

Állami támogatások joga

27 (2015/7.)

A Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a 28 Versenyjogi
Kutatóközpont
periodikája



felelős szerkesztő:

Tóth Tihamér

szerkesztőbizottság:

Gyürkés Anita

Hargita Eszter

Szilágyi Pál

Tóth Tihamér

főszerkesztő:

Tóth Tihamér

szerkesztő:

Szilágyi Pál

technikai szerkesztő:

Szakalné Szeder Andrea

a szerkesztőség címe:

Versenyjogi Kutatóközpont

PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

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

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

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

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda 1077

Budapest Wesselényi utca 20–22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

kiadó:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog- és Államtudományi Kar

nyomdai munkák:

MondAt Kft.

www.mondat.hu

TARTALOM

HARGITA Eszter Környezetvédelmi támogatás az általános csoportmentességi rendelet alapján	3
POTVORSZKI Gábor Kis útikalauz tényellentétes ex-post hatásértékelések elvégzéséhez: lehetséges módszerek és alkalmazhatóságuk	19
STAVICZKY Péter A szelektivitás értelmezése a Törvényszék spanyol adóintézkedésekre vonatkozó 2014-es ítéleteiben	43

KÖRNYEZETVÉDELMI TÁMOGATÁS AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET ALAPJÁN

HARGITA Eszter^{*}

Tárgyszavak: csoportmentességi rendelet, környezetvédelmi támogatás, megújuló energia támogatása, energiahatékonysági intézkedések beruházási támogatása, nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés beruházási támogatása

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 az egyes környezetvédelmi támogatásokra vonatkozóan mutatja be a csoportmentességi rendelet szabályait és az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) várható gyakorlatát.

Az Európa 2020 intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégia fő elemeinek egyike a fenntartható fejlődés, amely többek között a környezet magas szintű védelmén és a környezetminőség javításán alapul. A környezetvédelem területén olyan piaci hiányosságok vannak jelen, amelyek eredményeképpen a vállalkozások a szokásos piaci feltételek mellett nem feltétlenül kapnak ösztönzést az általuk okozott

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

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

szennyezés csökkentésére, mivel e csökkentés adott esetben csak a költségeiket növeli anélkül, hogy megfelelő előnyökkel járna.² Amennyiben a vállalkozások nem hajtják vére ezeket a fejlesztéseket, a társadalom egésze viseli a negatív következmények költségeit. Ezen költségek csökkentése érdekében szükséges a környezetvédelem állami támogatása.

A csoportmentességi rendelet 7. szakasza foglalkozik a környezetvédelmi támogatásokkal. E szakasz alapján a következő 14 jogcímre lehet környezetvédelmi támogatást adni:

- A) Az uniós környezetvédelmi szabványok túlteljesítését, illetve azok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő beruházási támogatás (36. cikk)
- B) A jövőbeli uniós szabványokhoz idő előtt történő alkalmazkodáshoz nyújtott beruházási támogatás (37. cikk)
- C) Energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatás (38. cikk)
- D) Épület-energiahatékonysági projektekre irányuló beruházási támogatás (39. cikk)
- E) Nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésre irányuló beruházási támogatás (40. cikk)
- F) Megújuló energia támogatására irányuló beruházási támogatás (41. cikk)
- G) Megújuló energiaforrásból származó villamos energia termelésének ösztönzésére irányuló működési támogatás (42. cikk)
- H) Kisméretű létesítmények megújuló energia termelésének ösztönzésére irányuló működési támogatás (43. cikk)
- I) A 2003/96/EK irányelv szerinti környezetvédelmi adókedvezmény formájában nyújtott támogatás (44. cikk)
- J) Szennyezett terület szennyeződésmentesítéséhez nyújtott beruházási támogatás (45. cikk)
- K) Energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás (46. cikk)
- L) Hulladék-újrafeldolgozásra és -újrahasználatra irányuló beruházási támogatás (47. cikk)
- M) Energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás (48. cikk)

² Csoportmentességi rendelet (55) preambulumbekendés.

N) Környezetvédelmi tanulmányokhoz nyújtott támogatás (49. cikk)

A csoportmentességi rendelet fenti cikkei alapján akkor mentesíthető a támogatás a Bizottság felé történő előzetes bejelentési kötelezettség alól, ha az a szóban forgó cikkekben leírtak szabályokon túl megfelel a csoportmentességi rendelet általános rendelkezéseinek; azaz a támogatás átlátható (5. cikk), a támogatásnak van ösztönző hatása (6. cikk), érvényesülnek a támogatáshalmozódási szabályok (8. cikk), teljesülnek az ellenőrzési célú közzétételi és információszolgáltatási (9. cikk), jelentéstételi (11. cikk) és nyilvántartási (12. cikk) kötelezettségek. További feltétel, hogy a támogatás tartalmának a 4. cikkben meghatározott értékhatár alatt kell maradnia. Ezen határértékek a következők:

Támogatási kategória	4. cikk szerinti értékhatár	
36., 37., 38., 40., 41., 43., 47. cikkek	15 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
39. cikk	10 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
42. cikk	15 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
	Amennyiben a támogatást versenyeztetésen alapuló ajánlattételi eljárás alapján nyújtják: az e cikk alá tartozó valamennyi támogatási program összesített költségvetését figyelembe véve évente 150 millió euró	
45. és 46. cikkek	20 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
48. cikk	50 millió euró	vállalkozásonként és projektenként
44. és 49. cikkek	nincs ilyen értékhatár	

Amennyiben a fenti értékhatár meghaladásra kerül, a támogatást vagy a támogatási programot – annak nyújtása előtt – jóváhagyásra be kell jelenteni a Bizottságnak. Az intézkedés a bizottsági jóváhagyás nélkül nem hajtható végre. E támogatásokat a Bizottság a 2014–2020 között alkalmazandó környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatás³ alapján bírálja el.

³ A Bizottság Közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról, [2014] HL C 200, 2014. 06. 28., 1–55 o.

Az alábbiakban a 14 jogcím közül a 36–38., 40. és 41. cikkek által lefedett jogcímek kerülnek ismertetésre.

A) Az uniós környezetvédelmi szabványok túlteljesítését, illetve azok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő beruházási támogatás – 36. cikk

Olyan beruházások támogathatók e jogcím alatt, amelyek révén az uniós környezetvédelmi szabványok túlteljesítésre kerülnek, amennyiben van az adott területre ilyen szabvány, illetve olyan területeken, ahol nincs környezetvédelmi szabvány, hozzájárulnak a kedvezményezett tevékenysége környezetvédelmi szintjének növeléséhez.

E jogcím alatt akkor is adható támogatás, ha az adott tagállamban létezik az alkalmazandó uniós szabványoknál szigorúbb kötelező nemzeti szabvány.

A csoportmentességi rendelet 2. cikk (102) alapján uniós szabványnak minősül:

- a) olyan kötelező uniós szabvány, amely az egyes vállalkozások által elérendő szinteket ír elő a környezeti mutatókra nézve; vagy
- b) a 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben⁴ rögzített, a legjobb elérhető technológia használatára és annak biztosítására vonatkozó kötelezettség, hogy a szennyező anyagok kibocsátási szintje ne haladja meg a legjobb elérhető technológia alkalmazásával elérhető szintet; azokban az esetekben, amelyeknél a legjobb elérhető technológiák szerinti kibocsátási szinteket a 2010/75/EU irányelv értelmében elfogadott végrehajtási jogi aktusokban határozták meg, e rendelet alkalmazásában azok a szintek alkalmazandók; amennyiben az említett szinteket tartományban állapítják meg, az a korlát alkalmazandó, amelynél a legjobb elérhető technológiákat elérték.

Ugyanakkor nem adható támogatás, ha a beruházást azért hajtják végre, hogy a vállalkozás már elfogadott, de még nem hatályos uniós előírásnak feleljen meg. E szabály alól kivételt képez a) az elfogadott uniós szabványoknak megfelelő új közúti, vasúti, belvízi és tengeri

⁴ [2008] HL L 24., 2008. 01. 29., 8. o.

járművek beszerzése, ha azok beszerzése az említett szabványok hatálybalépése előtt történik, és a b) meglévő közúti, vasúti, belvízi és tengeri járművek felújítása, ha az uniós szabványok a járművek üzem-be helyezésekor még nem voltak hatályban, amennyiben az említett szabványok kötelezővé válásukkor nem válnak alkalmazandóvá a hatálybalépést megelőzően már megvásárolt járművekre.

E jogcím szempontjából csak a fenti célok elérése érdekében felmerült többletköltségek minősülnek elszámolhatónak.

Az elszámolható költségek kiszámításának két módja van:

- a) amennyiben a környezetvédelmi beruházás költségei az összeruházáson belül elkülöníthetők, akkor e költségek az elszámolható költségek,
- b) ha az a) pont szerint nem határozható meg az elszámolható költség köre, akkor a támogatás hiányában végrehajtott beruházást (alternatív beruházás) kell összevetni a támogatással tervezett beruházással. Ebben az esetben a két beruházás költségének különbsége az elszámolható költség. Az alternatív beruházás a tervezett beruházáshoz műszakilag hasonló beruházás, amely azonban alacsonyabb környezetvédelmi szint elérését célozza.

Gépjárműbeszerzés akkor támogatható a 36. cikk alapján, ha jármű megfelel az uniós előírásoknak, és a beszerzésre a szabványok bevezetése előtt került sor. Bérleti költség csak abban az esetben számolható el, ha az pénzügyi lízing formáját ölti, azaz a bérleti időszak végén a kedvezményezett köteles az eszközt megvásárolni.

A 36. cikk alatt támogatható elektromos autó beszerzés. Ebben az esetben az elszámolható költség a normál gépjármű és az elektromos autó ára közötti különbség. Ugyanakkor elektromos autó töltőállomások létrehozatala nem támogatható a 36. cikk alapján, mivel az közvetlenül nem kapcsolódik a magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez. A töltőállomások kialakítása a csoportmentességi rendelet 56. cikke (helyi infrastruktúra) alapján támogatható, ha az ott leírt feltételek teljesülnek.

A magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó költségek nem számolhatók el.

A maximális támogatási intenzitás 40%, kisvállalkozások esetében + 20, középvállalkozások esetében + 10 százalékponttal növelhető a támogatás. Támogatható területeken a maximális támogatási intenzitás

tovább növelhető, ún. 107 (3) a) terület (ilyen Magyarország egésze, kivéve a Közép-Magyarország régiót) esetében + 15 százalékponttal, 107 (3) c) területeken ⁵ + 5 százalékponttal⁶. A működési költségeket és bevételeket nem kell figyelembe venni a beruházási támogatásról való döntés során.

B) A jövőbeli uniós szabványokhoz idő előtt történő

alkalmazkodáshoz nyújtott beruházási támogatás – 37. cikk

A 36. cikkhez hasonló jogcím a 37. cikk szerinti jogcím, azzal a különbséggel, hogy ez utóbbi jogcímnél már van egy elfogadott szabványt, aminek a közeljövőben a vállalkozásnak meg kell felelnie. Az e jogcímen nyújtott támogatás arra ösztönzi a vállalkozásokat, hogy minél hamarabb, már a kötelező bevezetés előtt jóval, feleljenek meg a még nem hatályos új környezetvédelmi szabványoknak. A beruházás befejezésének és az új szabvány elfogadásának legalább egy évvel meg kell előznie a szóban forgó szabvány hatálybalépését.

Az elszámolható költségek kiszámítása a 36. cikknél leírtak szerint történik. A 2014 előtti szabályozáshoz képest változást, hogy a jogcím alapján nagyvállalkozások is részesülhetnek ezen a jogcímen támogatásban nem csak kis- és középvállalkozások.

A maximális támogatási intenzitás az alábbiak szerint számítható ki:

⁵ Közép-Magyarország régióban Abony, Alsónémedi, Áporka, Aszód, Bag, Bernecebaráti, Cegléd, Csemő, Dabas, Domony, Dömsöd, Dunaharaszti, Ecsér, Érd, Farnos, Felsőpakony, Galgagyörk, Galgahévíz, Galgamácsa, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Hévízgyörk, Iklad, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Jászkarajenő, Kartal, Kemence, Kiskunlacháza, Kisnémedi, Kocsér, Kóspallag, Köröstenetlen, Letkés, Lórév, Maglód, Makád, Márianosztra, Mikebuda, Monor, Nagybörzsöny, Nagykáta, Nagykörös, Nagytarcsa, Nyársapát, Ócsa, Örkény, Pécel, Perőcsény, Péteri, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Ráckeve, Szentmártonkáta, Szigetbecse, Szigetszentmiklós, Szob, Szokolya, Táborfalva, Tápióbicske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tápiószőlős, Tatárszentgyörgy, Tésa, Törtel, Tura, Újhartyán, Újszilvás, Üllő, Vác, Váckisújfalu, Valkó, Vámosmikola, Vecsés, Verőce, Verseg és Zebegény, Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisvörösvár és Solymár települések.

⁶ Részletesen lásd <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>

Unió szabvány hatálybalépésének ideje	Maximális támogatási intenzitás		
	Nagyvállalat	Középvállalat	Kisvállalkozás
> 3 év	10%	15%	20%
> 3 év, de > 1 év	5%	10%	15%

Támogatható területeken a maximális támogatási intenzitás tovább növelhető, 107 (3) a) terület (ilyen Magyarország egésze, kivéve a Közép-Magyarország régiót) esetében + 15 százalékponttal, 107 (3) c) területeken⁷ + 5 százalékponttal. A működési költségeket és bevételeket nem kell figyelembe venni a beruházási támogatásról való döntés során.

C) Energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatás – 38. cikk

Az EU 2020 stratégia részeként az Unió célul tűzte ki, hogy 2020-ig 20%-kal növeli az energiahatékonyságot. E cél elérésének elősegítése érdekében a csoportmentességi rendelet engedélyezi az energiahatékonyságot és a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést (41. cikk) támogató intézkedéseket.

A csoportmentességi rendelet 2. cikk (103) bekezdése definiálja az energiahatékonyság fogalmát. Eszerint az a megtakarított energiamennyiség, amely valamely energiahatékonyság-javító intézkedés vég-rehajtása előtt és után mért és/vagy becsült fogyasztás alapján kerül meghatározásra, biztosítva az energiafogyasztást befolyásoló külső feltételeknek megfelelő normalizálást.

E jogcím alapján az energiahatékonyság javítása érdekében végrehajtott beruházások támogathatók, többek között hő- és villamosenergia-termelésnél fűtőanyag felhasználás-megtakarítást előidéző beruházás, amennyiben az energiafelhasználás megtakarítással jár.

Olyan vállalkozások is kaphatnak támogatást e jogcím alatt, amelyek elsődleges tevékenysége nem kapcsolódik energia- vagy hőtermeléshez. Ugyanakkor, ha egy nem energiatermeléssel foglalkozó vállalkozás (pl. papírgyár) új beruházási projektjének része áram- vagy hőtermelést szolgáló eszközök beszerzése, akkor a beruházásnak ezt a részét külön kell választani a beruházás többi részétől, és csak a cso-

⁷ Lásd 5. lábjegyzet.

portmentességi rendelet 7. szakasza – Környezetvédelmi támogatások alatt található jogcímenek kaphat az előbbi részt támogatást. Az új csoportmentességi rendelet egyik legfontosabb korlátozó rendelkezése, hogy regionális beruházási támogatásban a 14. cikk alapján az energiahatékonyságot célzó beruházás-rész nem részesülhet, ugyanis regionális beruházási támogatás és környezetvédelmi támogatás ugyanarra az elszámolható költségre nem adható.

Nem nyújtható támogatás e cikk alapján olyan fejlesztésekhez, amelyek meglévő uniós szabványoknak való megfelelést célozzák, még akkor sem, ha azok a szabványok még nem léptek hatályba. Ez utóbbi a 37. cikk alapján támogatható, bizonyos feltételeknek való megfelelés esetén (lásd fent). Vannak azonban olyan területek, ahol az uniós szabályok az írják elő, hogy a tagállamok kötelesek minimum követelményeket bevezetni, de magukra az értékekre nem tesznek javaslatot, így ezek az előírások nem minősülnek uniós szabványoknak. Ilyen például az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról. Ez az irányelv nem minősül uniós szabványnak, mivel csak azt írja elő a tagállamok számára, hogy ezen a területen vezessenek be minimum követelményeket, ezért a tagállamok támogathatnak olyan beruházásokat, amelyek az irányelv alapján előírt nemzeti szabályoknak való megfelelést célozzák. Természetesen itt is igaz, hogy csak azok a költségek számolhatók el, amelyek az energiahatékonysághoz közvetlenül kapcsolódnak, és a tagállam felelőssége, hogy ezt megfelelően ellenőrizze.

Az elszámolható költségek kiszámítása a 36. cikkben leírtak szerint történik. A magasabb környezetvédelmi szinthez közvetlenül nem kapcsolódó költségek nem számolhatók el. Ezt a szabályt szigorúan kell értelmezni, például a projekt kialakításával és lebonyolításával kapcsolatos adminisztratív költségek nem számolhatók el. Az előkészítés egyes költségei a 49. cikk alapján környezetvédelmi tanulmányokhoz nyújtott támogatásban részesülhetnek.

Az elszámolható költségeknek a 36. cikk b) pont szerinti kiszámításánál (lásd fent) az alternatív beruházásnak műszaki szempontból (azaz méretben és kapacitásban) hasonló beruházásnak kell lennie. Ez olyan beruházást jelent, amelynek azonos a termelő kapacitása, és emellett minden egyéb műszaki jellemzője is (kivéve azokat, amelyek közvetlenül a megvalósítani kívánt célkitűzésre fordított többletberuházáshoz

kapcsolódnak)⁸. Ezért olyan beruházás nem fogadható el alternatív beruházásnak, amely kisebb kapacitásra lenne képes, mint a támogatott beruházás. Ebben az esetben ugyanis a támogatás szempontjából elszámolható költségek közé olyan elemek is bekerülnének, amelyek nem közvetlenül a magasabb energiahatékonysági szint eléréséhez kapcsolódnak, hanem a kapacitásnövekedéshez.

