

Állami támogatások joga

32 (2022/2)

Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dobos Edina

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dobos Edina
Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ

Hargita Eszter

SZERKESZTŐ

Macsuka Nikolett

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Götz Attila

A SZERKESZTŐSÉG CÍME

Andersen Adótanácsadó Zrt.
1124 Budapest, Csörsz utca 43
Telefon: +36 1 920 6800
<https://hu.andersen.com/hu/>
E-mail: info@hu.Andersen.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(KÖFOP-3.2.6-16-2016-00001 számú projekt)

Miniszterelnökség
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1077 Budapest, Wesselényi utca 20-22.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ

Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK

Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

MEDGYESI Ádám – DR. SŐRÉS Sándor Magyarország új regionális támogatási térképe és alkalmazása gyakorlati példákon keresztül	3
HARGITA Eszter A beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága az új regionális iránymutatás alapján	16
BARTOS Csilla Az általános csoportmentességi rendelet szerinti képzési támogatás a tagállami tapasztalatok tükrében	26
STAVICZKY Péter Az állami támogatási eljárások bilaterális jellege és harmadik felek korlátozott jogai a Solar Electric ítélet fényében	31
SZALAI Soma Az Európai Bizottság első határozata a földgáztárolásról – az SA.49414 ügyszámon jóváhagyott állami támogatási program bemutatása	43

MAGYARORSZÁG ÚJ REGIONÁLIS TÁMOGATÁSI TÉRKÉPE ÉS ALKALMAZÁSA GYAKORLATI PÉLDÁKON KERESZTÜL

MEDGYESI Ádám – DR. SÖRÉS Sándor¹

Tárgyszavak: regionális támogatási térkép, regionális iránymutatás, támogatható területek, támogatási intenzitás, regionális beruházási támogatás, ösztönző hatás

Az Európai Bizottság 2021. április 19-én fogadta el² a 2022. január 1-től alkalmazandó regionális állami támogatási szabályozást tartalmazó iránymutatását [a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás című, C(2021) 2594 final számú európai bizottsági közlemény (a továbbiakban: új regionális iránymutatás vagy 2022-2027 RAG)]³.

Az új regionális iránymutatás rögzíti azt az állami támogatási keretet, amelynek megfelelően a tagállamok regionális beruházási és ritka esetekben működési támogatást nyújthatnak azon területek gazdasági fejlesztéséhez, amelyek fejlettség tekintetében elmaradnak az Európai Unió átlagától. Ehhez a jogalapot az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének a) és c) pontja szolgáltatja.

Az új regionális iránymutatás meghatározza azt is, hogy a 2022–2027-es időszakra vonatkozóan miként lehet a tagállami regionális támogatási térképeket kialakítani. A regionális támogatási térkép az adott területen (ún. támogatható területek) adható regionális beruházási támogatás maximális mértékét rögzíti.

Tekintettel arra, hogy az új regionális iránymutatás kialakítására a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság idején került sor, így megfigyelhető, hogy a dokumentum a válságból való gyors kilábalás elősegítése érdekében több esetben a korábbihoz képest enyhébb korlátokat határozott meg. Az enyhítés az intenzitásplafon emelésén túlmenően a támogatható térségek kijelölési módszertanát tekintve is megmutatkozik. Általánosan elmondható, hogy az új regionális iránymutatás értelmében magasabb támogatási intenzitások nyújthatók, melyek a korábbi időszakhoz képest fejlettebb régiók esetében is alkalmazhatóak.

¹ A szerzők a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának. A cikk az abban hivatkozott szabályok 2022. május 20-i állapota alapján készült.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1825

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0429(01)&from=EN)

Támogatható területek meghatározása és az alkalmazható maximális támogatási intenzitás

A regionális támogatási térképek kialakításánál meg kell különböztetni az ún. „a” és „c” térségeket.

Az „a” térségek

Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság”⁴. A Bizottság megítélése szerint ezen feltételek azon NUTS 2 régiók esetében teljesülnek, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az EU-27 átlagának 75%-ával egyenlő vagy az alatti⁵. Ezek az ún. „a” térségek, melyek gazdasági fejlettségük tekintetében az EU-n belül jellemzően a leghátrányosabb helyzetűek.

Az „a” térségek listáját az új regionális iránymutatás I. melléklete felsorolásszerűen tartalmazza.⁶ A regionális GDP adatok pedig a 2016–2018 közötti időszakra vonatkozó Eurostat regionális adatok átlagán alapulnak.⁷

Az alábbi táblázat összehasonlítja, hogy a 2014-2021 RAG és a 2022-2027 RAG alapján meghatározott fejlettségi szintű „a” térségekben mekkora maximális támogatási intenzitás nyújtható.

Például egy olyan régióban, amely az egy főre jutó uniós GDP 50%-át érte el, mind a 2014-2021 RAG, mind a 2022-2027 RAG alatt, 2014 és 2021 között maximálisan 35%-os beruházási támogatás volt adható, míg a mostani időszakban már 50%. Elméletileg a szabályváltozás legnagyobb nyertesei azon régiók, melyek fejlettségi szintje az uniós átlag 45%-át eléri, de 55%-át nem haladja meg⁸, valamint azok, amelyek fejlettségi szintje az uniós átlag 60%-át eléri, de 65%-át nem haladja meg. Esetükben az új regionális iránymutatás szerint 15%-kal magasabb támogatási intenzitás érhető el. Azon régiók esetében pedig, melyek fejlettségi szintje az uniós átlag 55-60%-a, illetve 65-75%-a⁹ közé esik, a korábbi időszakhoz képest 5%-kal magasabb támogatási intenzitás mellett nyújtható regionális beruházási támogatás.

⁴ Ezen túlmenően a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel.

⁵ Új regionális iránymutatás 158. pontja

⁶ Új regionális iránymutatás 160. pontja

⁷ Új regionális iránymutatás 71. lábjegyzet

⁸ Magyarországon: Észak-Magyarország, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl és Pest

⁹ Magyarországon: Közép-Dunántúl és Nyugat-Dunántúl

1. táblázat - „a” térségekben nyújtható maximális támogatási intenzitás változása

	2014-2021 RAG	2022-2027 RAG
Adott régió fejlettsége (GDP/fő) az EU-27 átlagára vetítve	$\leq 45\%$	$\leq 55\%$
Maximális támogatási intenzitás nagyvállalat számára	50%	50%
Adott régió fejlettsége (GDP/fő) az EU-27 átlagára vetítve	$45\% < \text{és} \leq 60\%$	$55\% < \text{és} \leq 65\%$
Maximális támogatási intenzitás nagyvállalat számára	35%	40%
Adott régió fejlettsége (GDP/fő) az EU-27 átlagára vetítve	$60\% < \text{és} \leq 75\%$	$65\% < \text{és} \leq 75\%$
Maximális támogatási intenzitás nagyvállalat számára	25%	30%

Forrás: szerző saját szerkesztése

A „c” térségek

Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben”. Ezen rendelkezés értelmében kijelölt, a nemzeti átlaghoz képest hátrányos helyzetben lévő támogatható térségek (ún. „c” térségek) esetében nem teljesülnek az „a” térségek kijelölésére vonatkozó szigorú gazdasági feltételek, vagyis az egy főre jutó GDP meghaladja az EU-27 átlagának 75%-át.

Ugyanakkor a „c” térségek szintén hátrányos helyzetűek, de az „a” térségekhez képest kisebb mértékben. Az új iránymutatás alapján „c” térségnek az alábbi régiók minősíthetők:

- *korábbi „a” térségek:* a 2017–2020-as időszakban „a” térségeknek minősített NUTS 2 régiók, amelyek GDP mutatói alapján az új időszakban már nem minősülnek „a” térségnek;¹⁰
- *ritkán lakott térségek:* olyan NUTS 2 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 8 fő/km²-nél, vagy olyan NUTS 3 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 12,5 fő/km²-nél (az Eurostat 2018. évre vonatkozó népsűrűségi adatai alapján)¹¹
- olyan térség, amelyet egy tagállam saját belátása szerint „c” térségnek minősíthet az új iránymutatásban a Bizottság által meghatározott mértékéig¹², feltéve, hogy a tagállam

¹⁰ Új regionális iránymutatás 166. 1) pontja

¹¹ Új regionális iránymutatás 166. 2) pontja

¹² A Bizottság által használt módszertant az új iránymutatás III. melléklete tartalmazza.

bizonyítja, hogy a térség megfelel az új iránymutatás 175. pontjában foglalt öt feltétel valamelyikének.¹³

Az alábbi táblázat a „c” térségekben alkalmazandó maximális támogatási intenzitást mutatja be:

2. táblázat - „c” térségekben nyújtható maximális támogatási intenzitás változása

	2014-2021 RAG	2022-2027 RAG
Korábbi „a” térségekben	10% (2014. július 1-je és 2017. december 31-e között 5%-kal növelhető)	15%
A ritkán lakott térségekben, valamint az olyan térségekben (NUTS 3 régiókban vagy NUTS 3 régiók részeiben), amelyek az EGT vagy az EFTA területén kívüli országgal közös szárazföldi határral rendelkeznek	15%	20%
Indoklással „c” térségnek minősíthető térségekben	10%	15% (10% ahol az egy főre jutó GDP meghaladja az EU-27 átlagának 100%-át és a munkanélküliségi ráta az EU-27 átlagának 100%-a alatt van)

Forrás: szerző saját szerkesztése

¹³ 1. feltétel: legalább 100 000 lakossal rendelkező szomszédos térségek. Ezeknek olyan NUTS 2 vagy NUTS 3 régiókban kell elhelyezkedniük, amelyekben (i) az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagával egyenlő vagy az alatti, vagy (ii) a munkanélküliségi ráta a nemzeti átlag 115%-ával egyenlő vagy azt meghaladja.

2. feltétel: 100 000 főnél kevesebb lakossal rendelkező NUTS 3 régiók, ahol: (i) az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagával egyenlő vagy az alatti, vagy (ii) a munkanélküliségi ráta a nemzeti átlag 115%-ával egyenlő vagy azt meghaladja

3. feltétel: szigetek vagy hasonló földrajzi elszigeteltséggel jellemezhető szomszédos térségek (például félszigetek vagy hegyvidéki térségek), ahol: (i) az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagával egyenlő vagy az alatti (78), vagy (ii) a munkanélküliségi ráta a nemzeti átlag 115%-ával egyenlő vagy azt meghaladja, vagy (iii) a lakosság szám 5 000-nél kevesebb.

4. feltétel: NUTS 3 régiók, vagy NUTS 3 régiók valamely „a” térséggel szomszédos térségeket képező részei, vagy azon részei, amelyek szárazföldi határral rendelkeznek az EGT vagy az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) területén kívüli országgal.

5. feltétel: legalább 50 000 lakossal rendelkező szomszédos térségek, amelyek jelentős strukturális átalakuláson mennek keresztül, vagy amelyeknek relatív hanyatlása komoly, feltéve, hogy az ilyen térségek nem NUTS 3 régiókban vannak; vagy azok a szomszédos térségek, amelyek automatikusan „c” térségnek minősíthetők, vagy teljesítik az 1–4. feltételt.

A 2014-2021 RAG és a 2022-2027 RAG alapján is növelhető a támogatási intenzitás „c” térségek „a” térséggel szomszédos NUTS 3 régióiban vagy NUTS 3 régiók részeiben¹⁴. Ezen területeken a fenti táblázatban jelölt támogatási intenzitások úgy növelhetők, hogy a két térség támogatási intenzitása közötti különbség ne haladja meg a 15 százalékpontot. Tehát, ha adott egy korábbi „a” térségként automatikusan „c” térségnek minősített régió, ahol maximum 15%-os intenzitás lenne alkalmazható, amennyiben az ilyen régió szomszédos egy 50%-ra jogosult „a” térséggel, úgy a „c” térségben nyújtható maximális támogatási intenzitás 35%-ig növelhető.

Intenzitásbónuszok

Az új regionális iránymutatás a fent ismertetett alapintenzitáson túl bizonyos esetekben megnövelt támogatási intenzitás nyújtását is lehetővé teszi.

A korábbi időszakhoz hasonlóan a fent meghatározott intenzitások közép vállalkozások esetében 10%-kal, kisvállalkozások esetében pedig 20%-kal növelhetők (a továbbiakban: KKV bónusz).¹⁵

Az új iránymutatás értelmében további 10% támogatás nyújtható a tagállamoknak a Bizottság által jóváhagyott területi átállási tervében a Méltányos Átállást Támogató Alapból támogatandóként azonosított területek esetében^{16 17}, feltéve, hogy e területek a Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti támogatott területeken helyezkednek el.¹⁸

További intenzitásbónusz nyújtható a csökkenő népességű régiókra vonatkozóan: „a” térségek esetében 10%-kal, „c” térségek esetében 5%-kal növelhető a támogatási intenzitás az olyan NUTS 3 régiókban (megye szintű), ahol a 2009–2018-as időszak során több mint 10%-kal csökkent a népesség.¹⁹

A magyar támogatási térkép 2022-2027

A regionális beruházási támogatás nyújtásának előfeltétele, hogy az Európai Bizottság jóváhagyja az adott tagállamra vonatkozó regionális támogatási térképet. Ez egyrészt azt határozza

¹⁴ 2014-2021 RAG 176. pont, 2022-2027 RAG 184. pont

¹⁵ Új regionális iránymutatás 187. pont

¹⁶ A Méltányos Átállást Támogató Alap a kohéziós politika eszköze. Célja azon területek támogatása, melyeket a klímasemlegességre való átállás a legérzékenyebben érint. A méltányos átállásra vonatkozó területi terveikben az uniós országoknak meg kell határozniuk azokat a területeket és ágazatokat, amelyek támogathatók a Méltányos Átállást Támogató Alapból. Ezeknek a területeknek a megállapítására a Bizottsággal folytatott párbeszéd útján kerül sor. Forrás: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_hu

¹⁷ A szabály magyar vonatkozásait a következő fejezet ismerteti.

¹⁸ Új regionális iránymutatás 187. pont

¹⁹ Új regionális iránymutatás 188. pont

meg, hogy mely területeken nyújtható regionális beruházási támogatás, másrészt pedig rögzíti az egyes térségekben alkalmazható maximális támogatási intenzitást.

Az új regionális iránymutatás alapján az Európai Bizottság 2021. szeptember 16-án hagyta jóvá Magyarország 2022. január 1. és 2027. december 31. közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térképét²⁰.

Magyarország régiói (Budapest kivételével) mind a leghátrányosabb helyzetűek közé tartoznak az EU-ban, ahol az egy főre jutó GDP nem haladja meg az uniós átlag 75%-át. Ezért mindegyik régió „a” térségnek minősül 2022 és 2027 között, az alábbi maximális támogatási intenzitások mellett.

3. táblázat - Magyarország egyes régióiban nyújtható maximális támogatási intenzitás változása

NUTS-2 régiók (a)	Egy főre jutó GDP az EU-27 átlag %-ában az új iránymutatás alapján	Alap támogatási intenzitás 2022-2027 között	Alap támogatási intenzitás 2014-2021 között
HU12 Pest	55,00	50%	(nem „a” térség)
HU21 Közép-Dunántúl	65,33	30%	35%
HU22 Nyugat-Dunántúl	72,67	30%	25%
HU23 Dél-Dunántúl	47,33	50%	50%
HU31 Észak-Magyarország	47,67	50%	50%
HU32 Észak-Alföld	44,33	50%	50%
HU33 Dél-Alföld	50,00	50%	50%

Forrás: Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja²¹

A legfontosabb fejlemény a 2014-2020-as időszakhoz képest, hogy a Közép-Magyarország régió 2018-as megszűnése következtében Budapest és Pest megye önálló NUTS 2 régiókká váltak. Budapest az uniós átlagot meghaladó fejlettségére tekintettel nem került fel a támogatható

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4763

²¹ <https://tvi.kormany.hu/a-bizottsag-jovahagyta-magyarorszag-uj-regionalis-tamogatasi-terkepet>

területek listájára, de Pest régió „a” térségként, 50%-s maximális intenzitással szerepel a térképen 2022. január 1-től. Ezáltal a támogatható területek népesség aránya 76,71%-ról 82,09%-ra nőtt.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a Közép-Dunántúl régió sokat fejlődött az elmúlt években: míg a 2014-2021 között hatályos regionális iránymutatás értelmében a régióban az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagának 56,33%-kát tette ki²², az új regionális iránymutatás szerint már 65,33%-on áll a mutató. A fejlesztéspolitika sikerét és a régióba irányuló regionális támogatások hasznosságát nem elvitatva megjegyezzük ugyanakkor, hogy a két statisztikai adat nem teljes mértékben vethető össze, tekintve, hogy az időszak során az EU-27 összetételét befolyásolta a horvát csatlakozás és a Brexit is. Ezzel együtt tény, hogy a Közép-Dunántúl régióban a korábbi időszakban alkalmazott 35% helyett 2022. január 1-től már csak 30%-os támogatási intenzitás érhető el, ami még így is kedvezőbb, mint az ilyen fejlettségű régió számára a 2014-2021 RAG alapján nyújtható 25%-os maximális intenzitás.

Változott a maximális támogatási intenzitás Nyugat-Dunántúl régióban is. A régió szintén közelített az uniós átlaghoz, de az egy főre jutó GDP továbbra sem éri el az EU-27 átlagának 75%-át (72,67%), így maradt „a” térség, viszont az új iránymutatás enyhébb korlátainak köszönhetően 5%-kal növekedett az itt nyújtható regionális támogatások maximális intenzitása. Nagyvállalkozások számára így 25% helyett 30% az alkalmazandó maximális támogatási intenzitás.

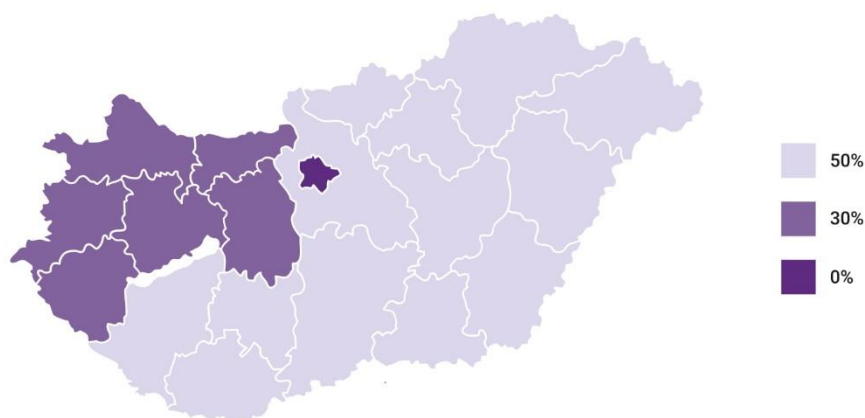
Megjegyzendő továbbá, hogy az új regionális iránymutatás kedvezményezettje Észak-Magyarország, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl és Pest régiók is, tekintettel arra, hogy az uniós átlaghoz viszonyított fejlettségi szintjük alapján esetükben a 2014-2021 RAG korlátai mellett 35% lenne az intenzitásplafon, ugyanakkor a kedvezőbb feltételeknek köszönhetően maradhattak az 50%-os kategóriában.

