt cél a választott mód „nem áldozza fel”,⁴¹ így visszaélés nem állapítható meg.

A felperes utolsó jogalapja az uniós jog az állami támogatási jogon kívüli, egyéb előírásainak megsértésére alapult. Az uniós joggyakorlat alapján az állami támogatási vizsgálat során a Bizottság „a Szerződés általános rendszere alapján köteles tiszteletben tartani az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések és az egyéb, nem az állami támogatásokra vonatkozó konkrét rendelkezések közötti koherenciát, és ekképpen értékelni a szóban forgó támogatás összeegyeztethetőségét e konkrét rendelkezésekkel”.⁴² Azonban az uniós jog egyéb előírá-

³⁹ Lásd a C-159/94. sz. Bizottság kontra Franciaország ítélet [EBHT, EU:C:1997:501.] 101. pontját.

⁴⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a hatáskörrel való visszaélés fogalma arra a helyzetre utal, amikor valamely közigazgatási hatóság a hatásköreit olyan cél érdekében gyakorolja, amely eltér attól a céltől, amelyre tekintettel ezen hatáskörökkel felruházták. Valamely határozat csak akkor valósít meg hatáskörrel való visszaélést, ha objektív, releváns és egybevágó valószínűsítő körülmények alapján ilyen célból hozott határozatnak tűnik [a C-331/88. sz. Fedesa és társai ítélet (EU:C:1990:391)] 24. pontja; a C-400/99. sz. Olaszország kontra Bizottság ítélet [EBHT, EU:C:2001:528] 38. pontja.

⁴¹ A Castelnou-ítélet 176. pontja.

⁴² A C-225/91. sz. Matra kontra Bizottság ítélet (EU:C:1993:239), 41–43. pontjai; a T-197/97. és T-198/97. sz. Weyl Beef Products és társai kontra Bizottság

sainak vizsgálata csak akkor kötelessége a Bizottságnak, ha azok olyan elválaszthatatlanul összefüggnek a támogatás céljával, hogy nem lenne lehetséges azokat külön-külön vizsgálni. Tehát a joggyakorlat nem teszi lehetővé, hogy a Bizottság az állami támogatási eljárás keretében egyéb uniós jogi előírások betartását is vizsgálja, amennyiben nincsen erős kapcsolat az adott feltétel (szabály) és a támogatás célja között. Ennek oka, hogy egy ilyen összevont ellenőrzési jogosítvány „sérténé egyrészt a – részben erősen eltérő és különböző jogkövetkezményekkel járó – eljárási szabályokat és garanciákat, amelyek az e rendelkezések alkalmazásának ellenőrzésére előírt eljárásokra jellemzők, másrészt pedig a közigazgatási eljárások és jogorvoslati lehetőségek autonómiájának elvét”.⁴³ A Törvényszék ezt a logikát alkalmazta a konkrét esetben is, és azt elemezte első sorban, hogy egyes feltételek elválaszthatatlanul összefüggnek-e a támogatás céljával. A Törvényszék szerint a Bizottság e feltételek (hazai szén felhasználása, elsőbbségi lehívási mechanizmus, pénzügyi ellentételezés) egyéb uniós előírásokkal való összhangját meg is vizsgálta.

A Törvényszék azonban elutasította a beavatkozó Greenpeace-España állítását, mivel a joggyakorlat „nem ír elő a Bizottság számára olyan kötelezettséget, hogy vizsgálja meg egy, a környezet védelmét nem célzó támogatás vagy támogatási program összeegyeztethetőségét az uniós környezetvédelmi szabályokkal”.⁴⁴ A Törvényszék a joggyakorlat alapján⁴⁵ ettől az általános – de nem létező – kötelezettségtől elválasztotta azokat az eseteket, amikor a Bizottságnak egy támogatási intézkedés értékelése során figyelembe kell vennie a környezetvédelemhez kapcsolódó követelményeket. Ezek azok az esetek, amikor kifejezetten a környezet védelme érdekében nyújtott támogatások összeegyeztethetőségét a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján vizsgálja. A nem környezetvédelmi célú támogatások vizsgálata során a Bizottságnak nem kell a környezetvédelmi megfontolásokat értékelnie, mivel a környezetvédelem – noha azt be kell illeszteni a többek között a belső piac kialakítását célzó uniós politikák meghatározásába és végrehajtásába – önmagában nem tekinthető a bel-

ítélet[(EBHT, EU:T:2001:28] 75. és 77. pontja..