A maximális támogatási intenzitás 30%, kisvállalkozások esetében + 20, középvállalkozások esetében + 10 százalékponttal növelhető a támogatás. Támogatható területeken a maximális támogatási intenzitás tovább növelhető, 107 (3) a) terület (ilyen Magyarország egésze, kivéve a Közép-Magyarország régiót) esetében + 15 százalékponttal, 107 (3) c) területeken⁹ + 5 százalékponttal. A működési költségeket és bevételeket nem kell figyelembe venni a beruházási támogatásról való döntés során.

D) Épület-energiahatékonysági projektekre irányuló beruházási támogatás – 39. cikk

Az épületek energiahatékonyságát növelő beruházások gyakran szembesülnek finanszírozási nehézségekkel. A csoportmentességi rendelet e jogcím alatt lehetővé teszi, hogy a tagállamok az épület-energiahatékonysági projektekre energiahatékonysági alap vagy más pénzügyi közvetítőkön keresztül nyújtott kölcsön vagy kezességvállalás formájában támogatást nyújtsanak. Az energiahatékonysági projektekben, legalább 30% erejéig, magánbefektetőket is be kell vonni. A részletszabályok ismertetése jelen cikknek nem tárgya.

⁸ Lásd a Bizottság Közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról, [2014] HL C 200, 2014. 06. 28., 1–55 o., 49. lábjegyzet.

⁹ Lásd 5 lábjegyzet.

E) Nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésre¹⁰ irányuló beruházási támogatás – 40. cikk

Ezen jogcím alatt kizárólag olyan nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésre irányuló beruházások támogathatók, amelyek új kapacitásokat hoznak létre, vagy meglévő kapacitások hatékonyságuk növelésével történő felújításához szükségesek. Kapcsolt energiatermelés ugyan-azon folyamat során egy időben termelt hőenergia és villamos és/vagy mozgási energia.

Az új kapcsolt energiatermelő egységnek a külön hő- és villamosenergia-termeléshez viszonyítva összességében primerenergia-megtakarítást kell eredményeznie. A meglévő kapcsolt energiatermelő egység fejlesztésének vagy a meglévő villamosenergia-termelő egység kapcsoltenergia-termelő egységgé történő átalakításának az eredeti helyzethez viszonyítva szintén primerenergia-megtakarítást kell eredményeznie.

Az elszámolható költségek az ahhoz szükséges berendezések beruházási többletköltségei, hogy a létesítmény az ugyanilyen kapacitású hagyományos villamosenergia-termelő vagy fűtőlétesítményekhez képest nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelő létesítményként üzemeljen, illetve az ahhoz szükséges beruházási többletköltségek, hogy a nagy hatásfokra vonatkozó határértéket már teljesítő meglévő létesítményt nagyobb hatásfokúra korszerűsítsék. Így nem számolható el a fűtőanyag vagy a kapcsolt energiatermeléshez használt fűtőanyagot előállító berendezés költsége.

A támogatás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 45%-át. Kisvállalkozások esetében +20, közép vállalkozások esetében +10 százalékponttal növelhető a fenti támogatás. Támogatható területeken a maximális támogatási intenzitás tovább növelhető, ún. 107 (3) a) terület (ilyen Magyarország egésze, kivéve a Közép-Magyarország régiót) esetében +15 százalékponttal, 107 (3) c) területeken¹¹ +5 százalékpont-

¹⁰ „nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés”: az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 2012/27/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének (34) bekezdésében foglalt meghatározásnak megfelelő nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés – csoportmentességi rendelet 2. cikk (107).

¹¹ Lásd 5. lábjegyzet.

tal. A működési költségeket és bevételeket nem kell figyelembe venni a beruházási támogatásról való döntés során.

F) Megújuló energia támogatására irányuló beruházási támogatás – 41. cikk

A megújuló energiaforrásokra vonatkozó uniós célkitűzések elérése érdekében a csoportmentességi rendelet is engedélyezi a megújuló energia támogatására irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatásokat a 41. cikk alapján. Az ilyen beruházásokhoz bármely vállalkozás kaphat támogatást, nemcsak az energiatermelők.

Megújuló energiának minősül a csoportmentességi rendelet 2. cikk (109) pontja értelmében a csak megújuló energiaforrásokat¹² felhasználó erőművek által termelt energia, valamint hagyományos energiaforrásokat is alkalmazó vegyes erőművekben a fűtőérték szempontjából megújuló energiaforrásokból nyert energiarész. Ide értendő a tároló rendszerek feltöltésére használt megújuló villamos energia, a tároló rendszerek eredményeként nyert villamos energia kivételével.

A 41. cikk alapján nem nyújtható támogatás olyan bioüzemanyagokra¹³, amelyek szolgáltatási vagy keverési kötelezettség hatálya alá tartoznak, illetve olyan vízi erőművekhez, amelyek nem felelnek meg a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek.

Az élelmiszer-alapú bioüzemanyagokat¹⁴ a bioüzemanyagok fejlettebb változatainak előállítására való átállás ösztönzése érdekében zárta ki a Bizottság a csoportmentességi rendelet hatálya alól. Amennyiben

¹² „megújuló energiaforrások”: a következő megújuló, nem fosszilis energiaforrások: szélenergia, napenergia, légtermikus energia, geotermikus energia, hidrotermikus és óceánból nyert energia, vízenergia, biomassza, hulladéklerakó-gáz, a szennyvíztisztító telepekről származó gáz és biogázok – csoportmentességi rendelet 2. cikk (110) bekezdés.

¹³ „bioüzemanyag”: biomasszából előállított folyékony vagy gáz halmazállapotú, a szállításban használt üzemanyag – csoportmentességi rendelet 2. cikk (111) bekezdés.

¹⁴ Élelmiszeralapú üzemanyag: a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK irányelv és a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásról szóló 2009/28/EK irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslatban⁽⁴³⁾ – meghatározott gabonafélékből és

egy tagállam a kizárt körben kíván támogatást nyújtani, a környezetvédelmi iránymutatás alapján kell bejelentést tennie. A növények nem ehető részeiből (pl. levél, szár) előállított üzemanyag nem minősül élel-miszer-alapú üzemanyagnak.

A beruházási támogatás új és meglévő létesítményhez egyaránt igénybe vehető, ha a beruházás új berendezések (installations) beszerzését célozza.¹⁵ Nem nyújtható vagy fizethető ki támogatás az erőmű működésének megkezdését követően (mivel ennek nem lenne ösztönző hatása), és a támogatás nem függhet a termeléstől. Ez azt jelenti, hogy a támogatás mértékét az elszámolható költségek százalékában kell meghatározni, az nem köthető a megtermelő energia mennyiségéhez.

A „nem fizethető ki támogatás az erőmű megkezdését követően” kitétel célja a beruházási és a működési támogatás elkülönítése. A 41. cikk csak beruházási támogatást engedélyez, a működési támogatás a 42. és 43. cikkek hatálya alá tartoznak. Ugyanakkor, a támogatás ki-fizethető, ha az a beruházáshoz kapcsolódik, és annak kifizetésére a projekt befejezését követő rövid időn belül kerül sor, amely időszak miatt szükséges, hogy a hatóságok ellenőrizni tudják a kifizetés jogosságát. Adókedvezmény formájában ezen a jogcímen azonban nem adható támogatás, még akkor sem, ha az adókedvezmény a beruházási költségekhez kapcsolódik, és odaítélésre a beruházás megkezdése előtt kerül sor. Ennek oka, hogy az adókedvezmény igénybevételére mindig a beruházás befejezését követően kerül sor, és az függ a működéstől is, mivel, ha nem működik a berendezés, nem termel, akkor nincs bevétel, és nincs miből levonni az adókedvezményt.

Meglévő létesítmény esetében a modernizációhoz kapcsolódó beruházásnak a létesítmény jelentős részét kell érintenie, és a létesítmény elvárt élettartamának is hosszabbodnia kell, de a kapacitásnövekedés nem előírás.

Az elszámolható költségek csak a megújulóenergia-termelés elősegítéséhez szükséges beruházási többletköltségek minősülnek, melyek nem minden esetben azonosak a beruházás összköltségével. Az elszá-

egyéb keményítőben gazdag növényekből, cukornövényekből és olajnövényekből előállított bioüzemanyag – csoportmentességi rendelet 2. cikk (113).

¹⁵ A csoportmentességi rendelet magyar fordítása ezen a ponton hibás, amikor a „new installations”-t „új létesítmények”-nek fordítja új berendezések helyett.

molható költségek meghatározása a következő három lehetőség alapján történhet:

- a) amennyiben a megújulóenergia-termelésre irányuló beruházás költségei külön beruházásként meghatározhatók, például egy már meglévő létesítmény könnyen azonosítható kiegészítő alko-tórészeként, az elszámolható költségek e megújuló energiához kapcsolódó beruházási költségek;
- b) ha a) pont nem alkalmazható, akkor a tervezett megújulóenergia-termelésre (is) irányuló beruházás költségeiből le kell vonni egy olyan hasonló, kevésbé környezetbarát beruházás költségeit, amelyet a támogatás hiányában végrehajtottak volna, és a kapott különbség jelenti az elszámolható költségeket;
- c) bizonyos kisméretű létesítmények esetében,¹⁶ ahol azért nem lehet megvalósítani kevésbé környezetbarát beruházást, mert nem léteznek korlátozott méretű létesítmények, az elszámolható költség a magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez kapcsolódó beruházás teljes költsége.

A magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó költségek nem számolhatók el.

A b) pont szerinti elszámolható költség-meghatározás esetén a referencia-beruházás az azonos kapacitással rendelkező, de kevésbé környezetbarát energiatermelő létesítményhez kötődő beruházásokat jelenti. Ezzel összefüggésben a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás¹⁷ II. melléklete részletesen felsorolja a tipikus alternatív (referencia-) beruházásokat. Kétség esetén az Európai Bizottság ezen melléklet szerinti összehasonlítást javasolja alkalmazni. Amennyiben a melléklet nem eredményez teljesen egyértelmű helyzetet, a tagállamoknak indokolt a Bizottsággal előzetesen egyeztetniük.

A fentieket egy példán keresztül alkalmazva, ha egy meglévő foszszilis tüzelésű erőmű megújuló energiaforrást használó erőműre való

¹⁶ A kisméretű létesítményre nincs definíció. A szabály bevezetésére annak elismérése miatt került sor, hogy egyes megújuló energiát termelő létesítmények teljesítménye annyira kicsit, hogy nem található hozzá azonos méretű hagyományos erőmű, amit referencia-beruházásként lehetne használni.

¹⁷ Lásd a 3. lábjegyzetet.

átalakítása esetén először a támogatás nélküli helyzet, mint alternatív forgatókönyv megvizsgálása szükséges. Ha a fosszilis tüzelésű erőmű megfelel a vonatkozó szabványoknak, és tovább működhetne fosszilis tüzelésű erőműként anélkül, hogy előreláthatóan bármilyen további beruházás válna szükségessé a jövőben, akkor a megújuló energia felhasználásával működő erőművé történő átalakítás teljes beruházási költsége többletköltségnek, azaz elszámolható költségnek minősül, így az a) pont alkalmazható.

Ha azonban a fosszilis tüzelésű erőmű esetében bizonyos beruházásokat támogatás hiányában is végre kellene hajtani a további működés érdekében (pl. szabványoknak való megfelelés, vagy a leértékelődött részeket helyettesítő befektetések esetében), a támogatható költségeket az adott alternatív forgatókönyvre tekintettel kell kiszámítani, és a vonatkozó költségeket, amelyek a kedvezményezett támogatás hiányában is terhelnék, az elszámolható költségekből le kell vonni. Ugyanez vonatkozik arra az esetre, ha a megújuló energiaforrásra való átállás kapacitásnövekedést idéz elő. Ebben az esetben az elszámolható költségek kiszámításához a fosszilis tüzelésű erőmű kapacitásnöveléséhez szükséges beruházási költségeket le kell vonni a támogatandó beruházás költségeiből. (lásd alább)

A létesítmény karbantartási műveleteinek költsége, vagy az olyan al-katrészeinek cseréjéhez szükséges költségek, amelyeket a létesítmény várható élettartama során általában cserélni kell, nem jogosultak a 41. cikk szerinti támogatásra.

A magasabb környezetvédelmi szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó költségek – mint például az adott projekt szervezési és adminisztrációs költségei – szintén nem számolhatók el a 41. cikk alatt. Az előkészítés egyes költségei a 49. cikk alapján környezetvédelmi tanulmányokhoz nyújtott támogatásban részesülhetnek.

A megújuló energiát termelő üzemek mindenképpen környezetbarátnak minősülnek.

A támogatási intenzitás az alábbiak szerint határozható meg:

Elszámolható költség megállapítása	Max. támogatási intenzitás bónuszok nélkül
a) vagy b) pont szerint (különálló beruházás vagy alternatív beruházáshoz mért többletköltség)	45%
c) pont szerint – kisméretű létesítmény	30%

Kisvállalkozások esetében + 20, közép vállalkozások esetében + 10 százalékponttal növelhető a fenti támogatás. Támogatható területeken a maximális támogatási intenzitás tovább növelhető, ún. 107 (3) a) terület (ilyen Magyarország egésze, kivéve a Közép-Magyarország régiót) esetében + 15 százalékponttal, 107 (3) c) területeken¹⁸ +5 százalékponttal. A működési költségeket és bevételeket nem kell figyelembe venni a beruházási támogatásról való döntés során.

A csoportmentességi rendelet 41. cikk (10) bekezdése értelmében, amennyiben a támogatást versenyeztetésen alapuló ajánlattételi eljárás keretében, egyértelmű, átlátható és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján nyújtják, a támogatási intenzitás elérheti az elszámolható költségek 100% -át. Az ajánlattételi eljárás megkülönböztetésmentes, és az eljárásban részt vehet valamennyi érdekelt vállalkozás. Az ajánlattételi eljáráshoz kapcsolódó költségvetése kötelező érvényű korlátot képez olyan értelemben, hogy nem részesülhet minden résztvevő támogatásban, és a támogatást az ajánlattevő által benyújtott eredeti ajánlat alapján kell nyújtani, kizárva ezáltal a későbbi tárgyalásokat.

¹⁸ Lásd 5. lábjegyzet.

KIS ÚTIKALAUZ TÉNYELLENTÉTES EX-POST HATÁSÉRTÉKELÉSEK ELVÉGZÉSÉHEZ: LEHETSÉGES MÓDSZEREK ÉS ALKALMAZHATÓSÁGUK

POTVORSZKI Gábor^{*}

Tárgyszavak: állami támogatás, támogatási program, ex-post hatásértékelés, tényellentét, módszertan

Az utólagos hatásértékelés előírásával az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) fő célja az állami támogatások hatásai elemzésének egységes szabályozása. Az állami támogatások hatásértékelése eddig tagállami hatáskörbe tartozott, a 2014–2020 közötti időszakban azonban már kötelezően alkalmazandó. Lényege, hogy a támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között szignifikáns ok-okozati kapcsolatnak kell fennállnia: vizsgálandó, hogy a kezelt csoportban nyújtott egységnyi támogatás milyen mértékben változtatja meg az eredményindikátor értékét a kontrollcsoportéhoz képest. Az alkalmazott módszereket illetően a Bizottság viszonylag tág mozgásteret ad, de minden egyes modell bizonyos feltételek és korlátok mellett lesz csak érvényes. A tét jelentős: azon támogatási programok, amelyek az értékelés köve-telménye alá esnek, a program elindulásától számítva hat hónapon túl csak akkor lesznek működtethetők, ha a Bizottság jóváhagyja az értékelési tervet, a hatásértékelésről szóló végső jelentésben pedig bizo-nyítani kell azt, hogy a támogatásnak pozitív – vagy kevésbé negatív –

*

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

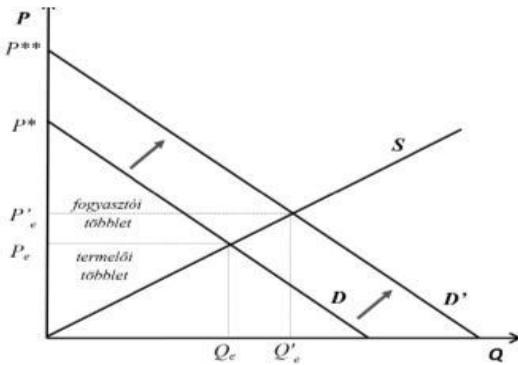
szignifi káns hatása van az eredményváltozóra a kontrollcsoporthoz képest, különben a program nem lesz később működtethet ő. Az elő-ző cikk a módszertani útmutató lényegi pontjait járta körül, jelen cikk pedig az előzőre építkezve a tényellentétes hatásértékelés elvégzéséhez leginkább alkalmazott módszerek és módszertani kérdések – nem tel-jes körű – bemutatására és szintetizálására tesz kísérletet, pro és kontra.