Magyarország 2022-től hatályos regionális támogatási térképe még nem tartalmazza a Méltányos Átállást Támogató Alapból támogatható területek bónuszát, tekintettel arra, hogy a regionális támogatási térkép jóváhagyásakor e területekről nem hozott még hivatalos döntést az Európai Bizottság. Magyarország a területi átállási tervében, amelynek megalkotása a Méltányos Átállást Támogató Alaphoz való hozzájárulás feltétele, Baranya megye, Heves megye, illetve Borsod-Abaúj-Zemplén megye szerepel, mint olyan területek, amelyeket a klímasemlegességre való átállás a legérzékenyebben érint. Amennyiben a területi átállási tervet, így a támogatásra javasolt térségek listáját jóváhagyja a Bizottság, e három megyében a regionális támogatási térkép módosításával – annak újabb bizottsági jóváhagyása esetén – további 10%-os bónusz válhat elérhetővé, így nagyvállalkozások számára akár 60% intenzitás mellett nyújtható támogatás.

Az új regionális iránymutatás alapján Magyarország nem rendelkezik „c” térségekkel, továbbá a csökkenő népességű régiók bónusza sem alkalmazható egyik megye esetében sem.

²² 2008–2010 közötti időszakra vonatkozó Eurostat regionális adatok átlaga alapján

1. ábra - Magyarország regionális támogatási térképe (2022-2027)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A regionális támogatási térkép alkalmazása

Azt, hogy a támogatást igénylő vállalkozás beruházásával kapcsolatban a 2014-2021 között hatályos vagy a 2022-2027 között alkalmazandó regionális támogatási térkép szerinti támogatási intenzitást kell irányadónak tekinteni, a beruházás megkezdésének, illetve a támogatás odaítélésének időpontjai döntenek el, figyelemmel az ösztönző hatás teljesülésének követelményére is.

A beruházás megkezdésének ideje az az időpont, amikor sor kerül a támogatást igénylő társaság beruházással kapcsolatos első, visszafordíthatatlan kötelezettségvállalására²³. A támogatást pedig akkor kell odaítélni, amikor az alkalmazandó nemzeti jogrendszer értelmében a támogatás igénybevételének jogát a kedvezményezett vállalkozásra ruházzák (ez jellemzően a támogatási szerződés megkötésének időpontját jelenti)²⁴.

A két időpont közül az esetek túlnyomó többségében a beruházás megkezdésének időpontja lesz releváns, tehát amennyiben a kedvezményezett 2021. évben nyújtotta be a támogatási kérelmét és még ebben az évben megkezdte a beruházását, abban az esetben főszabály szerint a 2021. december 31-éig hatályos, 2014-2021 között alkalmazandó regionális támogatási térkép alapján kell megállapítani a beruházás vonatkozásában irányadó támogatási intenzitást.

Ugyanakkor az új regionális iránymutatás 152. pontjában foglalt szabály kimondja, hogy amennyiben a regionális támogatási térkép érvényességi idejének kezdete előtt került sor mérlegelési jogkörbe tartozó támogatásra irányuló támogatási kérelem benyújtására, az eredeti támogatási kérelemben meghatározott támogatási összeg nem módosítható visszamenőleges hatállyal a projekt munkáinak megkezdése után olyan magasabb támogatási intenzitás indokolása

²³ Új regionális iránymutatás 19. (29) pontja

²⁴ Új regionális iránymutatás 19. (7) pontja

céljából, amely az új regionális iránymutatás alapján elérhető lenne. A magyarázat az, hogy ez esetben sérülne a támogatás ösztönző hatásának követelménye.

Az új regionális iránymutatás értelmében tehát továbbra is érvényt kell szerezni az ösztönző hatás elvének. Ezen alapelv egyrészt biztosítja, hogy a támogatás ne olyan tevékenység költségeinek fedezésére irányuljon, melyet a vállalkozás amúgy is elvégzett volna, másrészt alkalmas arra, hogy visszaszorítsa a kedvezőbb szabályokkal való visszaélés lehetőségét.

A következőkben néhány gyakorlati példán keresztül szemléltetjük a regionális támogatási térkép alkalmazásával kapcsolatos szabályokat.

Nyugat-Dunántúl régió

Az első példa szerint a támogatást igénylő nagyvállalkozás Zalaegerszegen (Nyugat-Dunántúl régióban) megvalósuló beruházása vonatkozásában 2021. június 10-én nyújtotta be a támogatási kérelmet. A társaság a beruházást 2021. augusztus 1-jén kezdte meg, a támogatást nyújtó pedig az azzal kapcsolatos támogatási döntést 2022. március 10-én hozta meg.

Ez esetben a beruházás 2021. augusztusi megkezdésével a társaság vállalta, hogy a 2014-2021 között hatályos regionális támogatási térkép alapján a beruházás elszámolható költségeinek 25%-ával megegyező mértékű támogatás igénybevételel megvalósítja a beruházást. Tehát nem alkalmazható a 2022. január 1-jétől hatályos regionális támogatási térkép szerinti 30% mértékű támogatási intenzitás annak ellenére sem, hogy a támogatási döntés meghozatalára (a támogatási szerződés megkötésére) 2022-ben, az új regionális támogatási térkép hatálya alatt került sor. Ennek az az oka, hogy a +5% mértékű támogatásnak már nem lenne ösztönző hatása, a társaság nem hajtana végre emiatt nagyobb beruházást, hiszen már a 25%-os támogatási intenzitás mellett elvállalta annak megvalósítását.

A Zalaegerszegen (Nyugat-Dunántúl régióban) megvalósuló beruházással kapcsolatban abban az esetben lenne realizálható 30%-os mértékű támogatás, amennyiben a támogatási kérelem benyújtására és a beruházás megkezdésére is 2022. január 1-jét követően (tehát a 2022-2027 között alkalmazandó támogatási térkép hatálya alatt) került volna sor. Ez esetben nem sérülne az ösztönző hatás elve, hiszen a támogatást igénylő társaság az új regionális támogatási térkép szerinti támogatási intenzitások ismeretében és az azok adta keretek között dönt úgy, hogy az érintett területen az adott mértékű támogatás mellett végre kívánja hajtani a beruházást.

Pest megye 2022. január 1. előtt nem támogatható települései

Következő példánk szerint egy szintén nagyvállalkozás (mely így nem érvényesíthet KKV bónuszt) Pest megye korábban nem támogatható településén (például Szentendrén) kíván beruházást megvalósítani, melyhez regionális beruházási támogatást szeretne igényelni. A vállalkozás részére csak abban az esetben nyújtható regionális beruházási támogatás jogcímén támogatás, amennyiben a támogatási kérelmet a 2022-2027 között alkalmazandó támogatási térkép hatálya alatt (tehát 2022. január 1-jén vagy ezt követően) nyújtotta be, és értelemszerűen a beruházást

a támogatási kérelem beadását követően kezdte meg valamely visszafordíthatatlan kötelezettségvállalással.

Pest megye 2022 január 1. előtt is támogatható települései

Pest megye korábban is támogatható települései esetében 2022. január 1-jétől kezdődően nőtt az alkalmazandó támogatási intenzitás mértéke és a regionális beruházási támogatás elengedhetetlen feltételeként megjelenő induló beruházás fogalma²⁵ is némiképp módosult. Példánk szerint egy nagyvállalkozás Vecsésen kívánja megvalósítani a zöldmezős beruházását, mellyel kapcsolatban a 2014-2021 között hatályos regionális támogatási térkép alapján 35%, míg a 2022. január 1-jétől hatályos, 2022-2027 között alkalmazandó támogatási térkép alapján 50% mértékű támogatásra lenne jogosult. Ezen vállalkozás esetében szintén az dönti el az irányadó legmagasabb támogatási intenzitás mértékét, hogy mikor nyújtotta be támogatási kérelmét. Amennyiben a kérelem benyújtására 2021-ben került sor, abban az esetben a 2014-2021 között alkalmazandó regionális támogatási térkép szerinti 35% mértékű támogatási intenzitás az irányadó, és a projektre nem alkalmazható a 2022. január 1-jétől hatályos 50%-os támogatási intenzitási mérték, hiszen ezen utóbbi támogatási intenzitás igénybevétele mellett sérülne a támogatás ösztönző hatásának elve. Ennek értelmében a magasabb intenzitásra akkor lehet jogosult, ha a támogatási kérelem benyújtására már az új regionális támogatási térkép hatályba lépése után kerül sor, azaz 2022. január 1-jén vagy ezt követően.

Közép-Dunántúl régió

Lényeges kitérni arra az esetkörre is, melynek során egy nagyvállalkozás Közép-Dunántúl régióban (például Tató) valósítja meg a támogatással érintett beruházását. A vállalkozás 2021 májusában benyújtotta a támogatási kérelmet és 2021 júliusában a beruházás megkezdésére is sor került. Ebben az esetben az irányadó támogatási intenzitást a 2014-2021 között alkalmazandó regionális támogatási térkép alapján kell meghatározni. A fentebb kifejtettek szerint ekkor KKV bónuszok nélkül 35% mértékű támogatási intenzitás lenne alkalmazandó, azonban itt jelentősége van a támogatási döntés meghozatala időpontjának is. Amennyiben a támogatás odaítélésére 2021. december 31-ig sor került, abban az esetben a fenti, 35% mértékű támogatási intenzitás lesz irányadó, míg 2022. január 1-je után megkötött támogatási szerződés esetén a

²⁵ Új regionális iránymutatás 19. (13) pontja szerint „induló beruházás”:

- a) tárgyi eszközökbe és immateriális eszközökbe történő beruházás, amely a következők közül legalább az egyikhez kapcsolódik: új létesítmény létrehozása, meglévő létesítmény kapacitásának kibővítése, valamely létesítmény termelésének diverzifikációja olyan termékekre, amelyeket a létesítmény korábban nem termelt, vagy a létesítménybe történő beruházás által érintett termék(ek) teljes termelési folyamatának alapvető megváltozása; vagy
- b) bezárt vagy felvásárlás hiányában bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása. Egy vállalkozásban történő részesedésszerzés önmagában nem minősül induló beruházásnak.

A pótló beruházás tehát nem minősül induló beruházásnak.

2022-2027 között alkalmazandó támogatási térkép szerinti, 30% mértékű támogatási intenzitás alkalmazásának van helye, annak ellenére, hogy a cég eredeti kérelme 35%-ra irányult.

Megvalósítási helyszín módosítása

Egy újabb példa szerint a vállalkozás 2021 márciusában támogatási kérelmet nyújtott be a Salgótarjánban megvalósítani tervezett beruházásával összefüggésben. A vállalkozásnak Pest megyében, Pilisvörösváron van egy másik telephelye, mely település a 2014-2021 között hatályos regionális támogatási térkép alapján regionális beruházási támogatásban nem volt részesíthető, mivel a település nem szerepelt Pest megye támogatható településeinek listáján.

A vállalkozás 2022. január 1-jét követően, a regionális támogatási térkép módosulása miatt úgy ítélte meg, hogy számára üzleti szempontból kedvezőbb, ha megváltoztatja a beruházási helyszínt és átviszi a beruházást Pilisvörösvárra úgy, hogy közben a korábbi feltételeknek megfelelően kívánja érvényesíteni a regionális beruházási támogatást. Ezt a várakozását arra alapozta, hogy a 2022-2027 között alkalmazandó támogatási térkép alapján az Észak-Magyarország régióban és a Pest tervezési-statisztikai régióban megvalósított beruházások egyaránt 50% mértékkel támogathatók.

Ez esetben kiemelt jelentősége van annak, hogy a beruházás ténylegesen megkezdődött-e. Az Európai Bizottság következetes értelmezési gyakorlata szerint egy már megkezdett beruházás helyszínének módosítása az eredeti projekt lényeges megváltoztatásának minősül, melyre figyelemmel a támogatást igénylő eleshet a megítélt támogatástól. Amennyiben ugyanis egy adott beruházás vonatkozásában az eredeti beruházási helyszínen már sor került valamilyen visszafordíthatatlan kötelezettségvállalásra (tehát a projekt megkezdettnek minősül), és a támogatást igénylő ezt követően más településre (akár azonos megye másik településére) kívánja áthelyezni a beruházását, a támogatást igénylő eszik a támogatás igénybevételének lehetőségétől. A magyarázat az, hogy az eredeti helyszínen nem tudja teljesíteni a fenntartási kötelezettségét, míg az új beruházási helyszín vonatkozásában sérülni fog az ösztönző hatás elve.

Az Európai Bizottság értelmezési gyakorlatára figyelemmel abban az esetben képzelhető el a beruházás helyszínének megváltoztatása esetén a támogatás igénybevétele (jelen esetben Pilisvörösvár településen), amennyiben a támogatást igénylő az eredeti helyszínen ténylegesen még nem kezdte meg a beruházást, az eredeti támogatási kérelmét visszavonja, majd az új beruházási helyszín vonatkozásában benyújt egy új támogatási kérelmet. Mivel a példában az új beruházási helyszín Pest megyében, Pilisvörösvár településen található, ezért az új kérelem alapján csak abban az esetben részesülhet támogatásban a vállalkozás, ha a kérelem benyújtására 2022. január 1-jén vagy azt követően kerül sor. Ekkor tehát a támogatást igénylő – a regionális beruházási támogatás valamennyi feltételének teljesítése esetén – igénybe veheti a regionális beruházási támogatást az új helyszín vonatkozásában.

Egybeszámítandó beruházások

Az új regionális iránymutatás 19. pont (27) alpontjában foglaltak alapján összeszámítási kötelezettség terheli a támogatást igénylőt az ugyanazon megyében 3 éven belül megkezdett beruházásai vonatkozásában²⁶. Példánk szerint a nagyvállalkozás 2019 szeptemberében Zalaegerszegen kezdte meg a jelenértéken 40 millió euró elszámolható költségű beruházását (a 2014-2021 között hatályos regionális támogatási térkép alapján 25% mértékű maximális támogatási intenzitás mellett), majd 2022. februárjában újabb, jelenértéken 30 millió euró elszámolható költségű beruházást kezdett meg szintén a Zala megyében elhelyezkedő Zalaszentgróton, azonban az ekkor hatályos regionális támogatási térkép szerint a legmagasabb támogatási intenzitás már 30% mértékű volt. Kérdésként merül fel, hogy ez esetben, mivel a vizsgálattal érintett hároméves perióduson belül változott a támogatási intenzitás mértéke, milyen támogatási intenzitás alkalmazása mellett kell elvégezni az egybeszámítást.

Amennyiben a regionális támogatással kapcsolatban alkalmazandó támogatási intenzitás változott az adott megyében, a maximális támogatási intenzitást és az elszámolható költségeket arányosítani kell, figyelembe véve az új regionális iránymutatás 19. pont (3) alpontja szerinti, csökkentett támogatási intenzitáshoz tartozó képlet által meghatározott értékhatárokat.

Jelen esetben az egybeszámított beruházással kapcsolatban odaítélhető legmagasabb mértékű támogatás a következőképpen határozható meg. Az első beruházás az első támogatási döntéskori jelenértéken 40 millió euró értékű volt, az ezzel kapcsolatban alkalmazandó támogatási intenzitás 25%. Ehhez az értékhez hozzáadjuk a következő beruházásból 10 millió euró elszámolható költségrész tekintetében a 30% mértékű támogatási intenzitáshoz kapcsolódó támogatási mértéket. Míg a második beruházás maradék 20 millió eurós költségrésze vonatkozásában 15% mértékű támogatási intenzitást alkalmazunk (mivel az 50 millió eurót meghaladó költségrész esetén az irányadó 30%-os elszámolható költség 50%-át lehet csak figyelembe venni). Fontos kiemelni, hogy az új regionális iránymutatás 91. pontja értelmében egyetlen beruházási projekt esetén alkalmazandó árfolyam és diszkontráta az egyetlen beruházási projekt első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének időpontjában alkalmazandó árfolyam és diszkontráta. A matematika nyelvére lefordítva az alábbi képlettel számítható ki a vállalkozás maximális támogatásának mértéke.

Maximális támogatás = $25\% \times 40$ millió euró + $30\% \times 10$ millió euró + $0,5 \times 30\% \times 20$ millió euró + $0,34 \times 0 = 16$ millió euró

Összegzés

Az új regionális iránymutatás és a 2022-2027 között alkalmazandó regionális támogatási térkép hatályba lépése a Magyarországon megvalósuló beruházások támogathatósága szempontjából alapvetően pozitív változásokat eredményezett. A 2022-2027 RAG-ban alkalmazott enyhébb

²⁶ A 2014-2021 között hatályos regionális iránymutatáshoz képest enyhült a szabály tekintettel arra, hogy az új regionális iránymutatás értelmében már csak azon beruházásokat kell összeszámítani, melyek azonos vagy hasonló tevékenységhez kapcsolódnak.

korlátok miatt több régió esetében növekedtek vagy azonosak maradtak az elérhető támogatási intenzitások a 2014-2021 RAG alapján érvényesülő szabályokhoz képest.

A maximálisan nyújtható támogatási intenzitás egyedül Közép-Dunántúl régióban csökkent 35%-ról 30%-ra, köszönhetően a régió uniós átlaghoz viszonyított fejlődésének. A kedvezőbb szabályok ugyanakkor ezen régió esetében is érvényesültek, hiszen a 2014-2021 RAG korlátai alapján csak 25%-ra lett volna jogosult.

Lényeges kiemelni, hogy megmaradt a KKV bónusz és amennyiben az Európai Bizottság döntést hoz a Méltányos Átállást Támogató Alapból támogatható területek bónuszával kapcsolatban, abban az esetben három magyarországi megye tekintetében tovább fog növekedni az elérhető támogatási intenzitás.

Az új regionális iránymutatásból fakadó kedvező változások remélhetőleg pozitívan hatnak a vállalkozások beruházási kedvére és ezáltal hosszú távon közeledhetünk az Európai Unió fejlesztéspolitikai célkitűzéseinek megvalósításához, többek között a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók felzárkózásához, és az Unión belüli egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez.

A BESZÁLLÍTÓKNÁL ELHELYEZETT ESZKÖZÖK TÁMOGATHATÓSÁGA AZ ÚJ REGIONÁLIS IRÁNYMUTATÁS ALAPJÁN

HARGITA Eszter¹

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, beszállítók, elszámolható költség

A regionális állami támogatások célja az elmaradott térségek felzárkózásának segítése, hozzájárulva ezzel az uniós tagállamok gazdaságainak kohéziójához.

Az Európai Bizottság 2021 áprilisában fogadta el a 2022-2027. évekre vonatkozó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatást² (továbbiakban: regionális iránymutatás vagy új iránymutatás). Az új iránymutatás szerkezete átláthatóbb és egyszerűbb lett a 2014-től 2021-ig hatályos regionális iránymutatáshoz³ képest. Tartalmában némileg megengedőbb szabályozási keretről rendelkezik, mint elődje, amiben feltételezhetően szerepet játszott, hogy annak elfogadására a koronavírus-válság alatt került sor, így a gazdasági válságtól való félelem miatt az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) nem akarta korlátozni a beruházások ösztönzését.

Új elemként jelenik meg a szabályozásban a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatóságának kimondása, ami a Bizottság vonatkozó döntéshozatali gyakorlatának kodifikálásaként értelmezhető, hiszen a Bizottság autóiipari támogatásokra vonatkozó 2002. és 2015. évi határozataiban⁴ már engedélyezte ezen eszközök regionális iránymutatás alapján történő támogatását.

A beszállítóknál elhelyezett eszközök (angolul vendor tooling) lényege, hogy a vevő által tulajdonolt eszközökkel/szerszámokkal, amelyeket egy harmadik fél telephelyén használnak és tárolnak, a harmadik fél gyárt termékeket a vevővel kötött szerződés alapján, és az ezeken a gépeken legyártott termékeket a vevő veszi meg. Az interneten rákeresve a vendor tooling kifejezés legtöbbször az autóiiparral összefüggésben jelenik meg. E konstrukció alkalmazásának

¹ Hargita Eszter a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01)

³ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209, 2013.7.23. 1. o.).