⁴³ A Castelnou-ítélet 183. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴⁴ A Castelnou-ítélet 187. pontja.

⁴⁵ A Castelnou-ítélet 188. pontja.

ső piaci szabályozásnak.⁴⁶ A Törvényszék érvelése szerint a Bizottság vizsgálatának csak a belső piacra gyakorolt esetleges negatív hatásokat kell vizsgálnia.⁴⁷

A Törvényszék ezt követően hangsúlyozta, hogy az ÁGÉSZ-ek meghatározása terén fennálló széles tagállami mérlegelési jogot is indokolatlanul korlátozná, ha annak összeegyeztethetlensége az uniós környezetvédelmi jog alapján megállapítható lenne, annak ellenére, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének feltételei fennállnak. A Törvényszék ezt követően ismét kiemelte, hogy a Bizottság állami támogatási szempontú vizsgálata nem helyettesítheti, vagy válthatja ki az uniós jog egyéb rendelkezéseinek betartására szolgáló kötelezettségszegési eljárást.⁴⁸

A fenti érvelés alapján a Törvényszék tehát csak az áruk szabad áramlásának, a letelepedés szabadságának és a villamos energia belső piacát szabályozó irányelvnek való megfelelés bizottsági ellenőrzését vizsgálta. A Törvényszék osztotta a Bizottság megállapítását, amely szerint az intézkedés nem tekinthető mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, és utalt arra is hogy a közbiztonság (jelen esetben ellátásbiztonság) alapján akár igazolható is lenne a behozatal korlátozása. Hasonló okok alapján a Törvényszék elutasította a letelepedés szabadságának továbbá a villamos energia irányelvből fakadó lehetőségre építve a 2005/89/EK irányelv⁴⁹ vonatkozó szabályainak megsértésére felperesi érvelést is.

A Törvényszék ezt követően *obiter dicta* vizsgálta az uniós környezetvédelmi szabályok megsértésének lehetőségét is. Ezek közül részleteseb-

⁴⁶ EUMSZ 11. cikk; lásd továbbá: a C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ítélet [EBHT, EU:C:2005:542] 42. pontja.

⁴⁷ A Castelnou-ítélet 189. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat: „a Bizottságnak a szigorú értelemben véve nem a támogatások jogába tartozó releváns rendelkezések alapján csak akkor kell vizsgálatot végeznie, ha a szóban forgó támogatás bizonyos feltételei olyan szorosan összefüggnek a tárgyával, hogy az említett rendelkezéseknek való megfelelés[ük] esetleges hiánya szükségképpen befolyásolná e támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét” (a T289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ítélet, EU:T:2008:29, 314. pontja).

⁴⁸ Lásd a Castelnou-ítélet 191. pontját.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/89/EK irányelve a villamosenergia-ellátás biztonságát és az infrastrukturális beruházások védelmét célzó intézkedésekről ([2006] HL L 33., 2006. 02. 04. 22.).