1. Bevezetés

1.1. Állami beavatkozás mikroökonómiája – dióhéjban

A vállalkozásoknak nyújtott közvetlen és közvetett támogatások (jelen esetben az uniós szabályokkal összeegyeztethető állami támogatások) fő kérdése annak vizsgálata, hogy az állami beavatkozás szükséges-e (pl. az adott piacon piaci hiány áll fenn), arányban van-e az elérni kí-vánt célokkal, továbbá a támogatás hasznosul-e és ha igen, milyen mér-tékben. A támogatás akkor éri el célját, ha az adott vállalkozáson kívül szélesebb körben hasznosulnak a hatásaiból anélkül, hogy a versenyt korlátozná vagy a tagállamok közötti kereskedelmet érintené, szignifi-kánsan. A neoklasszikus közgazdaságtan szerint a kereslet és kínálat egyensúlyban van (ld. 1. ábra), vagy ha az egyik piacon többlet, a má-sikon pedig hiány alakul ki átmenetileg, a piaci automechanizmusok révén kiegyenlítődnek, azaz a kereslet mennyisége megegyezik a kínálat mennyiségével kéttényezős modellben $[D=S; (D;S)=f(p,q)]$ adott piaci ár (P_e) mellett. Egyensúlyi állapotban az elméleti rezervá-cíós ár $(P^*$, amit még hajlandó a fogyasztó kiadni) és egyensúlyi ár (P_e) különbsége a fogyasztó többlete, ennyivel kerül kevesebbe az adott jószág fogyasztása, illetve ha nem kerül elfogyasztásra, akkor elméleti-leg a termelői többlettel növelt a bruttó többlete $[((P^*-P_e)Q_e)/2 + P_eQ_e]$, feltételezve, hogy az adott jószág mennyisége folytonos és a fogyasztó határhaszna az elfogyasztott pótlólagos mennyiségével nem csökken, azaz lineáris.

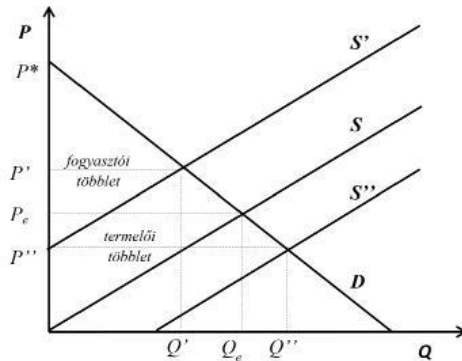
1. ábra. Keresleti és kínálati függvény egyensúlyi modellben
(Forrás: saját szerk.)



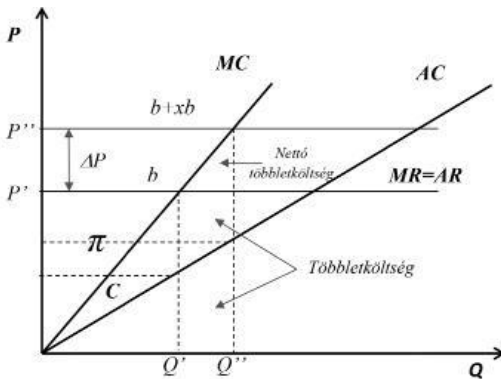
Az állami beavatkozás mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalon történhet. Ha a fogyasztókat célozza meg egy intézkedés,

akkor ér el eredményt, ha pozitív irányban mozdul el a keresleti függvény (D'), magasabb színvonalon fogyaszt (egységnyi mennyiség többre kerül, ΔP , tehát nő a vásárló erő), új egyensúlyi ár alakul ki (P'_e), ezáltal növekszik az életszínvonal is, a keresletben bekövetkező változás pedig a beavatkozásnak tulajdonítható. Ekkor a plusz fogyasztói többlet az új egyensúlyi ár körül kialakult egyensúlyi állapot és a korábbi különbségéből adódik (a nettó többlet növekménye $\Delta FT = \Delta PQ/2 = ((P^{**}-P'_e)Q'_e)/2 - ((P^*-P_e)Q_e)/2$, bruttó értelemben pedig $((P^{**}-P'_e)Q'_e)/2 - ((P^*-P_e)Q_e)/2 + (P'_eQ'_e - P_eQ_e)$). Ez történhet úgy is, ha a kínálati oldali beavatkozás pl. a kínálat változatlansága mellett teljes egészében a keresleti oldalon kerül lecsapódásra, vagyis a fogyasztók szintjén realizálódik a kínálat oldali termelői többlet. Ha a rezervációs ár konstans (P^*), akkor úgy módosul a függvény, hogy egységnyi árértékért kap többet, ami mennyiségi elmozdulást jelent, minőségileg nem, mivel a jövedelmi szint változatlan. Ha a módosult keresleti függvény az eredetihez képest balra tolódik, szűkül a kereslet.

2. ábra: Kínálati szint eltolásával megváltozott kereslet-kínálati egyensúlyi függvény (Forrás: saját szerk.)



Ha az állami beavatkozás a kínálati oldalon a vállalkozások támogatásán keresztül valósul meg oly módon, hogy ezzel párhuzamosan támaszt keresletet, mindkét irányban van elmozdulás, akkor eredményes lehet. Ha a kereslet konstans, és a beavatkozás eredményeképpen egységnyi termék magasabb áron vagy egységnyi árértékesítés magasabb mennyiség kerül értékesítésre, az azt jelentheti, hogy a vállalkozás költségei kerülnek optimalizálásra, azaz a termelői többlete növekszik (a piac oligopolisztikus irányba mozdulhat el) az eredeti egyensúlyi állapothoz képest, pótlólagos beruházást nem eredményez, extern hatásokat nem vált ki, vagy ha igen, negatív előjellel. Ha a kereslet-kínálat olyan egyensúlyi pontnál alakul ki ($Q''P''$), hogy ezáltal csökken a ter-



melői, de ezzel arányosan a fogyasztói többlet, akkor lehet hatása az intervenciónak, feltételezve, hogy a termelő magasabb kibocsátási szintet ér el.

3. ábra: Támogatás, mint pozitív externália, vagy kidobott pénz?
(Forrás: saját szerk.)

Feltételezzük, hogy a költségek és bevételek skáláhozadéka konstans, a költségfüggvény $C = aQ^2$, az átlagköltség $AC = aQ$, a határköltség $MC = 2aQ$, a határbevétel megegyezik az átlagbevétellel ($MR = AR$), a vállalat számára a termelési függvény optimális pontjában a határköltség $MC = b$, az átlagköltség $AC = b/2$, a termelt mennyiség $Q' = b/2a$, a bevétel $R = b(b/2a) = b^2/2a$, a költség $C = a(b/2a)^2 = b^2/4a = \pi$. A társadalmi haszon az optimum pontban $b+x*b$, a módosult, a termelt mennyiség $Q'' = b(1+x)/2a$, a nettó többletköltség a módosult költség és bevétel különbsége $[(C'' - C) - (R'' - R)]$, $NC = [b(1+x)/2a - b/2a] xb/2 = b^2x^2/4a$. A módosult termelési pontban (Q'') a többletköltség $\Delta C = C'' - C' = a[b(1+x)/2a]^2 - a(b/2a)^2 = b^2x(2+x)/4a$, a támogatás pedig $x\Delta C = b^2x^2(2+x)/4a$. A támogatás mértéke meghaladja a nettó többletköltséget, mert nem veszi figyelembe a többletjövedelmet $(2+x)$, amit a támogatott vállalkozás realizál. A támogatás mértéke kifejezhető:

- a kibocsátás egységnyi növekedésére jutó mértékkel $[(b+x)/2a - b/2a] x = x^2/2a > x^2/4a$. Ha a társadalmi haszon optimuma $b+x$, a vállalkozás nettó többletköltsége $x^2/4a$, a támogatás tehát nagyobb a valós többletköltségnél;
- a felmerült költségek arányában $(x/b+x)$, ha behelyettesítjük az eredeti függvénybe: $Q' = (b+x)/2a$, $C = a[(b+x)/2a]^2$, $(x/b+x)C = (x^3 + xb^2 + 2x^2b) / 4a(b+x) > x^2/4a$ és $x^2 + b^2 + 2xb > x(b+x)$, $b^2 + xb > 0$;
- többletköltségek arányában: $(x^3 + 2x^2b) / 4a(b+x) > x^2/4a$, $(x^3 + 2x^2b) > x^2(b+x)$, $x + 2b > b+x$.

1.2. Hatásértékelés szükségessége

A Bizottság 2012. május 8-án kiadott közleményében¹ fejtette ki azon szándékát, hogy 2014. január 1-jéig megreformálja az állami támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó másodlagos joganyagot (State Aid Modernisation). Az állami támogatási szabályozás korszerűsítésére vonatkozó kezdeményezés a Bizottság valamennyi támogatási intézkedésének értékelésére vonatkozó közös elvek megállapítására koncentrált. Ezeknek az elveknek megfelelően a Bizottság csak abban az esetben tekint egy támogatási intézkedést a Szerződéssel összeegyeztethetőnek, ha az teljesíti a következő kritériumokat: jól meghatározott, közös érdekű célkitűzés megvalósítását szolgálja, az állami beavatkozás szükséges, a támogatási intézkedés megfelelő, ösztönző hatású, arányos, valamint kerüli a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatásokat. Az állami támogatási iránymutatásokat felülvizsgálták és egyszerűsítették, hogy azok jobban tükrözzék ezeket a közös értékelési elveket. Mivel a nagy költségvetésű, újszerű jellemzőket tartalmazó vagy jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változásokkal járó támogatási programok potenciálisan hatást gyakorolnak a kereskedelemre és a

¹ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

versenyre, a tagállamoknak értékelést kell készíteniük az ilyen támogatási programokról.

Az uniós versenyjogi szempontból állami támogatásnak minősülő támogatások ex-post hatásértékelése eddig tagállami hatáskörbe tartozott nem kötelező jelleggel. A Bizottság hatásértékelési gyakorlatát évtizedekre nyúlik vissza, rendszerszinten azonban 2002-től a szektorspecifikus értékelések helyébe lépett, illetve azokat integrálta. A Bizottság értelmezésében a hatásértékelés egy folyamatot jelöl, aminek középpontjában a fejlesztési irányok kijelölésének, strukturálásának és támogatásának kell állnia azért, hogy a kezelendő problémák beazonosítása és az azokra adandó célok, válaszok megvizsgálása közül az az alternatíva kerüljön kiválasztásra, amelyik számszerűsíthetően a leghatékonyabb vagy relatíve hatékonyabbnak bizonyul a gazdasági, környezeti és társadalmi hatások figyelembevételével. A Bizottság 2006-ban és 2009-ben is frissített gyakorlatán,² előtérbe helyezve a gazdaságra, társadalomra és környezetre gyakorolt hatások dimenzióját a fenntartható hatásértékelés érdekében. A Versenypolitikai Főigazgatóság számára ugyan nem teljesen új terület a hatásértékelés, bizottsági megrendelésre készültek és készülnek tanulmányok (ld. Le Den et al. 2012), de mind a hatáskört illetően, mind pedig a tartalmukban és mélységükben eltérnek a jelenleg bevezetett értékeléstől. Meg kell jegyezni azonban, hogy a főigazgatóságok közül – egyebek mellett – a Regionális és várospolitikai főigazgatóságnak (a továbbiakban: DG REGIO), a Foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős főigazgatóságnak (a továbbiakban: DG EMPL) és Közös Kutatóközpont (a továbbiakban: JRC) főigazgatóságnak van tapasztalata: előbbi esetében a Strukturális Alapok forrásfelhasználásának hatékonyságára vonatkozóan kötelező a tagállamoknak utólagos, de nem ökonometriai módszereken alapuló értékelést végezni, míg a DG EMPL és JRC esetében közös kezdeményezés keretében tettek kísérletet az Európai Szociális Alapból társfinanszírozott foglalkoztatási programok ökonometriai módszereken alapuló tényellentétes hatásér-

² Ld. pl. JACOPO TORRITI – RAGNAR E. LÖFSTEDT: The first five years of the EU Impact Assessment system: a risk economics perspective on gaps between rationale and practice. *Journal of Risk Research*, Vol. 15., 2012/2. 169–186.; THOMAS F. RUDDY – LORENZ M. HILTY: Impact assessment and policy learning in the European Commission. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 28., 2007/2–3. 90–105.

tékelésére. Az alábbiakban a DG EMPL és JRC által megjelentetett módszertani összefoglalóban³ ajánlott módszerek kerülnek bemutatás-ra, tekintettel arra, hogy sem a DG REGIO hatásértékelési,⁴ sem az ál-lami támogatások ex-post módszertani útmutatója nem tárgyalja ilyen részletességgel az egyes módszereket. Hatásértékelés témakörben hazai szinten Major kézikönyve ad átfogó és részletes módszertani útmutatást,⁵ elsősorban elemzőknek.

A hatáselemzés és értékelés célja egy közpolitikai intézkedés eredményességének mérése és a döntéstámogatás. A Bizottság a nemzet-közi standardok⁶ és az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó hatásvizsgálatok útmutatói,⁷ létező gyakorlata alapján ad ajánlásokat az ex-post értékelés elvégzéséhez. A 2014–2020 közötti programozási időszakban a támogatási programok ex-post hatásértékelésére vonatkozó módszertani útmutató⁸ nem kötelező jelleggel írja elő az alkalmazandó módszertant; a lényeg a kauzális inferencia, a támogatásnak tulajdo-

³ Design and commissioning of counterfactual impact evaluation – A practical Guidance for ESF Managing Authorities. European Commission DG EMPL, 2013. 104. ISBN 978-92-79-28238-6. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10805&langId=en>

⁴ Ld. pl. 119. Elérhető: EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development. Evaluation guide. DG Regional and Urban Policy, September 2013. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf
EVALSED Sourcebook: Methods and techniques. DG Regional and Urban Policy, p. 165. Elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf

⁵ MAJOR K.: *Hatásvizsgálati kézikönyv. I. k. Hatásvizsgálat elemzőknek*. HÉTFA Kutatóintézet, 2013. 166. Jelen esetben ex-post hatásértékelésre részletesen tárgyalja a különbségek különbsége, párosításon alapuló és panel modelleken alapuló módszereket.

⁶ Pl. OECD Evaluation Norms and Standards, United Nations' Evaluation Standards, World Bank's Independent Evaluation: Principles, Guidelines and Good Practice.

⁷ A 2014–2020 közötti időszak forrásfelhasználására vonatkozóan ld. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm
A Bizottság értékelésre vonatkozó standardjai: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

⁸ Common methodology for State aid evaluation. Commission Staff Working Document 2014. p. 43. Az útmutató elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

nítható szignifí káns hatás számszerű kimutatása. A tényellentétes/kontrafaktuális elemzés elvégzéséhez a kulcskérdés a megfelelő, a kezelt csoporttal szembeállítható kontrollcsoport képzése: előre meg kell tudni határozni, kiből fog állni és milyen feltételek alapján kerülnek kiválasztásra a kontrollcsoport képező egyedek, és hogy mit illetve hogyan mérünk az elérhető adatok függvényében.

A hatásértékelés lehet ex-ante, on-going és ex-post, módszertanilag lehet két-, illetve többtényezős keresztmetszeti vagy idősoros vagy e kettő kombinációja (panel vizsgálat), illetve regressziós modellekkel kibővített, tényellentéten alapuló vagy sem. Mindkettő értelmezhető és informatív a keretein belül. A hatásértékelés alapvető célját tekintve azonban nincs különbség: a hatás okát kell tudni kimutatni, nem pedig az okozat hatását. A tényellentéten alapuló hatásértékelés abban különbözik, hogy arra keresi a választ, hogy mi történt volna a támogatás hiányában. Az állami támogatások esetében programszintű tényellentétes hatásértékelést ír elő a bizottsági útmutató. A tényellentétes hatásvizsgálat során a beavatkozás hatása a kezelt és a kontrollcsoport eredményváltozójában bekövetkező különbség. A kontrafaktuális vizsgálat alapvetően kísérletre, illetve kvázi kísérletre klasszifikálható. Előbbit jellemzően természettudományokban, gyógyszeriparban alkalmazzák, a társadalomtudományokban a szociális (felzárkóztatási, foglalkoztatási) programok hatásértékelésére lehet alkalmazni, feltéve, hogy a szelekciós hatás kizárható. A szelekciós hatást az ún. kvázi kísérleteken alapuló módszerek tudják kezelni.

2. Tényellentéten alapuló hatásértékelés

2.1. Kísérleten alapuló tényellentétes vizsgálat⁹

Feltétele a véletlenszerűség, ami akkor áll fenn, ha a kezelésben való részvétel véletlenszerűen történik, és mind a kezelt, mind pedig a kontrollcsoportot alkotó egyedek paramétereikben hasonlóak ahhoz, hogy

⁹ Ld. részletesen Esther DUFLO – Rachel GLENNERSTER – Michael KREMER: Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit. *Handbook of Development Economics*, Chapter 61., Vol. 4., 2007. 3895–3962.

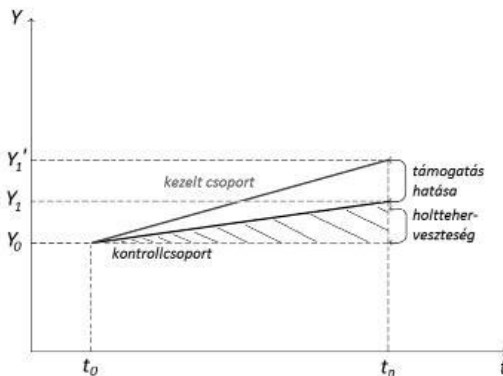
ki lehessen zárni a szelekcíós hatást, különben fals eredményre és nem helytálló következtetésre juthatunk: t_0 időpontban a kezelt és kontroll-csoport statisztikailag ekvivalens a megfigyelt és meg nem figyelhető változóban, így t_n időpontban egyszerűen az átlageredmények különbségének lesz betudható a támogatás hatása.

Feltételek:

- externális validitás: P halmaz véletlenszerűen kiválasztott reprezentatív részhalmaza a potenciális kezelt elemeket magába foglaló A , így A -ban bekövetkező hatás általánosítható P -re;
- internális validitás: A részhalmaz elemei véletlenszerűen kerülnek kijelölésre a kezelt és a kontrollcsoportban.