⁴ A C34/2001. számú ügyben a Spanyolország által a Ford España SA javára végrehajtani tervezett állami támogatásról hozott 2002. május 7-i határozat (az értesítés a C(2002) 1803. számú dokumentummal történt; HL L 314., 2002.11.18., 86. o.) és a Bizottság (EU) 2017/166 határozata (2015. november 27.) a Portugália által a Volkswagen Autoeuropa, Lda javára végrehajtani tervezett SA. 38831 (2014/C) (ex 2014/N) számú állami támogatásról, HL L 27/123, 2017. 02.01. (továbbiakban: Autoeuropa-határozat)

oka lehet például, hogy a vevőnek olcsóbb az adott köztes termékek gyártását mással végeztetni, de a beszállító (eladó) nem tudja (nem ismeri a specifikáció minden részletét) vagy nem akarja a gépeket maga beszerezni (túl drága vagy nagy a kockázat).

Mivel a beszállítók sokszor nem a vevő mellett telepednek le, hanem más régióban vagy más országban is működhetnek, a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága nem feltétlenül egyértelmű, hiszen ezen eszközök esetében támogatás nem okvetlenül a vevő (eredeti kedvezményezett) régiójában fejt ki hatását (pl. munkahelyteremtés, jövedelemszint növelése, technológiatranszfer stb.), hanem a beszállító területén.

Jelen cikk első része a 2002. és 2015. évi határozatokat, míg második része az új iránymutatás vonatkozó szabályait mutatja be.

Ford España SA, Spanyolország

A 2000-ben a Bizottságnak bejelentett támogatás a Ford spanyolországi Almussafes-i gyárában 2000-2003 időszakban tervezett beruházáshoz kapcsolódott. A beruházás célja az addig Európában nem gyártott „I4” fantázia nevű 4 cilinderes motor gyártása volt, amelyet 2003-tól a Ford Focus és Mondeo modellekbe terveztek beépíteni.

A 70-es és 80-as években a tagállamok jelentős összegeket költöttek autógyártásuk túlélésére, modernizációjára és fejlesztésére. Ez a 90-es évek elejére jelentős kapacitásfelesleget eredményezett az európai piacon, voltak olyan autógyártó vállalkozások, amelyeket csak a működési támogatás tartott életben. Ennek a helyzetnek a felszámolására 1989-ben a Bizottság elfogadta az első autógyártó keretszabályt⁵, amely

- korlátozta az autógyártásban adható támogatásokat,
- a tizenkét millió ECU (euró előde) feletti projektek támogatása esetében egyedi bizottsági engedélyeztetést írt elő, és
- egyértelművé tette, hogy működési támogatás ebben az ágazatban nem adható.

Az első autógyártó keretszabályt többször meghosszabbították, majd felülvizsgálták. A spanyol bejelentést 2001-ben az akkor hatályos autógyártó keretszabály⁶ (továbbiakban: 1997. évi keretszabály) alapján bírálták el.

Az 1997. évi keretszabály csak azokat a projekteket engedte támogatni, amelyek mobilak, azaz ahol a kedvezményezett bizonyította, hogy a tervezett projekt vagy annak egy részprojekttje egy másik helyszínen (alternatív telephely) is életképes. Ellenkező esetben a támogatás nem volt engedélyezhető. A mobilitást a beruházónak telephely-választási tanulmányokkal kellett bizo-

⁵ Az autógyártó támogatására vonatkozó keretszabály, HL C 123, 1989.05. 18., 3-11.o.

⁶ Az autógyártó támogatására vonatkozó keretszabály, HL C 279, 1997. 09. 15., 1-44.o., a keretszabály 2002. december 31-ig volt alkalmazandó.

nyítani. Érdekeség, hogyha az eredeti alternatív telephely nem az Európai Gazdasági Térségben vagy a Közép-Kelet Európai országokban⁷ volt található, akkor a beruházó csak akkor volt jogosult támogatásra, ha az előbb felsorolt országokban is rendelkezett pénzügyileg életképes alternatív telephellyel.

A támogatás arányosságának megállapítására az 1997. évi keretszabály költség-haszon elemzés elkészítését írta elő. Az elemzés módszertanát az 1997. évi keretszabály és mellékletei részletesen ismertették. A támogatás nem haladhatta meg a regionális hátrány (támogatott és alternatív telephely közötti különbség) mértékét. Az 1997. évi keretszabály azt is világossá tette, hogy az elmaradott térségeken belüli fejlettségbeli különbség (eltérő támogatási intenzitások a támogatási térképen) nem vehető figyelembe a költség-haszon elemzésnél és annak értékelésénél.

Nem kellett költség-haszon elemzést készíteni, ha a támogatási intenzitás legfeljebb az engedélyezett regionális térkép szerinti intenzitás maximum 10%-a, mivel a Bizottság feltételezése szerint az elmaradott térségekben mindig van minimális, kompenzálendő hátrány⁸.

További érdekesség, hogy az egyes projektek versenyre és iparágra gyakorolt hatását is értékelni kellett, mivel abban az időben Európában az autóiparban strukturális kapacitástöbblet-problémák jelentkeztek. Az értékelés eredménye egy ún. top-up volt, amely egy százalékpontban kifejezett értéket jelentett. Ezt hozzá kellett adni, vagy le kellett vonni a költség-haszon elemzés alapján kiszámított intenzitásból.

A top-up tábla⁹ a következőképpen nézett ki:

1. táblázat - Top-up az 1997. évi autóipari keretszabály alapján

Versenytársakra gyakorolt hatás	Top-up	
	107 (3) a régió	107 (3) c régió
<i>Elhanyagolható</i>	+4	+2
<i>Enyhe</i>	+2	+1
<i>Nagy</i>	-1	-2

Forrás: szerző saját szerkesztése

A versenytársakra gyakorolt hatást a vállalatcsoport kapacitásának változásában mérték. Ha a beruházás befejezését követően a vállalatcsoport kapacitása meghaladta a beruházás előtti kapacitást, a versenytársakra gyakorolt hatás „nagy” volt. Amennyiben a kapacitás nem változott, a hatás „enyhe” volt. A kapacitáscsökkenés pedig „elhanyagolható” hatást jelentett a versenytársakra.

⁷ Ezek az országok akkor még nem voltak az Európai Közösség tagjai, viszont az Európai Megállapodások alapján alkalmazniuk kellett az uniós állami támogatási szabályokat.

⁸ Amennyiben a 2000 januárjában hatályba lépő támogatási térkép a korábbinál alacsonyabb maximumot határozott meg, a költség-haszon elemzés elkészítésére az új regionális térkép szerinti intenzitás maximum 20%-áig nem volt szükség.

⁹ Az autóipar támogatására vonatkozó keretszabály, HL C 279, 1997. 09. 15., 3.2. (d) pont

Visszatérve a Ford Almussafes-i projektjére, a beruházás elszámolható költsége a bejelentésben 298 millió euró volt, amihez a spanyol hatóságok 15,7 millió euró regionális beruházási támogatást ígértek (támogatási intenzitás 5,7%). Az I4 motorok gyártása a korábban gyártott kisebb motorok gyártását váltotta fel. Az új motorok 79%-át Németországba és Svédországba tervezték exportálni. A gyár kapacitása az évek folyamán jelentősen csökkent (a 2000-es évi 700 ezer darabról 2003-ra évi 370 ezer darabra). A korábbi gyártósorok nem voltak alkalmasak az új motor gyártására, ezért azokat teljes egészében le kellett szerelni.

A spanyol hatóságok szerint a projekt mobil volt, hiszen a támogatás hiányában az a walesi Bridgend-ben valósult volna meg, mivel a költség-haszon elemzés 30 millió euró előnyt mutatott ki az egyesült királysági helyszín javára.

A Bizottságnak azonban kételyei voltak a projekt mobilitásával kapcsolatban, különös tekintettel a költség-haszon számítás egyes elemeire (pl. árfolyam, diszkont ráta, elbocsátás költségeinek figyelembe nem vétele a számításokban, nem elszámolható költségek figyelembe vétele a költség-haszon számítás során), ezért hivatalos vizsgálati eljárást¹⁰ indított, és helyszíni vizsgálatot is tartott a spanyol gyárban.

Az eljárás indító határozatára beadott spanyol észrevételek feldolgozása mellett a Bizottság külső autóiipari szakértőt is felkért annak megítélésére, hogy a projekt mobil volt-e, azaz a költség-haszon elemzés alátámasztotta-e azt az állítást, hogy támogatás hiányában a beruházást Walesben valósították volna meg.

A helyszíni vizsgálat során a Bizottság megbizonyosodott arról, hogy a tervezett projekt költségeinek jelentős részét az új és a korábbi gyártósortól lényegesen eltérő gyártósor beszerzése jelenti, mivel az I4 motor teljesen eltér a korábban itt gyártott Zetec motoroktól.

1. és 2. ábra - A Ford Zetec és I4 motorja



Zetec motor¹¹



I4 motor¹²

¹⁰ State aid — Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC Treaty, concerning aid C 34/2001 (ex N 838/00) — Ford Almussafes, HL C 219, 2001.8.4., p. 14–19.

¹¹ <https://motor-car.net/ford-engines/item/13821-ford-zetec-engine>

¹² <https://www.autoevolution.com/news/frankfurt-auto-show-ford-i4-ecoboost-petrol-engines-10933.html>

A projekt elszámolható költségei között szerepeltek azok is, amelyek összefüggtek a beszállítók számszámokkal történő ellátásával. A beszállítók egy része a spanyol regionális támogatási térképen szereplő, regionális beruházási támogatásban részesíthető ún. támogatott területeken tevékenykedett, másik részük Spanyolországon kívül, feltételezhetően nem támogatott régióban. A Bizottság a határozatában csak a Spanyolországon belüli, támogatott régiókban működő beszállítóknál elhelyezendő eszközök támogatását engedélyezte, a Spanyolországon kívüli, nem támogatott régiókban lévőkét nem, ezért a projekt elszámolható költsége 298 millió euróról 217 millió euróra csökkent.

A Bizottság érvelésében azt is hangsúlyozta, hogy a támogatás alapját képező spanyol támogatási programról rendelkező jogszabály csak a spanyol támogatási térkép alapján engedélyez támogatás-nyújtást, ezért feltételezhető, hogy az országon kívüli beszállítóknál elhelyezett eszközök támogatását akkor sem engedélyezte volna ebben az esetben, ha azok támogatott területen lettek volna.

A spanyol hatóságok által bemutatott költség-haszon elemzést a Bizottság nem fogadta el. Álláspontja szerint a megfelelő árfolyamok alkalmazása a spanyol hatóság által feltételezett 30 millió eurós különbségnél nagyságrendekkel kisebb különbséghez vezet, ezért csak akkora támogatási intenzitást engedélyezett, amelyhez az 1997. évi keretszabály alapján még nem kellett költség-haszon elemzést készíteni. (Ebben az esetben az alkalmazandó regionális támogatási intenzitás 37% volt, ami 10%-ának, 3,7%-nak a bruttósított értéke került jóváhagyásra¹³). Így a támogatási intenzitás 5,11%-re csökkent, ami 11,11 millió euró támogatást eredményezett az eredetileg bejelentett 15,8 millió euró helyett.

¹³ A 2000-2006 között hatályos regionális iránymutatás (Guidelines on National Regional Aid, HL C 74, 1998. 03. 10., 9-31. oldal) a maximális támogatási intenzitást nettó támogatási egyenértékben (net grant equivalent) határozta meg. A nettó támogatási egyenérték jelentette azt az előnyt, amely a kedvezményezettnek maradt. E gyakorlat célja az volt, hogy a különböző tagállamokban adott támogatásokat összehasonlíthatóvá tegye. Ugyanis egyes támogatások adóznak a tagállamokban, ezért a kedvezményezett számára kifizetett összeg egy része adó formájában visszakerül az államhoz. Az iránymutatás I. melléklete magyarázza el a nettó támogatási egyenérték kiszámításának metodikáját. A különböző támogatási formák esetében. Vissza nem térítendő támogatás esetén, ha

T= adókulcs,

GG=a bruttó támogatás (gross grant),

I= beruházás összege, akkor

$$GGE \text{ (bruttó támogatási egyenérték/gross grant equivalent)} = \frac{GG}{I}$$

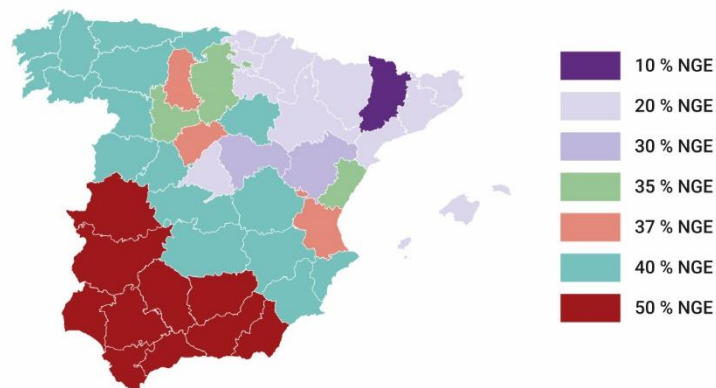
$$NGE \text{ (nettó támogatási egyenérték/net grant equivalent)} = \frac{(1 - T) \times GG}{I}$$

A spanyol esetre a fenti számítások az alábbiak szerint alakultak:

$$GGE = 5,11\% = \frac{37\% \text{ (Valenciára érvényes NGE)} \times 10\% \text{ (költség-haszon elemzés nélküli felső hatás)}}{(1 - T)}$$

Mindez azt jelenti, hogy feltételezhetően 27,5% volt az adókulcs, amivel a Bizottság számolt.

3. ábra - Spanyolország regionális támogatási térképe



Forrás: Versenypolitikai Főigazgatóság alapján a szerző saját szerkesztése

Volkswagen Autoeuropa, Portugália

A portugáliai Palmelában tervezett beruházás célja személyautók gyártása volt az ún. moduláris keresztmotoros platform (németül: Modularer Querbaukasten, MQB) felhasználásával.

A Volkswagen csoport által használt MQB platform egy autóiipari LEGO-nak is tekinthető, hiszen azonos elemekből szinte végtelen sok kombináció (autótípus) építhető. Az első kerék középpontja és a pedál érintési pontja közötti rész az összes MQB platformon készülő jármű esetében azonos (lásd alábbi ábra). Ez azért fontos, mert a költségek 60%-a erre a területre koncentrálódik, ugyanis itt található például a motor, a sebességváltó és a klíma. Az autó összes többi méretparamétere viszont változtatható¹⁴, így több mint 40 különböző modellt lehet gyártani ugyanazon a platformon.

¹⁴ Például a kerékátmérő 630 és 765 mm között változtatható, a tengelytáv 2505 és 2980 mm között, az első ülés magassága pedig 195 és 355 mm között mozoghat.

4. ábra - Moduláris keresztmotoros platform¹⁵



Forrás: <https://autotechnika.hu/cikkek/motor-eroatvitel/10002/mqb>

A Volkswagen azért fejlesztette ki ezt a platformot, mert míg 1965-ben a Volkswagen márkánév alatt még csak egy autót, a híres VW Bogarat gyártották, a 2010-es évek elején már 12 modellt fedett le ez a márkánév, a motorkerékpároktól (Ducati) a személyautókon (VW, Audi, Seat, Skoda) és sportautókon (Porsche, Lamborghini, Bugatti) át a haszonjárművekig (MAN, Scania). Ezen belül pedig 240 típus szerepelt a kínálatában. Az új platformmal a fejlesztés, illetve a gyártás költségei csökkenthetők voltak, és a beszállítókkal előnyösebb szerződéseket tudtak kötni a nagyobb rendelési darabszámok miatt.¹⁶

A portugáliai beruházást 2014-2018 között valósították meg, és annak elszámolható költsége 600 millió euró felett volt. A portugál hatóságok által eredetileg beadott dokumentumokban 673 millió euró szerepelt elszámolható költségként, viszont a később beadott kiegészítő információkban már csak 624 millió euró szerepel.

Az elszámolható költségek mintegy negyede a beszállítók szerszámokkal történő ellátásával volt kapcsolatos, vagyis az Autoeuropa által finanszírozott olyan tőkeeszközök beszerzésével, amelyeket az Autoeuropa nem a palmelai telephelyén használt fel, hanem azokat a beszállítói rendelkezésére bocsátotta abból a célból, hogy saját telephelyükön alkatrészeket és összetevőket gyártsanak a VW csoport részére. Noha ezek az eszközök a használat szempontjából a beszállítók termelőeszközeinek szerves részét képezték, a VW csoport tulajdonában maradtak.¹⁷

A cég eredetileg 52,5 millió euró összegű regionális beruházási támogatásra kapott támogatási ígéretet, de az elszámolható költségek csökkenésével a támogatás összege is csökkent, 36 millió euróra. A támogatási intenzitás így 6,03% lett.

¹⁵ <https://autotechnika.hu/cikkek/motor-eroatvitel/10002/mqb>

¹⁶ <https://autotechnika.hu/cikkek/motor-eroatvitel/10002/mqb>

¹⁷ Autoeuropa határozat 12. pontja

A bejelentett támogatással kapcsolatban a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményezett, többek között azért, mert nem volt meggyőződve a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatóságáról.

Az eljárásban Portugália azzal érvelt, hogy a 136,3 millió euró összegű beruházásrész támogatható, mivel a szerszámok a bejelentett palmelai projekt részét képezik, azok az Autoeuropa befektetett eszközei között szerepelnek. Továbbá azokat Portugálián belül helyezik harmadik félhez olyan területekre, amelyek szintén támogatott területnek minősülnek, azaz jogosultak regionális beruházási támogatásra. A kedvezményezett és annak beszállítói vállalták azt is, hogy a projekt befejezését követően legalább öt évig az adott régióban maradnak.¹⁸

Ezen felül a portugál hatóságok azt is bemutatták a Bizottságnak, hogy a beruházási szerződés 2014. áprilisi aláírása előtt a VW csoport és az Autoeuropa a beszállítók szerszámokkal történő ellátásáról szóló beruházási tervet dolgozott ki, amely figyelembe vette a Ford España SA-ra vonatkozó jóváhagyó bizottsági határozat fent ismertetett feltételeit, nevezetesen:

- az eszközök/szerszámok a bejelentett projekt részét képezik,
- az Autoeuropa befektetett eszközei között szerepelnek,
- Portugálián belüli támogatott területen helyezik üzembe őket, és
- a projekt befejezését követően legalább öt évig Portugália támogatott területén maradnak.

A beruházási terv azt is biztosította, hogy a 136,3 millió euró csak olyan költségeket tartalmazzon a beszállítók szerszámokkal történő ellátásával kapcsolatban, amelyek teljesítik a fenti feltételeket. A portugál hatóságok ellenőrzési mechanizmust alakítottak ki, hogy figyelemmel kísérjék az említett feltételek betartását.¹⁹

Az is fontos volt, hogy a beszállítók olyan területeken helyezkedtek el, ahol Palmela területével azonos vagy annál magasabb maximális támogatási intenzitás volt érvényes.

A Bizottság az előbb ismertetett kötelezettségvállalásokkal engedélyezte a beszállítóknál elhelyezett eszközök elszámolható költségként való figyelembe vételét.