ben a 2003/87/EK irányelv⁵⁰ által kialakított uniós szintű kibocsátás-kereskedelem szabályozásának és az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében rögzített szennyező fizet elvének való megfelelést vizsgálta. A Törvényszék megállapította, hogy a hatályos szabályozás nem teszi lehetővé a villamosenergia-termelőknek történő ingyenes kibocsátási kvóták állami juttatását.⁵¹ Arra is rámutatott, hogy a Bizottság elemzése szerint a szénfelhasználásból eredő magasabb CO₂ kibocsátás mellett emelkedik a kibocsátási jogok ára, azonban azok összmenyisége nem és a Spanyolország által a 2003/87/EK irányelvben vállalt határértéken belül marad. Tehát a Törvényszék szerint a felső határértékkel és a kibocsátási jogok értékesítésére épülő (cap-and-trade rendszer) kibocsátás-kereskedelmi rendszer nem sérül és Spanyolország képes arra, hogy az állami támogatásnak minősülő intézkedés mellett is megfeleljen a Bizottság által jóváhagyott nemzeti egységkiosztási tervben foglaltaknak. A Törvényszék azt is megjegyezte, hogy az elsőbbségi lehívás eredményeként a hazai szénhasználó erőművek megelőzik a gázolajat és a külföldi szénhasználó erőműveket az értékesítési sorrendben. Így gyakorlatilag különböző ‘szennyező technológiák’ közötti sorrend cseréjéről van szó, tehát a környezetvédelem és a 2003/87/EK irányelv célja és szelleme az intézkedés hatására nem sérül.

A felperes utolsó érve arra irányult, hogy a vitatott intézkedés megsérti a bizottsági döntés idejében hatályos szénipari támogatások nyújtására vonatkozó 1407/2002/EK rendelet több előírását is, amelyek tiltják a villamosenergia-piacon a verseny torzítását, illetve a támogatások fokozatos csökkentésének elvét írják elő. A Bizottság határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az 1407/2002/EK rendelet elkülönülten biztosít jogalapot a szénipar támogatására és nem korlátozhatja vagy szűkíteti az ÁGÉSZ-ek kompenzálására vonatkozó EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének hatályát. A Bizottság arra is rámutatott, hogy a kedvezményezett erőművek által megvásárolható szén mennyisége

⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról ([2003] HL L 275., 2003. 10. 25. 32. o.).

⁵¹ Bár az ingyenesség csak 2013-tól szűnt meg, a felperes ezt a kifogását csak egy későbbi válszában és nem a keresetlevélben jelezte. E késedelem miatt a Törvényszék a beavatkozó Greenpeace-España kapcsolódó érveit sem tekintette elfogadhatónak.

nem haladhatja meg a Bizottság felé korábban a rendelet alapján leadott nemzeti stratégiai széntartalékolási tervben leírt mennyiségeket, valamint a rendelet alapján nyújtott támogatások a széntermelők kitermelési költségei és értékesítési árbevétele közötti különbséget fedezhetik. Így a vitatott intézkedés által a szénkitermelőknél jelentkező bevételek automatikusan csökkentik az 1407/2002/EK rendelet alapján adható támogatás összegét. A túlkompensáció vagy kettős finanszírozás tehát kizárt, ezért a Törvényszék a felperes utolsó jogalapját és így a keresetet teljes egészében elutasította.

4. Összegzés

Ítéletével a Törvényszék a korábbi joggyakorlat megállapításai mentén fontos útmutatást adott a tagállamok számára a tekintetben, hogy mekkora szabadsággal rendelkeznek az uniós jog által is kifejezetten elismert ÁGÉSZ-ek kijelöléskor továbbá, hogy a Bizottságnak milyen mélységű és irányú ellenőrzést kell elvégeznie az ÁGÉSZ állami kompenzálásának állami támogatási szempontú vizsgálata során.