Az 1. ábra alapján, mivel a kiinduló állapotban az eredményváltozó nem különbözik (t_0 időpontban Y_0 értéke megegyezik mind a két csoportban), és feltételezzük, hogy a kezelésbe történő kiválasztás véletlenszerű, nincs szelekcíós hatás, ezért t_n időpontban a beavatkozás átlagos hatása a kezelt csoportra nézve egyenlő a kezelés átlagos hatásával, azaz a kezelt és a kontrollcsoport eredményváltozójának különbségével ($\Delta Y = Y_1' - Y_1$), míg a t_0 Y_0 és t_n Y_1 által közrefogott háromszög a holttehervesztés, azaz a beavatkozás nélküli elmozdulás, ami a ke-

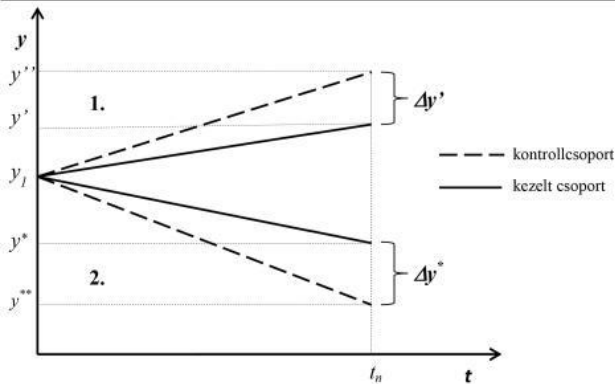
zelt csoportban egyébként is bekövetkezett volna.



4. ábra: Támogatás hatása kísérleten alapuló tényellentétes módszerrel ideális esetben (Forrás: [MAJOR (2013) i. m. 44. alapján] saját szerk.)

Az 1. ábra a tényellentétes hatásértékelés ideális állapotát írja le, szélsőséges esetben (ld. 2. ábra) azonban előfordulhat, hogy az eredményváltozó értékei

- negatív előjelűek: a támogatásnak akkor van hatása, ha a kezelt és a kontrollcsoport eredményváltozóinak különbsége pozitív;
- pozitív előjelűek: a különbség azonban negatív;
- eltérő előjelűek: a kontrollcsoport nem megfelelően került megválasztásra, szelekcíós hatás lép fel.



5. ábra: Támogatás hatása kísérleten alapuló tényellentétes módszerrel szélsőséges esetben (Forrás: saját szerk.)

Az eredmény csak az externális és internális feltétel teljesülése mellett validálható. Sérül az externalitás, ha A eredményei validálhatók, de nem általánosíthatók P -re (pl. álláskereső támogatás hatása a foglalkoztatottságra). A kezelt csoportra kapott eredmények lehetnek statisztikailag szignifikánsak, de nem általánosíthatók, mivel a kezelt és kontroll csoportot csak a regisztrált munkanélküliek alkotják. Internalitás: A reprezentatív P -re, de a részhalmazon belül a kezelt és a kontrollcsoport nem véletlenszerűen kerül kiválasztásra. Pl. a munkanélküliekre vonatkozó adatok elérhetők, de a kezelt egyedek között csak részleges megfelelés van.

Ahhoz, hogy statisztikailag szignifikáns eredményre jussunk, azaz a kezelésben való részvételnek tulajdonítható az eredményváltozóban bekövetkező változás, statisztikai-ökonometriai módszerekkel is alá kell tudni támasztani azt, lineáris függvény esetén:

$$\hat{y}_{it} = \alpha + \rho D_{it} + \mu_{it}$$

ahol \hat{y}_i a becült eredményváltozó értéke i -edik megfigyelési egységre, D_i dummy, azaz bináris változó, értéke 0, ha nem részesült támogatásban, illetve 1, ha igen, α konstans, ρ koefficiens, μ_i hibatermés, feltéve, hogy $\mu_{it} \sim N(0, \sigma^2)$, $\hat{y} = \alpha + \mu$ vagy $\hat{y} = \alpha + \rho + \mu$

Ha nem vezet statisztikailag szignifikáns eredményre (pl. t -statisztika, F próba, robusztussági vizsgálatok), nagy a valószínűsége annak, hogy a támogatást kifejező változó mellett kihagyunk más, illetve meg nem figyelt (látens) változókat, amelyek hatással vannak az eredményváltozóra. Látens változó pl. egy foglalkoztatási program vagy orvosi kezelésben való részvétel esetében a motiváció, amit nem lehet mérni, mégis van hatása. Ezt segédregressziós egyenlet bevezetésével lehet kezelni, illetve nem kísérleten alapuló módszerek esetében instrumen-

tális változóval, amivel az endogenitás problematikája küszöbölhető ki (ld. 1.2.).

$$\hat{y}_{it} = \alpha + \rho D_{it} + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_k x_{ki} + \mu_{it}$$

$$\mu_{it} = \gamma Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

A kísérleten alapuló tényellentétes hatásértékelés alkalmazásával szemben felmerülő nehézségek:

- adminisztráció: részletes és előre tervezhetőség;
- költségigény: a minta számát korlátozhatja;
- etikai/jogi szempontok: nehezen zárható ki a diszkrimináció és szubjektivitás (ki részesülhet kezelésben, ki nem), különösen az elmaradottabb területeken;
- a randomizáció vezethet eltérő eredményekre, ha a sokaságon belül több kezelt csoportot hozunk létre és azokat hasonlítjuk össze, vagy ha a kontrollcsoportot fokozatosan vonjuk be a kezelésbe;
- nem zárható ki a véletlenszerűségből eredő random hibák;
- szelekciós hatás: pl. ha a kezelésben való részvétel önkéntes, vagy ha motiváljuk a részvételt, a kauzális hatás nem a beavatkozásnak, hanem a motivációnak tudható be, ami pozitívan korrelál a kezelésben való részvétellel. Ha pl. egy új gyógyszer ki-kísérletezése során placebo hatással ez kiküszöbölhető, vagyis a kontrollcsoport valójában nem tud arról, hogy ő nem kezelt. Az elemzés szempontjából az is informatív lehet, ha a placebo hatással érintett kontrollcsoport eredményeit vetjük össze a tényleges kontrollcsoportéval: optimális esetben a különbség maga a szelekciós hatás, aminek a hatását kell kiszűrni a kezelt csoport eredményéből.

A standard módszer (egy kezelt és egy kontrollcsoport) mellett lehetséges a kontrollcsoport további szegmentációja, ha a kezelésbe pl. fokozatosan (késleltetéssel) kerül bevonásra egy-egy kontrollcsoport, vagy ha egyáltalán nem képezünk ilyen csoportot. Ez a módszer leginkább a kezelésnek tulajdonítható relatív előnyök kimutatására alkalmas. A kísérleten alapuló módszerek a véletlenszerűség miatt ún. pilot projektek értékelésére lehetnek a legalkalmasabbak, futó programok esetében viszont kevésbé valószínű, hogy alkalmazhatók, mivel a potenciális kedvezményezett körből véletlenszerűen és előre kellene tudni

biztosítani a kiválasztást a kezelt csoportban, tehát amellet, hogy tulajdonságaikban meg kell hogy egyezzenek, illetve hasonlónak és egyformán jogosultnak is kellene lenniük a támogatás igénybevételére. Ez pedig azt jelentené, hogy be kellene avatkozni a már futó programba.

2.2. Kvázi kísérleten alapuló módszerek

A nem kísérleten alapuló módszerek abban különböznek, hogy a szelekciós hatás nem zárható ki, vagyis a kezelt csoporttal szembeállított kontrollcsoport egyedei nem véletlenszerűen kerülnek kiválasztásra. Ezért létfontosságú a kellő számú és a kezelt csoporthoz paramétereiben a leginkább hasonlóságokat mutató kontrollcsoport megválasztása. E nélkül nem vezet eredményre, vagy helytelen eredményeket és következtetéseket ad a *tényellentétes elemzés*. Támogatási programok esetében ez azt jelenti, hogy nem lehet támogatásra nem jogosult és pl. méret (KKV, nagyvállalkozás), illetve ágazati tevékenység alapján eltérő profilú vállalkozásokból kontrollcsoportot képezni amellet, hogy egyéb tényezőket is ildomos figyelembe venni (pl. likviditás, pénz- és tőkepiacokhoz való hozzáférés, beruházási aktivitás stb.). Valamennyi tényező figyelembevétele lehetetlen – már csak módszertani okokból¹⁰ kifolyólag is –, egyúttal a szubjektivitás sem zárható ki. Mindezen körülmény kétségkívül megnehezíti a vizsgálat elvégzését.

A szelekciós hatás kiszűrésére a bizottsági módszertani útmutató Heckman szelekciós modelljét¹¹ ajánlja. A modell két látens változón alapul:

$$\hat{y}_1 = X\beta' + \mu_1$$

$$\hat{y}_2 = Z\gamma' + \mu_2$$

ahol X és Z k -ad, ill. m -ed vektorai a regresszoroknak, $\mu_i \sim N(0, \sigma^2)$ és független X, Z vektortól, \hat{y}_1 látens változó akkor figyelhető meg, ha $\hat{y}_2 > 0$ ($\hat{y}_2 \sigma^2 \sim I$).

¹⁰ Ilyen pl. a megfigyelési egység és tényezők szempontjából általánosan elfogadott hüvelykujjszabály vagy a multikollinearitás, homoszkedaszticitás, idősoros elemzésnél az autokorreláció, stacionaritás, közös trend problematikája.

¹¹ J. HECKMAN: Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47., 1979/1. 153–161.

A Heckman-féle szelekciós modell a megfigyelhető változók és a részvétel eredménye lineáris regressziójának függvényében a szelekciós hatást kihagyott változóként¹² kezeli. Erre többféle módszer létezik, mint a maximális valószínűség vagy a támogatásnyújtást instrumentáljuk a szelekciós egyenlet előrejelzett értékével.¹³ A szelekciós modellünk egy kizáró változóval lesz megbízható, ami megmagyarázza a kedvezményezett kiválasztását, de nem az eredményt. Nem elegendő egy változónak a fő egyenletből való eltávolítása és a szelekciós egyenletet magyarázó változók listájához való hozzáadása. Sőt, ellenkezőleg, a kizáró tényezőnek alapjában véve kell megmagyarázni a kiválasztást úgy, hogy nincs hatással arra az eredményre, amit meg akarunk magyarázni.

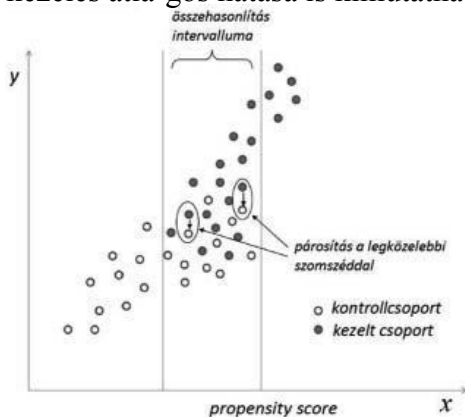
2.2.1. Propensity score matching

A párosításon alapuló módszer azon a feltevésen alapul, hogy a kezelésben való részvételt a megfigyelhető változó(k) határozza(~ák) meg. A meg nem figyelhető változókban nincs különbség a kezelt és a kontrollcsoportban, amik a kezelésben való részvételt vagy az eredményváltozót magyaráznák. Ha ez a feltétel sérül, az eredmény torzított lesz. Ahhoz, hogy a szelekciós hatást kezelni tudjuk, képeznünk kell egy olyan, x_i értékétől függő mutatót (propensity score), ami megadja a kezelésben való részvétel valószínűségét. Az index kifejezi az x kovariánsok releváns információját. Az azonos vagy hasonló mutatóval ren-

¹² A kihagyott változó a kiválasztott minta (itt kedvezményezettek) eredményének feltételes várható értékében jelentkező különbség. A kedvezményezettek kiválasztási eljárásának (probit vagy logit modellel) bizonyos feltételei mellett ez a különbség formálisan levezethető (inverz Mills hányados) és a szelekciós paraméterek függvénye. Így a támogatási program hatása a kihagyott változó regresszió függvénybe való beépítésével azonosítható be. A szelekciós paraméterek nem ismertek, de konzisztens paramétereket nyerhetünk ki a szelekciós eljárás becslésének első lépésében. Ezt a becslési eljárást gyakran „Heckit”-nek titulálják. Ez először a kedvezményezettek kiválasztásában érdekelt paraméterek visszanyerését igényli probit vagy logit specifikációval. Ez után a támogatás hatásának konzisztens becslő értéke nyerhető vissza a becsült inverz Mills hányados lineáris regresszióba való beépítésével.

¹³ Ld. pl. Jeffrey M. WOOLDRIDGE: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MIT Press, 2002. 562–566.

delkező kezelt és kontrollcsoport egyedei lesznek összehasonlíthatók, azaz az index egy adott értékére az x eloszlása ugyanaz a két csoportra; a kezelésben való részvétel feltételes valószínűsége és a két csoport megfigyelhető változók szerinti eloszlása megegyezik. A kezelés átlagos hatása is kimutatható.¹⁴



6. ábra: Támogatás hatása propensity score matching módszerrel
(Forrás: *Design and commissioning of counterfactual impact evaluation*, p. 14.)

A propensity score alapú párosítás előnye az, hogy az összehasonlíthatót hasonlítja össze egy adott tartományon belül, míg regressziós modellben az

extrapoláció ezen kívül eshet, valamint csak a kezelésben való részvétel változót parametrizálja.

A módszer alkalmazásával szemben felmerülő hátrányok:

- megfelelő számú minta és változók bevonása miatt adatigényes;
- robusztussági és érzékenységi vizsgálatok elvégzését követeli meg;
- feltételes függetlenség feltételezésen alapul:
az y_{it} eredményváltozót befolyásoló meg nem figyelt tulajdonságokban nincs különbség a kezelt és a kontrollcsoport között, valamennyi változó megfigyelhető, ami szimultán hat D_{it} -re és y_{it} -re.

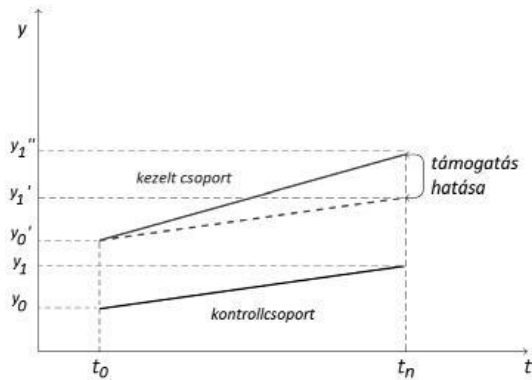
2.2.2. Különbségek különbsége (diff-in-diff)

A diff-in-diff módszer a két csoport eredményváltozójának kiindulási és a kezelés utáni értékeiben bekövetkező különbséget mutatja. A kont-

¹⁴ Ld. Paul R. ROSENBAUM – Donald B. RUBIN: The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, Vol. 79 (1) 1983. 41–50.

rol csoport eredményét természetesen le kell vonni, ha pozitív előjelű az elmozdulás, ellenkező esetben pedig hozzá kell adni, ekkor viszont sérül az a feltevés, hogy a kezelés hiányában mind a két csoportban azonos a trend. A diff-in-diff regressziós modellben egyrészt a megfigyelhető, másrészt a meg nem figyelhető változóknak – azokat, amelyek idővel nem változnak és azokat a különbségeket is, amelyek idővel egyaránt változnak a két csoportban, egyenlő mértékben – bekövetkező változást is figyelembe veszi a két csoport között. A meg nem figyelhető változók feletti kontroll miatt alkalmazott módszer. Feltételezi, hogy a kezelésben való részvétel független az ideiglenes egyénspecifikus hatástól, azaz D_{it} és u_{it} nem korrelált, nincs endogenitás. Kezelés hiányában y_{it} -t a fix csoporthatás összege és az időhatás, az ún. közös trend határozza meg, ami megegyezik a két csoportban.

7. ábra: Hatásértékelés a diff-in-diff modell alkalmazásával
(Forrás: *Design and commissioning of counterfactual impact evaluation*, p. 17. alapján, saját szerk.)



A módszer hátrányai:

- endogenitás: a meg nem figyelhető ideiglenes egyén specifikus változók kontrollja, amik befolyásolják a kezelésben való részvételt és az eredményváltozót is; D_{it} és u_{it} közötti kapcsolat akkor igazolható, ha megbízható instrumentumok állnak rendelkezésre (ennek kiküszöbölésére használható a strukturális változókon alapuló regressziós modellek), ha u_{it} konstans idővel, akkor az endogenitás kiküszöbölhető és alkalmazható a diff-in-diff;
- a kezelt és a kontrollcsoport közötti makro hatások különbözősége;
- kontrollcsoportra ható közvetett spillover hatások.

2.2.3. Szakadásos regresszió modell (Regression Discontinuity Design, RDD)

Az RDD modellel lokális hatást lehet mérni. Akkor alkalmazzák, ha a programba kerülés valamilyen folytonos változóhoz (x_{it}) köthető, melynek egy meghatározott küszöbértéke dönti el, hogy az adott vállalkozás részesülhet-e támogatásban. A küszöbérték egyik oldalán a kezelés-ben való részvétel valószínűsége 0, a másik oldalán értelemszerűen 1. Feltételezi, hogy a küszöbérték egyik, illetve másik oldalán található vállalkozások karakterisztikájukban valószínűleg nagyjából ugyanolyanok, azaz a küszöbértékben folytonos minden tulajdonság, így az eredményváltozó is, feltéve hogy a program nem létezik, vagyis a beavatkozás előtt. A kezelés valószínűsége ezzel szemben diszkontinuus (szakadást mutat) a küszöbértékben. A két csoport eredményváltozói így csak akkor különbözhetnek egymástól, ha a programnak van hatása.¹⁵ Amennyiben megfelelő mennyiségű és minőségű adat (a küszöb-érték alatt és felett elegendő nagyságú megfigyelés) áll rendelkezésre, megfelelő mértékű a szakadás a beavatkozási valószínűségben, valamint a programhoz nem köthető változók folytonosak, a diszkontinuitás alapú modellekkel megbecsülhető a program hatása, a diszkontinuitási pont körül legalábbis. Hátránya, hogy csak olyan esetekben alkalmazható, ahol a beavatkozás valószínűségében törés van. Már a tervezési szakaszban be kell ezt tudni építeni (pl. scoring rendszer), utólagosan ez már nem lehetséges.