A 2022-2027. regionális iránymutatás vonatkozó szabályozása

Az új iránymutatás a következők szerint definiálja a beszállítók eszközökkel történő ellátását²⁰: „olyan gépek, szerszámok vagy berendezések és a kapcsolódó szoftverek beszerzése (vagy saját célra történő gyártása) egy vállalkozás által (csoportszinten), amelyeket nem a telephelyén történő (csoportszinten való) felhasználásra szereznek be (vagy gyártanak), hanem a kiválasztott beszállítók rendelkezésére bocsátják a beszállító telephelyén gyártandó azon termékek gyártásához, amelyek a vállalkozás termelési folyamatának köztes termékeként szolgálnak majd. A

¹⁸ Autoeuropa határozat 31. pontja

¹⁹ Autoeuropa határozat 32. pontja

²⁰ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209, 2013.7.23. 1. o.) 26. pont, 34. lábjegyzet.

beszállítók számára beszerzett eszközök a beszerző vállalkozás tulajdonában maradnak, de azokat a beszállító rendelkezésére bocsátják a beszállítói szerződésben vagy hasonló megállapodásban meghatározott feladatok elvégzése céljából és feltételek mellett. Jól meghatározott feldolgozási vagy összeszerelési műveletekhez kapcsolódnak a (csoportszintű) vállalkozás egy vagy több telephelyén, és előfordulhat, hogy azokat vissza kell juttatni a tulajdonosnak a megrendelés teljesítését, illetve a keretszerződés lejártát vagy megszüntetését követően.”

A fent bemutatott joggyakorlattal összhangban az új iránymutatás lehetővé teszi a beszállítónál elhelyezett eszközök beszámítását – bizonyos feltételek teljesülés esetén – az elszámolható költségek közé azon kedvezményezett esetében, amely azokat megvásárolta (vagy előállította).

Az elszámolhatóság feltételei a következők:

- a szóban forgó eszközöket a kedvezményezett vállalkozásnak kell megvásárolnia vagy előállítania, azaz az ő könyveiben tartják nyilván őket;
- az eszközöket a támogatás kedvezményezettjének a támogatott induló beruházáson alapuló termelési folyamathoz közvetlenül kapcsolódó feldolgozási vagy összeszerelési műveleteihez használják,
- a beszállító támogatott (azaz regionális beruházás támogatásra jogosult) területen használja az eszközt,
- az eszközre nyújtott támogatás mértéke nem haladja meg a tényleges használat szerinti helyen vagy a kedvezményezett támogatott beruházásának helyszínén alkalmazandó maximális regionális támogatási mértékek közül az alacsonyabbat,
- az eszközöket a beszállító a kedvezményezett beruházásának befejezésétől számított öt évig – ha az adózó kis- és középvállalkozás, akkor három évig – a kedvezményezett támogatott tevékenységéhez használja, és
- a beszállító nem részesül vagy részesült állami támogatásban az eszköz beszerzésével összefüggésben.

Az alkalmazandó támogatási intenzitásra vonatkozó feltétel gyakorlati alkalmazását mutatja be az alábbi táblázat. (A feltétel szerint a támogatási intenzitás nem haladhatja meg a beszállító telephelyére alkalmazandó maximális támogatási intenzitás vagy a kedvezményezettre vonatkozó intenzitás közül az alacsonyabbat.)

2. táblázat - Alkalmazandó maximális támogatási intenzitás

Kedvezményezett telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás	Beszállító telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás	Beszállítóra alkalmazandó támogatási intenzitás
50%	50%	50%
50%	30%	30%
30%	50%	30%

Forrás: szerző saját szerkesztése

Kiemelendő, hogy a nagyberuházási projektek támogatási intenzitásának bármely kiigazítása a beszállítóknál eszközökkel történő ellátásának költségeire számított támogatásra is vonatkozik (az eszközök az induló beruházás teljes beruházási költségének részét képezik). Ez azt jelenti, hogy az új regionális iránymutatás 19. pont (3) alkezdésében foglalt „kiigazított támogatási összeg”²¹ számítás, amely a regionális támogatási térképen meghatározott támogatási mérték csökkenéséhez vezethet, erre az eszközcsoporthoz is alkalmazandó.

Összefoglalás

A gyakorlat szempontjából az új iránymutatás által kodifikált szabály, vagyis a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatóságának kimondása, várhatóan nem hoz változást a hazai gyakorlatban, hiszen ezen eszközök a regionális beruházási támogatást biztosító nagyobb támogatási programok²² esetében eddig is elszámolhatók voltak. A jogbiztonság szempontjából azonban előnyös, hogy a Bizottság a feltételeket egyértelműen rögzítette az iránymutatásban. Így mind a támogatást nyújtó szervek, mind a potenciális kedvezményezettek számára egyértelmű e helyzetek támogathatósága, és a vendor tooling-ot is tartalmazó beruházások támogatásának bejelentési eljárásai felgyorsulhatnak.

Az is megállapítható, hogy az új iránymutatásban szereplő szabály megengedőbbnek tűnik a fent bemutatott spanyol esethez képest, mert nem korlátozza a támogatást nyújtó tagállamra a szabály alkalmazását. Ugyanakkor nem valószínű, hogy a tagállamoknak érdekében állna egy másik tagállamban üzemeltetett eszköz finanszírozása, hiszen ebben az esetben a támogatás jótékony hatásaiból egy másik tagállam is részesül.

²¹ „kiigazított támogatási összeg”: nagyberuházási projekt esetében a következő képlet alapján kiszámított megengedhető maximális támogatási összeg:

$$\text{kiigazított támogatási összeg} = R \times (A + 0,50 \times B + 0,34 \times C),$$

ahol: „R” az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kkv-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül, „A” az elszámolható költségek 50 millió EUR-s része, „B” az elszámolható költségek 50 millió EUR és 100 millió EUR közötti része és „C” az elszámolható költségek 100 millió EUR feletti része.

²² Például SA.101363 - A beruházás ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014 (VII.27.) Korm. rendelet - éves keretösszeg emelés (meghosszabbítás) és SA.61029(2021/X) - Fejlesztési adókedvezmény - megfeleltetés a 2017/1084/EU bizottsági rendeletnek (meghosszabbítás)

AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET SZERINTI KÉPZÉSI TÁMOGATÁS A TAGÁLLAMI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN

BARTOS Csilla¹

Tárgyszavak: képzési támogatás, költségnövekmény, költségátcsoportosítás, ösztönző hatás

A képzések pozitív hatást gyakorolnak a társadalom egésze számára, mivel növelik a szakképzett munkaerő-kínálatot, amelyből a vállalkozások meríthetnek, erősítik a gazdaság versenyképességét, és támogatják az innovatívabb fejlődési pálya követésére képes, tudásalapú társadalom létrejöttét. A szakképzett munkavállalók hozzájárulnak a vállalkozások termelékenységének és versenyképességének növeléséhez. Előfordulhat azonban, hogy különböző okokból kifolyólag a munkáltatók és a munkavállalók nem helyeznek megfelelő hangsúlyt a képzésekre: az alkalmazottak korlátozott mértékben fordíthatják forrásaikat képzésre, például, ha nem rendelkeznek megfelelő jövedelemmel, vagy az elsajátított ismeretek szintjét nem képesek bemutatni a jövőbeli munkáltatók felé. A kisebb vállalkozások joggal tarthatnak attól, hogy a költséjükön képzett munkavállalók más vállalkozások keretein belül foglalkoztatva hasznosítják majd a megszerzett szakértelmet, mivel jelentős a kockázata annak, hogy a munkavállalójuk a képzést követően máshol vállal munkát.²

Így szükségessé válhat az államok szerepvállalása annak érdekében, hogy a vállalkozásokat támogatásokkal ösztönözzék arra, hogy munkavállalóik részére képzést nyújtsanak.

Jelen cikk a képzési támogatásokat az uniós állami támogatási szabályok szempontjából vizsgálja, ezért nem fedi le a képzési támogatások teljes körét. Ugyanis bizonyos képzések nem minősülnek gazdasági jellegűnek, így nem vonatkoznak rájuk az uniós állami támogatási szabályok. Ilyen képzés például a közoktatás (beleértve a felsőoktatást is), vállalkozásoknál a szakmai gyakorlat biztosítása munkanélküliek számára, vagy a munkavállalók nem munkahelyükhöz kapcsolódó képzése. Azonban, ha egy vállalkozás olyan támogatásban részesül, amelyet munkavállalói képzésére fordít, a támogatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül. Ebben az esetben az európai uniós versenyjog rendelkezéseit alkalmazni szükséges.

Az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó képzési támogatásokra vonatkozó szabályrendszert az Európai Bizottság 2014. június 17-én elfogadott, az EUMSZ 107. és 108. cikke

¹ A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² A Bizottság közleménye – A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó ösztönözhetőség elemzés kritériumai HL L 2009/C 188/01, 2009.08.11.

alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet³ (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet, vagy csoportmentességi rendelet) tartalmazza. Egyéb másodlagos szabályt (pl. iránymutatás, keretszabály, közlemény) nem fogadott el erre a területre a Bizottság, így az alábbiakban a csoportmentességi rendelet rendelkezéseinek és az esetlegesen felmerülő értelmezési kérdések ismertetése következik.

A képzési támogatás nyújtásával kapcsolatosan az uniós esetek száma alacsony, mivel a támogatásnyújtás a csoportmentességi rendelet alapján történik, így a támogatás-nyújtáshoz nem szükséges a Bizottság jóváhagyása. A csoportmentességi rendelet 2014. évi megjelenése óta nem került sor képzési támogatás Bizottság általi jóváhagyására.

Az általános csoportmentességi rendelet

A csoportmentességi rendelet alapján az európai uniós állami támogatási szabályokkal összhangban, tagállami hatáskörben, azaz a Bizottság engedélyének előzetes kikérése nélkül lehet a vállalkozások számára képzések szervezésére, megvalósítására támogatást nyújtani.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. és II. fejezete, valamint a 31. cikke tartalmazza a képzési támogatás nyújtására vonatkozó feltételeket és követelményeket. Támogatás képzési projekthez adható.

A vállalkozások számára olyan képzések megvalósítását szolgálják ezen képzési projektek, melyek például a cég működése szempontjából jelentős tevékenységhez kapcsolódnak (például vasúti kocsik gyártásával foglalkozó cégnél hegesztő-képzés). De ebbe a körbe tartoznak még az irodai munkavégzéshez kötődő feladatok hatékonyabb ellátását szolgáló számviteli, bérszámfejtő vagy nyelvi képzések, a vezetői készségek, a személyes hatékonyságnövelési kompetenciák fejlesztését célzó képzések, vagy számítástechnikai oktatások.

A csoportmentességi rendelet kizárólag abban az esetben alkalmazható, illetve mentesít a Bizottsághoz történő bejelentési kötelezettség alól, amennyiben a támogatási összeg nem haladja meg képzési projektenként a 2 millió eurónak megfelelő összeget.⁴ A támogatástartalom forintból euróra történő átszámításánál a támogatás odaítélése napjának hónapját megelőző hónap utolsó napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett, két tizedesjegy pontossággal meghatározott devizaárfolyamot kell alkalmazni.⁵

Nem nyújtható képzési támogatás egy regionális beruházási támogatásban részesülő beruházás munkavállalóinak képzéséhez, amennyiben a képzés a támogatott beruházás beindításához és

³ [2014] HL L 187., 2014. 06. 26., 1.o.

⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet 4. cikk (1) bekezdés n) pontja

⁵ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 35. § (1) bekezdése

működtetéséhez feltétlenül szükséges, mert ebben az esetben a beruházási támogatás kedvezményezettje – a támogatásért cserében – vállalta a támogatott beruházás működtetését, így a működtetéshez szükséges munkavállalók kiképzését is.

Az ösztönző hatás követelménye

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikk (1)-(2) bekezdése alapján e rendeletet csak ösztönző hatással bíró támogatásokra lehet alkalmazni. Egy projekt akkor rendelkezik ösztönző hatással, ha a támogatás hiányában nem került volna sor a projekt végrehajtására.

Az ösztönző hatás követelményének teljesülése érdekében szükséges, hogy a kedvezményezett a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatási kérelmét a projekt megkezdése előtt írásban benyújtsa a támogatást nyújtó részére.⁶

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 31. cikkében foglalt korlátozás szerint nem nyújtható képzési támogatás olyan képzéshez, amelyet a vállalkozások azért folytatnak, hogy megfeleljenek a kötelező nemzeti képzési előírásoknak.⁷

A „kötelező nemzeti képzési előírások” olyan képzésekre vonatkoznak, amelyeket az Európai Unió vagy az adott tagállam a jogszabályaiban előírt, mint például egészség- és balesetvédelmi képzés, és csak olyan mértékben, amire a kötelező előírás vonatkozik. Például, ha egy vállalkozás számára előírás, hogy legyen egy tűzrendvédelmi felelőse, akkor annak a képzése nem támogatható. Ugyanakkor a kijelölt tűzrendvédelmi felelősön kívüli személyek ugyanilyen tematikájú képzése támogatható. Ezt a szabályt az ösztönző hatás követelményének teljesülése érdekében vezették be azért, hogy a 651/2014/EU rendelet 31. cikke szerinti képzési támogatás ne legyen nyújtható azon képzésre, amelyet a vállalkozásnak egyébként is biztosítania kellene.

Az ösztönző hatás követelményéből ered az is, hogy a támogatási kérelemben foglalt költségek és/vagy az igényelt támogatás összegét nem lehet növelni a projekt megvalósítása során. Két lehetőség van, attól függően, hogy a kedvezményezett vállalkozás megkezdte-e már a projekt megvalósítását:

1. Ha a vállalkozás már megkezdte a projekt megvalósítását, a támogatási kérelemben foglalt összeghez képest nem jogosult magasabb támogatási összegre és/vagy magasabb támogatási intenzitásra, mivel nem teljesülne az ösztönző hatás.
2. Ha a kedvezményezett vállalkozás még nem kezdte meg a projekt megvalósítását, akkor átervezheti a korábbi költségtervet, azonban, ha a költségek is nőnek, akkor a növekmény (vagy az egész projekt) tekintetében új támogatási kérelem benyújtása szükséges.

A vállalkozás működésének folyamatos változása is előidézheti azt a helyzetet, hogy a kedvezményezett vállalkozás nem tudja a képzési projektet megvalósítani azon időtartam alatt, amelyet a támogatási kérelmében jelzett. Ebben az esetben a projekt időtartama megnőhet a kérelemben foglalt időtartamhoz képest, azonban a támogatási összeg és a támogatási intenzitás

⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikk (1)-(2) bekezdése

⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 31. cikk (2) bekezdése

nem nőhet a támogatási kérelemben megjelölt összeghez/mértékhez képest. Ha a képzés időtartama rövidebb lesz, mint a tervezett, és ezáltal a vállalkozás nem valósítja meg a képzés valamely elemét, a támogatás összegét arányosan csökkenteni kell a megvalósított képzési elemek alapján.

Amennyiben a képzési projekt megvalósítása során a támogatási kérelemben foglaltakhoz képest új elszámolható költség merülne fel, vagy más képzést valósítana meg a kedvezményezett – például a megváltozott üzleti stratégiára, vagy a tervezetthez képest más tudásszinttel felvételekre kerülő alkalmazottakra tekintettel –, ezen költségek az eredeti képzési program keretében nem támogathatóak, mivel nem teljesül az ösztönző hatás. Viszont a szabályok nem tiltják, hogy a vállalkozás új támogatási kérelmet adjon be az új projektje vonatkozásában.

Sokszor előfordul, hogy a képzés megvalósítása során a támogatási kérelemben foglaltakhoz képest az egyes költségnevek aránya az eredeti tervektől eltérően másként alakul (nő vagy csökken). Ilyen esetben akkor támogatható a projekt, azaz akkor nem sérül az ösztönző hatás követelménye, ha a támogatási kérelemben megjelölt összes elszámolható költség összege a projekt megvalósítása során nem nő.

Amennyiben a képzési projekt megvalósítása során a képzésen résztvevő személyek száma kevesebb, mint a támogatási kérelemben vállalt képzésbe bevont munkavállalók száma, a támogatási összeget arányosan csökkenteni szükséges a ténylegesen résztvevő személyek számának megfelelően. Amennyiben többen vesznek részt a képzéseken, a többletköltségek nem számolhatóak el a fent leírtak miatt.

Az elszámolható költségek

A csoportmentességi rendelet alapján képzési támogatás keretében az alábbi költségek számolhatóak el:

- a) az oktatók személyi jellegű költsége, azokra az órákra vonatkozóan, amikor az oktatók részt vesznek a képzésen,
- b) az oktatók és a képzésben résztvevők közvetlenül a képzési projekthez kapcsolódó működési költsége, így különösen útiköltség és szállásköltség, közvetlenül a projekthez kapcsolódó anyagok és fogyóeszközök költsége, valamint az eszközök és berendezések értékcsökkenése kizárólag a képzési projekt keretében történő használatuk mértékéig,
- c) a képzési projekthez kapcsolódó tanácsadás költsége,
- d) a képzésben résztvevők személyi jellegű ráfordításai és az általános közvetett költségek, így különösen adminisztrációs költségek, bérleti díj, rezsi költségek azokra az órákra vonatkozóan, amikor az érintettek részt vesznek a képzésen.⁸

⁸ 651/2014/EU bizottsági rendelet 31. cikk (3) bekezdése

Az uniós szabályok lehetővé teszik, hogy a támogatásban részesülő vállalkozás a képzés lebonyolításával egy külső céget bízjon meg. Így a képzést megvalósító jogi személy (pl. nyelviskola) által kiállított oktatásról, tanfolyamról, képzésről szóló számla szerinti költség a csoportmentességi rendelet 31. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján elszámolható.

A számlát alátámasztó dokumentumokból megállapíthatónak kell lennie, hogy az adott költség a támogatott képzési projekthez kapcsolódik, valamint a képzés témája, a képzésen résztvevők száma és a részvételi díj/oktatási díj felül az egyéb kiszámlázott tételek is.

A képzést megvalósító vállalkozás által a részvételi díjon felül kiszámlázott, közvetlenül a képzéshez kapcsolódó költségek (például étel és ital a képzésen, szállás) elszámolhatóak a csoportmentességi rendelet 31. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján.

Azonban a részvételi díj részét nem képező szállásköltséghez kapcsolódó, a szállásadó számláján feltüntetett étkezési költségek (például reggeli, félpanzió) nem minősülnek elszámolhatónak.

Összefoglalás

A vállalkozások működése és fejlődése szempontjából elengedhetetlen a munkavállalók rendszeres képzése. Az általános csoportmentességi rendelet lehetőséget biztosít vállalkozások támogatására, azonban a támogatásnyújtás során a rendeletben foglalt szabályok (mint például az ösztönző hatás követelménye, az elszámolható költségek és a támogatási intenzitásra vonatkozó rendelkezések) betartása szükséges, különös tekintettel az ösztönző hatás követelményére.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ELJÁRÁSOK BILATERÁLIS JELLEGE ÉS HARMADIK FELEK KORLÁTOZOTT JOGAI A SOLAR ELECTRIC ÍTÉLET FÉNYÉBEN

STAVICZKY Péter

Tárgyszavak: eljárási rendelet, támogatás fogalma, harmadik felek jogai, panasz, bejelentés, jogellenes támogatás, tagállami bejelentés

Az Európai Unió állami támogatási joga főszabályként a támogatási tervezetek Európai Bizottság általi előzetes engedélyeztetését írja elő a tagállamok számára.¹ A támogatási tervezetek elbírálására irányuló állami támogatási eljárás – legalábbis annak előzetes szakasza – tehát bilaterális jellegű, és az érintett tagállam valamint az Európai Bizottság között folyik.² Ebből következően minden egyéb jogalany – így pl. a kedvezményezett is - harmadik félnek minősül, és jogai a felekhez képest erősen korlátozottak.