A tagállamok közfeladat-kijelölési szabadságát az uniós jog korlátozhatja, és a villamos energia piacán erre az egymást váltó irányelvek elfogadásával a 90-es évek végétől sor is került. Ugyanakkor, amennyiben egy tagállam az uniós jog által felállított keretek között jelöl ki ÁGÉSZ-t, a Bizottság a közfeladat szükségességét csak nagyon korlátozott keretek között vizsgálhatja, hiszen maga az uniós jog alapján vélelmezhető a szükségesség követelménye. Tehát elegendő, ha a tagállam az irányelv megfogalmazása mentén érvel, jelen esetben az ellátásbiztonság kockázatait felsorolja. Bár az ítélet szövege szerint ezt részletesen meg kell tenni, de valószínűleg a gyakorlatban ez a kitétel nem jelent érdemi korlátot. Az intézkedés természetesen nem okozhat a szükségesnél nagyobb piactorzulást, de e tekintetben a Törvényszék meglehetősen megengedő megközelítést alkalmazott, amikor az egész spanyol villamosenergia-piac ellátásbiztonságát veszélyeztető intézkedést tekintett volna ilyennek. Nyilvánvaló, hogy a tagállami fogyasztás egy erősen korlátozott részét (9-15%) lefedő intézkedés esetében az összes többi szereplő életképességét fenyegető és ezáltal a teljes rendszer életképességét veszélyeztető állami beavatkozásról még elvi síkon is nehéz beszélni. Mivel a tagállamok az állami támogatási intézkedése-

ket egy meghatározott időre jelentik be, és a Törvényszék szerint ez is releváns a többi szereplő életképességének veszélyeztetése szempontjából, gyakorlatilag nagyon nehéz olyan intézkedést kidolgozni, amely teljesíti az irányelv előírásait, és a Bizottság mégsem engedélyezné. A vizsgálat hangsúlya inkább az arányosság felé tolódik, de a tagállamok e tekintetben is 'kényelmes helyzetben' vannak más közszolgáltatások támogatására vonatkozó bejelentésekhez képest, mivel arra kell rámutatniuk, hogy az adott ÁGÉSZ ellátása pusztán piaci körülmények mellett veszélybe kerülne, de azt nem kell bizonyítania, hogy semmilyen más intézkedéssel (akár kevésbé versenytorzító módon vagy kevesebb támogatással) nem érhető el ugyanez a cél.

Az ítélet szintén fontos eleme az uniós állami támogatási és más uniós szabályok kapcsolatának és ellenőrzésének tisztázása az állami támogatási eljárás során. Itt a Törvényszék – követve a joggyakorlat korábbi iránymutatását – kettéválasztotta az egyéb uniós előírások vizsgálatára vonatkozó kötelezettséget aszerint, hogy egyrészt a támogatás egyes feltételei milyen erős kapcsolatban állnak az uniós jog egyéb előírásaival. Másrészt pedig különválasztotta a belső piacra (a négy szabadság megvalósulására) vonatkozó előírásokat a többi uniós szabálytól, köztük a környezetvédelmi előírásoktól.

Ami az első elhatárolást illeti, a Bizottságnak azoknak a feltételeknek az uniós jogi megfelelését kell vizsgálnia, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak a támogatás nyújtásához. Ez természetesen minden esetben egyedi vizsgálattal állapítható csak meg. Az ilyen erős kapcsolattal nem bíró támogatási feltételek vizsgálatára a Bizottság nem köteles, mivel ez nem tartozik közvetlenül az állami támogatási kontroll körébe. Ezekre az uniós jog egyéb eljárásait, például a kötelezettségszegési eljárást kell a Bizottságnak alkalmaznia. A Törvényszék ezzel éles határvonalat húzott az állami támogatási és az egyéb uniós megfelelési eljárások közé, amelyek tartalmi elemei között csak kismértékű az átfedés. Tehát a Törvényszék – véleményem szerint helyesen – az eltérő eljárási folyamatok, garanciák, jogkövetkezmények és felülvizsgálati eljárások miatt nem tette lehetővé, hogy az állami támogatási eljárás kiváltsa vagy helyettesítse a kötelezettségszegési eljárást.