Támogatási programok hatásvizsgálata szempontjából a diszkontinuitás alábbi két típusa lehet hasznos:

- földrajzi határok: ha a támogatásra való jogosultságot az adminisztratív határokhöz kötjük (NUTS2 vagy az alatti);
- vállalkozásokkal szemben támasztott feltételek, különösen kor és méret szempontjából.

Pl. ha egy 100 -as pontozású pályázati rendszerben 70 pont jelenti a küszöbértéket és néhány vállalkozás nem részesül támogatásban, még ha pontjaik alapján nagyon közel is állnak azokhoz a vállalkozásokhoz, akik viszont igen, akkor az a vállalkozás, akinek a projektjét 71 pontra értékeli, marginálisan jobb projekttel rendelkezik, mint aki 69-et kap,

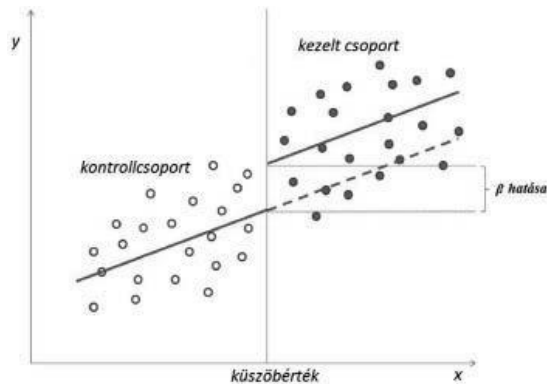
¹⁵ Ld. részletesen G. I. IMBENS – T. LEMIEUX: Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of Econometrics*, 142., 2008. 615–635.;

de az a tény, hogy egyik részben támogatásban, a másik nem, jelentős a hatása. A támogatás kauzalitásának hatása szempontjából jelentős a két vállalkozás eredményeinek összevetése.

A módszer megköveteli, hogy valamennyi változó folytonos értéket vegyen fel, míg a támogatásban való részesülés valószínűségének diszkontinuusnak kell lenni. Két különböző regresszió diszkontinuitás lehetséges:

- sharp modell: valamennyi vállalkozás egy bizonyos küszöbérték felett lesz támogatott, alatta kontrollcsoportot képez;
- fuzzy modell: a támogatásban való részesülés valószínűsége diszkontinuus, de a sharp modellel ellentétben ez nem változik 0-ról 1-re, azaz a küszöbérték körül nincs meghatározva, hogy ki részesül támogatásban és ki nem.

8. ábra: Kétváltozós szakadós regresszió sharp modellben (Forrás: *Design and commissioning of counterfactual impact evaluation*, p. 18.)



$$\hat{y}_{it} = \alpha + \beta D_{it} + \gamma x_{it} + \mu_{it}$$

A kulcskérdés a küszöbérték és az értelmezési tartomány megválasztása, illetve az, hogy az x_{it} -t kifejező változónak (pl. pontozás) kvantitatív-nak és folytonosnak kell lennie még a beavatkozás előtt. A 8. ábra azt mutatja, hogy pozitív a változás a küszöbérték felett, azaz kimutatható a kezelt csoportban a támogatás hatása a lineáris trend szerint, különben nem lenne törés a trendfüggvényben. A támogatás hatása egyenlő a marginális kedvezményezett és nem támogatott eredményváltozói átlagos értékének különbségével. A modell eredménye azonban nem általánosítható a teljes sokaságra. Az elemzés komplex, ha fuzzy RDD-t alkalmazunk: ilyenkor nem egy feltételt, hanem a feltételezések egy tartományát kell figyelembe venni, amik nem mindig igazolhatók.

Abszolút értelemben mindaddig, amíg a jogosultsági feltételeken alapuló támogatási programokat vesszük figyelembe, a kezelést vesszük jogosultságnak, a modell sharp: pontozásos rendszerben a pályázó vállalkozásokat vesszük figyelembe, különben, ha a kezelés révén részesülünk támogatásban, fuzzy modellt alkalmazunk.

A módszer alkalmazása közel áll az instrumentális változókéhoz (IV); az instrumentum itt egy küszöbértéket jelölő dummy változó. Az IV módszerhez képest azonban a különbség:

- egyrészt a regresszió diszkontinuitás modell gyengébb feltételeken alapul: nem követeljük meg a priori az instrumentum függetlenségét. Pl. pontozásos rendszerben a jobb projekttel rendelkező vállalkozások többet pályázhatnak azokkal szemben, akiknek rosszabb projektjeik vannak, az egyetlen követelmény, hogy a küszöbérték körül a valószínűség ne legyen diszkontinuos;
- másrészt olyan vállalkozásokon kell a becslést elvégezni, amelyek nagyon közel állnak a küszöbértékhez mindkét oldalon. A becslések ugyan sokkal lokálisabbak, mint az IV becslések, azonban, ha a támogatás hatása különbözik azon vállalkozások esetében, amelyek a küszöbértéktől távolabb esnek, a regressziós becslés nem ad helyes becslést a támogatás hatásáról valamilyen kedvezettre vonatkozóan.

A feltételezések gyengébb lábakon állnak az IV módszerhez képest, de jobban tesztelhetők, mivel szimplán grafikus megjelenítéssel leellenőrizhetők. A diszkontinuitás regresszió alkalmazása három feltételt támaszt:

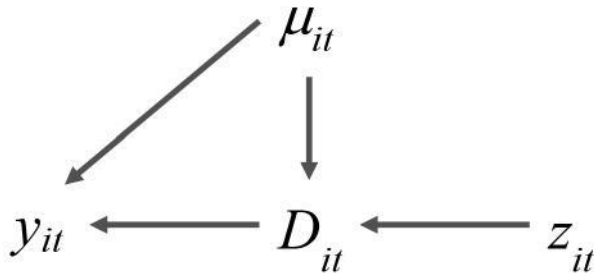
- a támogatásnyújtás diszkontinuitása;
- a mérni kívánt eredményeknek ugyanabban a pillanatban van diszkontinuitása és sehol máshol nincs diszkontinuitás;
- az eredménnyel korreláló más paraméterekben nincs diszkontinuitás, beleértve a motivációt, a pályázásra való hajlamot.

2.2.4. Instrumentális változókon (IV) alapuló regressziós modellek

Az IV modelleket az endogenitás problematikájának kezelésére alkalmazzák. Endogén egy változó, ha egy olyan, másik meg nem figyel-

hető változóval korrelál, amely befolyásolja az eredményváltozót (\hat{y}_{it}). Kétváltozós modellben, ha a D_{it} és u_{it} korrelált, akkor feltételezzük, hogy D_{it} endogén, azaz egy instrumentális változóval (z_{it}) kell behelyettesíteni, ami magyarázza D_{it} -t, korrelál \hat{y}_{it} -vel, de u_{it} -vel nem, ezért exogénnek tekinthető.¹⁶

9. ábra: Endogenitás kéttényezős modellben
(Forrás: *Design and commissioning of counterfactual impact evaluation*, p. 22.)



Ha egy támogatási program a kevésbé termelékeny vállalkozásokat célozza meg, és a támogatás hatását akarjuk megvizsgálni a foglalkoztatottságra a programban való részvétel és más változókon keresztül, akkor feltételezhetjük, hogy a rosszabbul teljesítő vállalkozások humántőke-ellátottsága is rosszabb.¹⁷ A tudás, tehetség, úgymint kreativitás, motiváció nem megfigyelhető változó és nem is szűrhet ő ki közvetlenül. De ha nem vesszük figyelembe, akkor torz a becslés és a támogatás hatása valószínűsíthetően alul- vagy felülreprezentált lesz az endogenitás miatt. Van vagy nincs tehetséges menedzsere, menedzsmentje az adott vállalkozásnak, mind a programban való részvétellel, mind pedig a foglalkoztatottságra hatással van, azaz a programban való részvétel korrelál a foglalkoztatottságot magyarázó hibataggal. A tehetség, tudás hatása a programban való részvételre azt jelenti, hogy lehetetlen a programban való részvétel és foglalkoztatottság közötti korrelációt teljes egészében a támogatás ok-okozati hatásának tulajdonítani. Léteznek más tényezők is, amelyek a programban való részvételt magyarázzák, de nem a foglalkoztatottságot: a földrajzi elhelyezkedés¹⁸

¹⁶ S. L. MORGAN – C. WINSHIP: *Counterfactual and causal inference: Methods and principles for social research*. Cambridge University Press, 2007.

¹⁷ Pl. kevésbé tehetséges menedzserekkel/menedzsmenttel rendelkeznek jobban teljesítő versenytársaikkal szemben.

¹⁸ Chiara CRISCUOLO – Ralf MARTIN – Henry OVERMAN – John VAN REENEN: *The Causal Effects of an Industrial Policy*. Centre for Economic Performance. London School of Economics for recent research on the effectiveness of the Regional

meghatározhatja az adott régióban a program keretén belül rendelkezésre álló teljes összeget. Sőt, a program regionális lefedettsége időről időre változik. Ha egy adott régióban a program költségvetése externális okok hatására idővel megváltozik, a programban való részvételre igen, de az adott vállalkozás menedzserének, menedzsmentjének tudására nincs hatással. A foglalkoztatottságban bekövetkező változás függ a programban való részvételben bekövetkező külső változás hatásától, de nem függ a menedzser, menedzsment tudásától. Ha a program-ban való részvétel ilyenén változóját vesszük alapul, akkor lehetséges a programban való részvételnek az adott vállalkozás foglalkoztatottságára történő valós hatásának izolációja a menedzser, menedzsment tudásának zavaró hatása nélkül. Ez az instrumentális változók logikája. Támogatások hatásértékelése esetében az instrumentális változó az a változó, ami meg tudja magyarázni a támogatás tényét, de nincs közvetlen hatása a becslésben más, meg nem figyelhető változókra. A gyakorlatban először a programban való részvételre ható exogén instrumentális változók hatását vizsgáljuk meg (segédregressziós egyenlet bevezetésével), második lépésben pedig a programban való részvételt mint változót helyettesítjük be az első lépésben kapott becslés eredményével. Így a várható részvétel nem korrelál a meg nem figyelhető változóval, ami befolyásolja az eredményt.

Az IV módszeren alapuló modellek alkalmazásával kapcsolatos korlátok:

- a változók validitását nem tudjuk letesztelni;
- az IV-k konzisztenciája tesztelhető, de csak abban az esetben, ha több a változók száma, mint amennyi a modell beazonosításához szükséges;
- gyenge instrumentumok problematikája: az endogén magyarázó változóval és/vagy az eredményváltozóval gyengén korreláló változók.

A gyakorlatban a lehetséges instrumentum(ok) megválasztása erősen kontextusfüggő és az azt alátámasztó feltételezés statisztikailag nem tesztelhető le. Az IV modellek komplexitása több magyarázó változó (többváltozós modellek) bevonásával növekszik, viszont ez azt is jelenti, hogy a lehetséges instrumentumok száma csökken, mivel tel-

jesíteni kell azt az endogén változóra vonatkozó feltételt, hogy a többi magyarázó változótól függetlennek kell lennie.

Az említett módszereken kívül megemlítendő a keresztmetszeti és idősoros adatokra építkező panel regressziós modellek, melyek tárgyalása önmagában külön fejezet részét képezné, csakúgy, mint a jelen cikkben bemutatott egyes módszerek részletekbe menő tárgyalása. Nem kevésbé jelentős a térbeli interakciók, térségek közti kölcsönhatások (spillover, backwash) vizsgálata, sőt, ez viszont a bizottsági útmutató keretein túlmutat, ugyanakkor ilyen elemzés egységes adatbázist követel meg mind a kezelt mind a kontrollcsoport részéről, ami már csak adatgyűjtési és szolgáltatási szempontból is jogszabályi akadályokba ütközhet. Mindazonáltal nem kizárt, hogy lehetségessé válik, akár 2020 után.

*1. táblázat: Egyes ökonometriai módszerek alkalmazásának előnyei, hátrányai
(Forrás: Design and commissioning of counterfactual impact evaluation
p. 24–25. alapján, saját szerk.)*

Modell	Módszer	Előny	Hátrány
Kísérleten alapuló		kontrollcsoport megválasztása, szelekciós hatás kizárható	alkalmazhatósága a társadalomtudományokban (közpolitikai intézkedések hatásértékelése)
Kvázi kísérleten alapuló	DiD	flexibilis módszer (lineáris regressziós modellek, kontrollcsoport megválasztása)	közös trend feltétele, kontrollváltozók, a becslés felülreprezentáltságára való hajlam
	PSM	retrospektív, félparametrikus becslési módszer, multiplikáris hatások becslése	szelekciós hatás (feltételezi, hogy a kezelésben való részvétel megfigyelhető változókon alapul), érzékenységi vizsgálat, torzított eredmény
	RDD	ha van szakadás a trendben	egyéb befolyásoló tényezők figyelmen kívül hagyása
	IV	ok-okozati hatás, endogenitás kiszűrése és szelekciós hatás kezelése	instrumentumok helyénvaló megválasztása

3. Összegzés

Az állami támogatások ex-post hatásértékelésének bevezetése hiánypótlónak számít, az állami támogatások modernizációjának égisze alatt a támogatási szabályok megreformálása mellett a jelenlegi támogatások vizsgálatának (leíró statisztikai) gyakorlatán túlmutató mélyebb szintű közgazdasági tartalommal való megtöltése új szintre emeli. Egy-egy közpolitikai beavatkozás eredményességének vizsgálata nemcsak hogy társadalmilag kívánatos, hanem megkerülhetetlen a hasznosság (elérte-e a kívánt célkitűzést, ha igen milyen eredménnyel) és a jövőbeli fejlesztési irányvonalak meghatározása, racionalizálása szempontjából is. Minden bizonnyal a Bizottság szándéka azzal, hogy az értékelés alá eső támogatási programokra kötelezővé teszi a tagállamok számára az értékelés elvégzését, egyúttal uniós szinten is rendszerezi a hatásértékelési gyakorlatot, és a tagállamokat óhatatlanul arra ösztökéli, hogy az értékelések által a forrásokat oda áramoltassák, ahol a leginkább szükséges és hasznosul a beavatkozás, ahol pedig kevésbé, onnan mielőbb átcsoportosítsák a forrásokat és optimalizálják a redisztribúciót. Az első értékelések a hétéves programozási időszaknak megfelelően a támogatási programok lejártakor, 2020-ban látnak majd napvilágot, amelyek kihatással lesznek az azt követő tervezési-programozási időszak támogatási programjaira. cikknek a célja – a teljesség igénye nélkül – a módszertanba való betekintés, illetve rávilágítás arra, hogy milyen szintű és mélységű hatásértékeléseket vár el a Bizottság. A módszertan eszköztára szinte végtelen, és az egyes módszerek alkalmazhatósága nagyban függ a támogatási program sajátosságaitól is.

Függelék

Heckman szelekciós modell alkalmazása maximum likelihood paraméterbecsléssel

Ha eltekintünk a szelekciós hatástól, és úgy regresszáljuk X, Z -t \hat{y} -ra, a β értéke torzított lesz:

$$E[\hat{y}_1 | \hat{y}_2 > 0, X, Z] = X\beta' + \frac{\rho\sigma E f(Z\gamma')}{F(Z\gamma')}$$

ahol F a normál eloszlásfüggvény kumulatív eloszlásfüggvénye, f a sűrűségfüggvény, ρ pedig μ_1 és μ_2 korrelációs együtthatója

$$E[\hat{y}_1 | \hat{y}_2 > 0, x] = X\beta' + \rho\sigma E \left[\frac{f(Z\gamma')}{F(Z\gamma')} | X \right]$$

Ha $\rho \neq 0$, akkor van szelekciós hatás. Ennek elkerülésére a $(h(y|X, Z, \beta, \gamma, \rho, \sigma))$ feltételes sűrűségfüggvényt kell deriválni a maximum likelihood paraméterbecsléshez, feltéve, hogy \hat{y}_1, X, Z adott és $\hat{y}_2 > 0$ ($\hat{y}_2 \sigma^2 \sim 1$).

$$h(\hat{y}|X, Z, \beta, \gamma, \rho, \sigma) = [\sigma F(Z\gamma')]^{-1} f\left(\frac{\hat{y} - X\beta'}{\sigma}\right) F\left[\frac{\rho\left(\frac{\hat{y} - X\beta'}{\sigma} + Z\gamma'\right)}{\sqrt{1 - \rho^2}}\right]$$

Legyen \hat{y}_j, x_j, z_j $j=1, 2, \dots, n$; Y, X, Z megfigyelési egységei, \hat{y}_j hiányzó értékek, $D_j=0$, ha \hat{y}_j hiányzó érték és 1 , ha nem, a log-likelihood függvény az alábbi:

$$\ln Y(\beta, \gamma, \rho, \sigma) = \sum_{j=1}^n \{ [D_j \ln(\hat{y}_j | X, Z, \beta, \gamma, \rho, \sigma)] + D_j [\ln F(Z_j \gamma')] + (1 - D_j) \ln[1 - F(Z_j \gamma')] \}$$

A SZELEKTIVITÁS ÉRTELMEZÉSE A TÖRVÉNYSZÉK SPANYOL ADÓINTÉZKEDÉSEKRE VONATKOZÓ 2014-ES ÍTÉLETEIBEN

Meddig szűkül a de facto szelektivitás?