Időről időre felmerül, hogy az állami támogatási eljárási szabályokat³ (Eljárási rendelet) módosítani szükséges annak érdekében, hogy a harmadik felek az eljárások során több jogot kapjanak,⁴ azonban az Európai Bizottság erre irányuló javaslatot még nem készített.

Legutóbb megújuló energiaforrásokot felhasználó áramtermelők támogatása esetében vált igazán láthatóvá, hogy a tagállam helytelen állami támogatási értékelése és ebből következően az engedélyeztetési eljárás elmaradása milyen kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja a támogatás kedvezményezettjeit.

¹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése: „A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

² Lásd az Európai Bizottság állami támogatási eljárási kézikönyvének (12) pontját. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf

³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) szóló 2015/1589 számú tanácsi rendeletet – Eljárási rendelet (HL 2015 L 248/9.)

⁴ Lásd pl. <https://www.coleurope.eu/fr/research-paper/complainants-rights-state-aid-matters-lost-modernisation>, vagy Antonis Metaxas, EU State Aid Control in a Dynamic Global Environment: Time to Rethink the Interested Party Concept? European State Aid Law Quarterly Volume 21(2022) Issue 1 p. 43-53.

Ez a cikk a Solar Electric ítélet⁵ bemutatásával ismerteti, hogy az Európai Unió Törvényszéke (Törvényszék) a kedvezményezettek, mint harmadik felek állami támogatási eljárásban gyakorolható jogait milyen korlátok közé szorítja.

Az ügy háttere

Franciaország a 2000-es évek közepén – több más tagállamhoz hasonlóan – támogatási programot vezetett be a megújuló energiaforrások felhasználására, elektromos áram termelés elősegítésére. Az ország a támogatási programot nem engedélyeztette az Európai Bizottsággal, mivel úgy értékelte, hogy az intézkedés nem valósít meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást. A francia feltételezés alapja az volt, hogy korábban az Európai Bíróság egy hasonló német támogatási intézkedést úgy minősített,⁶ hogy az nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, mivel működtetése során állami források felhasználására nem került sor.

Mindazonáltal franciaországi energiapiaci szereplők a francia Conseil d'État (nemzeti bíróság vagy Államtanács) előtt megtámadták a rendszert arra hivatkozással, hogy az állami támogatást valósít meg. Mivel döntéshozatala során az uniós jogot kellett alkalmaznia, és annak értelmezése nem volt számára egyértelmű, a Conseil d'État előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz fordult.⁷ A nemzeti bíróság kérdése azt firtatta, hogy a szélenergiából származó villamos energia piacinál magasabb áron történő megvásárlására irányuló kötelezettség miatt a vállalkozásokra háruló többletköltségek teljes kompenzációjának mechanizmusa, amelynek finanszírozása a végső fogyasztókat terheli, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami vagy állami forrásból történő beavatkozásnak minősül-e.

Az Európai Bíróság válaszában kiemelte, hogy a francia rendszer jelentős mértékben eltér a korábban értékelt német rendszertől, amelynek működésénél az állami forrás hiánya miatt nem minősült állami támogatásnak. Ez utóbbiban az állam csak kötelezett egyes piaci szereplőket, hogy a megújuló forrásokból származó energiát a piacinál magasabb áron vegyék meg, de a szabályozás ehhez semmilyen állami forrásból származó kompenzációt nem kapcsolt. Ezzel szemben a francia rendszerben az elektromosenergia-forgalmazó vállalkozások azon többletköltségeit, amelyek abból a kötelezettségből származtak, hogy a szélenergiából termelt áramot bizonyos szolgáltatóktól piaci ár felett kellett megvásárolniuk, az összes végső fogyasztó által finanszírozott díjból finanszírozták. Bár a mechanizmus részben a magánjogi jogalanyok közötti közvetlen erőforrás-átruházásra épült, az állam mégis szabályozta és ellenőrizte a többletköltségeket fedező, a fogyasztók által fizetendő díjat, illetve azok beszedésének módját, és szankciókat is kilátásba helyezett a késedelmes fizetés esetére. Ezen felül egy állami szervet

⁵ A T-678/20. számú Solar Electric és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2021:780].

⁶ A C-379/98. számú PreussenElektra AG kontra Schleswig AG ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2001:160].

⁷ A C-262/12. számú Association Vent De Colère! Fédération nationale és társai kontra Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement és Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:851].

bíztak meg a kompenzációs rendszer forrásainak kezelésével. A Bíróság ezért állami forrást felhasználónak minősítette az intézkedést⁸, amely így az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősül.

A francia kormány az eljárás során azt is kérte, hogy amennyiben az Európai Bíróság az intézkedésről azt állapítja meg, hogy állami források felhasználásával jár – és ebből következően állami támogatásnak minősül – akkor az ítélet időbeli hatályát korlátozza. Ez azt eredményezte volna, hogy az ítélet meghozatala előtt a támogatási program alapján jogosultságot szerzett kedvezményezettek ún. létező támogatásban⁹ részesülnek, aminek következtében velük szemben a támogatás visszafizettetését sem az Európai Bizottság, sem nemzeti bíróságok nem rendelhetnék el. Ezt a kérelmet az Európai Bíróság elutasította,¹⁰ így a francia intézkedés a hatályba lépésétől fogva új állami támogatásnak minősült annak minden jogkövetkezményével.

Megjegyzendő, hogy az elmúlt két évtizedben az állami forrás és az államnak való betudhatóság fogalmainak értelmezése a megújuló energiából történő villamosenergia termelést támogató tagállami intézkedések kapcsán jelentősen fejlődött.¹¹ A fogalmak összetettségét mutatja, hogy a fent említett német rendszer módosítását az Európai Bizottság állami támogatásnak minősítette,¹² amely döntést Németország megtámadta. A Törvényszék első fokon elutasította a keresetet és a Bizottságnak adott igazat,¹³ azonban az Európai Bíróság végül egyetértett Németországgal és megsemmisítette a Bizottság határozatát, mivel az nem megfelelően értelmezte e fogalmakat, amikor állami támogatást megvalósítónak kezelte az intézkedést.¹⁴

Az Európai Bizottság előtti eljárás

A *Vent De Colère!* ítélet¹⁵ eredményeként a támogatás kedvezményezettjei igen kellemetlen helyzetbe kerültek, hiszen bíztak a francia jogalkotó döntésében, miszerint az intézkedés nem valósít meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást, de ez a feltevésük tévesnek bizonyult.

⁸ Nyikos Gy. (szerk.): Állami támogatások Dialóg Campus kiadó 2018., 52. o.

⁹ Az Eljárási rendelet 1. cikk b) pontja szerinti támogatások, amelyek esetében a Bizottság visszafizettetést nem rendelhet el, és azok módosítását csak a jövőre nézve kérheti a tagállamtól.

¹⁰ A C-262/12. számú ítélet 39-44. pontjai.

¹¹ Lásd pl. a C-206/06. számú *Essent Netwerk Noord*-ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU: C:2008:413], a C-329/15. számú *ENEA S.A. kontra Prezes Urzędu Regulacji Energetyki* ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2017:671], vagy a C-706/17. számú *Achema AB és társai kontra Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK)* ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2019:407].

¹² Az SA. 33995 (2013/C) (korábbi 2013/NN) számú állami támogatásról (végrehajtotta Németország a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia és az energiaigényes vállalkozások támogatása érdekében) szóló, 2014. november 25-i (EU) 2015/1585 bizottsági határozat (HL 2015. L 250., 122. o.).

¹³ A T-47/15. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2016:281].

¹⁴ A C-405/16 P. számú Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2019:268].

¹⁵ Lásd a 7. lábjegyzetet.

Az uniós joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy a támogatás kedvezményezettjének kötelessége – mint észszerűen és gondosan eljáró üzletembernek – hogy az általa igényelt támogatás uniós állami támogatási jognak való megfeleléséről megbizonyosodjon.¹⁶ Mivel jelen esetben a kedvezményezettek ezt nem tették meg, a kialakult helyzetet utólag próbálták meg orvosolni. Tették ezt annak fényében, hogy a francia hatóságok nem kezdeményezték a támogatási intézkedés bejelentését az Európai Bizottságnál. Azonban a kedvezményezettek számára védelmet jelentett volna, ha a Bizottság az intézkedést utólag összeegyeztethető támogatásnak minősíti. Az uniós joggyakorlat alapján a jogellenes támogatások hatásai ellen a nemzeti bíróságoknak kell jogvédelmet nyújtania.¹⁷ Ezt a támogatás kedvezményezettjének versenytársai kérhetik. Amennyiben a Bizottság időközben a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette, a nemzeti bíróságoknak egy versenytárs által az uniós állami támogatási jog megsértése miatt indított eljárás keretében azonban nem szükséges a támogatás visszafizetését elrendelnie, csak a jogellenesség időszakára kell késedelmi kamat megfizetését előírnia.¹⁸ Tehát a kedvezményezetteknek elemi érdeke volt, hogy a Bizottság megállapítsa, hogy a korábban jogellenesen nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethető, különösen mivel a kártérítési ügyekben eljáró Cour de cassation 2019-ben megállapította, hogy a támogatási program jogellenes állami támogatásnak minősül.

A támogatásból korábban részesülő Solar Electric Holding és leányvállalatai a fentiek alapján 2020-ban úgy döntöttek, hogy maguk jelentik be az intézkedést az Európai Bizottságnak a jogellenes támogatásokra vonatkozó panaszok űrlapját használva, amit jellemzően nem a kedvezményezettek, hanem versenytársaik szoktak a testületnek megküldeni. A kedvezményezettek állítása szerint a támogatási program összeegyeztethető a belső piaccal. Arra kérték a Bizottságot, hogy kifejezetten foglaljon állást a támogatási program összeegyeztethetőségéről.

¹⁶ Lásd a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetéséről szóló bizottsági közlemény (HL 2019 247/01, 23.07.2019.) 41. pontját.

¹⁷ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok az Európai Bizottság jóváhagyásáig nem léptethetik hatályba támogatási intézkedéseiket (felfüggesztő rendelkezés). A bírósági joggyakorlat alapján a felfüggesztő rendelkezés közvetlen alkalmazhatósága miatt annak megsértésére a jogalanyok nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak, és a nemzeti bíróságoknak jogi védelmet kell nyújtaniuk. Lásd az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról szóló bizottsági közleményt (HL C 2021 305/01, 2021.7.30.).

¹⁸ A joggyakorlat alapján a nemzeti bíróságok az előttük indított eljárásokban pl. a támogatásban részesülő kedvezményezett versenytársának keresete alapján a jogellenesen nyújtott támogatások esetében elrendelhetik a támogatás visszafizettetését, és kötelező elrendelniük a jogellenesség időszakára késedelmi kamat megfizetését. Lásd a C-199/06. számú Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2008:79]. Ugyanakkor, amennyiben nemzeti bíróság eljárása alatt az Európai Bizottság a jogellenesen nyújtott támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti, a nemzeti bíróságnak a támogatás visszafizetéséről nem kell rendelkeznie, csak a késedelmi kamat tekintetében van eljárási kötelezettsége. Lásd a C-384/07. számú Wienstrom GmbH kontra Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ügyben hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2008:747].

Az eljárás keretében folytatott levelezést követően a Bizottság elutasította a panaszt, mivel nem tartotta a jogellenes támogatásokra és a harmadik felek jogaira (a panaszokra) vonatkozó eljárási szabályok hatálya alá tartozónak.¹⁹ A Bizottság jelezte, hogy a panaszban foglaltakat piaci információként kezeli.²⁰ A felperesek – a Solar Electric Holding és leányvállalatai – ezt az elutasító levelet támadták meg a Törvényszék előtt.²¹

A Törvényszék ítélete

A felperesek különböző eljárásjogi érvek alapján kérték a Törvényszéktől a Bizottság döntésének megsemmisítését. Első jogalapjuk azon alapult, hogy az Eljárási rendelet panaszokra vonatkozó rendelkezése szerint a támogatás jogellenessége megalapozza a panasz elfogadhatóságát és a Bizottság eljárási kötelezettségét, az Eljárási rendelet további követelményeket ehhez nem kapcsol. A felperesek úgy vélték, nem kötelező feltétel, hogy a panasz, vagy a panaszos célja a támogatás összeegyeztethetlenségének megállapítása legyen. Ugyan a panaszosok jellemzően ezt akarják elérni, jelen eset rendkívülinek tekinthető, mivel a panaszos nem a kedvezményezett versenytársa, hanem a kedvezményezett maga, de ettől még a panaszt a Bizottságnak az általános szabályok alapján kell értékelnie. A felperesek azt is megjegyezték, hogy a Bizottság tévesen a hivatalos vizsgálati eljárás feltételeire utalt a támogatás összeegyeztethetőségére vonatkozó kételyekkel kapcsolatban. Jelen eset e tekintetben is eltér az állami támogatási panaszoktól, amelyekben a panaszosok jellemzően a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását akarják elérni, hiszen a Bizottság csak az eljárás e szakaszának lezárásával rendelheti el a támogatás visszafizettetését. A hivatalos vizsgálati szakaszt azonban meg kell előznie az előzetes vizsgálati szakasz, így a Bizottságnak ez utóbbi megindításának szükségességét kellett volna mérlegelnie. A testület vitatta a felperesek érveit.

A Törvényszék előzetesen rögzítette, a panasz benyújtásának célja az volt, hogy a Bizottság a támogatási intézkedésről megállapítsa, hogy összeegyeztethető-e a belső piaccal. Így az első jogalap azt a kérdést veti fel, hogy a támogatás kedvezményezettje rendelkezik-e alanyi joggal panasz benyújtására a Bizottsághoz, aminek eredményeként a testület az adott támogatást nyújtó tagállammal szemben olyan határozatot hoz, amelyben a tagállam által be nem jelentett támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti.

Ezt követően – mivel a panaszok benyújtására vonatkozó rendelkezések az Eljárási rendelet érintett felek jogaira vonatkozó részében található – a Törvényszék megállapította, a rendelet

¹⁹ Az Eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdése és a 24. cikk (2) bekezdése.

²⁰ A piaci információk alapján a Bizottság eljárást indíthat, de nem köteles, ez kizárólag a saját döntésén múlik.

²¹ A joggyakorlat alapján a Bizottságnak az a döntése, hogy az Eljárási rendelet alapján a panaszt előzetes vizsgálati eljárás megindítása nélkül elutasítja, az európai bíróságok előtt megtámadható aktusnak minősül. Lásd a C-521/06. számú Athinaíki Techniki AE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I–5829. o.]. Az Európai Bíróság szerint egy ilyen levél egy eljárást lezáró határozattal egyenértékű, ezért kell a megtámadási jogot a panaszos részére biztosítani.

alapján bármely érintett fél²² benyújthat panaszt, hogy a Bizottságot jogellenesen nyújtott támogatásról vagy támogatással való visszaélésről tájékoztassa.

A Törvényszék szerint tehát az Eljárási rendelet szövege első olvasatra jogot biztosít a jogellenesen nyújtott támogatások kedvezményezettjeinek ahhoz, hogy panaszt nyújtsanak be. A testület azonban az állami támogatási jog céljára és rendszerének felépítésére hivatkozva mégis elutasította ezt – az Eljárási rendelet szövegszerű értelmezésén alapuló – jogértelmezést.

A Törvényszék mindenekelőtt emlékeztetett arra, hogy az állami támogatási jog az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében a támogatások előzetes kötelező bejelentését írja elő, ami e rendszer alapvető eleme. Az előzetes bejelentési rendszer célja, hogy csak olyan támogatások legyenek nyújthatók, amelyekről a Bizottság megállapította, hogy a belső piaccal összeegyeztethetők.²³ A tagállamok megsértik az előzetes bejelentési és felfüggesztési kötelezettségüket, ha a Bizottság engedélye nélkül nyújtanak támogatást. Vagyis az állami támogatások ellenőrzési rendszerével ellentétes lenne, ha a bejelentési kötelezettségüket megsértő tagállamok ily módon előnyösebb helyzetben lennének, mint azok, amelyek a támogatási tervet előzetesen bejelentik a Bizottságnak és annak végrehajtásával megvárják a testület jóváhagyó döntésének elfogadását. A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése a Bizottság kizárólagos hatásköre.²⁴

A Törvényszék szerint az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése tehát a Bizottság és a tagállamok között kétoldalú kapcsolatrendszer alakít ki, amiben a bejelentési kötelezettség a tagállamokat terheli. Ebből következően e bejelentési kötelezettség nem teljesíthető harmadik fél, vagyis a támogatás kedvezményezettje által. Az állami támogatások ellenőrzési rendszere és a 108. cikkben található mechanizmus csak a tagállamokra rónak (bejelentési és felfüggesztési) kötelezettséget, a kedvezményezettre nem. Az Eljárási rendelet ugyancsak a tagállam számára teszi lehetővé a bejelentés visszavonását,²⁵ továbbá a Bizottság eljárásai alapján elfogadott határozatainak az érintett tagállam az egyedüli címzettje.

Amennyiben – ahogy a felperesek kérték – az állami támogatási jog lehetőséget biztosítana a kedvezményezettnek, hogy a támogatás összeegyeztethetősége megállapításának céljából a Bizottsághoz forduljon, az ellentétes lenne az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében található tilalmak „alapvető és feltétlen”²⁶ érvényesülésével, mivel lehetővé tenné a Bizottság és a tagállam közötti kétoldalú kapcsolatrendszer megkerülését. A Törvényszék szerint a felperesek által kért jogosítvány lehetőséget biztosítana a jogellenesen nyújtott támogatás kedvezményezettjének,

²² Az Eljárási rendelet az érdekelt felek kifejezést alkalmazza, de a Törvényszék szerint az érintett fél kifejezés a megfelelő. Az érintett fél fogalma az eljárásai rendelet 1. cikk h) pontja szerint: „olyan tagállam vagy személy, vállalkozás vagy vállalkozások társulása, amelyek, illetve akinek érdekeit a támogatás nyújtása érintheti, különösen a támogatás kedvezményezettje, a versenytárs vállalkozások és a szakmai szövetségek”.

²³ A C-445/19. számú Viasat Broadcasting UK ítélet [EU:C:2020:952] 18. és 19. pontjai.

²⁴ Lásd például a C-526/14. számú Tadej Kotnik és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EU:C:2016:570] 37.pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²⁵ Az Eljárási rendelet 10. cikke.