Az ítéletben lefektetett másik elhatárolás a belső piaci és az egyéb uniós szabályok vizsgálata között jelenik meg. Az állami támogatási szabályok közvetett célja a belső piac torzulásainak korlátozása. A Bizottságnak a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről

kell döntenie, ezért a négy szabadság megsértésével nyújtott támogatások nem minősíthetők összeegyeztethetőek.⁵² Bár a Törvényszék a hazai szénből történő áramtermelés elsőbbségét nem tekintette mennyiségi korlátozással azonos hatású – tehát az áruk szabad áramlását sértő – intézkedésnek, mégis megjegyezte, hogy a közbiztonság, vagyis jelen esetben az ellátásbiztonság alapján akár még ez is indokolható lenne. Ez a meglehetősen engedékeny hozzáállás valószínűleg szintén abból fakad, hogy a közszolgáltatási kötelezettséget és annak teljesítési módját (hazai energiaforrás felhasználása) uniós irányelv határozza meg, nem kizárólag a tagállam döntésén alapul.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelem nem tartozik a belső piaci szabályok közé a Bizottságnak, ezért a környezetvédelmi határokat a Bizottságnak főszabályként nem kell vizsgálnia. Ettől a helyzettől eltér, ha a támogatás célja kifejezetten a környezetvédelem szintjének növelése. Ebben az esetben a Bizottságnak figyelembe kell vennie környezetvédelmi megfontolásokat is, és a támogatás szükségességét, arányosságát, ösztönző és versenytorzító hatását mind a környezetvédelem mint közösségi célkitűzés, illetve a konkrét elérni kívánt cél fényében kell mérlegelnie. A konkrét esetben a támogatás ÁGÉSZ-hez nyújtott kompenzáció volt, aminek az állami támogatások nyújtásának tilalmát meghatározó EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alóli mentesítése a 106. cikk (2) bekezdése és nem a környezetvédelmi támogatások mentesítésére szolgáló 107. cikk (3) bekezdés c) pont. A Törvényszék ezért az EUMSZ-ben található mentesítési jogalapok éles szétválasztását is kiemelte, és nem tette lehetővé, hogy az egyik jogalap felhasználásával az ÁGÉSZ-ek kijelölése terén fennálló széles tagállami mozgástér korlátozásra kerüljön. Ez utóbbi megállapítás az ítélet egyik legfontosabb eleme, és valószínűleg gyakori hivatkozási alap lesz majd a jövőben is a tagállami közszolgáltatások feltételeinek kialakítása során.

⁵² Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Société Régie Networks-ügyben hozott ítéletet.

AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK TÁMOGATÁSÁRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEIVEL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK

HARGITA Eszter*

Tárgyszavak: kis- és középvállalkozás, beruházási támogatás, felvásárlás, harmadik fél, szállítási ágazat, vásárokon való részvétel

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 kis- és középvállalkozások (KKV) támogatásokkal kapcsolatosan mutatja be az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) várható gyakorlatát.

A csoportmentességi rendelet III. fejezet 2. szakasza foglalkozik a kis- és középvállalkozásoknak (továbbiakban: KKV) adható támogatásokkal. A 17. cikk tartalmazza a beruházási támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket, a 18. cikk a KKV-k részére tanácsadáshoz nyújtott, a 19. cikk pedig a KKV-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támo-

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

¹ HL [2014] L 187., 2014. 06. 26., 1.o.

gatás szabályait tartalmazza. A 20. cikk az európai területi együttműködési projektekben részt vevő KKV-knál felmerült együttműködési költségekhez nyújtott támogatás lehetőségeit ismerteti.

Az általános csoportmentesség szóban forgó jogcímei alapján – az adott cikkben foglalt feltételek teljesítése mellett – akkor mentesíthető a támogatás, ha megfelel a csoportmentességi rendelet általános rendelkezéseinek. Igazolni kell tudni a támogatás átláthatóságát (5. cikk), ösztönző hatását (6. cikk), Figyelemmel kell lenni a támogatáshalmozódási szabályokra (8. cikk). További feltétel, hogy a támogatás a 4. cikkben meghatározott értékhatár alatt maradjon, ami KKV-knak nyújtott beruházási támogatás (17. cikk) esetében vállalkozásonként és beruházási projektenként 7,5 millió euró, KKV-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatás (19. cikk) esetében vállalkozásonként évente 2 millió euró, végezetül KKV-k részére tanácsadáshoz (18. cikk) és az európai területi együttműködési projektekben részt vevő KKV-knál felmerült együttműködési költségekhez nyújtott támogatás (20. cikk) esetében vállalkozásonként és projektenként 2 millió euró.

1. KKV beruházási támogatás (17. cikk)

A csoportmentességi rendelet 17. cikke lehetővé teszi KKV-k beruházásainak támogatását, területi korlátozás nélkül, azaz ezt a támogatást nem csak az elmaradott területeken lehet nyújtani, hanem bárhol, olyan területeken is, ahol regionális beruházási támogatás nem adható (pl. Budapest). E jogcímen adható maximális támogatási intenzitás kisvállalkozás esetében 20%, középvállalkozás esetében 10%. Eltérően a regionális beruházási támogatásoktól (13–14. cikk) a 17. cikk nem tartalmaz a csoportmentességi rendelet alkalmazásából kizárt ágazatok/tevékenységen túl további kizárásokat. Ugyanakkor a 17. cikk szabályozása hasonló a 14. cikkhez, azaz e cikk alapján is csak az induló beruházás fogalmát teljesítő fejlesztés támogatható.

Induló beruházásnak minősül

- olyan tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás, amely
 - új létesítmény létrehozatalát,
 - meglévő létesítmény kapacitásának bővítését,

- meglévő létesítmény termékkínálatának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítését eredményezi,
- meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatását eredményezi, illetve
- bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek az eladótól független harmadik fél általi megvásárlása.

Ha egy kisvállalkozást az eredeti tulajdonos családtagjai vagy *korábbi* munkavállalók vesznek át, az eszközöknek a vevőtől független harmadik féltől való megvásárlására vonatkozó feltételnek nem kell teljesülnie. A 'korábbi' jelző olyan munkavállalóra utal, aki már nincs alkalmazásban, mivel a vásárlás révén a vállalat tulajdonosává vált.

A vállalkozásban történő részesedésszerzés önmagában nem minősül beruházásnak.

A „vevőtől független harmadik felek” kitétel egyrészt strukturális kapcsolatokra utal, azaz olyan, a vállalkozásokban fellelhető tulajdoni részesedést jelent, mely a tulajdonjog fokától független (azaz akár egy kisebb tulajdoni részesedés is ahhoz vezet, hogy a harmadik fél a vevőhöz kapcsolódik), másrészt lefedi azt az esetet is, amikor a vevő vagy az eladó ténylegesen is meghatározó kereskedelmi befolyást gyakorol a másik fölött, pl. egy, a vevő és az eladó közötti olyan kizárólagos beszállítói megállapodás, amely a tevékenységének meghatározó részét lefedi.

A 17. cikk alapján adható támogatás a szállítási ágazatban. Ugyanakkor minden esetben teljesíteni kell a fent részletezett „induló beruházás” fogalmát. Ezért például kamioncserére adott támogatás feltételezhetően nem engedélyezhető a 17. cikk alapján, mivel az önmagában nem minősül induló beruházásnak.

Az elszámolható költség a tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházási költségek vagy a közvetlenül a beruházási projekt által létrehozott munkahelyek két évre számított, becsült bérköltsége lehet.

Csak azok az értékcsökkenési leírás alá eső immateriális javak támogathatók, amelyeket kizárólag a támogatásban részesülő létesítményben használnak fel, és amelyeket a vevőtől független harmadik felektől, piaci feltételek mellett vásároltak. Ez utóbbi követelmény alól kivételt képez valamely kisvállalkozás egy családtag vagy egy korábbi alkalmazottján keresztül lezajló értékesítése, ahol a független harmadik fél

követelményt a 17. cikk (3) bekezdés b) pontjának második mondatára tekintettel nem kell teljesíteni.

Fontos az is, hogy a támogatható immateriális javakat legalább három évig a vállalkozás eszközei között kell feltüntetni.

2. A KKV-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatás (18. cikk)

Olyan tanácsadási tevékenység támogatható e cikk alatt, amely nem minősül folyamatos vagy időszakosan visszatérő tevékenységnek és nem kapcsolódik a vállalkozás szokásos működési költségeihez. Így például nem támogatható rendszeres adótanácsadás, rendszeres jogi szolgáltatás vagy hirdetés.

Az elszámolható költséget a fenti feltételeknek megfelelő tanácsadói tevékenységhez kapcsolódó külső tanácsadók költségei jelentik. Ezek 50%-ig támogathatók.

3. Vásárokon való részvétel támogatása KKV-k részére (19. cikk)

A csoportmentességi rendelet 19. cikke alapján a vállalkozásnak valamely kiállításon vagy vásáron való részvétele esetén a kiállító helyiség bérletével, felállításával és működtetésével kapcsolatos költségek 50%-a támogatható. E körben a vásáron részt vevő munkavállalók utazási, valamint szállással kapcsolatos költségei ugyanúgy elszámolhatóak, mint a vásáron való részvétel szállítási és biztosítási költségei, tekintettel arra, hogy ezek a költségek a kiállító helyiség működtetéséhez kapcsolódnak.

A korábbi szabályokhoz képest változás, hogy nemcsak az adott vásáron való első, hanem későbbi részvételek is támogathatók.

4. Az európai területi együttműködési projektekben részt vevő KKV-knál felmerült együttműködési költségekhez nyújtott támogatás (20. cikk)

E jogcím az európai területi együttműködési (ETE) programok finanszírozása során használható. Az ETE programok három kategóriába sorolhatóak:

- határokon átívelő együttműködés – a közös határ két oldalán található régiók és helyi hatóságok közreműködésével megvalósuló projektek finanszírozása, ilyenek például az infrastruktúra határokon átívelő használatának fellendítésére törekvő projektek;
- transznacionális együttműködés – olyan projektek finanszírozása, amelyek tagállami, regionális és helyi hatóságok közreműködésével valósulnak meg egy nagyobb kiterjedésű földrajzi területen;
- régiók közötti együttműködési programok – az innovációval, energiahatékonysággal, városfejlesztéssel és egyéb területekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok egymással való megosztásának elősegítésére.

E jogcím alapján a szervezeti együttműködés költségei, ideértve az együttműködési projekthez kapcsolódó személyi és irodaköltségek, valamint külső tanácsadók és szolgáltatók által biztosított, az együttműködéshez kapcsolódó tanácsadás és támogató szolgáltatások költségei támogathatók. Ugyanakkor – a 18. cikkhez hasonlóan – csak olyan tanácsadási tevékenység támogatható, amely nem minősül folyamatos vagy időszakosan visszatérő tevékenységnek, és nem kapcsolódik a vállalkozás szokásos működési költségeihez. Szintén elszámolható a projekthez közvetlenül kapcsolódó útiköltségek, a berendezések költségei és beruházási kiadások, valamint a projekt céljaira közvetlenül használt eszközök és berendezések értékcsökkenése.

Fontos kiemelni, hogy e jogcím alatt a projekthez közvetlenül kapcsolódó beruházások költségei is elszámolhatóak, így nem szükséges ezen költségek vonatkozásában a csoportmentességi rendelet egyéb jogcímeit – pl. regionális beruházási (14. cikk) vagy KKV beruházási támogatás (17.cikk) – alkalmazni.

A maximális támogatási intenzitás 50% lehet. Ezen intenzitási korlátot az együttműködésben részt vevő egyes kedvezményezettek, azaz nem a projekt szintjén kell betartani. Ugyanakkor, ha olyan kedvezményezett vesz részt a projektben, amelyre nem vonatkoznak az uniós állami támogatási szabályok (pl. nem végez gazdasági tevékenységet), akkor esetében a támogatási intenzitás meghaladhatja az 50%-ot.