STAVICZKY Péter^{*}

Tárgyszavak: állami támogatás, általános intézkedés, adóintézkedés, de jure szelektivitás, de facto szelektivitás, előny, Törvényszék, kedvezményezettek körének meghatározottsága, részesedés amortizációja

1. Bevezetés

2014 második felében a Törvényszék két spanyol adóintézkedésre vonatkozó ítéletet is hozott, amelyek alapján tovább finomodik az elmúlt tíz évben a joggyakorlat által meghatározott szelektivitás-fogalom. Az állami támogatás Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott konjunktív fogalmi elemei¹ közül talán a szelektivitás értelmezése változott, bővült, illetve mélyült leginkább az elmúlt tíz év során.² Mindazonáltal és tekintettel

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

¹ EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés: 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.

² A szelektivitásra vonatkozó joggyakorlat áttekintésére lásd STAVICZKY Péter: Szelektivitás az állami támogatásokra vonatkozó uniós joggyakorlatban. *Számvitel*

arra, hogy a szelektivitás kérdését az uniós bíróságok leggyakrabban nem harmonizált adóintézkedésekhez kapcsolódóan értelmezik, nem várható, hogy ez a folyamat leáll, legfeljebb lelassul. A bíróságok ítéletei egyre újabb és újabb vetületeit tárják fel a szelektivitásnak, ami üdvözlendő az állami támogatási és adózási kérdésekkel foglalkozó szakemberek számára. Ugyanakkor egyes esetekben – amint az alábbiakban ismertetett ítéletekből is kitűnik – egyes ítéletek kérdések megválaszolása mellett újabbakat is vetnek fel, illetve a szelektivitás értelmezésén belül bizonyos hangsúly-e ltolódásokra engednek következtetni. E kérdésekre, valamint a fogalom még tisztább értelmezésére pedig csak esetlegesen másodfokon, vagy újabb eljárásokban hozott ítéletek adhatnak választ.

2. A szelektivitás fogalma röviden

Egy állami intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján akkor minősül állami támogatásnak, ha vállalkozásokat szelektív módon („bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”) részesít állami források felhasználásával a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben és ezzel torzítja vagy torzíthatja a versenyt és érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Tehát ha az állam egyes gazdasági szereplőknek biztosít csak bizonyos előnyöket és nem általánosan teszi azokat mindenki számára elérhetővé, akkor teljesül a szelektivitás kritériuma. Sem a támogatást igénybe vevő vállalkozások nagy száma, sem az érintett ágazatok különbözősége nem zárja ki a szelektivitást, ha egyes vállalkozások nem részesülhetnek az intézkedés által biztosított előnyből.³ Emellett az a tény, hogy egy intézkedés alkalmazási körét objektív módon határozták meg, önmagában nem elégséges az intézkedés általános jellegének megállapításához, és szintén

Adó könyvvizsgálat, 2010/3. 38. és GYÜRKÉS Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2013/1. 3.

³ Lásd pl. a C-75/97. sz., Belgium kontra Bizottság, ún. Maribelügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:1999:311] vagy a T-55/99. sz., CETM kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:T:2000:223].

nem zárja ki a szelektivitást.⁴ A szelektivitás különböző típusai közül a leggyakrabban vizsgált az ún. tárgyi (materiális) szelektivitás, vagyis ha egy intézkedés csak egyes vállalkozásokra vagy azok bizonyos csoportjaira terjed ki. A tárgyi szelektivitás két altípusa a de jure és a de facto szelektivitás. Az első típus esetében az intézkedés jogi feltételei egyes vállalkozásokra korlátozzák annak alkalmazását (pl. csak kis- és középvállalkozások, csak termelő vállalkozások). A de facto szelektivitás már kissé nehezebben felismerhető, mivel ebben az esetben az intézkedés elméletileg objektív feltételek teljesítésével nyitott mindenki számára, azonban ténylegesen hatásai csak vállalkozások egy csoportját, vagy csoportjait részesítik előnyben.⁵

3. A szelektivitás megállapításának folyamata

Viszonylag hosszú folyamat és bírósági ítéletek sora vezetett el odáig, hogy elmondható legyen: a szelektivitás vizsgálatának bevett módszere három lépésből áll és melyik lépés során pontosan mit kell értékelni. Először, meg kell határozni, hogy mi a referenciarendszer,⁶ az általános (adó)szabályozás, amihez viszonyítva a kérdéses intézkedést vizsgálni kell.⁷ Második lépésként azt kell felmérni, hogy a vizsgált intézkedés eltérést jelent-e a referenciarendszertől, és ha igen, akkor biztosít-e bármilyen szelektív előnyt, megkülönböztet-e a referenciarendszer szem-

⁴ A T-55/99. sz. CETM-ítélet 54. pontja.

⁵ Pl. csak bizonyos összehatárt meghaladó beruházás után igénybe vehető adókedvezmény, ami feltételezi, hogy nagyobb vállalkozások vehetik azt igénybe.

⁶ A Bizottság állami támogatás fogalmával foglalkozó közleménye tervezete 133. pontja szerint: „A referenciarendszer olyan következetes szabályok összessége, amelyeket általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazni kell. Ezek a szabályok jellemzően nem csak az adott rendszer hatályát, hanem egyúttal a rendszer alkalmazásának feltételeit, a hatálya alá tartozó vállalkozások jogait és kötelezettségeit, valamint a rendszer működésének gyakorlati szabályait is meghatározzák.” A tervezet elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html

⁷ A Bíróság először a gibraltári adórendszer vizsgálata során mondta ki azt, hogy bizonyos esetekben az adórendszer maga is vizsgálat tárgyát képezheti, nem csak az attól való eltérés. Lásd a '06/09. P. és C-107/09. P. Bizottság kontra Government of Gibraltar és mások ügyben hozott ítéletét [ECLI:EU:C:2011:732].

pontjából vagy céljait tekintve azonos ténybeli vagy jogi helyzetben lévő vállalkozásokat, jellemzően adózókat. Harmadik lépésként pedig annak vizsgálatára kerül sor, hogy amennyiben az intézkedés szelektív, akkor igazolható-e ez a szelektivitás – jogalanyok közötti különbség-tétel – a referenciarendszer jellegével és felépítésével. Amennyiben a szelektivitás igazolható, az intézkedés nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatásnak. A joggyakorlat a következő esetekben tekinti a szelektivitást elfogadhatónak az arányosság elvének figyelembe vételével: „a csalás vagy az adóelkerülés elleni küzdelem szükségessége, a különleges számviteli követelmények figyelembevételének szükségessége, a közigazgatási szempontú kezelhetőség, az adósemlegesség elve, a jövedelemadó sávossága és annak újraelosztási célja, a kettős adózás elkerülése, valamint az adótartozások behajtásának optimalizálása.”⁸ Kiemelendő, hogy a tagállamok külső, a referenciarendszeren kívüli, politikai okokra nem hivatkozhatnak az indoklás során.⁹

4. A külföldi részesedésszerzéshez kapcsolódó gyorsított amortizáció

Spanyolországban 2001 óta a társasági adó szabályozás lehetővé teszi, hogy a spanyol társaságok a külföldi vállalatokban való részesedés-szerzésből származó üzleti és cégértéket (goodwill) amortizációként levonhassák az adóalapjukból, amennyiben a részesedésszerzés legalább 5%-os és azt legalább egy évig birtokolták. Részesedésszerzés alatt a spanyol jog a szavazati jogok többségének megszerzése nélküli részvényszerzést érti. A goodwill értéke a részesedésszerzésért kifizetett összegnek a felvásárolt vállalat tárgyi eszközeinek és immateriális javainak piaci együttes értékéből történő levonásával határozható meg. A goodwillt elkülönített immateriális jószágként kell az érintett vállalkozás könyveiben feltüntetni. Amennyiben belföldi részesedés-szerzés valósul meg a goodwillt elkülönített könyvelése és amortizációja nem lehetséges csak összefonódás (fúzió) esetén.

⁸ A bizottsági közlemény tervezetének 139. pontja.

⁹ A bizottsági közlemény tervezetének 138. pontja.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) hosszas vizsgálódást követően az intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetetlen, szelektív előnyt biztosító, állami támogatásnak minősítette.¹⁰ A Bizottság határozatát több vállalkozás is megtámadta, a keresetek egy részét a Törvényszék a megengedhetőség (kereseti jog) hiányában elutasította.¹¹ Ugyanakkor a Törvényszék két kereset érdemben is vizsgált (Autogrill España- és Banco Santander-ítéletek).¹² A két ítélet tartalmilag hasonló – az alábbiakban a Banco Santander-ítélet pontjaira hivatkozom – és mindkettő főként a fenti intézkedés szelektivitásának vizsgálatával foglalkozik és érdemben módosítja az eddig kialakult értelmezési gyakorlatot.

A Törvényszék – miután ismertette az állami támogatás fogalmára és az EUMSZ 107. cikkében felsorolt feltételek kumulatív jellegének alátámasztására vonatkozó releváns ítélkezési gyakorlatot – bemutatta az adóintézkedések esetében a szelektivitás elemzésére vonatkozó, korábban kifejtett három lépésből álló módszert (referenciarendszer meghatározása, eltérés és előny elemzése a ténybelileg és jogilag hasonló helyzetben lévő vállalkozások között, a szelektivitás esetleges indokolt-sága). Ezt követően azonban egy fontos kitélet is megállapított, mivel pontosította, hogy a szelektivitás – és így az állami támogatás fennállása – megállapításának feltétele, hogy az előnyben részesített vállalkozások kategóriája azonosítható legyen. A törvényszék ezen feltételt elengedhetetlennek tekintette az úgynevezett általános intézkedések és a szelektív intézkedések elhatárolásához. Ebből a szempontból a Törvényszék a korábbi joggyakorlat alapján megállapította, hogy a szelektivitás akkor is megállapítható, ha az előnyben részesített vállalkozások

¹⁰ A Bizottság 2011/282/EU határozata a külföldi vállalkozásban való részesedés-szerzés esetén Spanyolország által az üzleti és cégértékre alkalmazott adózási amortizációról ([2011] HL L 135/1., 21. 05. 2011.).

¹¹ Lásd például a T-174/11. sz. Modelo Continente Hipermercados, SA, sucursal en España ügyben hozott végzést (ECLI:EU:T:2012:143), a T-236/10. sz. Asociación Española de Banca ügyben hozott végzést (ECLI:EU:T:2012:176), a T-400/11. sz. Altadis SA-ügyben hozott végzést (ECLI:EU:T:2013:490) vagy a T-221/10. sz. Iberdola kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2012:112).

¹² A T-219/10. sz. Autogrill España kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:939) és a T-399/11. sz. Banco Santander és Santusa kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:938).

köre nem korlátozódik pontosan körülírt tevékenységi ágazatokra,¹³ vagy nem csak meghatározott földrajzi területen található vállalkozásoknak biztosít előnyt,¹⁴ illetve nem csak korlátozott időtartam alatt vehető igénybe.¹⁵ Bizonyos esetekben, az is elegendő a szelektivitás megállapításához, ha vannak vállalkozások, amelyek kizárásra kerülnek a kedvezményezett körből.¹⁶ A Törvényszék szerint ebből következően, amennyiben egy, az általános adószabályozástól eltérő adóintézkedés minden vállalkozás számára ténylegesen hozzáférhető, nem végezhető el az intézkedésből részesülő és nem részesülő vállalkozások ténybeli és jogi helyzetének összehasonlítása. A szelektivitás vizsgálata tehát mindenképpen megköveteli az „intézkedéssel kizárólagosan előnyben részesített vállalkozások” kategóriájának azonosítását. Az általános vagy referenciaszabályozástól való eltérés a Törvényszék szerint ön-magában nem elegendő a szelektivitás megállapításához.¹⁷ Emellett a Bizottság feladata az állami támogatás fennállásának vizsgálata során annak bizonyítása, hogy egy „intézkedés különbségtételt vezet be a kö-vetett célra tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállal-kozások között.”¹⁸ A Törvényszék ezért megvizsgálta, hogy a Bizottság határozatában megfelelő indokok alapján állapította-e meg az intézke-dés szelektivitást.

A Bizottság első érve a referenciarendszertől való eltérés volt, mivel az intézkedés – ellentétben a spanyol adórendszer általános szabályaival

¹³ A C-143/99. sz. *Adria-Wien Pipeline GmbH és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH kontra Finanzlandesdirektion für Kärnten* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:598) 40. pontja.

¹⁴ AC-156/98.sz., *Németország kontra Bizottság* ügyben ítélet (ECLI:EU:C:2000:467) 23. pontja. Ugyanakkor a joggyakorlat lehetővé teszi egyes autonómiával rendelkező területi egységek szabályozásának mélyebb vizsgálatát. Lásd a C-88/03. sz. *Portugália kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2006:511).

¹⁵ Lásd például a T-211/05. sz., *Olaszország kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2009:304) vagy a T-297/02. sz. *ACEA SpA kontra Bizottság* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2009:189).

¹⁶ Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott CETM ítélet 39., 40. és 47. pontjait.

¹⁷ Az ítélet 49. pontja.

¹⁸ Az ítélet 50. pontja. Ez a kötelezettség abból fakad, hogy a Bizottság feladata az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése összes feltételének teljesülését vizsgálni és megállapítani. E tekintetben lásd a C-279/08. P. sz., *Bizottság kontra Hollandia* ítélet (ECLI:EU:C:2011:551) 62. pontját.

– külföldi részesedésszerzés egyes eseteiben lehetővé tette a goodwill amortizációját. Ezt követően a Bizottság a korábban ismertetett három lépésből álló módszert alkalmazta a szelektivitás megállapításához. A Törvényszék szerint azonban jelen esetben ez a módszer nem vezethet a szelektivitás megállapításához. Ennek oka abban keresendő, hogy a referenciarendszertől való eltérés, még nem „teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a vitatott intézkedés az EUMSZ 107. cikk értelmében véve előnyben részesít „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”, mivel ezen intézkedés *a priori* minden vállalkozás számára hozzáférhető.”¹⁹ A Törvényszék megállapította, hogy az intézkedés vállalkozások nem áruk termelésének egy bizonyos kategóriájára, hanem gazdasági ügyletek egy csoportjára (legalább 5%-os és egy éves külföldi részesedésszerzés). Ezt követően pedig arra a következtetésre jutott, hogy jelen esetben nem áll fenn a *de facto* szelektivitás esete, mivel tisztán pénzügyi ügyletről van szó, ami nem kényszeríti a részesedést megszerző vállalkozást, hogy módosítsa tevékenységét (pl. egy cipőgyártó vállalat szerezhethet részesedést egy informatikai vállalkozásban).²⁰ Az intézkedés mindössze a részesedésszerzés mértékére vonatkozóan állapít meg minimális küszöböt, de ehhez nem kapcsolódik minimális összeg, ami a potenciális kedvezményezettek körét *de facto* korlátozná és az intézkedést szelektívvé tenné.²¹ Az a tény pedig, hogy az intézkedés csak külföldi társaságokban való részesedések vásárlásához vehető igénybe a Törvényszék szerint szintén nem zár ki *a priori* egyetlen vállalkozást sem a lehetséges kedvezményezettek közül.²²

A Bizottság másik érve szerint a szelektivitás arra is volt visszavezethető, hogy az intézkedés kizárólag külföldi befektetésekhez kapcsolódott. Vagyis *de jure* volt szelektív, ezért nem volt „szükséges megbizonyosodni arról, hogy hatásai útján előnyben részesíthetett-e

¹⁹ Az ítélet 56. pontja.

²⁰ A tevékenység jellegétől függetlenül alkalmazható intézkedés a 13. lábjegyzetben hivatkozott *Adria-Wien*-ítélet 36. pontja alapján nem tekinthető *a priori* szelektívnek.

²¹ Ellentétben például a T-227/01–T-229/01., T-265/01., T-266/01. és T-270/01.

sz. Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben (ECLI:EU:T:2014:880) vizsgált intézkedéssel.

²² Az ítélet 65. pontja.

kizárólag bizonyos vállalkozásokat, vagy bizonyos áruk termelését.”²³ A Törvényszék azonban ezt az érvet sem fogadta el, mivel rámutatott arra, hogy egyrészt az állami intézkedéseket az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szempontjából hatásaik alapján kell értékelni,²⁴ másrészt az a tény, hogy egy intézkedés alkalmazási feltételeit teljesítő adóalanyok részesülnek az intézkedés kedvezményében, önmagában nem teszi ezen intézkedést szelektívvé.²⁵ Emellett a joggyakorlat alapján „nem minden adózási különbségtételből következik támogatás, és ahhoz, hogy az adózási különbségtétel támogatásnak minősülhessen, szükséges, hogy a vállalkozások sajátos kategóriája egyedi kritériumok alapján azonosítható legyen.”²⁶ A Törvényszék értelmezésében a Bizottság megközelítése azonban ezzel szemben minden olyan adóintézkedés szelektivitásának megállapításához vezet, amelyek alkalmazása feltételekhez kötött, függetlenül attól, hogy a lehetséges kedvezményezettek e feltételek teljesítésén kívül egyéb jellemzőjük nem különbözteti meg más vállalkozásoktól.

Harmadrészt, a Bizottság utalt arra, hogy az intézkedés a Spanyolországból induló tőkeexportot kívánja elősegíteni, erősítve a kedvezményezettek versenyképességét és külföldi pozícióját. A Törvényszék ebből a szempontból viszont kiemelte, hogy amennyiben egy intézkedés a belföldi vállalkozások összességét előnyben részesíti, az nem lehet szelektív.²⁷ A Törvényszék éles határvonalat húzott az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének két feltétele a kereskedelem érintettsége és a szelektivitás között. Míg az első vizsgálata során az előnyt a belföldi és a külföldi vállalkozások, addig a második esetében csak a belföldi vállalkozások²⁸ között kell vizsgálni. Tehát a szelektivitás szempontjából nem releváns, hogy az intézkedés jelen esetben külföldi

²³ Az ítélet 67. pontja.