²⁶ Az ítélet 28. pontja.

hogy az érintett tagállam jogsértését a saját előnyére pótolja. Ennek magyarázatát az ítélet 29. pontja tartalmazza: „... azáltal, hogy a Bizottságnál olyan határozat meghozatalát éri el, amely ezt követően lehetővé teszi számára, hogy [...] a nemzeti bíróság nem köteles elrendelni az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése utolsó mondatának megsértésével végrehajtott támogatás visszatéríttetését, amennyiben a Bizottság az említett támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét megállapító végleges határozatot fogadott el”.²⁷

A Törvényszék felhívta a figyelmet arra, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével nyújtott támogatások tekintetében a nemzeti bíróságoknak kell jogorvoslatot biztosítaniuk, és adott esetben meg kell állapítaniuk, hogy a támogatást jogellenesen nyújtották. A Törvényszék rámutatott arra, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését megsértő tagállamokkal szembeni jogkövetkezmények elérése céljából a támogatás kedvezményezettje is a nemzeti bírósághoz fordulhat.²⁸

A fenti érvelés mentén a Törvényszék nem fogadta el a felperesek érvelését. Ahogy azt sem, hogy az Eljárési rendelet panaszokra vonatkozó rendelkezései lehetőséget biztosítanak a jogellenesen nyújtott támogatás kedvezményezettjének a támogatás összeegyeztethetőségével kapcsolatos vizsgálat megindítására, annak ellenére, hogy az adott támogatást a tagállam nem jelentette be.²⁹

A Törvényszék egyetértett a Bizottság állításával, miszerint „az uniós jogban nem létezik az állami támogatás nyújtásához való alanyi jog. Ezért a kedvezményezett nem vonhatja magához a tagállam hatásköreit, és saját kezdeményezésére nem teljesíthet a tagállam nevében bejelentést abból a célból, hogy ezáltal elérje olyan határozat meghozatalát, amely engedélyezi valamely be nem jelentett támogatás végrehajtását.”³⁰

A Törvényszék álláspontja szerint a panasz benyújtásának célja egyrészt a Bizottság tájékoztatása a jogellenes támogatásokról, másrészt lehetőség biztosítása ahhoz, hogy a testület döntést hozhasson az előzetes vizsgálati szakasz lezárásáról³¹. A Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy az Eljárési rendelet 12. cikkének felperesek által hivatkozott (1) bekezdése a tagállam tájékoztatási jogát tartalmazza a tekintetben, hogy a panaszok vizsgálatáról és annak eredményéről a Bizottságtól teljes körű és rendszeres tájékoztatást kapjon. A rendelkezés a tagállam védelemhez való jogát biztosítja, mert a tagállam a címzettje a Bizottság határozatának, ami adott esetben a jogellenesen nyújtott támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti, és

²⁷ Az ítélet 29. pontja.

²⁸ A Törvényszék nem részletezte, hogy ezek milyen szankciók lehetnek, illetve azt sem, hogy ezek mennyiben lennének a jogellenesen nyújtott támogatás kedvezményezettje számára előnyösek.

²⁹ A Törvényszék a bejelentés elmaradását *argumentum a contrario* a tagállam szándékaként értelmezte.

³⁰ Az ítélet 32. pontja.

³¹ Az intézkedés nem minősül támogatásnak, az intézkedés összeegyeztethető támogatásnak minősül, vagy hivatalos vizsgálati eljárás megindítása.

elrendeli a támogatás visszatérítését. A Törvényszék arra is rámutatott, hogy a 2013-ban bevezetett, kötelezően alkalmazandó panasz-úrlap³² 8. pontja a kérdéses támogatás összeegyeztethetlenségére vonatkozó információk megadását kéri a panaszostól, ami megerősíti, hogy a panasz célja – ellentétben a felperesek állításával – az összeegyeztethetetlen támogatások Bizottság általi azonosítása. Továbbá ezen úrlap 3. pontja nem is nevezi meg a kedvezményezettet a panaszt benyújtó érintett felek között. Kifejezetten csak a támogatás kedvezményezettjének versenytársait említi, és a támogatás versenypozíciójukra gyakorolt negatív hatásainak ismeretét kéri. A Törvényszék szerint mindez azt „bizonyítja, hogy a panasz mechanizmusa különösen azon személyek jogainak védelmére irányul, amelyek esetében fennáll annak kockázata, hogy az érdekeiket érintheti a támogatás bizonyos kedvezményezettek részére történő odaítélése”.³³ Ezt erősíti meg, hogy az úrlap 7. pontja a kedvezményezett(ek)et érintő gazdasági előny(ök) azonosítására irányul.

A fenti érvek alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy bár a támogatás kedvezményezettei az Eljárási rendelet fogalomhasználata alapján érintett félnek minősülnek, az állami támogatási panaszok „mechanizmusának szerkezetével ellentétes”,³⁴ hogy a panasszal éljenek abból a célból, hogy a Bizottság megállapítsa a támogatás összeegyeztethetőségét. A Törvényszék ezzel az értelmezéssel a panaszok benyújtását azokra az esetekre korlátozta, amikor a panaszosok a jogellenesen nyújtott támogatást azon az alapon is kifogásolják, hogy az összeegyeztethetetlen a belső piaccal.³⁵ Így a panasz, mint jogintézmény alkalmazhatósága nem terjed ki azokra az esetekre, amikor a panaszos – mivel ehhez anyagi érdeke fűződik – azt állítja, hogy a (jogellenesen nyújtott) támogatás a belső piaccal összeegyeztethető. Ebből következően a Törvényszék szerint a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a panaszt és a felperesek első jogalapját elutasította.

Második jogalapjukban a felperesek arra hivatkoztak, hogy az Eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottságnak eljárási kötelezettsége volt, amit nem teljesített, illetve ezzel ellentétesen értelmezte az Eljárási rendeletet, amikor a panaszt elutasította. Vagyis a felperesek szerint a panasz alapján is meg kell indítania a Bizottságnak a vizsgálati eljárást. A Bizottság szerint a második jogalap gyakorlatilag megegyezik az első jogalappal és emiatt megalapozatlan.

A Törvényszék a jogalap értékelése során kifejtette, hogy az Eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottságnak kötelessége gondosan és pártatlanul megvizsgálnia a hozzá benyújtott, egyértelmű és részletes panaszokat, amelyek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó információkat tartalmaznak. Ugyanakkor jelen esetben a panasz erre a

³² A formanyomtatvány az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i, módosított 794/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 140., 1. o.) mellékletében található.

³³ Az ítélet 36. pontja.

³⁴ Az ítélet 37. pontja.

³⁵ Az ítélet 38. pontja.

jogsértésre nem hivatkozott, és emiatt a Bizottságnak nem volt kötelezettsége az eljárás előzetes vizsgálati szakaszát megnyitni. A Törvényszék ezért elutasította a második jogalapot.

A felperesek harmadik jogalapja szerint a Bizottságnak kötelessége az uniós jog (az EUMSZ) alkalmazásának, illetve betartásának kikényszerítése, és ezt a kötelezettségét jelen esetben nem teljesítette. A felperesek szerint a Bizottság eléggé részletes információkat szerzett arról, hogy a támogatási program létezik, és azt az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem jelentették be, mégis tétlen maradt és ezzel az uniós jog érvényesülését „kiüresítette”.³⁶ A Bizottság is elismerte a támogatási program jogellenességét, de nem teljesítette kötelezettségét (a Bizottság az Unió Szerződésekre) azzal, hogy nem döntött a támogatások összeegyeztethetőségéről. A Bizottság kizárólagos jogköre az állami támogatások összeegyeztethetőségéről való döntés, és ebben az esetben döntenie kellett volna a jogellenesen nyújtott támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségéről. A felperesek azzal is próbálták alátámasztani érvelésüket, hogy a panaszban – saját érdekeikkel ellentétes módon – olyan információkra is utaltak, amelyek kétségbe vonják a támogatás összeegyeztethetőségét. A felperesek szerint tehát a Bizottság magatartása, hallgatása az uniós állami támogatási eljárási szabályokkal ellentétes módon joghézagot keletkeztet, ami ellentétes e szabályok céljával. A Bizottság természetesen vitatta a felperesek érveit.

A Törvényszék még egyszer hangsúlyozta, hogy a Bizottság kizárólagos hatásköre az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről való döntés. Ezzel együtt viszont azt is kiemelte, hogy az uniós jog nem telepít eljárási kötelezettséget a Bizottságra a jogellenesen nyújtott támogatások összeegyeztethetőségének elbírálása terén kivéve, ha a tagállam jelenti be az intézkedést,³⁷ vagy érintett féltől kap panaszt.³⁸ Jelen esetben viszont Franciaország nem jelentette be a támogatási intézkedést, és a felperesek beadványa sem minősült érintett féltől származó panasznak. A Törvényszék megállapítása szerint „[E] feltételek mellett a Bizottság nem volt köteles elvégezni a fent említett támogatási intézkedések vizsgálatát. Ennél fogva az, hogy a Bizottság nem hozott határozatot e támogatási intézkedések tekintetében, nem minősülhet az igazságszolgáltatás olyan megtagadásának, amely joghézagot keletkeztethetne.”³⁹ A Törvényszék emellett kiemelte, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség feltételezett megsértése esetén az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen alkalmazhatósága alapján az adott tagállam bíróságaihoz lehet fordulni a jogkövetkezmények kikényszerítése céljából. A felperesek érveinek elutasítása mellett a Törvényszék arra is rámutatott, hogy az Eesti Pagar ítélet⁴⁰

³⁶ Az ítélet 46. pontja.

³⁷ Az Eljárási rendelet 4. cikk (1) bekezdése.

³⁸ Az Eljárási rendelet 24. cikk (2) bekezdése

³⁹ Az ítélet 51. pontja.

⁴⁰ A C-349/17. számú Eesti Pagar AS kontra Ettevõtłuse Arendamise Sihtasutus és Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2019:172].

alapján a nemzeti hatóságok (ideértve a nemzeti bíróságokat is) feladata és kötelezettsége, hogy saját kezdeményezésükre visszatéríttessenek minden, jogellenesen odaítélt támogatást.⁴¹

Összegzés

A Törvényszék ítéletében a panaszok joghatásainak értelmezését illetően az állami támogatási eljárási szabályok szövegszerű értelmezése helyett azok kontextuális és teleologikus értelmezése mellett döntött, amikor elutasította a keresetet. Az ítélet alapján joghatást (az Európai Bizottság vizsgálatának megindítását) kiváltó panaszt csak a támogatás kedvezményezettjével ellenérdekű fél nyújthat be. A Törvényszék szerint a panasz jogintézményének célja, valamint a benyújtására vonatkozó tartalmi feltételek is ezt az értelmezést támasztják alá.

E döntés következménye, hogy az állami támogatási eljárásokban továbbra is éles választóvonal marad az eljárásban részes fél tagállam és egyéb harmadik személyek, illetve érdekelt személyek között. Ez utóbbiak sohasem bírhatnak a tagállamokkal azonos jogokkal, és az ítélet alapján a kedvezményezettek jogai még a versenytársakhoz képest is korlátozottak. Ebből is következően egy támogatási intézkedés bejelentésének joga kizárólag a tagállamot illeti. Az ítélet azt is egyértelműen levezette, hogy más felek miért nem vonhatják el ezt a jogot a tagállamoktól, miért nem léphetnek a helyükbe a támogatás összeegyeztethetőségének megállapítására irányuló vizsgálat megindítása terén. A Törvényszék szerint ez ellentétes lenne az állami támogatási jog logikájával, és az eljárás, vagyis a tagállamnak és a Bizottságnak a döntési kompetenciája sérülne ezzel.

A harmadik felek korlátozott jogai azt is eredményezik, hogy esetükben az uniós jogvédelem szintje is alacsonyabb, és nem hivatkozhatnak a francia jogban ismert igazságszolgáltatás megtagadása (dénis de justice) elvre, hogy érdekeiket érvényesíthessék.

Az ítélet tehát egyrészt fenntartja az állami támogatási eljárásokra vonatkozó eddigi rendszert, vagyis nem engedí módosítani azt. Másrészt rámutat arra, hogy milyen nagy felelőssége van a kedvezményezetteknek, amikor az államtól bármilyen pénzügyi hozzájárulást fogadnak el. Rövid távon természetesen ennek leginkább csak előnyei vannak, de amennyiben a támogatás nyújtására az állami támogatási szabályok megsértésével kerül sor, a vállalatok hosszabb távon nagy eséllyel komoly hátrányokkal kénytelenek szembenézni. A joggyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a kedvezményezettnek kell meggyőződnie a támogatás uniós szabályokkal való összhangjáról. Ez nagyon szigorú terhet jelent azokban az esetekben, amikor a tagállam úgy gondolja, hogy a támogatás nem minősül állami támogatásnak, és az intézkedést nem engedélyeztetni az Európai Bizottsággal. Ilyenkor – amennyiben kiderül, hogy a támogatás mégis az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik – a kedvezményezett több ok miatt is nagyon kiszolgáltatott helyzetbe kerül. Egyrészt, amint azt az ítélet is megerősítette, csak a

⁴¹ Az ítélet 52. pontja. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az Eesti Pagar ítélet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése által nem érintett, a csoportmentességi rendelet alapján tagállami hatáskörben nyújtott támogatások tekintetében írta elő a nemzeti hatóságok saját kezdeményezésére történő eljárás kötelezettségét, amennyiben az állami támogatási jog valamely feltételének teljesülését a támogatást nyújtó nemzeti hatóság észleli.

tagállam vagy a Bizottság tehet lépéseket annak érdekében, hogy a támogatást utólag bejelentse, illetve a Bizottság az összeegyeztethetőségét elbírálja. A Bizottságnak nincs eljárásindítási kötelezettsége minden a tudomására jutott jogellenes támogatás tekintetében, a tagállam pedig korábbi hibáját védendő egyéb, például belpolitikai megfontolások miatt tekinthet el a bejelentés megtételétől. Az is problémát jelent, hogy a támogatások utólagos összeegyeztethetőségi értékelése során már nincs lehetőség az intézkedést kisebb módosításokkal kevésbé versenytorzítóvá vagy arányosabbá tenni, ami gyakori jellemzője a bejelentési eljárásoknak. A tagállam és a Bizottság kommunikációja során az intézkedések eredeti tartalma a bejelentési eljárás során gyakran változik. A tagállamok módosítják azokat, vagy különböző egyoldalú kötelezettségek vállalásával próbálnak a Bizottság konkrét ügyben támasztott elvárásainak megfelelni. Ez természetesen nem lehetséges, ha a támogatást a tagállam már odaítélte. A kedvezményezettek ilyenkor tehát egy jogi vákuumba kerülhetnek, amely helyzetet ők „saját erőből” nem tudják megoldani.

A Solar Electric ügyben is azért fordultak a kedvezményezettek a Bizottsághoz a panaszuikkal, hogy a testület kimondja a támogatás összeegyeztethetőségét. Ez szilárd érvet jelentett volna a versenytársak által nemzeti bíróságok előtt esetlegesen indított eljárások során, mivel a támogatás jogellenességét megállapították. A kedvezményezettek az ítélet alapján viszont nem élhetnek ezzel a jogvédelmi lehetőséggel, és az uniós joggyakorlat teljesen egyértelmű a tekintetben, hogy amennyiben egy nemzeti bíró jogellenes támogatást azonosít, a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló eszköztár igénybevétele minden lépést meg kell tennie a jogellenesség megszüntetésére. A támogatás Bizottság általi összeegyeztethetőségének utólagos kimondása a károk csökkentését jelentette volna a kedvezményezetteknek, mivel ez esetben a nemzeti bíróságnak csak a jogellenesség idejére vonatkozó késedelmi kamat megfizetését kell kirónia. Tekintettel arra, hogy ebben az ügyben a kedvezményezettek 20 évre szereztek jogot a támogatásra, az ítélet által fenntartott jogbizonytalanság a kedvezményezettek finanszírozását, új hitelek felvételét kifejezetten megnehezíti, vagy egyenesen ellehetetleníti. Emiatt sajnálatos, hogy a Törvényszék a bejelentésen kívül más érdemi megoldást nem kínált a kedvezményezetteknek a helyzet megoldására. Az a lehetőség, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértése miatt forduljanak nemzeti bírósághoz, kismértékben cinikus tanácsnak is tekinthető, hiszen ez a lehetőség – csakúgy, mint a panasz jogintézménye – a kedvezményezett versenytársainak jogvédelmére szolgál. Így a kedvezményezett a tagállam jogsértésére hivatkozva nem juthat semmilyen érdemi jogorvoslathoz, mivel a támogatás elfogadása előtt neki kell meggyőződnie, hogy az megfelel-e az uniós jognak. A tagállami garanciák, értékítéletek az állami támogatási jognak való megfelelés szempontjából nem relevánsak, jogos elvárásokat a kedvezményezett-nél nem keletkeztetnek. Mivel az uniós jog a felelősséget a kedvezményezettre telepíti, az erős közrehatás okán, illetve azért, mert senkinek nem kötelezettsége a támogatás elfogadása, később az uniós jog tagállami megsértése miatt kártérítési felelősséget sem lehet a tagállammal szemben megállapítani, de bizonyosan nem a támogatás teljes összegére kiterjedően. Mindez teljesen logikus az uniós állami támogatási jog szempontjából, mivel ha a támogatás összeegyeztethetetlen, a kedvezményezettnek vissza kell azt fizetnie, és a kártérítési eljárás könnyű kibúvót adna az uniós jog tényleges érvényesülésének (*effet utile*) elve alól. Ugyanakkor ezek-

ben az esetekben a kedvezményezett kiszolgáltatott helyzetbe kerül és érdekeinek érvényesítésére uniós jogon nem kap fórumot (mivel bejelentést nem tehet, a Bizottságot sem kényszerítheti vizsgálat elvégzésére), nemzeti szinten pedig a rendszert pont az érdekeinek érvényesítése ellen alakították ki.

Az ítélet tehát közvetett módon a kedvezményezettek felelősségét hangsúlyozza a támogatás elfogadása előtti időszakra nézve – fenntartva ezzel a támogatások visszafizettetésére vonatkozó joggyakorlat elvárását –, mivel ezt követően gyakorlatilag érdemi lépések megtételére már nem igazán van lehetőségük. Az ítélet tehát fenntartja az állami támogatási jogban a harmadik felek kedvezőtlen, korlátozott jogokat biztosító pozícióját, de ezen a csoporton belül is tovább korlátozza a kedvezményezettek jogát, hiszen a panasz benyújtásának lehetőségét tulajdonképpen elveszi tőlük. Így, bár az állami támogatási jog által meghatározott jogkövetkezmények alapján a támogatás visszafizettetésével elsősorban a kedvezményezettek anyagi érdekei sérülhetnek, nincs lehetőségük arra, hogy ezeket a kockázatokat érdemben csökkentsék. A támogatás elfogadása esetén később már az uniós állami támogatási szabályok alapján jogorvoslati lehetőségük csak akkor keletkezik, amikor a Bizottság negatív határozatot hoz. Amennyiben viszont a tagállam nem kezdeményez az adott, eredetileg állami támogatásnak nem minősített intézkedés tekintetében bejelentési eljárást, és a Bizottság sem indít ex officio vizsgálatot, akkor a kedvezményezettek helyzete szinte csak azon múlik, hogy versenytársuk nemzeti bíróság előtt a támogatás jogellenességére hivatkozva eljárást indít-e. Ez a bizonytalan és a visszafizettetési kamat növekvő jellege miatt egyre romló helyzet a támogatás odaítélésétől számított 10 évig áll fenn, ami a cégek későbbi döntéseire, anyagi stabilitásuk megítélésére, illetve felvásárlás esetén a cégértékre is komoly hatással bírhat.

A Solar Electric ítéletet követően egy hónappal a Törvényszék egy másik tanácsa ítéletében szintén hasonló érvek mentén védte meg a Bizottság panaszosokkal szembeni elutasító válaszában jogszerűségét.⁴²

⁴² A T-623/20. számú Sun West és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2021:869].

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELSŐ HATÁROZATA A FÖLDGÁZTÁROLÁSRÓL – AZ SA.49414 ÜGYSZÁMON JÓVÁHAGYOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSI PROGRAM BE-MUTATÁSA

SZALAI Soma¹

Tárgyszavak: földgáztárolás, energiaválság, európai zöld megállapodás, jogellenes támogatás, EUMSZ

A földgáz Európai Unión belüli felhasználása, jövője több szempontból is aktuális kérdés. Egyrészt kimondható, hogy az Unió számára a földgáz hosszú távon kivezetendő energiahordozó: az Európai Bizottság által 2020-ban elfogadott európai zöld megállapodás² (European Green Deal) ambiciózus környezetvédelmi célokat tűzött ki, köztük azt, hogy 2050-re teljesen karbonsemlegessé kell tenni az Európai Uniót. Ezen éghajlat-politikai cél elérése érdekében folyamatosan csökkenő pályára kell állítani valamennyi fosszilis tüzelőanyag felhasználását, köztük a földgázét is. A 2030-ra vonatkozó, köztes célokra készített bizottsági hatásvizsgálat³ kifejti, hogy 2050-re a földgáz felhasználása összeegyeztethetetlen lesz a klímasemlegességi célkitűzésekkel. Tehát a földgáz csak átmeneti energiahordozóként használható a fokozatos kivezetése mellett. Az Európai Bizottság gyakran kritizált taxonómia rendelete⁴ (a fenntartható tevékenységek egységes osztályozási rendszere) ennek megfelelően átmenetileg fenntartható energiaforrásként ismerte el a földgázt (és az atomenergiát is).