²⁴ Ez az elv a 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ítélet (ECLI:EU:C:1974:71) elfogadása óta az állami támogatási doktrína részét képezi.

²⁵ A C-417/10. sz. Ministero dell’Economia e delle Finanze és Agenzia delle Entrate kontra 3M Italia SpA ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:184) 42. pontja.

²⁶ A 7. lábjegyzetben hivatkozott Government of Gibraltar-ítélet 103–104. és 107. pontjai.

²⁷ A 13. lábjegyzetben hivatkozott Adria-Wien-ítélet 35. pontja.

²⁸ Amennyiben regionális vagy helyi adóintézkedésről van szó, akkor az intézkedést bevezető szerv területi illetékessége szerinti vállalkozásokat.

részesedésszerzést és ezáltal külföldi vállalkozásokhoz képest spanyol vállalkozásokat részesít előnyben. A Törvényszék szerint a Bizottság a korábbi, exporttevékenység támogatására vonatkozó joggyakorlat²⁹ hivatkozása során nem vette figyelembe, hogy ezen ítéletek az exporthoz kötöttséget a verseny és a kereskedelem érintettségének és nem a szelektivitásnak a feltételéhez kapcsolódóan értékelték.

A Törvényszék végül azt is felrótta a Bizottságnak, hogy az általa hivatkozott joggyakorlat alapján szelektívnek minősítette a vitatott intézkedést, anélkül, hogy az a vállalkozások vagy áruk termelésének egy sajátos kategóriáját érintené. A Törvényszék szerint ugyanis a vitatott intézkedés által támogatott tőkeexportot – vélhetőleg tekintettel arra, hogy nem igényli adott esetben vállalkozások tevékenységének módosítását – nem lehet az áruexporthoz hasonlóan szelektívnek tekinteni. Ezzel az érveléssel a Törvényszék tehát visszautalt az első kifogásához, amely szerint az intézkedés által érintett vállalkozások, szemben pl. az exportáló vállalkozásokkal, nem voltak kellőképpen elkülöníthetőek, egyedi jellemzőik alapján megkülönböztethetőek. A Bizottság által példaként felhozott ítéletben³⁰ értékelt intézkedés alapján a „kedvezményben való részesüléshez ugyanis a vállalkozásoknak termékek és szolgáltatások exportjához közvetlenül kapcsolódó társaságokban kellett részesedést szerezniük” vagy egyéb exporttevékenységet kellett végezniük vagy ehhez kapcsolódó költségekkel kellett rendelkezniük.³¹

E négy megfontolás alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy a vitatott intézkedés szelektív volt, ezért a megtámadott határozatot megsemmisítette.

²⁹ Az ítélet 78. pontjában említett francia és görög intézkedésekre vonatkozó ítéletek.

³⁰ Az ítélet 86. pontja.

³¹ Például külföldi fióktelep vagy állandó telephely létrehozása, termékek és szolgáltatások exportjához közvetlenül kapcsolódó leányvállalatok alapítása, továbbá termékek forgalomba hozatalának, külföldi piacok megnyitásának és felmérésének, valamint a vásárokon, kiállításokon és más hasonló rendezvényeken való részvételnek a reklámköltsége.

5. Lízingelt eszközökhöz kapcsolódó korai értécsökkenés

A szelektivitás szempontjából releváns másik ítélet hollandiai hajógyárak szövetségének (Netherlands Maritime Technology Association) keresetén alapult, amelyben kifogásolta, hogy a Bizottság az általa vizsgált spanyol adóintézkedést nem minősítette állami támogatásnak.³² A felperes már 2006-ban kifogásolta a spanyol adójog egy korábbi rendelkezését, ami lehetővé tette, hogy a spanyol hajógyártás 20-30% -os árelőnnyel dolgozzon. A Bizottság a korábbi rendelkezést állami támogatásnak minősítette,³³ és megállapította, hogy azt szinte kizárólag spanyol gyárakban készülő hajók finanszírozására használták. A korábbi rendszerben a hajógyártó és hajó későbbi tulajdonosa mellett külön befektetők által létrehozott céltársaság állt kapcsolatban a finanszírozást biztosító lízingtársasággal. Az intézkedés eredményeként az adóhatóság engedélye alapján céltársaság veszteségeit a tulajdonos befektetők leírhatták, míg a gyorsított értécsökkentéssel csökkentették adófizetési kötelezettségüket. Ennek következtében a lízingtársaság által a hajóért fizetett vételár 30%-át elérő adóelőnyre tettek szert, ami aztán megosztásra került a befektetők és a hajó megrendelője között.³⁴

A Bizottság határozatát követően Spanyolország bejelentette az intézkedés módosítását és a régi intézkedés hatályon kívül helyezését. A módosított intézkedés alapján bármilyen pénzügyi lízing keretében finanszírozott tárgyi eszköz legyártásától megkezdődhet annak értécsökkentése feltéve, ha az eszköz legyártásának megkezdését megelőzően a szerződéses árat a felek nagyrészt rendezik, az eszköz gyártása legalább 12 hónapig tart, és egyedi technikai és megjelenési jellemzői alapján nem alkalmas tömeggyártásra. Az új rendelkezés alkalmazása az adózó választásán múlik és nem feltétele a spanyol adóhatóság előzetes jóváhagyása. A Bizottság a második és a Netherlands Maritime Technology Association által kifogásolt határozatában megállapította, hogy az új intézkedés bármely spanyol adóalany számára alkalmazható

³² A T-140/13. sz. Netherlands Maritime Technology Association kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:1029).

³³ A Bizottság 2014/200/EU határozata a spanyol adólízing-rendszerként is ismert, bizonyos pénzügyi lízingmegállapodásokra alkalmazandó adórendszerrel ([2014] HL L 114/1., 16. 04. 2014.).

³⁴ Az intézkedés leírását az ítélet 2–16. pontjai tartalmazzák.

és az a tény, hogy hatálya pénzügyi lízing keretében finanszírozott eszközökre korlátozódik, nem teszi szelektívvé, mivel bármilyen eszköz tárgya lehet ilyen szerződésnek, finanszírozásnak és bármely ágazat-ban, bármely méretű cég alkalmazhatja ezt a kivételt. Az intézkedés továbbá más tagállamokban gyártott eszközökre is alkalmazható. A Bizottság ezt követően az intézkedés igénybe vételét korlátozó feltételeket (tömeggyártott eszközök kizárása) úgy tekintette, hogy csak azokra az esetekre korlátozzák az intézkedés hatályát, amikor a lízingbevevő-nek előfinanszíroznia kell az eszközt és viselnie kell a finanszírozás költségét, mielőtt az eszközt üzembe helyeznék. Ezek a korlátozások a Bizottság szerint a spanyol adójog természetével és belső logikájával igazolhatóak. A Bizottság emellett azt is megállapította, hogy az intézkedés feltételei kellőképpen pontosan meghatározottak és objektívek, így alkalmazása nem igényel semmilyen diszkrecionális mérlegelést vagy előzetes engedélyt a spanyol adóhatóság részéről. A Bizottság ennek megfelelően az intézkedést nem minősítette állami támogatásnak.

Ezt követően a Netherlands Maritime Technology Association megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt és kérte annak megsemmisítését. A felperes első sorban arra hivatkozott, hogy a Bizottságnak az intézkedésre vonatkozó döntése előtt meg kellett volna indítania az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást. A Törvényszék azonban úgy látta, hogy az előzetes vizsgálat hosszúsága és körülményei nem alapozták meg objektív nehézségek fennállását, amelyek miatt kötelező lett volna hivatalos vizsgálati eljárást indítani, így ez erre vonatkozó jogalapot elutasította.³⁵

A felperes ugyanakkor kritizálta, hogy ellentétben a korábbi intézkedésre vonatkozó hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozattal, az új intézkedést értékelő határozatban a Bizottság nem szentelt figyelmet a szabályozás körülményeinek, csak önmagában a bejelentett cikkeket értékelte. A Törvényszék szerint azonban a Bizottság megfelelő mélységben ismertette a korábbi rendelkezést és az új szabályozás releváns eltéréseit (pl. hatósági jóváhagyás hiánya), valamint azt, hogy a régi szabályozást Spanyolország hatályon kívül helyezte.

A felperes emellett kritizálta, hogy a Bizottság nem vizsgálta eléggé alaposan az intézkedés *de facto* szelektivitását csak a *de jure* szelektivitásra koncentrált. A felperes szerint mivel az új intézkedés a régihez

³⁵ Az ítélet 44–7 pontjai.

eléggé hasonló és azonos adózái kört céloz a Bizottságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy a spanyol hajógyarak, hajótársaságok és befek-tetők továbbra is részesülnek-e az intézkedés előnyeiből. A felperes szerint erre azért is lett volna szükség, mert az új intézkedésről be-számoló kereskedelmi újságcikkek a célzott alkalmazást sugallták. A felperes szerint az intézkedést érdemben csak nagy és egyedi eszkö-zet használó, tehát jelentős anyagi erővel bíró, vállalkozások alkalmaz-hatják, ami szintén a *de facto* szelektivitást támasztja alá. A felperes szerint a szelektivitást továbbra is a referenciarendszerhez képest kell megállapítani.

A Törvényszék a felperes állításainak értékelése során ismertette a vonatkozó esetjogot, amely szerint közvetlen állami források átutalása nélküli is nyújtható állami támogatás, amennyiben a tagállam egyes adózókat kedvezőbb adóelbírálásban részesít.³⁶ Ezzel szemben az általános, minden adózó számára nyitott rendelkezések nem valósítanak meg állami támogatást.³⁷ Ezt követően a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság vizsgálta is az intézkedés szelektivitását, azonban arra a következtetésre jutott, hogy az általános intézkedésnek minősül, mivel hatálya minden spanyol adóalanyra kiterjed, bármilyen lizin-gelt eszközre alkalmazható, bármely ágazatban. Az intézkedés alkalmazhatóságát korlátozó rendelkezéseket a Bizottság pedig a spanyol adójog logikájából konzisztens módon levezethetőnek tekintette, mi-vel az intézkedés az eszköz használat előtti finanszírozási költségei-nek ellentételezésére szolgál.³⁸ A Törvényszék a Bizottság vizsgálatát alaposnak tartotta és hangsúlyozta, hogy az új rendelkezést önmagá-ban kell alkalmazni és értékelni is és teljesen független az előző korai értékcsökkentésre vonatkozó szabályozástól.³⁹ Vagyis az intézkedés szelektivitása nem a jogelőd rendszer keretei között vizsgálandó, a szelektivitás megállapítása során a korábbi szabályok nem relevánsak. A Törvényszék szerint a bizottsági vizsgálat során nem is szükséges a két intézkedés összehasonlítása vagy egymásra épülő értékelése. Mivel az intézkedés személyi hatálya nem korlátozódott adózók egy csoport-jára, a Törvényszék szerint a Bizottságnak nem is kellett vizsgálnia,

³⁶ Lásd az ítélet 90. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

³⁷ Lásd az ítélet 90. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

³⁸ A szelektivitás elemzésének harmadik lépését illetően lásd STAVICZKY i. m. 132.

³⁹ Az ítélet 93. pontja.

hogy egyes befektetőket előnyben részesített-e, vagy sem. A Törvényszék ugyancsak kiemelte, hogy az intézkedés, bár alkalmazható volt hajókra, de hatálya nem korlátozódott csak ezekre az eszközökre, hanem bármilyen lízingelt eszköz esetében igénybe vehető volt. Így a Bizottságnak nem kellett megvizsgálnia, hogy a hajógyártóknak és a hajózási társaságoknak előnyt jelentett-e. Mivel az intézkedés kedvezményezettjei nem a lízingbe adó, hanem a lízingbe vevő vállalkozások voltak, és ezek köre nem volt korlátozva (méret, ágazat stb. szerint) így a Bizottságnak a lízingbe adó cégekre gyakorolt hatást sem kellett vizsgálnia. Ami a referenciarendszer meghatározására vonatkozó állítást illeti a Törvényszék szerint az intézkedés általános jellegű volt, és nem részesített előnyben egy vállalkozáscsoportot sem.

A Törvényszék ugyanis a joggyakorlat alapján⁴⁰ úgy értékelte, hogy az általános adóintézkedésből származó eltérő adóterhelés még nem elegendő a szelektivitás megállapításához, ehhez ugyanis a kedvezményezett (privilegizált) vállalkozások körét definiálni kell, mivel csak így teljesül az EUMSZ 107 cikk (1) bekezdésének "bizonyos vállalkozásoknak" kitétele. Az adózók egy bizonyos körülhatárolható körének definiálhatósága viszont a Törvényszék álláspontja alapján a bejelentett intézkedés esetében nem áll fenn, ezért a Bizottságnak nem kellett vizsgálata során a referenciarendszert sem meghatároznia.⁴¹ A Törvényszék ugyancsak elutasította az intézkedéssel kapcsolatos sajtóértékelésekre vonatkozó felvetést, mivel az állandó joggyakorlat alapján a Bizottságnak az intézkedéseket az állami támogatási szempontú vizsgálat során pusztán azok tartalma és hatásai alapján kell értékelnie. Ugyanakkor, mivel a bejelentett intézkedés csak bizonyos feltételeket teljesítő eszközökre terjedt ki, ami bizonyos szintű szelektivitást eredményez, a Bizottság értékelte, hogy az általános intézkedés részét képező szelektivitás indokolható-e az adórendszer természetével vagy logikájával. A felperes szerint az erre vonatkozó bizottsági vizsgálat elégtelen és hiányos volt. A felperes szerint a lízingelt eszközök használat előtti finanszírozási költségeire, mint indokra a Bizottság a korábbi döntési gyakorlata⁴² és az üzleti adózás állami támogatási szempontú

⁴⁰ Lásd az ítélet 90. és 99. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

⁴¹ Az ítélet 100. pontja.

⁴² A Bizottság egy korábbi német esetben az értékvesztési szabályt azért tekintette indokolhatónak, mert nem egy ágazatra vonatkozott és objektív feltételek alapján

értékelését összefoglaló közleményének 23. pontja⁴³ alapján nem hivatkozhatott volna. A felperes szerint az intézkedést bár nem kifejezetten egy ágazatra ‘szabták’, azonban csak nagyon korlátozott számú eszközre lehet alkalmazni, mivel azok gyártási időszakának meg kell haladnia a 12 hónapot. A Bizottság továbbá nem fejtette ki, hogy miért kell eltérést alkalmazni a lízingelt eszközökre az egyéb módon finanszírozott eszközökhöz képest, ezzel szemben az ítéletben hivatkozott arra, hogy a spanyol számviteli jog szerint az eszközök használatából fakadó költségekre az eszköz fi nanszírozásának módja nem lehet hatással.⁴⁴ A Bizottság továbbá nem vizsgálta azt sem, hogy az intézkedés időben korlátozott-e vagy sem. A felperes arra is felhívta a figyelmet, hogy a Bizottság nem vizsgálta, hogy az általános adóelvek alóli szelektív kivétel mennyiben volt indokolt az adózók közötti objektív különbséggel, amit korábbi döntéseiben kulcsfontosságúnak tartott.⁴⁵

A Törvényszék értékelésében kiemelte, hogy a Bizottság értékelte az intézkedés részét képező korlátozások indokoltak-e. A Bizottság megközelítését a Törvényszék a korábbi intézkedéshez képest viszonyítva tartja elfogadhatónak. Az új szabályozás csak a gyorsított értékcsökkentés megkezdésének időpontjában tartalmaz eltérést, tekintettel arra, hogy a lízingelt eszközök esetében az eszköz használatának megkezdése előtt a lízingdíj megfizetése – a Törvényszék szerint nagy részének megfizetése – már megtörténik. Így koherensnek tekinthető az értékcsökkentés kezdő időpontját a lízingdíj fizetésének megkezdésével összhangba hozni. A Törvényszék szerint a Bizottság adózásra vonatkozó közleményének 23. pontja éppen hogy lehet övé teszi az adórendszeren belüli eltéréseket, továbbá a Bizottságnak nem kötelessége

határozták meg, továbbá időben nem volt korlátozott. Lásd az ítélet 103. pontját.

⁴³ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról ([1998] HL C 384., 10. 12. 1998. 3. o.). 23. pont: „Egyes intézkedések megkülönböztető jellege nem jelenti feltétlenül azt, hogy állami támogatásnak kell azokat tekinteni. Ez a helyzet azoknál az intézkedéseknél, amelyeknek a gazdasági alapjai szükségessé teszik azokat az adórendszer működéséhez és hatékonyságához [...]. Mindenesetre a tagállam kötelezettsége, hogy ilyen indokolást adjon.

⁴⁴ Az ítélet 11. pontja.

⁴⁵ Lásd az ítélet 105. pontjában hivatkozott, külföldi részesedésszerzés esetében alkalmazható értékcsökkenési rendelkezéseket, amelyek a cikkben elemzett Banco Santander-ítélet tárgyát képezték.

a korábbi döntései mentén az új döntését meghoznia, hanem minden intézkedést annak körülményei alapján kell értékelni.⁴⁶ A Törvényszék ezt követő en arra hivatkozással, hogy a bejelentett intézkedés kizárólag a lízingelt eszközökre vonatkozik, elutasította a felperes azon érvét is, amely szerint a Bizottság objektív módon nem indokolta meg, hogy az intézkedés csak a lízingelt eszközökre terjed ki.⁴⁷

A felperes utolsó érve szerint a Bizottságnak vizsgálnia kellett volna az intézkedés belső piaci szabályozással való – tágabb értelemben vett, állami támogatásokon kívüli – összeegyeztethetőségét is. Amennyiben az intézkedés csak spanyol bankok, közvetítők vagy hajógyártók számára biztosít előny, akkor ellentétes az áruk szabad áramlásával, a szolgáltatások szabad áramlásával.⁴⁸ A Törvényszék erre vonatkozóan elmondta, hogy az uniós jog egyéb rendelkezéseinek való megfelelést a Bizottságnak akkor kell figyelembe vennie, amennyiben az intézkedés összeegyeztethetőségéről dönt. A jelen esetben azonban a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg állami támogatást. Ebből következően, nem volt szükség az uniós jog egyéb rendelkezéseinek való megfelelés értékelésére.

A Törvényszék tehát a felperes összes érvének elutasítását követően a keresetet is elutasította.

6. Következtetések

A két bemutatott ítélet véleményem szerint alapvetően megváltoztatja a joggyakorlat által a szelektivitás megállapítására korábban kialakított értékelési módszertant, fontos elemekkel gazdagítva azt. Mindamellet

⁴⁶ A T-81/07. Jan Rudolf Maas és társa kontra Bizottság (KG Holding) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2009:237) 201. pontja.

⁴⁷ Az ítélet 115. pontja.

⁴⁸ Bár az ítélet nem hivatkozik erre közvetlenül a joggyakorlat alapján az uniós jog egyéb rendelkezéseit (pl. a négy szabadság elvét, a közbeszerzési vagy környezetvédelmi előírásokat) megsértő állami intézkedéseket a Bizottság nem minősítheti összeegyeztethető támogatásnak még akkor sem, ha az állami támogatási jog előírásainak egyébként megfelel. 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).

az ítéletek várható hatása mellett a bennük megfogalmazott megállapítások kritikai elemzése is szükséges.

Az első ítélet legfontosabb, joggyakorlatot építő következtetése az, hogy a szelektivitás vizsgálata során elvárja a Bizottságtól egy állami intézkedés kedvezményezett körének meghatározását, beazonosítását. A Törvényszék szerint, amennyiben a kedvezményezettek köre nem határozható meg, akkor nem beszélhetünk szelektivitásról és állami támogatásról sem. A Törvényszék jelen ügyben – a gibraltári adórendszerre vonatkozó ítéletéhez hasonlóan – túllépett a három lépéses (főszabály, kivétel, indokolhatóság) vizsgálati rendszer alkalmazásán, és egy újabb vizsgálati feltételt írt elő. A Törvényszék megállapítása azt is jelenti – ahogyan az az ítéletben is kimondásra került – hogy a Bizottságra mostantól nagyobb bizonyítási teher hárul, hiszen nem elegendő azt bemutatnia, hogy egy intézkedés kedvezményezettjei az általános szabályhoz képest kedvezőbb elbírálásban részesültek, hanem azt is bizonyítania kell, hogy létezik a kedvezményezetteknek egy előre meghatározható, tényleges köre és nem minden vállalkozás (adózó) élhet az intézkedés által biztosított kedvezménnyel. Ellenkező esetben, bár az adott intézkedés eltér a főszabálytól és előny nyújtásával jár, mégsem minősül szelektívnek, és nem valósít meg állami támogatást. Tehát az értékelés első lépése, vagy tekinthetjük ezt akár nulladik lépésnek is, kibővül a kedvezményezettek meghatározhatóságának vizsgálatával.

Álláspontom szerint – figyelemmel a vizsgált konkrét intézkedés feltételeire – a Törvényszék értelmezése megfelelő és egyben a tagállamok számára előnyös is, mivel nagyobb mozgásteret élveznek állami támogatásnak nem minősülő adóintézkedéseik kialakítása során. A vizsgált esetben valóban minden spanyol adófizető vállalkozás számára, aktuális tevékenységének megváltoztatása nélkül, nyitva állt a lehetőség, hogy értékhatártól függetlenül legalább 5%-os részesedést szerezzen külföldi vállalkozásokban és ezt a részesedést legalább egy évig megtartsa. Az ítélet azonban, mivel a Bizottság nem vizsgálta a *de facto* szelektivitás kérdését, nem foglalkozott azzal, hogy lehetséges, hogy a szabályozással a gyakorlatban mégis csak adózóknak egy jól lehatárolható része élt csak. A *de facto* szelektivitást megalapozhatná a részesedésszerzés (tranzakciós, jogi, fordítási stb.) és az ehhez szükséges előzetes információk begyűjtésének költségei, amelyek bizonyos mérethatár alatt meghaladják az intézkedés által biztosított előnyt. A *de facto* szelektivitást megalapozhatta volna az is, hogy kisebb

vállalkozások határon átnyúló aktivitása valószínűleg alacsonyabb, mint a multinacionális vállalkozásoké. A Bizottság szintén nem vizsgálgatta, hogy mekkora méretű vállalkozásokban történő részesedésvá-sárlás során jelentkezhet goodwill, és jelenthet-e ez valamilyen rejtett korlátot a kisebb piaci szereplők részére, hogy legalább 5%-os részese-dést szerezzenek. A Törvényszék eléggé kiterjesztő en értelmezte a 3M ítéletben⁴⁹ megfogalmazott feltételt, amely szerint „[A]z a tény, hogy kizárólag az e feltételeket teljesítő adóalanyok részesülhetnek ezen intézkedés kedvezményében, önmagában nem teszi ezen intézkedést szelektív jellegűvé. [...]”⁵⁰ A hasonló adójogi intézkedések szelektivitásának vizsgálata során álláspontom szerint nem az a legfőbb kérdés, hogy vannak-e az igénybevételnek feltételei, hiszen minden adószabály vagy kedvezmény feltételeket ír elő az az igénybevételre vonatkozóan. A releváns kérdés ezekben az esetekben, hogy a feltételek olyan módon kerültek-e meghatározásra, hogy valóban minden adózó számára nyitva állnak, vagy olyan szűkítéseket tartalmaznak, amelyek az érdemi, tényleges alanyi kört az összes adózónál lényegesen szűkebbre vonják. A *de facto* szelektivitás vizsgálatát előíró megközelítés egyébként a Bizottság korábbi megközelítésében is felismerhető, mivel a Bizottság több intézkedés általános intézkedésnek minősítéséhez azt követelte meg, hogy az minden adózó számára ténylegesen és egyenlő feltételek mellett kell nyitva álljon, illetve gyakorlatilag is élhessenek vele.⁵¹

⁴⁹ Lásd a 25. lábjegyzetet.

⁵⁰ A 3M ítélet 42. pontja.

⁵¹ A Bizottság IRAP olasz helyi adó csökkentésére vonatkozó döntésének (SA.34249) (25) preambulumbekzdése: „In principle, a tax measure which is open to all economic operators within a Member State is considered a general measure. However, in order to be considered a general measure, the tax measure must be effectively open to all firms on equal access basis. This means that tax exemptions applicable to all undertakings, capable of satisfying the relevant criteria, are not normally regarded as entailing State aid.” Hasonló érvelés található a Bizottság 2005/919/EK határozatában a külföldi kereskedelmi vásárokon részt vevő vállalatoknak közvetlen adózási ösztönzők formájában nyújtott állami támogatási programra vonatkozóan (HL L 335., 21. 12. 2005.). A határozat (24) preambulumbekzdése szerint: „Alapos elemzést követően a Bizottság meg-erősíti, hogy az Olaszország által megvalósított, kivételes, adólevonó intézkedés kivételező jellegű, amely csak azokat a vállalkozásokat részesíti előnyben, amelyeknek bizonyos, a külföldi vásárokon való részvételre vonatkozó elszámolható költségeik merülnek fel, kizárva más vállalkozásokat, amelyek nem vesznek

Tehát, az első ítélet *de facto* szelektivitás eddig kialakított fogalmára gyakorolt hatása az ítélet mögöttes tárgyát képező intézkedés és az erre vonatkozó bizottsági vizsgálat hiánya miatt még mindig nyitott kérdés. Ennek a kérdésnek mélyebb elemzése azonban már átvezet a második ítélet értékeléséhez.

A második ítélet értékelésem szerint már nem csak épít a Banco Santander-ítéletben elvárt új bizonyítási elemekre (kedvezményezett-tek tényleges körének meghatározása szükséges a szelektivitáshoz), hanem jelentős mértékben túl is lép azokon, és ezzel alapjaiban módosítja a joggyakorlat által eddig alkalmazandónak tartott három lépésből álló értékelési folyamatot, azonban több szempontból is felveti az inkoherenca kérdését. Azzal a megállapítással, hogy az intézkedés – véleményem szerint első ránézésére – nem korlátozódott adózók egy csoportjára egyet lehet érteni, mivel bármely adózó lízingelt eszköze-re vonatkozott. Tehát alanyi oldalról az intézkedés nem tartalmazott megkötést. Ugyanakkor az ítéletben tett azon megállapítás, hogy az általános jelleg miatt nem kellett például a lízingbe adó vállalkozásokra vagy hajógyártókra gyakorolt hatást vizsgálni, csak annyiban tekinthető igaznak, amennyiben az intézkedés valóban általános jellegű. Ez az a pont, ahol a *de facto* szelektivitás vizsgálatára sor kellene kerülnön. Emellett a Bizottság is vizsgálta, hogy az intézkedés által létrehozott eltérés indokolható-e az adórendszer természetével. Mivel a két ítélet által kialakított új elv megfogalmazása előtti vizsgálatról van szó, a Bizottság számára nem róható fel, hogy az szelektivitás indokoltságát vizsgálta, vagyis elvégezte a „harmadik lépést”. Ez azonban az ítéletek fényében – amelyek kimondják, hogy az általános rendszertől eltérő szabályok, amennyiben alanyi körük továbbra is általános, nem tekinthetőek szelektívnek, amiből következően az eltérés indokoltságát sem kell vizsgálni, nem lett volna szükséges a Törvényszék részéről, hiszen az értékelési folyamat egy korábbi pontján állapította meg, hogy nem áll fenn szelektivitás. Tehát a Törvényszék bár azt mondja, hogy az in-

részt az említett vásárokon. Még ha elérhető is – elméletileg – minden olyan vállalkozásnak, amely önkéntes alapon külföldi vásáron vesz részt, az intézkedés valójában csak azokat a cégeket részesíti előnyben, amelyek az exportszektorban működnek és nem érhető el más gazdasági szektorokban.” A fentiek alapján az ítélet fényében úgy tűnik, hogy a tőkeexport számára kedvezmény biztosítása a szelektivitás szempontjából eltérő elbírálás alá esik, mint az áru- vagy szolgáltatás-export.

tézkedés általános jellege miatt nem tekinthető eltérésnek az általános adórendszerrel, mégis ez utóbbi logikájából vezeti le az eltérés indokoltságát és a *de facto* szelektivitásának igazolhatóságát. Ezt az inkohereciát az ítélet tovább mélyíti, mivel a Törvényszék amellett, hogy elfogadja a Bizottság azon érvelését, arra is utal, hogy az új intézkedés esetében az eltérés indokoltságát a korábbi szabályozáshoz képest, annak fényében lehet igazán megérteni.⁵² Az érvelés során a Törvény-szék azt is feltételezi, hogy az új intézkedés esetében azért indokolt az eltérés, mert a hosszú gyártási időtartamú eszközök tekintetében a 12 hónapos időszak során az eszköz lízingdíjának nagyobb része már kifizetésre kerül. Ez a feltételezés azonban semmivel sincs alátámasztva és a bizottsági határozatból sem következik. Emellett, tekintettel az állami támogatás objektív fogalmára valamit arra, hogy a Törvényszék is hangsúlyozta, a Bizottságnak nem a korábbi döntései alapján, hanem az adott intézkedés részleteit elemezve kell értékelését meghoznia,⁵³ és korábban az ítéletben maga is jelezte, hogy az intézkedés önálló, a korábbi intézkedéstől független, azt hatályon kívül helyezi,⁵⁴ a szelektivitás értékelése során mindenképpen kerülendő lenne a régi és az új rendszer összehasonlítása.⁵⁵

A Törvényszék ugyancsak nem foglalkozott érdemben azzal a felperesi felvetéssel, hogy miért pont a lízingelt eszközöket kellett az általános szabálytól eltérően kezelni. Mi indokolta, hogy az intézkedés nem terjed ki például a hitelből fi nanszírozott eszközökre, amikor a hiteltörlesztő részletek fizetése már az eszköz elkészültét és használatát megelőző en megkezdődik. Ez esetben ugyanis az Adria-Wien-ítélet értelmében vett azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokról beszélünk, mégis eltérően kezeli őket az adórendszer. Ebből következően az sem biztos, hogy az indokolt szelektivitás ebből a szempontból fennáll. Vagyis kisebb a jelentősége annak, hogy bármely lízingbe vevő cég az intézkedés alanya lehet, a kérdés, hogy más, külső finanszírozásra szoruló vállalkozások miért nem élvezhetik ugyanezt az előnyt.

⁵² Az ítélet 108. pontja.

⁵³ Az ítélet 110. pontja.

⁵⁴ Az ítélet már hivatkozott 93. pontja.

⁵⁵ A 24. lábjegyzetben hivatkozott 173/73. sz. ítélet 36. pontja alapján egy intézkedés szelektivitásának vizsgálata során a vállalkozások korábbi helyzete nem releváns.

A Törvényszék érezhet ően nem akart foglalkozni a szelektivitás objektivitásának kérdésével, és egyes felperesi felvetésekre tautologikus választ adott. Azt a felvetést, amely szerint az intézkedés kizárólag lízingelt eszközökre történő korlátozása objektív módon nem indokolható, azzal a meglehetősen megalapozatlan érveléssel utasította el, hogy az intézkedés csak lízingelt eszközökre terjed ki.⁵⁶

Visszatérve a *de facto* szelektivitás kérdéskörére, ebből a szempontból sajnálatos módon a felperesi állítás első része kevésbé megalapozott volt, mivel arra koncentrált, hogy az intézkedés – ahogy arról a sajtó is beszámolt – továbbra is a hajógyártóknak kedvez.⁵⁷ Így a Törvényszék könnyedén utasíthatta el, mivel – véleményem szerint helyesen – kimondta, hogy a sajtóértesülések megállapításai nem relevánsak, és az intézkedés egyébként sem korlátozódik hajók lízingjére, hiszen bár-mely eszköz tekintetében igénybe vehető, amely a részletfeltételeket teljesíti.⁵⁸ Ez utóbbi megállapítás, amely álláspontom szerint kevésbé megalapozott, viszont felveti, hogy a *de facto* szelektivitás megállapíthatósága a jövőben sokkal korlátozottabb lesz. Hiszen elegendő egy intézkedés alanyi hatályát teljesen általánosan megfogalmazni, és ezt követően lehetséges az igénybevétel részletszabályait szűkíteni, bizonyos objektív indokok mentén. A Törvényszék szerint az intézkedés tárgyát képező eszközök köre nyitott és nem meghatározott. Ez még elméletben sem biztos, hogy igaz, mivel nem sok egyedi specifikációval bíró és tömegtermelés során történő előállításra nem alkalmas eszközt kell legalább tizenkét hónapig készíteni, de a valóságban ezek köre minden valószínűség szerint jól behatárolható.

A két ítélet jelentős mértékben módosítja a szelektivitás megállapítására vonatkozó kritériumrendszert és vizsgálat folyamatának rögzültnek tekintett lépéseit, valamint azok viszonyát egymáshoz. A változás egyrészt abban testesül meg, hogy az általános adószabályozástól eltérő adóintézkedések is minősülhetnek általános jellegűnek, amennyiben alanyi körük meghatározása annyira tág, hogy bármely vállalkozás élhet az intézkedés adta előnyökkel. Másrészt az is új elem, hogy a széles alanyi kör mellett létezhet az igénybevételnek egy olyan szűkítő feltételrendszere, amely még nem módosítja az általános

⁵⁶ Az ítélet már hivatkozott 115. pontja.

⁵⁷ Az ítélet 84. pontja.

⁵⁸ Az ítélet 91. pontja.

jelleget. Az ítéletek alapján a nemzeti szabályozás állami támogatásnak nem minősülő intézkedéseinek, ezen belül is az adóintézkedéseknek egy újabb csoportjával bővíthet, ami a tagállami mozgásteret növeli a Bizottság állami támogatásokra vonatkozó egyébként hagyományosan széles értékelési jogosítványaihoz képest. A legfontosabb kérdés természetesen az igénybevétel feltételeinek megfogalmazásában rejlik, amelyek, mint az a második ítéletben meghatározásra került, mégis az általános adórendszer természetéből kell származzanak.

A fentiek mellett hosszabb távon a tagállami mozgástér növekedése mellett az is fontos kérdés még, hogy az ítéletekben található inkoherencia, illetve a *de facto* szelektivitás érdemi vizsgálatának szinte egyértelmű figyelmen kívül hagyása mennyiben válik a joggyakorlat állandó elemévé, ezen belül is az Európai Bíróság is megerősíti-e az azokban található megközelítés minden elemét.

Dogmatikailag kisebb, a gyakorlat számára azonban szintén jelentős kérdés, hogy a két ítélet hogyan hat a Bizottság állami támogatások fogalmát összefoglaló közleményének⁵⁹ végleges tartalmára. Ezt a do-kumentumot az állami támogatásokkal foglalkozó, vagy a témát csak érintő döntés-előkészítők és döntéshozók is sokkal gyakrabban fogják olvasni, mint a bíróságok ítéleteit. Ennek következtében nem elhanyagolható, hogy a közlemény milyen szövegezéssel kerül véglegesítésre például az általános intézkedések, az indokolt szelektivitás vagy az ítéletek által úgy tűnik jelentősen szűkített *de facto* szelektivitás tekintetében.

⁵⁹ Lásd a 6. lábjegyzetet.