A földgáz támogatásának, hiába csak átmeneti, megvannak a maga veszélyei. Érvényesülhet a lock-in⁵ hatás, vagyis függés alakulhat ki a földgáz alapú energiától. A jövőbeli, zöld energiára való átállás költséges lehet és a földgáz átmenetileg fenntartható energiaként történő elismerése nem feltétlen jelent megoldást az átállás kihívására: csak időben tolja el, de előbb-utóbb az átállás költségei elkerülhetetlenül jelentkezni fognak.

Az uniós földgázkérdést tovább bonyolította a 2022 februárjában kitört orosz-ukrán háború, ami egyértelművé tette, hogy olyan válsághelyzetekben, mint amilyen az ukrajnai orosz invázió

¹ Szalai Soma a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról 2019.12.11. COM(2019) 640 final

³ Bizottsági szolgálati munkadokumentum 2020.9.17. SWD(2020) 176

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (HL L 198/3, 2020.6.22.)

⁵ ahogy a CEEAG is többször felhívja rá a figyelmet

súlyosbította energiaválság, az energiabiztonság kérdése átmenetileg mindenképpen felülírhatja az aktuális uniós klímavédelmi célokat. Kiemelendő, hogy a hosszú távú, 2050-es célok változatlanok, azonban a jelen problémái most igényelnek beavatkozást.

A földgázpiac változásaira az uniós szervek is reagáltak: 2022. március 23-án az Európai Bizottság bejelentette az ukrajnai háború okozta energiaár-emelkedés mérséklésére irányuló terveit⁶. A tervek között elsősorban a közös gázvásárlásra és a gáztárolásra vonatkozó javaslatok szerepeltek, mivel a tárolókapacitások növelése egy bevett stratégia az energiabiztonság megőrzésére.

A fentiek tükrében érdekes lehet megvizsgálni, hogy a földgáztárolás támogathatóságát hogyan ítéli meg az állami támogatási joggyakorlat. Ugyanis a háború kitörésével szinte egyidejűleg közzétett (2022. március 2-án), de még a háborút megelőzően, 2021. június 28-án az SA.49414 számú ügyben hozott 2022/444⁷ számú határozatában az Európai Bizottság pozitívan értékelte egy földgáztárolást támogató francia állami támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét. Az intézkedést az teszi különösen érdekessé, hogy a Bizottságnak először kellett értékelnie⁸ egy földgáztárolásra irányuló program állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét.

A francia program keretében a gáz földalatti létesítményekben történő tárolásához kapható támogatás. Bár a szóban forgó intézkedést a francia hatóságok még jóval az ukrajnai orosz invázió előtt fogadták el, annak célja az volt, hogy jelentős ellátási zavarok esetén is stabilizálja a keresletet, a kínálatot és a gázellátást. A háború fokozta az ellátási zavarokat, ezért a francia intézkedés különösen fontossá vált annak ellenére, hogy még jóval a háború kitörése előtt indult el a támogatási program.

Az intézkedés a tárolási infrastruktúra üzemeltetőit egy úgynevezett „szabályozási mechanizmus” révén támogatja, amely kiegyenlíti az energiaszabályozó által ezen üzemeltetők számára megfelelőnek ítélt bevétel és a piaci értékesítésből származó tényleges bevétel közötti különbséget, azaz gyakorlatilag egy meghatározott bevételszintet garantál. A szabályozási mechanizmus finanszírozását a gázhálózat felhasználóira kivetett díjakból fedezik.

A francia hatóságok 2018. január 1-jétől szabályozási mechanizmust vezettek be, de ezt az intézkedést nem jelentették be az Európai Bizottságnak, mielőtt megkezdték volna annak alkalmazását annak ellenére, hogy az intézkedés állami támogatást tartalmazott. Franciaország így jogellenes állami támogatási programot indított, megsértve ezzel az EUMSZ 108. cikkének (3)⁹

⁶ <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-ujabb-valsagkozlemenyt-fogadott-el>

⁷ A Bizottság (EU) 2022/444 határozata (2021. június 28.) a Franciaország által a földgáztárolási infrastruktúra üzemeltetői javára végrehajtott SA.49414. (2020/C) (korábbi 2019/NN) számú állami támogatási programról

⁸ Nicolaidis, Phedon (2022): A First Commission Decision on Natural Gas Storage. *Lexxion*, <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/a-first-commission-decision-on-natural-gas-storage/>

⁹ „A Bizottságot az észrevételei megtételéhez időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

bevezetését. Franciaország és a támogatott vállalatok vitatták, hogy az intézkedés állami forrásokat érintett volna (és így szerintük nem minősült állami támogatásnak), de a Bizottság elvetette ezen érvelést.

A francia intézkedés kezdetben zöld- és földgázt egyaránt támogat, de a hosszútávú cél egyértelműen a környezetbarát zöldgáz¹⁰ arányának 100%-ra való növelése. Pierre Chambon, az egyik kedvezményezett vállalat (Storengy) vezérigazgatója szerint a Bizottság döntése növeli az iparágra fordított figyelmet, ezzel segítve a további zöld átmenetet.

A program célja továbbá a mezőgazdasági hulladékból előállított biometán tárolási struktúrájának fejlesztése. A biometán Franciaországban egyre elterjedtebb, de ehhez a tárolóhálózatnak is alkalmazkodnia kell¹¹. Az ország célul tűzte ki, hogy dán minta¹² alapján 2030-ra gázellátásának 10%-a biometán alapú legyen. Az ENGIE vállalat, amely az egyik kedvezményezett anyavállalata, ennél ambiciózusabb célokat tűzött ki (összhangban az európai zöld megállapodással): 2050-re érje el a zöldgáz aránya a 100%-ot¹³.

Franciaországban három tárolásrendszer-üzemeltető van: a Storengy, amely az ENGIE leányvállalata, a Teréga, valamint a Géométhane, amely 50%-ban a Storengy tulajdonában van. Ezek a vállalatok az intézkedés kedvezményezettjei. A három szabályozott tárolásrendszer-üzemeltetőnek kifizetett ellentételezés összege 2018-ban 528 millió EUR, 2019-ben 540 millió EUR, 2020-ban pedig 251 millió EUR volt.

1. táblázat - A 2018., 2019. és 2020. évi tárolási ellentételezés összesítése¹⁴

	2018 (millió EUR)	2019 (millió EUR)	2020 (millió EUR)
Storengy	402	392	199
Teréga	101	113	25
Géométhane	26	36	28
Összesen	528	540	251

Forrás: szerző saját szerkesztése

¹⁰ A zöldgázok megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gázok, amelyek felhasználhatók a fosszilis tüzelőanyagok helyett, csökkentve a szén-dioxid-kibocsátást a hő-, energia- és közlekedési ágazatban. Ide tartozik a biometán, a bio-propán és a hidrogén.

¹¹ Bauer-Babef, Clara (2021): French gas storage mechanism seen paving way for 100% renewable gas. *Euractiv*, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/french-gas-storage-mechanism-seen-paving-way-for-100-renewable-gas/>

¹² <https://ens.dk/en/our-responsibilities/bioenergy/biogas-denmark>

¹³ <https://www.engie.com/en/analysts/environment/reduction-of-ghg-emissions>

¹⁴ A Bizottság 2022/444 határozata, (106) preambulumbekzdés alapján

Mielőtt a Bizottság meghozta volna a jóváhagyó határozatot, hivatalos vizsgálati eljárást indított¹⁵, mert kétségei voltak a szabályozási mechanizmus arányosságával és a versenytorzító hatásának mértékével kapcsolatban.

Az alábbiakban e vizsgálaton alapuló végleges, a hivatalos vizsgálati eljárást követően elfogadott, az intézkedést jóváhagyó bizottsági határozat bemutatása következik (2022/444. sz. határozat).

Az állami támogatás fennállása

A határozat arra a megállapításra jutott, hogy az intézkedés állami támogatást tartalmaz, ugyanis teljesülnek annak fogalmi elemei (gazdasági tevékenység, állami forrás/betudhatóság, előny, szelektivitás, versenytorzító hatás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége). A gáztárolás kétségtelenül gazdasági tevékenység.

A támogatási intézkedés által mozgósított források a gázhálózat felhasználótól, vagyis piaci szereplőktől származnak, így felmerülhet az állami forrás kizárhatósága. Ezért a Bizottság a határozatában külön hangsúlyozta¹⁶, hogy az állami szabályozás által előírt, kötelező hozzájárulásokból fizetett olyan alapot, amelyet ugyancsak e szabályozásnak megfelelően kezelnek és osztanak szét, az EUMSZ¹⁷ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami forrásnak lehet minősíteni, még ha azt a hatóságtól elkülönülő jogalany is kezeli¹⁸. Az, hogy e jogalanyok közjogi vagy magánjogi jogalanyok-e, önmagában nem releváns¹⁹. Ami meghatározó ezen helyzetben, hogy az állam felhatalmazást ad különböző jogalanyoknak állami források kezelésére²⁰. Az ENEA S.A. ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy egy intézkedést akkor nem nyújtanak állami forrásból, ha az ezen intézkedésből eredő többletköltségeket nem lehet teljesen áthárítani a végfelhasználókra²¹. Ezenkívül a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy az ilyen hozzájárulások kiszámításának módja pontosan meghatározható rendeleti úton vagy

¹⁵ Állami támogatás SA.49414 (2019/NN) – Franciaország – A földgáztárolásra vonatkozó jogszabályi és szabályozási keret reformja – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében (2020/C 112/03) (HL C C 112/39, 2020.4.3.).

¹⁶ A Bizottság 2022/444 határozata, (240) preambulumbekkezdés alapján

¹⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C (HL C 326, 2012.10.26)

¹⁸ A C-173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71) 35. pontja; a C-262/12. sz., Association Vent De Colère! és társai ügyben 2013. december 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:851) 25. pontja; a C-405/16. P. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2019. március 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:268) 58. pontja és a T-217/17. sz., FVE Holýšov I és társai kontra Bizottság ügyben 2019. szeptember 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:633) 107. pontja.

¹⁹ A T-217/17. sz., FVE Holýšov I és társai kontra Bizottság ügyben 2019. szeptember 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:633) 126. pontja.

²⁰ A C-405/16. P. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2019. március 28-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:268) 59. pontja és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat és a T-217/17. sz., FVE Holýšov I és társai kontra Bizottság ügyben 2019. szeptember 20-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:633) 108. pontja.

²¹ A C-329/15. sz., ENEA ügyben 2017. szeptember 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:671) 30. pontja.

egy közjogi szerv, például a nemzeti szabályozó hatóság határozatával anélkül, hogy ez kizárná az „állami szabályozás által előírt kötelező hozzájárulás” minősítést.²² A fenti elvek alapján a szabályozási mechanizmus állami forrást érint és betudható a francia államnak.

A tárolásrendszer-üzemeltetők szintjén előny áll fenn²³, mivel a szabályozási mechanizmus lehetővé teszi a szabályozott tárolásrendszer-üzemeltetők számára, hogy garantált bevételben részesüljenek. Ezt a CRE²⁴ úgy állapítja meg, hogy biztosítsa a költségeik fedezését, amennyiben azok megfelelnek egy „hatékony üzemeltető²⁵” költségeinek, valamint lehetővé teszi a befektetett tőke rendes megtérülését. A bevételt az üzemeltetők nyeresége, valamint – ha veszteségesek – a szállítási rendszer-üzemeltetők által fizetett tárolási ellentételezés biztosítja. Így a szabályozott tárolásrendszer-üzemeltetők, akik kompenzációt kapnának az esetleges veszteségekért, már nincsenek kitéve a szokásos piaci változások okozta bizonytalanságnak. A Bizottság ennek alapján úgy ítéli meg, hogy az alapvető tárolási infrastruktúrák üzemeltetői a piacon egyébként meg nem szerezhető gazdasági előnyhöz jutnak.

Ami az intézkedés szelektivitását illeti, a Bizottság úgy véli²⁶, hogy a szóban forgó intézkedés még abban az esetben is szelektív előnyt biztosítana, ha annak meglétét kizárólag nemzeti szinten vizsgálná és az csak földgáztárolási infrastruktúrát érintené, mivel a francia intézkedés kizárólag a jelenlegi TEP²⁷ listájában szereplő alapvető tárolási infrastruktúra üzemeltetői számára van fenntartva.

Abból kifolyólag, hogy a gázzal széles körben kereskednek, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés érinti az Európai Unió tagállamai közti kereskedelmet és torzítja a versenyt, tehát megfelel az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt valamennyi kritériumnak, így állami támogatásnak minősül.

A támogatás összeegyeztethetősége a belső piaccal

Mivel egyetlen bizottsági iránymutatás sem rendelkezik ilyen típusú intézkedésről, mint ezen francia program, a Bizottság az összeegyeztethetőséget közvetlenül a Szerződéssel (EUMSZ) és különösen annak 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján vizsgálta. A francia intézkedés létrejöttkor hatályos környezetvédelmi iránymutatás²⁸ jogcímei között a gázinfrastruktúra működési támogatása nem szerepelt. Érdemes megjegyezni, hogy a 2014-es iránymutatást váltó

²² A C-706/17. sz., Achema és társai ügyben 2019. május 15-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:407) 66. pontja.

²³ A Bizottság 2022/444 határozata (249) preambulumbekkezdés alapján

²⁴ energiaszabályozási bizottság, franciául commission de la régulation de l'énergie

²⁵ Az energetikai törvénykönyv L.452-1. cikke

²⁶ A Bizottság 2022/444 határozata, (254) preambulumbekkezdés alapján

²⁷ többéves energiaprogram

²⁸ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (HL C 200/1, 2014.6.28.)

új, 2022 januárjában elfogadott éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás²⁹ szintén nem teszi lehetővé közvetlen módon a földgáz-infrastruktúra működési támogatását (ellátásbiztonsági támogatás csak a villamosenergia-ágazatban lehetséges a 2022-es iránymutatás alapján). Ilyenkor, így például a Bíróság a Hinkley Point C ítéletét (C-594/18 P, Ausztria kontra Bizottság) megelőző határozatban³⁰, vagy a magyar vonatkozású Paks II. ügyben³¹, a Bizottság közvetlenül a Szerződés alapján hagyja jóvá az intézkedést, esetünkben 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjára támaszkodva. A Szerződés e rendelkezése szerinti összeegyeztethetőséghez két feltétel teljesülése szükséges:

- a támogatás elősegíti egyes gazdasági területek fejlődését, és
- nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

Első feltétel: egy gazdasági tevékenység fejlődésének elősegítése

A fejlesztett gazdasági tevékenység³²

A támogatásnak ösztönző hatással kell bírnia az érintett vállalkozásra vagy vállalkozásokra azáltal, hogy oly módon változtatja meg a magatartásukat, hogy elősegítse egy olyan gazdasági tevékenység fejlesztését, amely a támogatás nélkül nem, vagy korlátozottan, vagy csak más módon valósulhatna meg. Olyan költség nem támogatható, ami állami beavatkozás nélkül is felmerült volna, és az adott gazdasági tevékenység szokásos üzleti kockázata sem kompenzálható. Jelen esetben a támogatás révén fejlesztett gazdasági tevékenység a franciaországi földgáztárolás, és az előbb ismertetett szabályok vonatkoznak rá.

A támogatás ösztönző hatása³³

A szabályozási mechanizmus célja, hogy megváltoztassa a földgáztároló-üzemeltetők piaci magatartását. A francia hatóságok jelezték, hogy abban az esetben, ha Franciaország nem vezette volna be a szabályozási mechanizmust, és megszüntette volna a tárolási kötelezettségek korábbi rendszerét, a tárolásirendszer-üzemeltetők által alkalmazott ár nagyon közel lenne a földgáz értékesítési árainak spreadjéhez³⁴. A spreadek tulajdonképpen 2009 óta csökkenő tendenciát

²⁹ A Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (HL C 80/1, 2022.2.18.)

³⁰ A Bizottság (EU) 2015/658 határozata (2014. október 8.) az Egyesült Királyság által a Hinkley Point C atomerőmű javára végrehajtott tervezett SA.34947 (2013/C) (korábbi 2013/N) számú állami támogatásról (HL 109/44., 2015.4.28.)

³¹ A Bizottság (EU) 2017/2112 határozata (2017. március 6.) az SA.38454 – 2015/C (korábbi 2015/N) számú intézkedésről/támogatási programról/állami támogatásról, amelyet Magyarország a Paks II. atomerőműben két új atomreaktor fejlesztésének támogatása céljából (HL L 317/45, 2017.12.1.)

³² A Bizottság 2022/444 határozata, (270)-(271) preambulumbekendések alapján

³³ A Bizottság 2022/444 határozata, (272) és (275) preambulumbekendések alapján

³⁴ a földgáz nyári és téli eladási árai közötti különbség

mutatnak. A korábban megállapított árak egyszerűen már nem voltak elegendőek ahhoz, hogy a tárolásrendszer-üzemeltetők fedezzék költségeiket. A franciaországi földgáztárolás jövedelmezőségének visszaesését követően 2014-ben és 2015-ben három földgáztárolót helyeztek készenléti üzembe. Franciaország ekkor felismerte, hogy valós a kockázata annak, hogy az üzemeltetők még tovább csökkentik a piacon kínált tárolókapacitást. Tényellentétes (kontrafaktuális) forgatókönyv szerint a szabályozási mechanizmus bevezetése nélkül fennállt volna a veszélye annak, hogy Franciaországban tovább folytatódik a földgáztárolási kapacitások jelentős csökkenése.

A támogatási rendszer összeegyeztethetősége az uniós jog egyéb rendelkezéseivel³⁵

A Bizottság megállapította, hogy a francia intézkedés és a fejlesztett gazdasági tevékenység összhangban van az uniós jog rendelkezéseivel. Az energiaügy területén minden állami támogatási intézkedés finanszírozására szánt díjnak összhangban kell lennie az EUMSZ 30.³⁶ és 110.³⁷ cikkével, amelyek tiltják a tagállamok közötti vámjellegű díjak kivetését, valamint a más tagállamok termékeire a hazai termékekre vonatkozóan magasabb belső adót. Megjegyzendő, hogy magyar viszonylatban a Bizottság *a megújuló energiaforrásokon alapuló villamosenergia-termeléshez (METÁR)*³⁸ nyújtott támogatás című határozatában szintén vizsgálta a Szerződés 30. és 110. cikkével való összhangot, mivel azt a támogatási programot az ipari energiafogyasztókra kivetett díjból finanszírozzák.

Esetünkben is hozzárendeltségi viszony áll fenn a tárolási díjtétel és a tárolásrendszer-üzemeltetőknek nyújtott támogatás között. Az EUMSZ tiltja a hazai és külföldi árukra azonos kritériumok alapján kivetett díjakat, amennyiben a díjkból származó bevétel olyan tevékenységek támogatására irányul, amelyek kifejezetten a hazai termékek javát szolgálják. Esetünkben azonban a Bizottság szerint egyrészt a tárolási díjtételt azok a szállítók fizetik, akik a – szinte teljes egészében importált – földgázt szállító hálózatot használják, és ez független attól, hogy a szállító francia-e vagy sem. Másfelől, a kedvezményezett a földgáztárolási infrastruktúra üzemeltetői. A francia és a külföldi szállítók megkülönböztetés nélkül vehetnek részt a földgáztárolásrendszer-üzemeltetők által szervezett aukciókon. Tehát nem áll fenn olyan helyzet, amelyben a díjkivetés elsősorban a megadóztatott nemzeti áruk számára előnyös. Így a Bizottság szerint az EUMSZ 30. és 110. cikkében foglaltaknak megfelel az intézkedés.

³⁵ A Bizottság 2022/444 határozata, (277)-(279) preambulumbekendések alapján

³⁶ A tagállamok között tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám és azzal azonos hatású díj. Ezt a tilalmat a fiskális vámokra is alkalmazni kell.

³⁷ A tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vetnek ki más tagállamok termékeire a hasonló jellegű hazai termékekre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb belső adót. A tagállamok továbbá nem vetnek ki más tagállamok termékeire olyan természetű belső adót, amely más termékek közvetett védelmét szolgálhatja.

³⁸ A Bizottság (EU) 2017/4988 határozata (2017. július 11.) a megújuló energiaforrásokon alapuló villamosenergia-termeléshez (METÁR) nyújtott támogatásról SA.44076

Második feltétel: a támogatás negatív hatásai nem befolyásolják hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben

Az állami beavatkozás szükségessége³⁹

A Bizottság úgy véli, hogy állami beavatkozásra akkor van szükség, ha az olyan lényeges fejlődést eredményezhet, amely rendes piaci körülmények között nem jöhetett volna létre; ilyen lehet például egy jól meghatározott piaci hiányosság megszüntetése.

A spreadek 2009 óta csökkennek, és a tárolásirendszer-üzemeltetők már nem tudták fedezni költségeiket. Nagy volt a veszélye, hogy földgáztárolási gazdasági tevékenység jelentős mértékben visszaesik Franciaországban. Ezzel szemben a reform végrehajtása, azaz a szabályozási mechanizmus bevezetése óta Franciaországban nőttek a földgáztárolási arányok, a piaci kudarc kezelése sikeres volt.

A támogatási rendszer megfelelősége⁴⁰

Az Európai Bizottság szerint az állami támogatás akkor megfelelő szakpolitikai eszköz egy gazdasági tevékenység elősegítéséhez, ha a kívánt hatást más, a versenyt kevésbé torzító módon nem lehetne elérni. Franciaország több alternatívát is megvizsgált, de arra jutott, hogy kizárólag az állami támogatás tudja garantálni a földgáztárolás fejlődését és az ellátásbiztonságot. Ennek okai a következők:

- Először is, a korábban alkalmazott tárolási rendszer fenntartása kérdésessé tette volna az ellátásbiztonságot. Tekintettel arra, hogy a spread jóval alacsonyabbá vált a tárolási kapacitások költségeinél, a szolgáltatók sokkal kevésbé voltak ösztönözve arra, hogy kapacitásaikat fenntartsák: emiatt három telephelyet le is állítottak. Ezen tendencia alapján további tárolók üzemén kívül helyezése is várható volt, de alapvetően egy hosszabb hideghullám esetén minden létesítményre szükség lett volna az ellátásbiztonság garantálásához, és ez összeegyeztethetetlen a tárolók használatának leállításával. Összességében kijelenthető, hogy a régi tárolási rendszer költségei egyszerűen magasabbak voltak az új, szabályozási mechanizmuson alapuló rendszer költségeinél.
- Másodszor, a gázhálózat és a rendszerösszekötők fejlesztése sem jelentett volna hiteles alternatívát, mivel az ilyen intézkedések sokkal drágábbak, mint a meglévő tárolási infrastruktúra működésének támogatása. Ilyen típusú beruházásokkal semmiképp nem lehetne kezelni a hidegcsúcs idején esetlegesen bekövetkező földgázhiányt, és középtávon ez nem jelentene elérhető megoldást.
- Harmadszor, Franciaország mérlegelte egy pusztán adminisztratív jellegű szankciórendszer bevezetését is, amelyet abban az esetben alkalmaznának, ha a szolgáltató nem szolgáltat földgázt a végső fogyasztóknak. Végül ez sem bizonyult kielégítő alternatívának. Egy ilyen rendszer nehezen lenne megvalósítható, mivel az európai gázpiacok

³⁹ A Bizottság 2022/444 határozata, (292)-(293) preambulumbekendések alapján

⁴⁰ A Bizottság 2022/444 határozata, (295)-(298), (300) és (302) preambulumbekendések alapján

kiegyensúlyozása napi rendszerességgel történik. A rendszerüzemeltető által a hálózatban bekövetkező kritikus nyomáscsökkenés esetén bevezetett terheléscsökkentő intézkedések a földgázzal történő kereskedelem késleltetését eredményeznék, ami rendkívül megnehezítené az eredetileg mulasztó szolgáltató azonosítását. Emiatt Franciaország azzal érvel, hogy az előzetes intézkedések előnyösebbek, mint az utólagos szankciók.

E tényezőkre tekintettel, elfogadva Franciaország érvelését, a Bizottság úgy döntött, hogy a szabályozási mechanizmus megfelelő eszköz a földgáztárolási tevékenység fejlesztésének elősegítésére és az ellátásbiztonság fenntartására.

A támogatási rendszer arányossága⁴¹

A támogatás akkor tekinthető arányosnak, ha a belső piacra gyakorolt hatások korlátozásához szükséges minimális összegre korlátozódik. A tárgyalt franciaországi esetben a tárolásirendszer-üzemeltetők garantált bevételekre tesznek szert a szabályozási mechanizmus keretében. A szabályozási mechanizmus arányosságának értékeléséhez meg kell vizsgálni a tárolásirendszer-üzemeltetők engedélyezett bevételeinek kiszámítására szolgáló módszer arányosságát.

Bár ez az értékelés elsősorban a bruttó könyv szerinti értéken és az eszközök értékcsökkenésén alapul, Franciaország és a kedvezményezettek igazolni tudták, hogy a CRE 2016. december 31-i dátummal alapjaiban átértékelte a kiinduló RAB⁴²-ot. A CRE ellenőrizte, hogy a gazdasági szereplők által meghatározott amortizációs idők megfelelnek-e a korábbi elszámolásokban feltüntetett időtartamoknak és az ágazatra jellemző, más országokban megfigyelhető standard adatoknak. A CRE különösen a párnagáz⁴³ értékcsökkenési idejét kérdőjelezte meg. A CRE elutasította azt a kérést, hogy a párnagáz esetében 250 éves értékcsökkenési időt alkalmazzanak, és azt 75 évben határozta meg. Az elemzési munka során a CRE külső gazdasági tanácsadók segítségét is igénybe vette a kiinduló RAB meghatározásához. A Bizottság megjegyzi, hogy ezen elemzések alapján a CRE 4,8 milliárd EUR kiinduló RAB-ot határozott meg a három üzemeltető tekintetében, ami 13%-kal kevesebb, mint az üzemeltetők által kért RAB.

A Bizottság megjegyezte továbbá, hogy a tárolási díj célja, hogy ellentételezze az üzemeltetők költségeit, amennyiben azok megfelelnek a „hatékony üzemeltetők” költségeivel kapcsolatban megfogalmazott kritériumoknak. E célból a CRE felülvizsgálja az üzemeltetők által az egyes díjszabási időszakok elején kért ellentételezést, és évente ellenőrzi tervezett beruházásaikat. Az ellentételezés része egy visszatérítési mechanizmus, ami túlkompensáció esetén lép hatályba.

A fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy a CRE által meghatározott ellentételezési módszer és különösen a szabályozott eszközök értékelése arányosnak tekinthető (a túlkompensáció elkerülhető).

⁴¹ A Bizottság 2022/444 határozata, (303)-(304), (306), (310) és (312) preambulumbekendések alapján

⁴² szabályozott eszközalap, angolul regulated assets base

⁴³ A föld alatti gáztárolóban található szénhidrogén gáz azon mennyisége, amelyet föld alatti gáztároló üzemszerű működtetése érdekében a gáztároló felszámolásáig nem szabad kitermelni.

A támogatási rendszer átláthatósága⁴⁴

A francia hatóságok vállalták, hogy egy, a franciaországi állami támogatásoknak szentelt honlapon és a bizottsági *Támogatás-átláthatósági modulban*⁴⁵ közzéteszik a következő információkat: a mechanizmus teljes szövegét és részletes végrehajtási szabályait; kedvezményezettek listáját; a pénzügyi mozgások formáját; az egyes kedvezményezetteknek nyújtott összegeket; a támogatás odaítélésének időpontját; a vállalkozás típusát (kkv/nagyvállalat), a kedvezményezettek székhelyét és azt a fő gazdasági ágazatot, amelyben a kedvezményezettek tevékenykednek.

A Bizottság úgy véli, hogy Franciaország ezen kötelezettségvállalásai biztosítják a támogatási rendszer átláthatóságát.

A támogatási rendszer versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásainak elkerülése⁴⁶

A Bizottság álláspontja szerint egy támogatási intézkedés akkor csökkenti minimálisra a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásokat, ha ezek a hatások kellően korlátozottak ahhoz, hogy az intézkedés általános mérlege pozitív legyen.

Jelen esetben a földgázszolgáltatási piacok tekintetében a Bizottság mindenekelőtt úgy véli, hogy a támogatási rendszer nem torzítja a versenyt a francia szolgáltatók és más tagállamok földgázszolgáltatói között, mivel az aukciókon minden szolgáltató ugyanolyan feltételekkel vehet részt, függetlenül attól, hogy Franciaországban vagy egy másik tagállamban található. Másodsor, ugyanazért a szállítási szolgáltatásért ugyanazt a földgázszállítási rendszer-használati díjat alkalmazzák a francia és más tagállamok szolgáltatóira is. Tehát nem áll fenn versenytorzulás Franciaország és más tagállamok földgázszolgáltatói között.

Továbbá, a franciaországi tárolásrendszer-üzemeltetők és az alternatív rugalmassági eszközök⁴⁷ szolgáltatói közötti verseny torzulásával kapcsolatban a francia hatóságok, illetve az érdekeltek úgy vélik, hogy az egyéb eszközök nem helyettesítik tökéletesen a földgáztárolást, mivel más határidőkkel működnek, és más helyzetekben lehet rájuk szükség.

A támogatás belső piacra gyakorolt pozitív és negatív hatásainak mérlegelése⁴⁸

A Hinkley Point C ítélet precedense alapján ahhoz, hogy a Bizottság engedélyezze a támogatást, biztosítani szükséges, hogy az intézkedés pozitív hatásai felülmúlják a negatív hatásokat.

⁴⁴ A Bizottság 2022/444 határozata, (111) és (313) preambulumbekendések alapján

⁴⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

⁴⁶ A Bizottság 2022/444 határozata, (314) és (316)-(317) preambulumbekendések alapján

⁴⁷ https://www.gie.eu/wp-content/uploads/filr/2422/Regulation%20Flexibility%20Market_%20Appendix_Final.pdf

⁴⁸ A Bizottság 2022/444 határozata, (326)-(328) preambulumbekendések alapján

Az állami támogatási program hatásainak összességében pozitívnak kell lennie: a programnak el kell kerülnie, hogy a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben hátrányosan befolyásolja.

A Bizottság kiemeli a határozatban, hogy a támogatási rendszer jelen esetben elősegíti egy gazdasági tevékenység, nevezetesen a franciaországi földgáztárolás fejlődését. Hangsúlyozza továbbá, hogy a szabályozási mechanizmus hozzájárul a földgázellátás biztonságához. Ezenkívül a támogatás megfelelősége, szükségessége és arányossága korlátozza a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatását. A Bizottság úgy véli, hogy még ha nem is zárható ki a francia földgáztároló-üzemeltetők és a más tagállamok területén található földgáztárolók közötti versenyre gyakorolt hatás, úgy tűnik, hogy a támogatás negatív hatásai kellően korlátozottak ahhoz, hogy a támogatási rendszer általános mérlege pozitív legyen a jelenlegi, 2028-ig tartó TEP végéig (a program a bizottsági határozat szerint eddig működtethető).

A fentiekben ismertetett érvek fényében a Bizottság megállapítja, hogy a támogatásnak a szóban forgó gazdasági tevékenység fejlődésére gyakorolt pozitív hatása legalább 2028-ig ellensúlyozza a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt lehetséges negatív hatásait. A versenyt és a kereskedelmet tehát addig az időpontig nem érinti a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

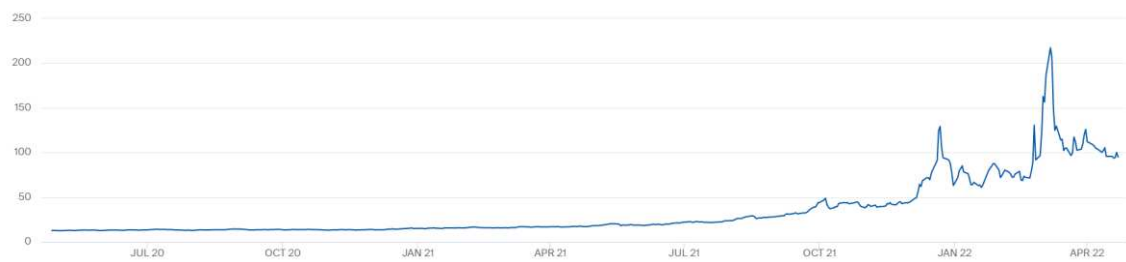
Konklúzió

Habár a francia program eljárási szempontból jogellenesen indult a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, a későbbi bizottsági vizsgálat megállapította, hogy az intézkedés EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal, ezért a Bizottság jóváhagyását adta rá, legalábbis 2028. december 31-ig, a TEP futamidejének végéig. Hangsúlyozandó, hogy ez az első olyan bizottsági határozat, ami földgáztárolásra irányuló működési támogatást hagyott jóvá, így precedensteremtő erővel bír az állami támogatások területén.

Az Európai Unióban már jóval az ukrajnai orosz invázió előtt energiaválság alakult ki, amit a háború kézenfekvő módon tovább mélyített, mélyít. Az energiaárak növekedése globális jelenség, a kereslet hirtelen megugrásának következménye, ami a Covid-19 világjárvány (nem mintha vége lenne) utáni újrainyitáshoz kapcsolható⁴⁹.

⁴⁹ Euronews (2022): Why is there an energy crisis in Europe? *Euronews*, <https://www.euronews.com/2022/02/03/europe-s-energy-crisis-why-are-natural-gas-prices-soaring-and-how-will-it-affect-europeans>

1. ábra - A földgáz árának alakulása az európai piacokon
(függőleges tengely: €/MWh; vízszintes tengely: dátum)



Forrás: ICE – Dutch TTF Gas Futures⁵⁰

A háború miatt több európai uniós tagállam is tervezi, vagy már meg is kezdte leválasztani gazdaságát az orosz fosszilis energiahordozókról, de az Európai Bizottság külön tervet is létrehozott az európai energiafüggetlenség eléréséhez, aminek első lépése az orosz gázfüggőség megszüntetése⁵¹. Az sem elképzelhetetlen, hogy a jelenlegi szankciókat⁵² az Unió a jövőben más energiahordozókra is kiterjessze. Viszont az EU erősen függ az energiainporttól, különösen a földgáz terén. Az Eurostat adatai szerint az Unió 2019-ben földgázfelhasználásának közel 90%-át a blokkon kívülről volt kénytelen importálnia. Oroszország a tömb legnagyobb földgázexportőre, 2020-ban az Európai Unión kívüli import 43,4%-át képviselte, öt Norvégia követte a sorban⁵³.

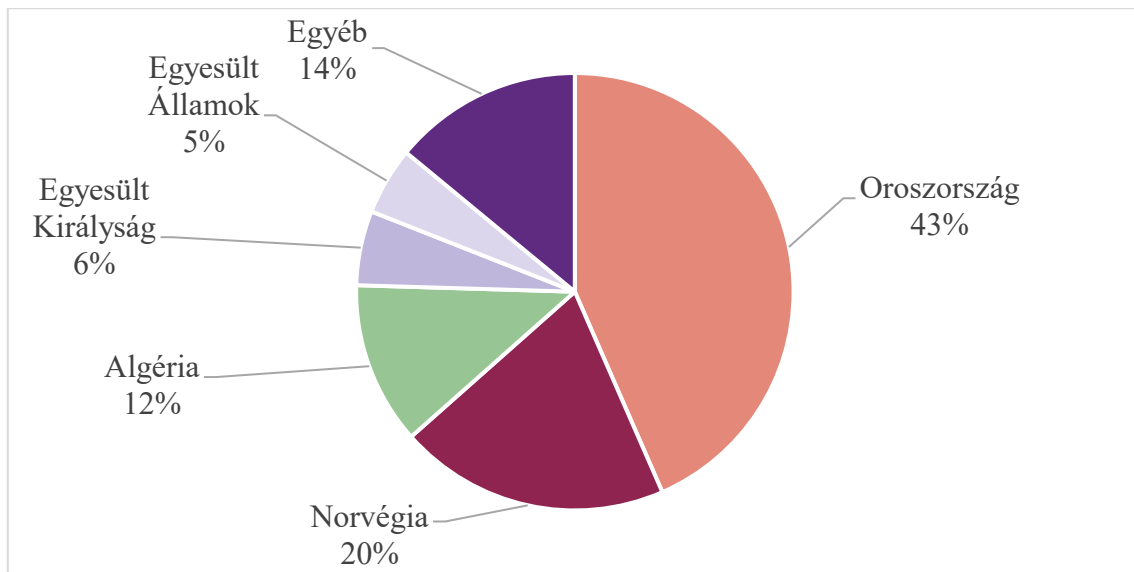
⁵⁰ <https://www.theice.com/products/27996665/Dutch-TTF-Gas-Futures/data?marketId=5396828&span=3>

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511

⁵² <https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/SANCTIONS/byvrjenzmve/>

⁵³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Extra-EU_imports_of_natural_gas_by_partner,_2019_and_2020.png#file

2. ábra - Az EU külső földgázimportjának százalékos megoszlása 2020-ban



Forrás: szerző saját szerkesztése

Az orosz földgázfüggőség megszüntetése nem lesz könnyű feladat, az Európai Unió nagy kihívás előtt áll. Az orosz földgázimport hiába „csak” 40% körüli arányt tesz ki, ennek eloszlása a tagállamok között egyáltalán nem egyenletes, például Magyarország földgázimportjának 75-80%-a Oroszországból származik⁵⁴. Nehezítő körülmény még az energiaárak folyamatos emelkedése is. Az Európai Bizottság márciusban egy jogalkotási javaslatot is előterjesztett, amely előírná a tagállamoknak, hogy földalatti gáztárolóikat 2022. november 1-jéig legalább 80% kapacitásig töltsék fel⁵⁵. Az Uniónak és tagállamainak reagálniuk kell a válságos helyzetekre, ami fokozott állami beavatkozás és megnövekedett állami támogatások lehetőségét vetíti elő. Ebben a helyzetben válhat fontos precedenssé a francia földgáztároló-üzemeltetőknek nyújtott állami támogatás.

⁵⁴ Pletser, Tamás (2022): Hogyan lehet csökkenteni Magyarország orosz energiafüggőségét? G7, <https://g7.hu/vilag/20220323/hogyan-lehet-csokkenteni-magyarorszag-orosz-energiafuggoseget/>

⁵⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1936

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE