

Állami támogatások joga

51. (2025/4)

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
-Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



EURÓPAI UNIÓS ÜGYEK
MINISZTERIUMA

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ
Macsuka Nikolett

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
dr. Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Macsuka Nikolett
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ
Hargita Eszter

SZERKESZTŐ
dr. Ambrusz Ákos

TECHNIKAI SZERKESZTŐ
Kriston Melinda

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 beszerzés hazai forrásból – az EU támogatások felhasználásához
szükséges technikai segítségnyújtás előirányzat terhére – kerül finanszírozásra.

Európai Unió Ügyek Minisztériuma
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1054 Budapest, Báthory utca 10.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ
Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK
Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

SŐRÉS Sándor	
A kkv fogalom és annak értelmezésével kapcsolatban felmerülő kérdések	3
 SZALAI Soma	
Az ösztönző hatás dilemmája: támogatás folyamatban lévő beruházáshoz	23
 HARGITA Eszter	
A távfűtési projektek támogatása – egy cseh példa	32
 SÁRKÖZI Zsanett	
Az állami támogatások odaítélésének időpontja: a lett TOODE SIA ügy tanulságai	41

A KKV FOGALOM ÉS ANNAK ÉRTELMEZÉSÉVEL KAPCSOLATBAN FELMERÜLŐ KÉRDÉSEK

SÖRÉS Sándor¹

Tárgyszavak: kkv, létszám és pénzügyi adatok, kapcsolt vállalkozás, partnervállalkozás, meghatározó befolyás, közösen eljáró természetes személyek

Bevezetés

A mikro-, kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv) méretének meghatározása és az előzőek szerinti társaságok nagyvállalkozásoktól való elhatárolása több szempontból is fontos kérdésnek bizonyul. Az állami támogatási szabályok szemszögéből kiemelt jelentősége van annak, hogy egy adott vállalkozás (vagy a támogatást nyújtó) helyesen mérje fel a támogatásban részesíteni kívánt entitás státuszát, hiszen egyes állami támogatási jogcímek csak a kkv-k számára állnak nyitva², míg más támogatási kategóriák alkalmazása esetén a kkv-kra vonatkozóan kedvezőbb szabályok érvényesülhetnek³. Az is lényeges, hogy egy vállalkozás megfelelően sorolja be magát vállalatméret szerint a számára irányadó kategóriába, a helytelenül megállapított vállalatmérete miatt ugyanis eleshet a kedvezőbb szabályok alkalmazásának lehetőségétől. Ezen felül adott esetben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) egy vizsgálata során

¹ Sörös Sándor az Európai Unió Ügyek Minisztériuma Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 17. cikke szerinti kkv-knak nyújtott beruházási támogatás, 18. cikke szerinti, a kkv-k részére tanácsadáshoz nyújtott támogatás, 19. cikke szerinti, a kkv-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatás vagy a 28. cikke szerinti, kkv-knak nyújtott innovációs támogatás.

³ Gondoljunk csak többek között a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás esetén arra a szabályra, mely alapján a nagyvállalkozások – a létesítményfelvásárlás esetének kivételével – a beruházásuk során kizárólag új tárgyi eszközöket szerezhettek be, a kkv-k viszont használt eszközök vásárlása mellett is jogosultak lehetnek a támogatásra. Ugyanezen támogatási kategória a nagyvállalkozásokra 5, míg kkv-kra 3 éves fenntartási kötelezettséget ír elő. Ezen kívül a 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikke a nagyvállalkozásokra vonatkozóan jóval szigorúbb feltételek mellett tekinti úgy, hogy az adott ad hoc támogatás teljesíti az ösztönző hatás követelményét, mint a kkv-k esetében. A kedvezőbb szabályozás nagyobb mértékű támogatás igénybevételel is járhat, több támogatási jogcím vonatkozásában találkozhatunk a kkv-kra vonatkozó 10, illetve 20 százalékpont mértékű támogatási intenzitásbeli bónusszal. Ez azt jelenti, hogy ha egy kisvállalkozás regionális beruházási támogatásban részesül egy Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyében elvégzett beruházására tekintettel, abban az esetben a beruházási helyszínre egyébként irányadó 50 százalékpont mértékű támogatási összeg akár 20 százalékponttal növekedhet.

megállapíthatja azt is, hogy a vállalkozás a támogatást jogosulatlanul vette igénybe, és erre figyelemmel intézkedhet annak kamatokkal növelten történő visszatéríttetéséről⁴.

Jelen cikkben bemutatom az uniós jogban érvényesülő kkv fogalmat és annak főbb elemeit, többek között a létszám és pénzügyi határértékeket, a szintén a kkv fogalommal kapcsolatban alkalmazandó partner- és kapcsolt vállalkozások kategóriáját. Ezeket példákon keresztül is igyekszem szemléltetni, majd a kkv fogalom gyakorlati alkalmazása során felmerülő problémákat vetem fel, és keresem azokra a választ. A cikkemben kitérek néhány, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát is bemutató, kkv státusz meghatározása szempontjából nagyobb jelentőségű ügyre. Mindezek előtt azonban a kkv-k helyzetéről és az őket érintő kihívásokról lesz szó.

Kkv-k jelentősége és a kkv-kat sújtó piaci hátrányok

Fontos megvizsgálni, hogy mire vezethető vissza a kkv-k nagyvállalkozásokkal szembeni kiemelt szerepe. Az Európai Bizottság a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet⁵ (az előzőekben és a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet) Preambulumában⁶ rögzíti azt, hogy a kkv-k döntő szerepet játszanak a munkahelyteremtésben, valamint általánosabb értelemben a társadalmi stabilitás és a gazdasági fejlődés fontos tényezőjeként működnek. Ez a kiemelkedő szerep abban gyökerezik, hogy a kkv-k teszik ki az Európai Unióban (a továbbiakban: Unió vagy Európai Unió) tevékenykedő vállalkozások mintegy 99 százalékát, és ők biztosították az Unió teljes magánszektorbeli foglalkoztatásának kétharmadát, úgy, hogy az elmúlt 5 évben az új munkahelyek mintegy 85%-át a kkv-k hozták létre⁷. Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a kkv-k alkotják az európai gazdaság gerincét, és letéteményesei lehetnek az Unió megfelelő mértékű gazdasági növekedésének, az innovációnak és a munkahelyteremtésen keresztül a társadalmi integráció biztosításának.

A kkv-k gazdasági jelentősége tehát megkérdőjelezhetetlen, azonban a vállalatméret szempontjából az ezen kategóriába tartozó vállalkozások a piac nem megfelelő működése miatt különböző hátrányokat szenvedhetnek el, és így a fejlődésük akadályokba ütközhet. Ilyen hátrálynak minősül az, hogy a kkv-k nehezen jutnak pénzügyi forráshoz (tőkéhez vagy kölcsönhöz), egyes pénzpiacok kockázatkerülő jellegéből és korlátozott biztosítéknyújtási képességükből adódóan. Ez gátolhatja a növekedésüket és az új beruházások megvalósítását. A kkv-k korlátozottan férhetnek hozzá a nemzetközi piacokhoz (más tagállam piacára is nehezebben tudnak belépni, összehasonlítva például a nagyvállalkozásokkal), mivel hiányoznak többek

⁴ Amennyiben például egy vállalkozás valamelyik kkv-knak nyitva álló támogatási jogcímen vett igénybe támogatást, annak ellenére, hogy a támogatás odaítélése időpontjában ténylegesen nagyvállalkozásnak minősült.

⁵ HL L 187. 2014.06.26. 1. o.; módosította: a 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017.6.20.), a 2020/972/EU bizottsági rendelet (HL L 215., 2020.7.7.), a 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.), valamint a 2023/1315/EU bizottsági rendelet (HL L 167. 2023.06.30.).

⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet (40) preambulumban bekezdés

⁷ <https://www.eurofound.europa.eu/en/topic/small-and-medium-sized-enterprises>, letöltés ideje: 2025. október 5.

között az ehhez szükséges erőforrásaik, hálózataik és piaci ismereteik. A kkv-k a nagyvállalkozásokhoz képest jelentősen gyengébb tárgyalási pozícióban vannak például egy potenciális beszállítóval vagy vevővel szemben, ami magasabb beszerzési költségeket és alacsonyabb mértékű profitot eredményez számukra. A kkv-k továbbá korlátozott mértékben férnek hozzá az információkhoz, különösen az új technológiákra és a potenciális piacokra vonatkozóan. Ezen kívül jelentős adminisztratív terhekkel (ez járhat időbeli és pénzbeli veszteséggel) kell szembenézniük, amikor több piacra próbálnak belépni, és a különböző piacokra vonatkozó szabályoknak kell megfelelniük.

Az előzőekre és arra figyelemmel, hogy az Európai Bizottság a kkv-kra a gazdaság fejlődésének fontos letéteményeseiként tekint, ezen vállalkozások kiemelt szerepet kapnak az uniós politikában és jogalkotásban egyaránt. Az uniós rendelkezések a kkv-k versenyhátrányait különböző módon kívánják kiküszöbölni. Ezen intézkedések közül néhányat érdemes név szerint kiemelni:

- *Egységes Piaci Program*⁸ (Single Market Programme, továbbiakban: SMP): Az SMP egy, a 2021-2027-es költségvetési időszakban 4,2 milliárd eurós keretösszeggel működő program, melynek célja, hogy támogassa az Unió egységes belső piacának irányítását, és megerősítse a piacot annak érdekében, hogy biztosított legyen az egységes belső piacon rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása, továbbá biztosítsa Európa koronavírus okozta világjárványból való kilábalását⁹. Az SMP különböző formában támogatja a vállalkozásokat. Intézkedéseivel különösen a kkv-kat kívánja célozni annak érdekében, hogy növekedjen a versenyképességük és biztosított legyen a fenntartható működésük. Ennek keretében a program különösen a piacra jutás megkönnyítésére, a vállalkozói szellem és a vállalkozói készségek elsajátításának előmozdítására, továbbá az ipar korszerűsítésének előmozdítására, valamint a globális és társadalmi kihívások kezelésére összpontosít¹⁰.
- *COSME program*¹¹ (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises, a továbbiakban: COSME) az Európai Unió 2,3 millió eurós költségvetéssel

⁸ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/single-market-programme/overview_en, letöltés ideje: 2025. október 5.

⁹ A világjárvány és annak következményei ugyanis rámutattak, hogy az egységes belső piac számos területen még nem valósult meg, míg más területeken javításra szorul és a jól működő egységes piac elengedhetetlen az uniós gazdaság ellenálló képességének garantálásához.

¹⁰ Az SMP a kkv-k támogatását az alábbi eszközökön keresztül kívánja biztosítani:

- az Enterprise Europe Network egy integrált tanácsadási csomagot biztosít a kkv-k számára a nemzetközi innovációhoz és növekedéshez,
- uniós és nemzetközi szinten elő kívánja mozdítani a kkv-k érdekeit figyelembe vevő szabályozást és szakpolitikai döntéshozatalt (kkv-követek hálózata),
- fiatal vállalkozók részére Erasmus programot hirdet,
- közös klaszterkezdemenyezéseket hirdet – ipari klasztereket érintő intézkedések új generációja – szakosodott vállalkozások és más kapcsolódó támogató szereplők csoportjaival, melyek szorosan együttműködnek,
- az SMP célkitűzésével és az uniós kkv-stratégia végrehajtásával kapcsolatos egyéb intézkedések.

¹¹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/cosme_en, letöltés ideje: 2025. október 5.

rendelkező finanszírozási programja volt a 2014-2020 közötti programozási időszakban. Célja a kkv-k esetében a pénzügyi forráshoz való hozzáférés megkönnyítése, az EU-n belüli és azon kívüli piacok tekintetében a piaci hozzáférés javítása, a vállalkozói kultúra terjesztésének ösztönzése és a kkv-k adminisztratív terheinek csökkentése. A COSME célkitűzéseit a jelenlegi költségvetési időszakban az előző pontban említett SMP viszi tovább.

- *Késedelmes fizetések elleni küzdelem:* A megrendelők késedelmes fizetése az európai gazdaság egészére negatív hatást gyakorolt. Ez különösen a kkv-kat sújtja, hiszen ezen vállalkozások egyébként is nehezebben jutnak forráshoz. Az európai vállalkozások védelme érdekében ezért az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011/7/EU irányelvet¹². A jogszabály különösen a kkv-k védelmét hivatott szolgálni azáltal, hogy kötelezően alkalmazandó fizetési határidőt állapított meg a hatóságok, közigazgatási szervek, illetve más vállalkozások számára, amelyen belül ki kellett egyenlíteniük a számla ellenértékét. Az irányelv ezzel megoldást kívánt kínálni a kkv-knál a késedelmes fizetések következtében fellépő likviditási problémákra, továbbá igyekezett kialakítani a pénzügyi stabilitást az Európai Unión belül. A tagállamok hozhatnak vagy hatályban tarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az irányelvben meghatározott határidőktől a hitelező számára kedvezőbb irányba térnek el.

A fentieken kívül megemlíthető még az *InvestEU*¹³, mely egy, a 2021-2027-es költségvetési időszakra vonatkozó átfogó beruházás-ösztönzési program. Az InvestEU elősegíti a magánberuházások megvalósítását az EU legfontosabb szakpolitikai prioritásai tekintetében. E körben a klímasemlegesség mihamarabbi elérése érdekében előmozdítja különösen az erőforrás-hatékonyságot is eredményező beruházások megvalósulását az ipar területén, továbbá elősegíti az innovációs projektek, valamint a digitális és szociális szférát érintő beruházások megvalósulását. A program ezen kívül támogatja a *REPowerEU tervet*¹⁴ is, mely a Bizottság válasza az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja által okozott globális energiapiaci zavarokra. Ezen kívül érdemes kiemelni a *Digitális és zöld átállás*¹⁵ támogatását, ugyanis az EU különös figyelmet fordít a kkv-k segítésére a digitális és zöld átállás folyamatában. A *Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz* (Recovery and Resilience Facility, RRF) részeként a kkv-k külön forrásokhoz juthatnak a fenntarthatóbb üzleti modellek kialakítása és a digitalizáció érdekében.

Az Európai Bizottság az állami támogatási szabályozási rendszeren keresztül is igyekszik segíteni a kkv-kat, többek között a már említett módokon, továbbá kifejezetten kkv-k számára

¹² https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/challenges-and-resilience/late-pay-ment_en, letöltés ideje: 2025. október 5.

¹³ https://investeu.europa.eu/index_en, letöltés ideje: 2025. október 5.

¹⁴ https://investeu.europa.eu/investeu-and-repowereu_en, letöltés ideje: 2025. október 5.

¹⁵ https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_hu, letöltés ideje: 2025. október 5.

megalkotott támogatási kategóriák vagy a támogatások igénybevételére vonatkozó feltételrendszer kkv-k javára történő lazításával, illetve magasabb mértékű támogatási intenzitás biztosításával.

A kkv jelentőségének és helyzetének felvázolása után, a következőkben az Európai Bizottság „*Felhasználói útmutató a kkv-k fogalommeghatározásához*” című 2020-as kiadványát¹⁶ (a továbbiakban: kkv útmutató) is segítségül hívva mutatom be a kkv fogalom egyes elemeit.

Kkv fogalom értelmezése

Egy vállalkozás esetleges kkv státuszának meghatározásával (illetve a kkv fogalmon belül az alkategória kiválasztásával) kapcsolatban uniós és hazai jogforrásokkal, illetve egyéb szabályozási eszközökkel is találkozhatunk. E körben említendő a *mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás* (HL L 124., 2003. 05. 20., 36–41. o.; a továbbiakban: ajánlás), a 651/2014/EU bizottsági rendeletnek az ajánlással egyező tartalmú I. számú melléklete, valamint a hazai jogforrások tekintetében a *kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény* (a továbbiakban: kkv törvény).

A fenti jogi aktusok közül – a jogforrási hierarchiából adódóan is – kiemelkedik a 651/2014/EU bizottsági rendelet¹⁷, mely az Európai Unió általános, kötelező érvényű, minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó jogforrása. Az uniós jog elsődlegességére maga a kkv törvény is utal, ugyanis az említett jogszabály 20. § (7) bekezdése kimondja, hogy a törvény az ajánlásnak való megfelelést szolgálja. Mindezek alapján jelen cikkben az uniós jogforrásokon – a 651/2014/EU bizottsági rendelet kkv-k fogalmának meghatározásáról szóló I. mellékletén és az azzal egyező tartalmú ajánláson – keresztül mutatom be a kkv-kra vonatkozó szabályrendszer érvényesülését.

Ehelyütt fontos kitérni a Németország által a Sovello AG-nak (korábban EverQ GmbH) nyújtott állami támogatásról szóló, 2010. január 27-én hozott C27/2008 számú határozatában¹⁸ foglalt alábbi elvi megállapításra is. Az EverQ-határozatban a Bizottság rögzítette, hogy az állami támogatási vizsgálatainak során az ajánlásban foglalt követelmények, kritériumok formai ellenőrzésén túl az is feladata, hogy vizsgálja, valóban terhelik-e a kedvezményezett azokat a hátrányok, amelyek a kkv-kat jellemzik például a finanszírozáshoz és információkhoz való hozzáférés terén. Ennek keretében az EverQ-határozat alapján, és az abban hivatkozott

¹⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/hu/renditions/native> letöltés ideje: 2025. október 5.

¹⁷ Az Európai Unió másodlagos – az EU intézményei által alkotott – jogforrásának tekinthető az ajánlás és a rendelet is, azonban míg az ajánlás nem bír kötelező erővel, addig a rendelet – így a 651/2014/EU bizottsági rendelet is – a tagállamokra, annak állampolgáraira és az Európai Unió intézményeire vonatkozóan kötelező szabályokat határoz meg és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32009D0697>, letöltés ideje: 2025. október 5.

joggyakorlat szerint, a Bizottság feladata annak ellenőrzése, hogy csak „valódi” (a nagyvállalkozásokhoz képest a finanszírozási és információs hiányosságra tekintettel előnytelen versenypozícióban levő) kkv-k minősüljenek jogi értelemben is kkv-nak. Erre tekintettel, amennyiben valamely támogatás kedvezményezettje jogi megoldásokkal formailag ugyan kkv-nak minősülne, de – a fenti hátrányok híján – gazdasági értelemben ténylegesen nem, a Bizottságnak módot kell adni arra, hogy ezt a minősítést felülírhasse, hiszen a Bizottság megállapítása szerint még a legszofisztikáltabb kkv-definíció is kijátszható¹⁹.

A Bizottság tehát az EverQ-határozat elvei alapján, például egy esetleges állami támogatási vizsgálat vagy más eljárása során felülírhatja a kkv-minősítéssel kapcsolatos szabályokat, még abban az esetben is, ha az adott vállalkozás egyébként az uniós jogforrások alapján formailag kkv-nak minősülne.

Ennek megfelelően a Bizottság joggyakorlata olyan elemekkel is következetesen kiegészíti az ajánlás, illetve a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete szerinti kkv fogalmat, amelyek a hivatkozott jogi aktusokban szövegszerűen nem szerepelnek, viszont a Bizottság alkalmazza azokat a vizsgálatait, egyedi eljárásait során. E körben szükséges megemlíteni a már hivatkozott kkv útmutatót is, mely a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete szerinti kkv fogalmat gyakorlati példákkal szemléltetve értelmezi, magyarázza el és egyszersmind betekintést enged a Bizottság értelmezési gyakorlatába is.

Mindezekre is figyelemmel, azt, hogy egy vállalkozás kkv-nak minősül-e, és amennyiben igen, azon belül milyen alkategóriának felel meg, elsősorban a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikke szerinti létszám és pénzügyi határértékek vizsgálatával dönthető el, figyelemmel a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. mellékletének egyéb vonatkozó előírásaira is. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikk szerinti határértékek vizsgálata során figyelembe kell venni az adott társaság kapcsolt, illetve partnervállalkozásait is (továbbá meghatározott arányban azok létszámát és pénzügyi határértékeit). A vállalatméret meghatározása körében a kapcsolt, illetve partnervállalkozások adatainak figyelembevétele is a kkv fogalom megkerülése megakadályozásának egyik eszköze, többek között ezen rendelkezések alkalmazásával érhető el, hogy csak a ténylegesen is kkv-nak minősülő vállalkozások részesülhessenek a kkv-k piaci hiányosságát kompenzáló szabályokból eredő előnyökben, és a gazdaságilag nagyobb befolyással, erővel rendelkező vállalkozások, vállalatcsoportok ne használhassák ki a kedvezőbb szabályokat.

¹⁹ Lásd például az EverQ-határozat (84) bekezdését.

Létszám és pénzügyi határértékek

A létszám és pénzügyi határértékekkel kapcsolatban irányadó szabályok könnyebb áttekinthetősége érdekében jelen pontban azzal a feltevessel élek, hogy a vizsgált társaságok önálló vállalkozásnak²⁰ minősülnek.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete szerint a kkv-k típusába a 250-nél kevesebb személyt foglalkoztató vállalkozások tartoznak, amelyek éves árbevétele nem haladja meg az 50 millió eurót, és/vagy az éves mérlegfőösszegük értéke nem haladja meg a 43 millió eurót²¹. A kkv típuson belül a kisvállalkozás a 651/2014/EU bizottsági rendelet meghatározása szerint olyan vállalkozás, amely 50-nél kevesebb személyt foglalkoztat, és amelynek éves árbevétele és/vagy éves mérlegfőösszegének értéke nem haladja meg a 10 millió eurót²². A mikrovállalkozás pedig olyan vállalkozás, amely 10-nél kevesebb személyt foglalkoztat, és amelynek éves árbevétele és/vagy éves mérlegfőösszegének értéke nem haladja meg a 2 millió eurót²³. Mindez azt jelenti, hogy a mikrovállalkozás is kkv-nak minősül.

A fentiek alapján tehát egy vállalkozásnak a foglalkoztatotti létszámfeltételt mindenképpen teljesítenie kell annak érdekében, hogy kkv-nak (illetve annak valamelyik alkategóriájának) minősüljön, míg a forgalomra és mérlegfőösszegre vonatkozó értékek tekintetében kiválaszthatja, hogy azok közül melyiknek kíván (vagy tud) megfelelni.

1. táblázat – létszám és pénzügyi határértékek

Vállalkozás kategóriája	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	↔	Mérlegfőösszeg (euró/év)
Mikrovállalkozás	< 10	≤ 2 millió	vagy	≤ 2 millió
Kisvállalkozás	< 50	≤ 10 millió	vagy	≤ 10 millió
Középvállalkozás	< 250	≤ 50 millió	vagy	≤ 43 millió

*Forrás: szerző saját szerkesztése,
a kkv útmutató 11. oldalában foglalt táblázat alapján*

Fontos kiemelni, hogy míg a létszámfeltételt minden esetben teljesíteni kell, az éves nettó árbevétel és a mérlegfőösszeg feltétel közül elég az egyiknek teljesülnie.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (1) bekezdése szerint az alkalmazotti létszám és pénzügyi határértékek vonatkozásában felhasznált adatok a legutolsó jóváhagyott

²⁰ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (1) bekezdése értelmében önálló vállalkozásnak tekinthető minden olyan vállalkozás, mely nem minősül partnervállalkozásnak vagy kapcsolt vállalkozásnak a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete értelmében.

²¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikk (1) bekezdése

²² 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikk (2) bekezdés

²³ 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikk (3) bekezdés

számveteli időszakhoz kapcsolódó, éves szinten kiszámított adatoknak kell lenniük. A bizottsági rendelet azt is meghatározza, hogy önálló vállalkozások esetén az adatokat a vállalkozás számveteli beszámolója, míg partner- vagy kapcsolt vállalkozással rendelkező vállalkozások esetén a konszolidált beszámoló adatai alapján kell figyelembe venni.

Lényeges követelményt rögzít a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése azzal, hogy kimondja, az adott vállalkozás csak akkor veszíti el a kkv státuszát, ha a határértékeket két egymást követő számveteli időszakban is átlépi²⁴. Ez a rendelkezés stabilitást és biztonságot nyújt azoknak a vállalkozásoknak, amelyek megközelítik a felső határértékeket és ideiglenesen túl is lépik azokat, egy kivételes évben vagy változékony piacokon. Amennyiben egy kkv-nak minősülő vállalkozás a referenciaévben túllépi a létszámbeli és/vagy valamelyik pénzügyi felső határértéket, az nem lesz hatással a vállalkozás méret szerinti besorolására, megtartja azt a kkv-státuszt, amellyel az előző pénzügyi évet kezdte. Viszont, amennyiben két egymást követő beszámolási időszakban haladja meg ezeket a felső határértékeket, úgy elveszíti a korábbi státuszát. Ez természetesen igaz a határértékektől való lefelé történő eltérés esetén is. Tehát amennyiben a vállalkozás előzőleg nagyvállalkozás volt, azonban később két egymást követő beszámolási időszakban a felső határértékek alá került, akkor elnyeri a kkv-státuszt (annak minden kedvezményével)²⁵. Összegezve, az adott vállalkozás státusza főszabály szerint csak akkor változik meg, ha két egymást követő számveteli beszámolási időszakban ugyanolyan, de a korábbtól eltérő méretkategóriába esik.

A következő egyszerű példa szemlélteti a fentieket. A mikrovállalkozásként működő „A” társaság létszám és pénzügyi adatait a táblázatban foglaltak szerint alakultak a 2021-2023 közötti időszakban.

2. táblázat – „A” társaság vállalkozási adatai

Év	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	Mérlegfőösszeg (euró/év)
2021	5	1,8 millió	1,5 millió
2022	10	3 millió	2,5 millió
2023	9	2,2 millió	1,5 millió

Forrás: szerző saját szerkesztése

²⁴ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése szerint „amennyiben a számlák zárásának napján a vállalkozás megállapítja, hogy éves szinten meghaladta a 2. cikkben megállapított alkalmazotti létszámot vagy pénzügyi határértéket, illetve e létszám vagy határérték alá esik, nem veszíti el a mikro-, kis- vagy középvállalkozási jogállását, illetve nem szerez ilyet, kivéve, ha a vállalkozás ezeket a határértékeket két egymást követő számveteli időszakban átlépi”.

²⁵ Kkv útmutató 14. oldal

A rendelkezésre álló információk alapján tehát tudjuk, hogy az „A” társaság kkv-nak, azon belül mikrovállalkozásnak minősült, ezt a 2021-re vonatkozó adatok is alátámasztják. A vizsgált időszakban az „A” vállalkozás foglalkoztatotti létszáma 2022 kivételével 10 fő alatt volt, azonban ebben az évben meghaladta a mikrovállalkozásokra vonatkozó létszámkritériumot. A táblázat adatai alapján látható, hogy az „A” társaság 2022-ben növelte a forgalmát és ezzel arányosan növekedett a mérlegfőösszege, így tehát meghaladta a mikrovállalkozásokra vonatkozó pénzügyi határértékeket is, azonban a 2023. évi számviteli időszak zárását követően mégsem veszíti el a mikrovállalkozás státuszát²⁶, mivel 2023-ban a mikrovállalkozásokra vonatkozó pénzügyi határértékek egyikét (jelen esetben az éves mérlegfőösszegre vonatkozót) és a létszámkritériumot is újra teljesítette. Így tehát az „A” társaság 2022-ben a pénzügyi adatai alapján hiába minősülhetett volna kisvállalkozásnak, a foglalkoztatotti létszám, a forgalom és mérlegfőösszeg növekedés – a következő évi számviteli beszámoló adatai alapján – csak átmenetinek bizonyult, ezért az „A” társaság 2022-ben és 2023-ban továbbra is mikrovállalkozásnak tekinthető.

Egy újabb példa szerinti „B” társaság 2021-ben nagyvállalkozás volt, melynek létszám és pénzügyi adatait az alábbi táblázat szemlélteti.

3. táblázat – „B” társaság vállalkozási adatai

Év	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	Mérlegfőösszeg (euró/év)
2021	255	60 millió	50 millió
2022	246	60 millió	40 millió
2023	249	55 millió	38 millió

Forrás: szerző saját szerkesztése

Tudjuk tehát, hogy a „B” társaság 2021-ben nagyvállalati státuszú volt. A fenti táblázatban foglaltak szerint a következő években a vállalkozás létszámadatai megfelelnek a kkv-kal szemben támasztott elvárásoknak, mivel ezen adatok egyértelműen a 250 fős határ alatt maradtak. A pénzügyi határértékek tekintetében azonban már árnyaltabb képet kapunk. Ugyan a társaság éves forgalmi adatai 2022-ben és 2023-ban is meghaladták a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 2. cikk (1) bekezdésében rögzített mértéket, azonban a mérlegfőösszege mindkét évben a 43 millió eurós felső határ alatt maradt. Erre figyelemmel összességében megállapítható, hogy a „B” társaság 2022 és 2023 évek tekintetében sem haladta meg a kkv-kra meghatározott létszám és pénzügyi határértéket. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a „B” vállalkozás státusza tehát 2022-ben – 2021-hez hasonlóan – még nagyvállalkozás maradt, azonban a következő év lezárt számviteli

²⁶ A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján

beszámolójából rendelkezésre álló adatainak köszönhetően 2023. után kkv-nak, azon belül pedig közép vállalkozásnak minősült²⁷.

A következő példa szerinti „T” Kft. gazdálkodási adatai a 4. táblázatban foglaltak szerint alakul. A kérdés az, hogy az „T” Kft. közép- vagy kisvállalkozásnak minősül, figyelemmel arra, hogy a foglalkoztatotti létszáma két egymást követő éven keresztül meghaladta az 50 főt, azonban az árbevétele és a mérlegfőösszege nem lépte át a kisvállalkozásokra előírt összeghatárt.

4. táblázat – „T” Kft. vállalkozási adatai

Év	Létszám (fő/év)	Éves nettó árbevétel (euró/év)	Mérlegfőösszeg (euró/év)
2020	46	2 950 000	3 900 000
2021	81	3 200 000	4 770 000
2022	92	3 061 000	4 750 000

Forrás: szerző saját szerkesztése

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a vállalkozásnak két feltételt kell egyidejűleg teljesítenie annak érdekében, hogy kisvállalkozásnak minősülhessen. Egyrészt két, egymást követő számviteli beszámolóval lezárt időszak alatt legfeljebb 49 foglalkoztatottja lehet, másrészt ugyanezen időszakokban éves árbevételének és/vagy mérlegfőösszegének 10 millió euró alatt kell maradnia. Amennyiben a vállalkozás ezen korlátok egyikét két egymást követő számviteli beszámolóval lezárt időszak során átlépi, abban az esetben nem minősülhet kisvállalkozásnak, vagy a korábban megszerzett kisvállalkozási státuszát elveszíti. Tekintettel arra, hogy „T” Kft. két egymást követő évben is átlépte a vonatkozó létszámhatárt (2021-ben 81 főt, míg 2022-ben 92 főt alkalmazott), ezért a társaság a 2022-es évet követően a kkv kategórián belül közép vállalkozásnak minősül.

A létszám és pénzügyi határértékeknek való megfelelést az előzőek alapján a jóváhagyott számviteli beszámolók mentén lehet vizsgálni, a beszámolókkal lezárt üzleti évek adatainak megfelelően. Az üzleti év az az időtartam, amelyről a számviteli beszámolót el kell készíteni. Az üzleti év fordulónapja egyrészt függhet az adott állam jogszabályaitól, másrészt a vállalkozás belső döntésétől. Az egyes országok jogrendszere ugyanis nem minden esetben követeli meg, hogy az éves beszámolóra vonatkozó üzleti év egybe essen a naptári évvel. A magyar számviteli törvény a naptári évtől való eltérést megengedi, azonban ennek az eltérésnek a lehetséges eseteit ex lege meghatározza²⁸.

²⁷ Ugyanezen pénzügyi adatok mellett, amennyiben a „B” vállalkozás 250 főt vagy ennél több alkalmazottat foglalkoztatott volna 2022-ben és 2023-ban is, abban az esetben továbbra is nagyvállalatnak minősült volna. Hiába teljesítette volna a cég a mérlegfőösszeg tekintetében a kkv-kra előírt határértéket, a létszámra vonatkozó küszöbérték teljesítése nélkül nem léphet át a kkv státuszba.

²⁸ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 11. § (2)-(3) bekezdés

A fentiek mellett fontos azonban annak definiálása, hogy a kkv fogalom szempontjából ki minősül munkavállalónak, kit lehet figyelembe venni a létszámra vonatkozó határérték esetében. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 5. cikke alapján az alkalmazotti létszám meg egyezik azon személyek számával, akik teljes munkaidőben dolgoztak az érintett vállalkozásban vagy annak megbízásából a referenciaév egészében. A létszámmal kapcsolatos szabályozás célja az, hogy az adott társaságnál rendszeresen munkát végző és ezzel a cég értékét tevékenyen növelő személyeket foglalja magába. Ennek megfelelően a létszámadatok meghatározása körében figyelembe kell venni a munkavállalókat, a gazdasági társaság személyesen közreműködő tagját, vezető tisztségviselőjét, azonban figyelmen kívül kell hagyni a szakmai gyakorlaton (vagy akár a szakképzési szerződés alapján) foglalkoztatottakat, a szülési szabadságon lévőket, de többek között a társaság felügyelőbizottságának a tagjait is (akik ritkán üléseznek, és nem vesznek részt a vállalkozás napi szintű működtetésében).

A munkavállalók létszámát teljes munkaerő-egyenértéken számítva kell meghatározni. Ez azt jelenti, hogy ha egy alkalmazott csak fél évig és félállásban dolgozott a vállalkozásnál az adott pénzügyi évben, akkor egynegyeddel növeli a kkv-státusz vizsgálatakor figyelembe veendő alkalmazottak létszámát.

Fontos kitérni arra is, hogy a fent bemutatott „kétéves” szabály minden esetben alkalmazandó-e, vagy esetleg találhatunk kivételeket is a főszabály alól. Mi történik például akkor, ha a vállalkozás a küszöbértékeket nem a rendes ügymenete, vállalkozási tevékenysége, és ez alapján elért eredményeire tekintettel lépi át, hanem valami olyan esemény bekövetkezése révén, mely a létszám és pénzügyi adatok vonatkozásában azonnali módosulást eredményez. Ez a helyzet tulajdonosváltás, összeolvadás vagy felvásárlás esetén.

Amennyiben egy adott vállalkozás a kkv-kra vonatkozó küszöbértékeket az előzőek szerinti gazdasági eseményekre figyelemmel lépi túl, abban az esetben a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése szerinti szabályok nem alkalmazandók, mivel a tulajdonosváltás, összeolvadás, felvásárlás nem tekinthető ideiglenes változásnak és instabil állapotnak. Az eltérő szabályozás alkalmazásának indokoltsága alátámasztható, hiszen a tulajdonosváltással érintett, és ezért a kkv küszöbértékeket túllépő vállalkozások jellemzően nincsenek összehasonlítható helyzetben azon vállalkozásokkal, amelyek csak átmenetileg haladják meg a küszöbértékeket (például azzal, hogy néhány hónapon keresztül 248-ról 250-re nő a foglalkoztatottjaik száma).

A tulajdonosváltással érintett vállalkozások esetében tehát – a főszabálytól eltérően – nem kell figyelembe venni a két elszámolási időszakot, a tulajdonosi szerkezet megváltozásával az ügylet időpontjában azonnali hatállyal megváltozik az érintett vállalkozás kkv státusza a határértékek meghaladása esetén. Ez tehát nem jelenti azt, hogy a tulajdonosváltás eredményeképpen automatikusan megváltozik a vállalkozás mérete, azt ugyanis minden esetben vizsgálat alá kell vonni.

Ha nem egy egyértelműen nagyvállalkozásnak minősülő cég vásárolja fel a kkv státuszban lévő társaságot, hanem például egy másik kkv, akkor a felvásárlás időpontjában elemezni szükséges a két cég – a partner-, illetve kapcsolt vállalkozásaikra is figyelemmel – gazdálkodási adatait,

annak megállapítása érdekében, hogy a társaságok együttesen kkv-nak vagy már nagyvállalkozásnak minősülnek-e. Az uniós jogforrások nem adnak egyértelmű iránymutatást arra vonatkozóan, hogy ez esetben milyen időszaki létszám és pénzügyi adatokat kell vizsgálni. Álláspontom szerint – más jóváhagyott gazdálkodási adat hiányában – a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakból kell kiindulni ez esetben is, tehát a vonatkozó adatokat az adott vállalkozások beszámolója, partnervállalkozással vagy kapcsolt vállalkozással rendelkező vállalkozások esetén pedig az esetlegesen rendelkezésre álló konszolidált beszámoló alapján kell meghatározni.

Ez az esetkör igaz a korábbi példákban szereplő „A” és „B” társaságokra is. Tehát a 2021-ben még mikrovállalkozásnak minősülő „A” társaság pusztán a létszám és pénzügyi adataira, valamint a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel 2022-ben és 2023-ban is mikrovállalkozásnak minősült. Amennyiben ugyanakkor a 2022. évi forgalom és mérlegfőösszeg növekedés egy tulajdonosváltás következtében alakult volna ki, abban az esetben a vállalkozás egy azévi tulajdonosváltás időpontjában azonnal kisvállalkozásnak minősülne, 2023-ban pedig hiába estek vissza a társaság pénzügyi adatai, ez a visszaesés a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel még átmeneti jellegűnek tekinthető, így a vállalkozás 2023-ban is kisvállalkozásnak minősülne, és a következő évi adatai döntenének arról, hogy az újra a mikrovállalkozások közé tartozik majd, vagy továbbra is kisvállalkozás marad.

Abban az esetben, ha egy vállalkozás egy (akár külföldi) céggel közösen vegyesvállalatot alapít, az új entitás létrehozása szintén olyan változásnak tekinthető, mely nem minősül átmeneti jellegűnek és instabilnak, ezért azt azonnal figyelembe kell venni. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy új társaság alapítása az alapító vállalkozás tekintetében a kkv-kal kapcsolatban megállapított küszöbértékek túllépéséhez vezet, abban az esetben nem lehet alkalmazni a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 4. cikk (2) bekezdése szerinti szabályokat, és a vállalkozás azonnal elveszítheti a kkv státuszát.

Visszatérve a tulajdonosváltás esetköréhez, adott a „H” Kft., melynek a foglalkoztatotti létszáma évek óta 10 fő alatt van, azonban a partner- és kapcsolt vállalkozásai miatt mégis középvállalkozásnak minősül (az ebben az esetben alkalmazandó szabályokra és számításra a cikk további részében fogok kitérni). Mi történik, ha ezt a céget megvásárolja egy magyar magánszemély, akinek semmilyen más vállalkozásban nincs tulajdoni hányada? Vajon a tulajdonosváltást követően azonnal mikrovállalkozásnak minősül vagy esetlegesen két évnek el kell telnie az új konstrukcióban annak érdekében, hogy megszerezze a mikrovállalkozási státuszt?

A kérdés azért elgondolkodtató, mert a Bizottság által kiadott kkv útmutatóból az az esetkör egyértelműen kiolvasható, hogy az előzőleg kkv-nak minősülő vállalkozás felvásárlás vagy összeolvadás következtében azonnal elveszítheti a kkv státuszát, azonban a fordított esetet (egy társaság eladását) nem rögzíti a kkv útmutató sem, így nem teljesen egyértelmű a megítélése. Álláspontom szerint erre az esetkörre is a fenti szabályok alkalmazandók, tehát a kkv státusz

változásához szükséges két elszámolási időszakot nem kell figyelembe venni a „H” Kft. esetében sem, és tekintettel arra, hogy az új tulajdonos magánszemély nem rendelkezik érdekeltséggel más gazdasági társaságban, továbbá a „H” Kft. foglalkoztatotti létszáma évek óta 10 fő alatt van, a „H” Kft. a tulajdonosváltással azonnal mikrovállalkozásnak minősülhet, amennyiben ezt a vállalkozás pénzügyi adatai is alátámasztják²⁹.

Amikor egy vállalkozás a tulajdonosváltás miatt válik kkv-vá, ezt a változást tehát azonnal figyelembe kell venni, és amennyiben a tekintetében egy támogatási folyamat zajlik, és még nem történt meg a támogatás odaítélése, az új körülményt a támogatást nyújtónak is értékelnie kell. Mindezek mellett azonban fontos követelmény, hogy a támogatást nyújtó meggyőződjön a tulajdonosváltás valódiságáról, és arról, hogy a létrejövő új struktúra valóban rendelkezik-e megfelelő stabilitással, annak kizárása érdekében, hogy csak a kkv-kra vonatkozó kedvezőbb támogatási szabályok alkalmazása érdekében került sor a tulajdonosváltásra, vagy valamilyen támogatási jogosultságot korlátozó rendelkezés megkerülése miatt került sor. Lehetőség szerint ki kell tehát zárni az olyan eseteket, amikor a nagyvállalkozás csak a támogatás igénybevétele érdekében dönt a szétválásról, és a támogatás odaítélését követően, egy rövidebb időszak eltelte után újra egyesül.

A fentiek alapján látható, hogy a tulajdonosváltás jelentős mértékben befolyásolja a kkv státuszt. Érdemes tisztázni, mi történik akkor, ha a közép vállalkozásnak minősülő magyar céget 2025-ben egy multinacionális nagyvállalat felvásárolja, azt követően, hogy a magyar vállalkozás még a 2024. év folyamán állami támogatást vett igénybe, melynek során a kkv-kat megillető magasabb támogatási intenzitással kapta meg a támogatást. Kérdésként merül fel, hogy ez esetben a vállalkozásnak a támogatást vagy annak a kkv-kra figyelemmel nyújtott többlettámogatásra eső részét vissza kell-e fizetnie a felvásárlást követően.

Először azt szükséges leszögezni, hogy a magyar vállalkozás – a multinacionális nagyvállalat által történt felvásárlás révén – elveszítette kkv státuszát, és a felvásárlás hatályával egyidejűleg nagyvállalattá vált.

Másodsorban tisztázni kell, hogy az állami támogatások nyújtása vonatkozásában milyen időpontban szükséges vizsgálni egy adott vállalkozás kkv státuszát. A társaságnak a támogatásnyújtást megelőzően (például a támogatási kérelem benyújtásakor) kell kkv-nak minősülnie a különböző kedvezmények érvényesítése érdekében, vagy a támogatásnyújtás időpontjában, esetlegesen ezt követően is (például a fenntartási időszakban). Főszabály szerint a támogatást nyújtónak a támogatás odaítélésekor kell ellenőriznie a kedvezményezett kkv státuszát, és a kedvezményezettnek ebben az időpontban kell kkv-nak minősülnie. Az odaítélés az egyedi támogatási szerződések megkötése esetén jellemzően a szerződéskötés időpontját, támogatói okirat kibocsátása esetén a támogatói okiratnak a támogató általi aláírását jelenti³⁰. Ez

²⁹ Ezen kívül érdemes megvizsgálni azt is, hogy a „H” Kft. új tulajdonosának közeli hozzátartozói esetlegesen nem rendelkeznek-e más társaságokban érdekeltséggel, melyek a tevékenységüket vagy annak egy részét a „H” Kft.-vel ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon végzik. Erről a későbbiekben lesz szó.

³⁰ Azaz a kedvezményezett a támogatás odaítélésével szerzi meg a támogatás fölötti azon rendelkezési jogát, mely a nemzeti jog alapján kikényszeríthetőnek minősül.

azt jelenti, hogy a támogatási szerződés hatálybalépését követően – az uniós állami támogatási szabályok alapján – már nem kell vizsgálni a kkv státuszban bekövetkező esetleges változásokat, tehát, amennyiben a támogatás odaítélésekor az adott társaság kkv-nak minősült, majd később nagyvállalkozássá növekedett, abban az esetben ez utóbbi státuszában is jogosult marad a még kkv-ként kapott támogatásra vagy kedvezményekre (például támogatási intenzitásbeli többletre). Azaz – az uniós állami támogatási szabályok alapján – nincs a státuszváltozásból eredő visszatérítési kötelezettsége az utóbb nagyvállalkozássá vált kedvezményezettnek. Természetesen ugyanezen elvek alkalmazandók a kkv státuszon belüli változások esetén is.

Fontos megjegyezni, hogy annak ellenére, hogy az uniós rendelkezéseknek nem céljuk, hogy szankcionálják a kkv-kat arra tekintettel, hogy nagyvállalkozássá váltak (ez akár természetes növekedés révén, akár felvásárlás útján történt is meg), azonban a támogatást nyújtó az uniós állami támogatási szabályoknál szigorúbb feltételeket is megállapíthat az általa kiírt támogatási programban, és az adott konstrukció többletfeltételként írhatja elő, hogy a kedvezményezettnek bizonyos időtartamig a támogatás odaítélését követően is kkv-nak kell minősülnie.

A kkv státusz megállapítása során nem csupán az adott vállalkozás létszám és pénzügyi adatait kell figyelembe venni, hanem az állami támogatási értelemben vett vállalkozás (tehát a közösen irányított gazdálkodó szervezetek egésze, a vállalatcsoport), és az azzal partnervállalkozási viszonyban álló társaságok gazdálkodási adatait is. Ezen kapcsolatok vizsgálata azért szükséges, mert így állapítható meg az, hogy a vizsgált vállalkozás önmagában szembesül-e azokkal a nehézségekkel (például a finanszírozáshoz való hozzáférés tekintetében), melyekkel a kkv-k tipikusan küzdenek. Ehhez fontos ismerni a kapcsolt és partnervállalkozások fogalmát.

Kapcsolt és partnervállalkozások

Az előző pontban szereplő példákban, az egyszerűség kedvéért, önálló vállalkozások tekintetében vizsgáltam a létszám és pénzügyi adatok változását, és azt, hogy egy vállalkozás kkv-nak minősül-e, és amennyiben igen, abban az esetben a mikro-, kis- vagy a középvállalkozás kategóriájába sorolható-e be. Fontos ugyanakkor kitérni a partner- és kapcsolt vállalkozások fogalmára. A Bizottság ezen definíciókkal és a hozzájuk kapcsolódó szabályozással igyekezett megakadályozni a kkv fogalom kijátszását, megkerülését. A szabályrendszer lényege, hogy az egymással szoros kapcsolatban lévő vállalkozásokat a kkv fogalom szempontjából egy entitásként szükséges kezelni, és ennek következtében – a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (2) és (3) bekezdése szerinti rendelkezések alapján – a létszám és pénzügyi adataikat együttesen kell figyelembe venni.

*Partnervállalkozásnak*³¹ azok a vállalkozások tekintendők, amelyek egyrészt nem minősülnek a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete értelmében kapcsolt vállalkozásnak (lásd alább), másrészt amelyek között olyan kapcsolat áll fenn, mely alapján az egyik vállalkozás (főlérendelt vállalkozás) egyedül vagy egy vagy több kapcsolt vállalkozással közösen valamely

³¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (2) bekezdés

másik vállalkozás (alárendelt vállalkozás) tőkéjének vagy a szavazati jogának legalább 25 százalékkal rendelkezik. Lényeges tehát, hogy egy társaság akkor tekinthető egy másik cég partnervállalkozásának, ha legalább 25 százalékos részesedéssel (ezt akár a kapcsolt vállalkozásaival együttesen is elérheti) rendelkezik abban, azonban a részesedés mértéke nem haladja meg az 50 százalékot. A partnervállalkozások fogalmába tehát azokat a társaságokat kell beleértetni, amelyekbe a vizsgált vállalkozás befektetett, ugyanakkor ezen társaságok vonatkozásában nem rendelkezik közvetlen vagy közvetett irányítási, ellenőrzési jogosultsággal.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (2) bekezdés második albekezdése ugyanakkor árnyalja a fenti szabályt, hiszen a hivatkozott rendelkezés alapján a beruházók egy csoportja abban az esetben is önálló vállalkozásnak (és nem partnervállalkozásnak) minősülnek, ha egy vállalkozásban 25 és 50 százalék közötti mértékű részesedéssel rendelkeznek. A partnervállalkozások fogalmának hatálya alól kivett entitások körét a 651/2014/EU bizottsági rendelet taxatív felsorolással határozza meg, az alábbi kör tehát pontosan meghatározott, nem bővíthet új tagokkal:

- a) kockázati tőke társaságok³²;
- b) egyetemek vagy nonprofit kutatóközpontok;
- c) intézményi befektetők, ideértve a regionális fejlesztési alapokat;
- d) 10 millió eurónál kisebb éves költségvetéssel rendelkező és kevesebb mint 5000 lakost képviselő önkormányzatok.

Amennyiben az a fenti érintetti kör részesedése egy vállalkozásban meghaladja az 50 százalékot, abban az esetben feltételezhető, hogy az adott entitás a másik vállalkozásban meghatározó befolyással rendelkezik, és ez esetben a vállalkozást a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján kapcsolt vállalkozásnak kell tekinteni.

Ahogy arról fentebb volt már szó, a partnervállalkozásokkal kapcsolatos fogalom lényege, hogy az egymással szoros kapcsolatban lévő vállalkozásokat a kkv fogalom szempontjából egy egységként kezelje. Ez azt jelenti, hogy egy vállalkozás kkv státuszának meghatározása során a partnervállalkozásai létszám- és pénzügyi adatait is figyelembe kell venni, mégpedig a vállalkozásban birtokolt tulajdonrészek vagy szavazati jogok arányában³³. Ha a tulajdonrészek és a szavazati jogok nem egyenlő arányt képviselnek, abban az esetben a nagyobb aránnyal kell elvégezni a számítást. Amennyiben pedig mindkét társaság tulajdonrészrel rendelkezik a másikban, a nagyobb tulajdonrész dönti el azt, hogy milyen arányban minősülnek a vállalkozások egymás partnervállalkozásainak.

³² A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (2) bekezdése szerint ide azok a nyilvános befektetési vállalkozások, kockázati tőke-társaságok, rendszeres kockázati tőke-befektetési tevékenységet végző egyének vagy egyének csoportja tartozik, akik tőzsdén nem jegyzett társaságokba fektetnek be saját tőkét (üzleti angyalok), feltéve, hogy az ezen üzleti angyalok által ugyanabban a vállalkozásban eszközölt összes befektetés nem haladja meg az 1 250 000 EUR-t.

³³ 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (2) bekezdés

Például, ha adott „A” vállalkozás, mely 35 százalékos tulajdonrésszel rendelkezik „B” társaságban, és „B” vállalkozás az „A” vállalkozás tőkéjének 40 százalékaival rendelkezik, akkor keresztrészesedésről beszélhetünk. Ebben az esetben az „A” vállalkozás kkv státuszának meghatározása során a „B” társaság létszám és pénzügyi adatainak 40 százalékát kell figyelembe venni, hiába rendelkezik az „A” vállalkozás csak 35 százalékos tulajdonrésszel „B” társaságban.

Lényeges azt is vizsgálni, hogy a partnervállalkozás további kapcsolt, illetve partnervállalkozásait figyelembe kell-e venni. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 6. cikk (2)-(3) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a partnervállalkozás kapcsolt vállalkozását 100 százalékos arányban kell figyelembe venni. A partnervállalkozás partnervállalkozását ugyanakkor már nem kell bevonni az értékelésbe a kkv státusz meghatározása során. A közvetett partnervállalkozásokról (tehát a vizsgált vállalkozás kapcsolt vállalkozásának partneréről), és az esetleges további láncolatok vizsgálatáról a következő számban megjelenő folytatásban, az esetmegoldással kapcsolatban lesz szó.

Kapcsolt vállalkozásokról akkor beszélhetünk, ha a vállalkozások között meglévő kapcsolódás a pusztán pénzügyi partnerségen túlmutat. A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdése alapján azon vállalkozások tekinthetők kapcsolt vállalkozásnak, amelyek között az alábbi kapcsolatok valamelyike fennáll:

- a vállalkozás rendelkezik a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségével egy másik vállalkozásban,
- a vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányítási vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét,
- a vállalkozás valamely másik vállalkozás felett meghatározó befolyást gyakorolhat az e vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az alapító okiratában vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően,
- a vállalkozás, amely valamely másik vállalkozás részvényese vagy tagja, e vállalkozás többi részvényesével vagy tagjával kötött megállapodás alapján egyedül birtokolja a másik vállalkozásban a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségét.

Kiemelkedően fontos szabály, hogy a kapcsolt vállalkozási viszony természetes személyen vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül is létrejöhet. Ennek egyik feltétele, hogy a vállalkozás a természetes személyen keresztül kapcsolódó vállalkozás tekintetében a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdése szerinti kapcsolatok valamelyikével rendelkezzen, továbbá a vállalkozás tevékenységét, vagy annak egy részét, ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon végezze, mint a kapcsolódó vállalkozása³⁴.

A Bizottság értelmezési gyakorlata elegendőnek tekinti a természetes személyek között létrejövő családi kapcsolatot annak megállapításához, hogy a természetes személyek közösen

³⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdés negyedik albekezdése

lépnek fel. Ennek megfelelően valamely vállalkozás kkv státuszának vizsgálatakor figyelemmel kell lenni a közvetlen hozzátartozók tulajdonrészére is, hogy ők közösen eljáró természetes személyek csoportjának minősülnek-e, mert amennyiben igen, akkor egyetlen tulajdonosként kezelendők. Az, hogy a természetes személyek csoportja közösen eljárónak minősül-e, eseti jelleggel vizsgálendő a természetes személyek közötti kapcsolatok, együttműködés foka alapján³⁵.

A kkv útmutató értelmezése szerint azokat a természetes személyeket, akik együttműködnek annak érdekében, hogy az érintett vállalkozások üzleti döntései felett befolyást gyakoroljanak – ami kizárja, hogy ezek a vállalkozások gazdasági szempontból egymástól függetlennek minősüljenek –, közösen fellépő személyeknek kell tekinteni függetlenül attól, hogy a szóban forgó személyek között van-e szerződéses kapcsolat³⁶. A HaTeFo ügy elsőfokú eljárásában a HaTeFo által előterjesztett keresetet a nemzeti bíróság³⁷ azon indokkal utasította el, hogy az ajánlásban meghatározott, a vállalkozás függetlenségét jellemző kritériumok tisztán formális alkalmazása nem eredményezheti azok manipulálását vagy megkerülését, és hogy ezen függetlenség értékeléséhez úgyszintén figyelembe kell venni az érintett vállalkozások között fennálló egyéb üzleti kapcsolatokat, különösen ami az ügyvezetést, a beszállítói és az ügyfélkapcsolatokat, valamint a logisztika közös használatát illeti.

A HaTeFo ügyben a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott: „A kkv ajánlás melléklete 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdését úgy kell értelmezni, hogy a vállalkozásokat az e cikk értelmében vett kapcsolt vállalkozásoknak lehet tekinteni akkor, ha a közöttük létrejött gazdasági és jogi kapcsolatok elemzéséből az következik, hogy a természetes személyek összehangoltan eljáró csoportján keresztül gazdasági egységnek minősülnek, jóllehet formálisan nem áll fenn köztük az e melléklet 3. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében meghatározott kapcsolat.

E melléklet 3. cikke (3) bekezdésének negyedik albekezdése értelmében azokat kell összehangoltan eljáró természetes személyeknek tekinteni, akik együttműködnek annak érdekében, hogy befolyásolják az érintett vállalkozások kereskedelmi döntéseit, ami kizárta teszi, hogy ezeket a vállalkozásokat egymástól gazdaságilag függetlennek lehessen tekinteni. E feltétel megvalósulása az ügy körülményeitől függ, és nem feltétlenül rendelhető alá az e személyek közötti szerződéses kapcsolatok fennállásának, vagy akár a mikro, kis- és középvállalkozások ezen ajánlás szerinti meghatározásának megkerülésére irányuló szándékuk megállapításának.”

Az ajánlás melléklete és a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikke (3) bekezdésének negyedik és ötödik albekezdései értelmében, azok a vállalkozások, amelyek egy természetes személy – vagy közösen fellépő természetes személyek egy csoportja – révén ilyen

³⁵ Lásd a kkv útmutató 35. oldalán a hivatkozást a C-8. sz. Nordbrandenburger Umesterungs Werke NUW ügyre, HL L 353., 2006.12.13., 60. o.

³⁶ Lásd a kkv útmutató 36. oldalán a hivatkozást a C-110/13. sz. HaTeFo GmbH kontra Finanzamt Haldensleben ügyre, HL C 112., 2014.4.14., 15. o. (a továbbiakban: HaTeFo ügy)

³⁷ Az elsőfokú ügyben eljáró bíróság a Finanzgericht volt, mely szakosított bíróságként jellemzően adóügyi jogvitákban jár el.

jellegű kapcsolatban állnak, ugyancsak kapcsolódó vállalkozásnak tekintendők, amennyiben tevékenységüket vagy tevékenységük egy részét az érintett piacon vagy egymáshoz közeli piacokon folytatják. Közeli piacnak az olyan terméknek vagy szolgáltatásnak a piaca tekinthető, amely az érintett piachoz képest közvetlenül ellátó vagy továbbfelhasználó helyzetben van.

A kkv útmutató értelmezése szerint szomszédos piacok vagy szoros kapcsolatban álló közeli piacok az olyan piacok, amelyeken a termékek vagy szolgáltatások egymást kiegészítik, vagy olyan termékskálába tartoznak, amelyet általában ugyanaz a vevőkör, ugyanarra a végső felhasználási célra vásárol rendszeresen. Az értékláncban kialakult vertikális kapcsolatokat is figyelembe kell venni. Az érintett piac mindazokat a termékeket és/vagy szolgáltatásokat magában foglalja, amelyeket a fogyasztó a jellemzőik, áruk és rendeltetésük alapján egymással felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tart.

A természetes személyekkel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az uniós állami támogatási szabályok alapján maguk is vállalkozásnak minősülhetnek. Egy egyéni vállalkozó vagy östermelő esetén ez egyértelmű helyzetet teremt, hiszen ezen természetes személyek uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységet végeznek és amennyiben egy vállalkozással egy, a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdése szerinti kapcsolatuk áll fenn, abban az esetben rájuk a vállalkozások közötti kapcsolatokra, a kapcsolt vállalkozási viszonyra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Az uniós ítélkezési gyakorlat is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a jogalanyok milyen feltételek megléte esetén tekinthetők úgy, mint akik maguk is gazdasági tevékenységet végeznek, és ennek következtében vállalkozásnak minősülnek. A C-222/04. számú, Cassa di Risparmio di Firenze ügyben³⁸ a Bíróság ezt a kérdést egy társaságban részesedéssel rendelkező jogalanyok vonatkozásában tisztázta. A Bíróság a hivatkozott ítéletében rámutatott, hogy pusztán az a tény, miszerint egy jogalany részesedéssel rendelkezik egy gazdasági társaságban (még ha irányítást megalapozó részesedésről is van szó) önmagában nem elegendő ahhoz, hogy gazdasági tevékenységnek lehessen minősíteni a részesedést birtokló személy vagy szervezet tevékenységét. Ha azonban az említett részvényes vagy tag ténylegesen gyakorolja az irányítási jogosultságait azáltal, hogy közvetlenül vagy közvetve beavatkozik a társaság ügyvezetésébe, úgy kell tekinteni, mint aki részt vesz az irányított vállalkozás gazdasági tevékenységében. Ilyen körülmények között az előző feltételeket teljesítő természetes személyt vállalkozásnak kell tekinteni, aki a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (3) bekezdésében foglaltak alapján kapcsolatot létesíthet más vállalkozásokkal, függetlenül attól, hogy ugyanazon érintett piacon, illetőleg szomszédos piacon tevékenykednek-e vagy sem.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklet 3. cikk (4) bekezdése külön kitér az olyan vállalkozásokra, melyekben az állam közvetlenül vagy közvetve legalább 25 százalékos részesedéssel rendelkezik. Ezen vállalkozások a hivatkozott jogszabályhely alapján automatikusan nagyvállalkozásnak minősülnek. Ennek az az oka, hogy az állami tulajdon az ilyen vállalkozások számára jelentős pénzügyi előnyöket nyújthat más, magántőkéből finanszírozott

³⁸ ECLI:EU:C:2006:8

vállalkozásokkal szemben. Továbbá az állami szervre vonatkozó létszámot és pénzügyi adatokat nehezebb lenne meghatározni, mint a gazdasági társaságok esetében³⁹. Amennyiben tehát egy adott vállalkozás kkv státuszának vizsgálata során arra a megállapításra jutunk, hogy a vizsgált társaságban vagy annak valamely kapcsolt vállalkozásában legalább 25 százalékos részesedéssel rendelkezik egy állami szerv vagy önkormányzat, abban az esetben a vizsgálat azonnal lezárható, mert ez esetben a vizsgált társaságot nagyvállalkozásnak kell tekinteni. Ebbe a körbe tartoznak például a városüzemeltetési feladatokat ellátó, önkormányzati tulajdonnal rendelkező gazdasági társaságok.

Összegzés

A 651/2014/EU bizottsági rendelet I. melléklete és az ajánlás jól körülhatárolt, egyértelmű és hosszú ideje állandó szabályrendszerrel határozza meg a kkv fogalmat és a kkv státusz értékelése során alkalmazandó eljárási szabályokat. A gazdasági életben ugyanakkor a társaságok ezer szállal kötődhetnek egymáshoz, bonyolult céghálózatok és gazdasági viszonyok jönnek létre, melyek jelentősen megnehezítik a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazását.

A vállalkozások kkv státuszának megállapítását esetenként tovább nehezíti az is, hogy a Bizottság a szabályrendszer megkerülésének kivédése, illetve jogszabályi szinten nem szabályozott kérdések tisztázása érdekében további rendelkezésekkel egészíti ki a már meglévő rendelkezéseket (például a jelen cikkben többször hivatkozott kkv útmutató formájában), mely a legtöbb esetben ugyan segíti a jogalkalmazói tevékenységet, azonban más esetekben kérdéseket, illetve a szabályrendszerben létrejövő inkonzisztenciát vethet fel. Ezenkívül az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata is tovább alakítja a szabályrendszert, bizonyos esetekben akár a hosszabb ideje következetesen érvényesülő joggyakorlatot, értelmezési gyakorlatot átformálva, a meglévő szabályokat – kevésbé koherens módon – új elvekkel egészítve ki⁴⁰.

Mindezek alapján könnyen belátható, hogy jelentős teher hárul a támogatást nyújtókra, akiknek a támogatásnyújtást megelőzően minden esetben ellenőrizniük kell a kedvezményezettek kkv státuszát, annak érdekében, hogy csak a valóban kkv-knak minősülő vállalkozások (melyek ténylegesen is szembesülnek a kkv-kat sújtó piaci nehézségekkel) élhessenek a kedvezményes szabályok adta lehetőségekkel. A támogatást nyújtóknak időnként jelentősen munkaigényes vizsgálatot kell lefolytatniuk az adott vállalkozás kkv státuszának megítélése érdekében, ugyanis a Bíróság értelmezési gyakorlata is elvárja, hogy az eset összes körülményeinek figyelembevételével végezzék el az értékelést, mely alapján akár az is megállapítható lehet, hogy a formálisan a kkv fogalomnak egyébként megfelelő társaságok valójában nem tekinthetők kkv-nak.

A fenti vizsgálathoz kívánok további segítséget nyújtani az Állami Támogatások Joga következő számában megjelenítendő „A kkv fogalom gyakorlati alkalmazása” című cikkemmel,

³⁹ Kkv útmutató 19. oldal

⁴⁰ Erről a következő számban megjelenő cikkben egy konkrét bírósági ítélet kapcsán lesz szó.

melyben gyakorlati példákon keresztül igyekszem szemléltetni az eddig bemutatott szabályok alkalmazását.

AZ ÖSZTÖNZŐ HATÁS DILEMMÁJA: TÁMOGATÁS FOLYAMATBAN LÉVŐ BERUHÁZÁSHOZ

SZALAI Soma¹

Tárgyszavak: ösztönző hatás, távfűtés, munkák megkezdése, megkezdett beruházás, távhő, környezetvédelem, környezetvédelmi iránymutatás, nem várt költség

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2021. február 23-án 254,2 millió euró összegű állami támogatást hagyott jóvá a bukaresti távhőrendszer modernizációjára². Ezt követően, 2024-ben Románia újabb támogatást jelentett be ugyanehhez a projekthez, amelyet a Bizottság 2025 áprilisában szintén jóváhagyott³, további 16,5 millió euróval kiegészítve a keretet. Így a támogatási intézkedés teljes költségvetése 270,7 millió euróra emelkedett.

Az ügy azért különösen érdekes, mert az uniós állami támogatási jog egyik alapelve, hogy már megkezdett beruházáshoz nem nyújtható támogatás, ugyanis ez sértené az ösztönző hatás követelményét. E szabály visszaköszön a Bizottság által alkotott szinte valamennyi állami támogatási szabályrendszerben⁴, legyen szó akár rendeletekről vagy közleményekről. Az ösztönző hatás követelménye előírja, hogy egy támogatási intézkedés kedvezményezettje csak abban az esetben részesülhet támogatásban, ha a támogatási kérelmét a projekt megkezdése előtt benyújtotta a támogatást nyújtó hatósághoz. Ösztönző hatás akkor jelentkezik, amennyiben a támogatás arra sarkallja a kedvezményezettet, hogy változtassa meg magatartását, és olyat csináljon, amit támogatás nélkül egyáltalán nem, csak korlátozottan vagy más módon tett volna. Támogatás olyan tevékenységhez nem nyújtható, amelyet a vállalkozás magától, támogatás hiányában is végrehajtott volna, és nem kompenzálhatja egy gazdasági tevékenység szokásos

¹ A szerző az Európai Unió Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Lásd az SA.57425 ügyszámú bizottsági határozatot: <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.57425>; és a Bizottság sajtóközleményét: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_762

³ Lásd az SA.113596 ügyszámú bizottsági határozatot: <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.113596>

⁴ Lásd pl. i) Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1-78. o.) 6. cikk; ii) 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény (HL C 80., 2022.2.18., 1-89. o.) 3.1.2. szakasz; vagy iii) iránymutatás a regionális állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény 2021/C 153/01 (HL C 153., 2021.4.29., 1-46. o.) 5.2. szakasz

üzleti kockázatát⁵. Az ösztönző hatás követelménye így a közpénzek eredményes felhasználását hivatott biztosítani: egy olyan beruházáshoz támogatást nyújtani, amelyet az érintett vállalkozás mindenképp megvalósítana, nem más, mint közpénzpazarlás.

A fentiek fényében érdekes, hogy a Bizottság miért hagyott jóvá 16 millió euró addicionális támogatást egy már megkezdett, folyamatban lévő beruházási projekthez. Jelen cikkben először bemutatom magát a támogatási projektet és annak hátterét, majd rátérek a Bizottság 2025 áprilisában hozott határozatának elemzésére, amellyel a kiegészítő támogatást jóváhagyta.

A bukaresti távhőrendszer

Bukarest távhőrendszere az Európai Unió legnagyobbja, és a világon is a második legnagyobb: több mint 1,2 millió embert lát el fűtéssel és meleg vízzel, és a főváros teljes hőigényének mintegy 72%-át fedezi. Az átviteli hálózat közel 472 kilométernyi hőcsatornából áll, míg az elosztóhálózat 700 kilométernyi vezetékkel foglal magában, amelyeken összesen mintegy 2800 kilométernyi cső található⁶.

A hálózat jelentős része 1960 és 1985 között épült, és az évtizedek során súlyosan elhasználódott. Gyakori problémát jelent(ett) a vízbeszivárgás, a csövek szigetelésének károsodása és a korrózió. A bejelentés idején az átviteli hálózatnak mindössze 20%-a működött meghibásodások nélkül. A romló állapotot jól szemlélteti, hogy míg 2013-ban 420 sürgősségi javítást kellett elvégezni, 2019-re ez a szám 1274-re emelkedett⁷. A meghibásodások következtében a fűtés- és melegvíz-szolgáltatás gyakran leállt, ami közvetlenül érintette a fogyasztók mindennapi életét⁸.

Az elavult infrastruktúra nemcsak gyakori meghibásodásokat okozott, hanem jelentős víz- és hőveszteségeket is. 2020 decemberében Bukarest akkori főpolgármestere, Nicușor Dan arról számolt be⁹, hogy a rendszer vízvesztesége három év alatt a 2017-es érték háromszorosára nőtt, és elérte a 10,9 millió köbmétert. A vízveszteség a hőveszteséget is fokozta, mivel a hiány pótlásához több hőtermelésre volt szükség, ami növelte az üvegházhatású gázok kibocsátását¹⁰.

A rendszer korszerűsítésének szükségességét tovább erősítette, hogy az elmúlt évtizedekben a távhővel ellátott épületek energiahatékonysága jelentősen javult különböző felújítások következtében. Így a hőigény már nem olyan magas, mint a hálózat kiépítésekor volt. Ez a helyzet

⁵ A Bíróság 2013. június 13-i ítélete, HGA és társai kontra Európai Bizottság, C-630/11 P és C-633/11 P sz. egyeztetett ügyek, ECLI:EU:C:2013:387, 104. pont

⁶ SA.57425 bizottsági határozat (6)-(7) és (19) bekezdés

⁷ Ibid. (10) bekezdés

⁸ Bukovics, Márton (2025): Miért sajnálják Bukarestben, hogy Nicușor Dan Románia elnöke lesz? Gemist, <https://www.gemist.hu/p/miert-sajnaljak-bukarestben-hogy> (letöltés dátuma: 2025. szeptember 14.)

⁹ Digi24.ro (2020): Nicușor Dan le dă vești proaste bucureștenilor: nu vor avea căldură nici pe timpuri iernii <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/nicutor-dan-despre-problema-caldurii-in-capitala-urmeaza-trei-luni-cum-cum-au-fost-aceste-ultime-doua-saptamani-din-pacate-1414713> (letöltés dátuma: 2025. szeptember 14.)

¹⁰ SA.57425 bizottsági határozat (11) bekezdés

azt eredményezte, hogy túlméretezetté váltak a meglévő csövek, amelyek kisebb átmérőjű vezetékekkel való cseréje elengedhetetlen az energiahatékonyság fenntartása érdekében¹¹.

2020-ban ezért Románia egy olyan támogatási intézkedést jelentett be a Bizottságnak jóváhagyásra, amely e rendszer modernizációját célozta.

A támogatott beruházás

A támogatási intézkedés közvetlen célja a bukaresti távhőrendszer ún. átviteli hálózatának – vagyis a városi területen működő, melegvíz szállítására szolgáló fővezeték-rendszernek – a korszerűsítése. A beruházás mintegy 105,9 kilométernyi fővezeték szakasz cseréjét foglalja magában, ami az egész átviteli hálózat közel 22%-át jelenti. A kiválasztott szakaszok a hálózat legrosszabb állapotban lévő részeit alkotják: előregedett infrastruktúrájuk és a gyakori meghibásodások miatt ezek okozzák a legnagyobb hő- és vízveszteségeket a rendszerben¹².

A korszerűsítés keretében nemcsak a vezetékek cseréje történik meg, hanem egy modern szivárgás-észlelő rendszert is telepítenek. Ez automatikusan jelzi majd a hibák pontos helyét a karbantartásért felelős szakembereknek, amelyek így gyorsabban lokalizálhatók és elháríthatók lesznek. Az intézkedés várhatóan jelentősen csökkenti a víz- és hőveszteséget, mérsékli a hálózat fenntartási költségeit, valamint hozzájárul a fogyasztói ellátásbiztonság javításához¹³.

Fontos kiemelni, hogy a támogatási intézkedés kizárólag a hálózat modernizációjára vonatkozik; a hőtermelő létesítmények korszerűsítése nem képezi a beruházás tárgyát¹⁴. A román hatóságok szerint a beruházás nélkül az ún. „business as usual” forgatókönyv valósult volna meg, vagyis a rendszer működése csupán a szokásos karbantartási és szükségjavítási munkákra szorítkozott volna. Ez a megoldás nem eredményezett volna számottevő javulást, sőt, hosszabb távon növelte volna a hőveszteségeket, mivel a pótlásukhoz egyre több energiát kellett volna előállítani¹⁵.

A román hatóságok által benyújtott üzleti terv szerint a projekt piaci alapon nem lett volna megvalósítható. A korszerűsítés hatására a távhőrendszer működési költségei körülbelül 10%-kal ugyan csökkennek, de a projekt önállóan nem termel elegendő bevételt ahhoz, hogy fedezze a beruházás költségeit¹⁶. A számítások alapján a projekt belső megtérülési rátája mindössze 1,7%, ami jelentősen elmarad a súlyozott átlagos tőkekölség (WACC) 4%-os értékétől. Az állami támogatás nélkül a nettó jelenérték (NPV) negatív lett volna (-254,2 millió euró), ami 91,3%-os finanszírozási hiányt jelent – figyelembe véve, hogy a projekt elszámolható költsége

¹¹ Lásd a projekt adatlapját: https://ec.europa.eu/regional_policy/projects/projects-database/upgrade-for-bucharest-s-heating-system-to-reduce-pollution-heat-and-water-losses_en (letöltés dátuma: 2025. szeptember 14.)

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ SA.57425 bizottsági határozat (6) bekezdés

¹⁵ Ibid. (21) bekezdés

¹⁶ Ibid. (24) bekezdés

278,3 millió euró. A beruházás hozama a támogatás igénybevételével is alacsonyabb marad a magánbefektető által elfogadhatónak tartottnál. Ugyanakkor a támogatás révén az NPV eléri a nullát, vagyis a projekt pénzügyi szempontból fenntarthatóvá válik¹⁷.

A támogatás kedvezményezettje Bukarest önkormányzata, amely a távhőrendszer – átviteli és elosztó hálózat egyaránt – tulajdonosa, és felelős a lakosság központi távhővel való ellátásáért¹⁸. A projekt elszámolható költsége magában foglalta a tervezési és műszaki költségeket, a berendezések és eszközök beszerzését, a kivitelezés felügyeletét, a műszaki segítségnyújtást és projektmenedzsmentet, az auditálást, a nyilvánosság biztosítását, valamint az előre nem látható tartalékokat is¹⁹.

A finanszírozás több forrásból valósult meg: az EU részéről a Kohéziós Alap állta a költségek 85%-át (kb. 216,1 millió euró), a román állami költségvetés 13%-ot (kb. 33 millió euró), míg a helyi önkormányzati források a fennmaradó 2%-ot (kb. 5,1 millió euró) fedezték²⁰. Az állami támogatás teljes összege 254,2 millió eurót tett ki, amely 100%-ban lefedte a finanszírozási hiányt.

A Bizottság a támogatási intézkedést a 2014-2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás²¹ alapján értékelte. Az iránymutatás 3.4. szakasza lehetővé tette, hogy a tagállamok energiahatékonysági beruházásokhoz – ideértve a távfűtési és távhűtési rendszereket – egészen a finanszírozási hiány mértékéig nyújtsanak támogatást²². Ennek egyik feltétele az volt, hogy a rendszer megfeleljen a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelvben²³ meghatározott „energiatakarékos távfűtési rendszer” fogalmának. E szerint energiatkarékosnak minősül az a távfűtési vagy távhűtési rendszer, amely legalább 50%-ban megújuló energiát, 50%-ban hulladékhőt, 75%-ban kapcsolt energiatermelésből származó hőt, vagy legalább 50%-ban e források kombinációját használja fel²⁴. Mivel a bukaresti távhőrendszer hőellátásának 80,06%-a kapcsolt energiatermelésből származik, a rendszer megfelelt a meghatározásnak²⁵. Ennek megfelelően – és mivel a 2014-2020-as környezetvédelmi iránymutatás valamennyi releváns feltétele teljesült – a Bizottság 2021. február 23-án jóváhagyta a támogatási intézkedést.

¹⁷ Ibid. (27) bekezdés

¹⁸ Ibid. (29) bekezdés

¹⁹ Ibid. (23) bekezdés

²⁰ Ibid. (35) bekezdés

²¹ Iránymutatás a 2014-2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény (HL C 200., 2014.6.28., 1-55. o.)

²² 2014-2020-as környezetvédelmi iránymutatás 148. pont

²³ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiatkarékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 315, 2012.11.14., 1-56. o.)

²⁴ 2012/27/EU irányelv 2. cikk 41. pont

²⁵ SA.57425 bizottsági határozat (53) bekezdés

A kiegészítő támogatás szükségessége

A 2021-ben jóváhagyott támogatási intézkedéssel a bukaresti távhőrendszer korszerűsítésének története nem zárult le. Románia ugyanis 2024 áprilisában kérte a Bizottságot, hogy vissza nem térítendő támogatás formájában további 16,5 millió eurót engedélyezzen a korábban jóváhagyott támogatás kiegészítéseként a 2023. június 20-án már megkezdett²⁶ projekthez. Eredetileg a beruházást 2023. december 31-ig kellett volna befejezni, ám a közbeszerzési folyamatok elhúzódása miatt az új határidő 2027. december 31-re tolódott²⁷.

Az új intézkedés célja a vártnál magasabb olyan beruházási költségek fedezése volt, amelyekre a kedvezményezettnek semmilyen ráhatása nem volt, és amelyekkel az eredeti projektterv nem számolt. A román hatóságok indokolása szerint a többletigény elsősorban a közbeszerzési eljárások eredményeként vált nyilvánvalóvá: a 2021 és 2023 között lefolytatott kilenc közbeszerzési eljárás során a munkák és szolgáltatások beszerzésére beérkezett ajánlatok az előzetesen becsült költségeket jelentősen meghaladták. Ezt több előre nem látható körülmény idézte elő – mindenekelőtt a COVID-19 világjárvány globális ellátási láncokra gyakorolt hatása, valamint az Ukrajna elleni orosz agresszió nyomán kialakult energiaválság –, amelyek a teljes európai építőiparban jelentős költségnövekedést okoztak. Így a többlettámogatás hiányában a projekt nem tudott volna megvalósulni az eredeti műszaki paraméterek szerint²⁸.

A felülvizsgált beruházási paraméterek

A támogatott projekt műszaki tartalma nem változott, a módosítások kizárólag a pénzügyi paramétereket érintették. Az elszámolható költségek összege 18,1 millió euróval emelkedett 278,3 millió euróról 296,4 millió euróra. Ennek megfelelően a támogatási igény is nőtt: a 2021-ben jóváhagyott 254,2 millió euróról 270,7 millió euróra, vagyis további 16,5 millió euróval²⁹.

Megváltozott a finanszírozási szerkezet is: míg az eredeti projektben a támogatás 85%-át uniós, 15%-át nemzeti források fedezték, az új konstrukcióban a 270,7 millió eurós támogatásból 155,1 millió euró származik uniós forrásból, míg 115,6 millió eurót a román központi költségvetés és a helyi önkormányzat biztosít³⁰. A Bizottság határozata ugyan nem tér ki arra, miért csökkent az uniós hozzájárulás aránya, de vélhetően a projekt átcsúszása miatt újra kellett tervezni a finanszírozást, mivel az a 2014-2020-as programozási időszakból a 2021-2027-es időszakra került át.

A román hatóságok a projekt finanszírozási hiányát is újraszámolták. Az aktualizált számítások szerint ez állami támogatás nélkül -248,8 millió eurót tett volna ki, míg a támogatással -13,5 millió euróra mérséklődött. Ez azt jelenti, hogy a régi és az új támogatás (jelenértéken számítva

²⁶ SA.113596 bizottsági határozat (16) bekezdés

²⁷ Ibid. (13) bekezdés

²⁸ Ibid. (9)-(19) bekezdés

²⁹ Ibid. (44) bekezdés

³⁰ Ibid.

összesen 235,3 millió euró) a teljes finanszírozási hiányt nem szünteti meg annak ellenére sem, hogy a támogatási összeg és az elszámolható költségek arányaiban alig változtak³¹. Ennek oka feltehetően a projekt időbeli eltolódása, ám a Bizottság határozata nem részletezi a számítás módszertanát. Ez azért figyelemre méltó, mert az eredeti, 2021-ben jóváhagyott projekt esetében a 254,2 millió eurós finanszírozási hiányt a jóváhagyott támogatás teljes egészében lefedte.

Az ösztönző hatás követelményének vizsgálata

A 2021-ben és a 2025-ben elfogadott bizottsági határozatok közötti időszakban nemcsak annyi történt, hogy Bukarest önkormányzata 2023 júniusában a tervezési és kivitelezési szerződés aláírásával ténylegesen megkezdte a távhőrendszer korszerűsítését, és így a második támogatás már egy folyamatban lévő projekthez kapcsolódott. Időközben maguk az állami támogatási értékelési jogi keretek is megváltoztak: a 2014-2020-as környezetvédelmi iránymutatás hatályát vesztítette, helyébe 2022 januárjában a 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás³² lépett.

Ennek megfelelően a Bizottság a kiegészítő támogatást – különös tekintettel az ösztönző hatás követelményére – már az új szabályok alapján vizsgálta. A távhőrendszerek korszerűsítésével a régi iránymutatás 3.4. szakasza (energiahatékonysági intézkedések, beleértve a távhőrendszereket is) foglalkozott, míg a vonatkozó szabályozás az új iránymutatás 4.10. szakaszában (a távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott támogatás) található, amely szintén előírja, hogy a támogatott rendszernek meg kell felelnie a 2012/27/EU irányelv szerinti „energiahatékony távfűtési rendszer” fogalomnak³³. Érdekességként: a 2025-ös bizottsági határozat szerint a bukaresti távhőrendszer hőellátásának már csak 75,4%-a származott kapcsolt energiatermelésből, szemben a 2021-es döntésben rögzített 80,06%-kal, amit a román hatóságok azzal indokoltak, hogy a hálózat állapota a rehabilitációs munkák elmaradása miatt tovább romlott³⁴.

A 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás szerint főszabály, hogy nincs ösztönző hatása annak a támogatásnak, amelyet olyan projekthez nyújtanak, amelynek megvalósítása már a támogatási kérelem benyújtása előtt megkezdődött. Ez a szabály elvileg kizárná a támogatás jóváhagyását olyan esetekben, amikor a beruházás a támogatási kérelem benyújtása előtt elindult³⁵.

Ugyanakkor a 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 31. pontja kivételes esetekben lehetőséget ad az eltérésre, és elismeri, hogy még megkezdett

- a) ha a támogatást automatikusan nyújtják objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján, további támogatásnyújtói mérlegelési jogkör nélkül, és az intézkedést a munkálatok kezdete előtt elfogadták;

³¹ Ibid. (54)-(56) bekezdés

³² 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról c. európai bizottsági közlemény (HL C 80., 2022.2.18., 1-89. o.)

³³ 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 399-390. pont

³⁴ SA.113596 bizottsági határozat (22) bekezdés

³⁵ 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 29. pont

- b) ha a nemzeti hatóságok a munkálatok megkezdése előtt nyilvánosan bejelentették a támogatás iránti szándékot, és egyértelművé tették, hogy a projekt támogatható lesz a Bizottság jóváhagyását követően;
- c) ha a támogatást működési támogatás formájában nyújtják, így a beruházási projekt megkezdése fogalmilag nem értelmezhető.

A bukaresti távhőrendszer esetében egyik fenti feltétel sem teljesült maradéktalanul. A Bizottság azonban – a román hatóságok által előadott érveket mérlegelve – mégis arra jutott, hogy a kiegészítő támogatás ösztönző hatásúnak minősül és ebben a megállapításában a 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 31. pontjára hivatkozott³⁶.

A román hatóságok ugyanis jelezték, hogy a pótlólagos támogatás hiányában a beruházás nem tudott volna az eredeti terveknek megfelelően folytatódni, mivel a bevételek nem fedezték volna a megnövekedett költségeket. A Bizottság értékelése szerint tehát az új támogatás arra ösztönzi a kedvezményezettet, hogy a távhőhálózat tervezett beruházásait végrehajtsa, mert enélkül a projekt megvalósítása veszélybe került volna³⁷.

A Bizottság emlékeztetett arra is, hogy a 2021-es jóváhagyás a finanszírozási hiány akkori számítására épült, amely a közbeszerzési eljárások alapján várt költségekkel számolt. Ezek azonban a kedvezményezett ellenőrzési körén kívül eső, előre nem látható körülmények miatt – a COVID-19 világjárvány okozta ellátásilánc-zavarok és az Ukrajna elleni orosz agresszió nyomán kibontakozó energiaválság következtében – jelentősen megnöttek. A Bizottság elismerte, hogy a 2021-es határozat alapjául szolgáló gazdasági környezet azóta gyökeresen megváltozott, amit akkor nem lehetett előre látni³⁸.

Mindezek fényében arra a következtetésre jutott, hogy a rendkívüli körülmények indokolják a pótlólagos támogatást, amely a projekt folytatására ösztönzi a kedvezményezettet, és így az ösztönző hatás követelménye teljesül, noha a beruházás már a kérelem benyújtása előtt megkezdődött³⁹.

Konklúzió

A bukaresti távhőrendszer korszerűsítéséhez nyújtott pótlólagos támogatás esete jól szemlélteti, hogy az uniós állami támogatási szabályok értelmezésekor a Bizottság bizonyos fokú rugalmasságot alkalmazhat, ha azt rendkívüli körülmények indokolják. Bár a főszabály szerint megkezdett beruházáshoz nem nyújtható támogatás, a Bizottság a 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 31. pontjára támaszkodva újraértelmezhetette az ösztönző hatás fogalmát. E döntésében meghatározó szerepet játszott, hogy a projekt költségnövekedését a kedvezményezett

³⁶ SA.113596 bizottsági határozat (86) bekezdés

³⁷ Ibid. (83) és (85) bekezdés

³⁸ Ibid. (88) bekezdés

³⁹ Ibid. (91) és (93) bekezdés

ellenőrzési körén kívül eső, előre nem látható tényezők – a világjárvány és az energiaválság – idézték elő.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a COVID-19 okozta ellátásilánc-zavarok és az ukrajnai orosz agresszió nyomán kialakult energiaválság szinte valamennyi európai vállalatot érintette kisebb-nagyobb mértékben. Emiatt kérdéses, mennyiben teremthet precedenst ez a döntés: vajon a Bizottság más, már megkezdett projektek esetében is hajlandó lesz-e (vagy lett volna) elfogadni a nem várt költségnövekedésre hivatkozó kiegészítő támogatási kérelmeket. Itt fontos kiemelni, hogy megkezdett projektekhez többlettámogatás kizárólag bizottsági jóváhagyás mellett nyújtható. A tagállami támogatást nyújtó hatóságok saját hatáskörben, az általános csoportmentességi rendelet⁴⁰ alapján, nem ítélné meg ilyen támogatást, mivel az nem tartalmaz a 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 31. pontjához hasonló, rendkívüli eseteket szabályozó rendelkezést.

Az ügy tanulsága, hogy a Bizottság bizonyos rendkívüli körülmények fennállása esetén eltérhet az ösztönző hatás követelményének szigorú alkalmazásától. Ugyanakkor a határozatból nem világos, pontosan milyen értékelési szempontok alapján fogadta el a Bizottság az ösztönző hatás teljesülését, így a jövőbeli ügyekben továbbra is bizonytalan marad, mikor és milyen feltételek mellett kerülhet sor hasonló eltérésre.

Ezzel összefüggésben – ahogy arra Phedon Nicolaides is felhívja a figyelmet⁴¹ – a Bizottság határozata két fontos kérdést megválaszolatlanul hagyott:

1. A 2022. évi környezetvédelmi iránymutatás 31. pontjának alkalmazása: bár a Bizottság kifejezetten erre a rendelkezésre hivatkozott, az ott felsorolt három alternatív eset közül egyik sem illeszthető a bukaresti projektre. A határozat azonban nem részletezi, pontosan milyen érvelés alapján tekintette a 31. pont szerinti feltételt teljesültnek, leszámítva az előre nem látható, a kedvezményezett hatáskörén kívüli áremelkedéseket.
2. A finanszírozási hiány: a határozatból nem derül ki, mi lesz a projektben azonosított 13,5 millió eurós finanszírozási hiány sorsa. A Bizottság úgy hagyta jóvá a támogatást, hogy a projekt nettó jelenértéke (NPV) negatív maradt, ugyanakkor nem tisztázta, hogy a román hatóságok milyen forrásból fedezik a fennmaradó hiányt, és miért nem jelentettek be magasabb összegű támogatást, amellyel az NPV elérhette volna a nullát. Mivel a hiányt előbb-utóbb mindenképpen finanszírozni kell, ez a pont további kérdéseket vet fel a határozat koherenciája és a finanszírozás átláthatósága szempontjából.

Összességében a bukaresti ügy egyedi példája annak, miként alkalmazza a Bizottság a jogi kereteket a gazdasági realitásokhoz igazodva. Ugyanakkor arra is figyelmeztet, hogy a jövőben

⁴⁰ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1-78. o.)

⁴¹ Phedon, Nicolaides (2025): Commission Approves State Aid after a Project Has Started. Lexxion, <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/commission-approves-state-aid-after-a-project-has-started/> (letöltés dátuma: 2025. szeptember 15.)

hasznló esetekben a Bizottságnak indokolt lenne még világosabban meghatározni a főszabálytól való eltérés feltételeit, a jogbiztonság erősítése érdekében.

A TÁVFŰTÉSI PROJEKTEK TÁMOGATÁSA – EGY CSEH PÉLDA¹

HARGITA Eszter²

Tárgyszavak: finanszírozási hiány, Modernizációs alap, kiválasztási eljárás, kontrafaktuális projekt, referencia projekt, dekarbonizáció

Jelenleg közel száz hazai távhőszolgáltató 95 településen mintegy 675 ezer lakossági fogyasztót és több mint 13 ezer egyéb felhasználót lát el, ami az ország teljes hőigényének mintegy 12 százalékát fedi le. A szolgáltatás közel 70 százalékban (2022) földgázra épül, amelynek arányát a jövőben csökkenteni szükséges³. Az alábbiakban ismertetett eset tanulságul szolgálhat a hazai rendszerek modernizálása és a megújuló energiák bevonása szempontjából.

Az Európai Bizottság 2022 decemberében az SA. 103821 számú ügyben hozott határozatával (a továbbiakban: határozat, vagy bizottsági határozat) jóváhagyott⁴ egy cseh dekarbonizációs támogatási programot. Ennek célja a cseh hőenergia-ellátó rendszer [TESS], a hőforrások összekapcsolásával létrehozott központi hőelosztási rendszer, valamint a fűtéshez, hűtéshez, melegvíz-előkészítéshez és ipari folyamatokhoz szükséges hőszolgáltató elosztórendszerek korszerűsítése, annak érdekében, hogy nagyobb hatékonyságot érjenek el, ezáltal csökkentve a hőtermelésből származó széndioxid-kibocsátást. Mivel a cseh lakosságnak mintegy 40%-a kapcsolódik a TESS-hez, a fejlesztések révén jelentős energia-megtakarítás érhető el⁵

A fűtési és hűtési ágazat az Unió végsőenergia-fogyasztásának mintegy felét teszi ki, ezért különösen fontos ezen ágazat energiahatékonyságának javítása és megújuló erőforrásokra való átállítása.

A program a TESS-ben használt hőforrások megújuló vagy alacsonyabb környezeti terhelésű energiaforrásokkal való felváltására irányuló beruházásokat támogatja. Kedvezményezettjei lehetnek Csehország bármely településén lévő fűtési létesítmények tulajdonosai, nevezetesen a)

¹ A cikk Phedon Nicolaides: Calculation of the Funding Gap of District Heating Projects c. 2025. május 20-án, a State Aid Uncovered” c. blogon publikált blogbejegyzésének felhasználásával készült. (<https://www.lex-ion.eu/en/stateaidpost/calculation-of-the-funding-gap-of-district-heating-projects/>)

² A szerző az Európai Uniók Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

³ <https://www.economx.hu/ingatlan/tavfutes-tavho-panellakas-lakaspiac-futeskorszeru-sites.800876.html>

⁴ SA. 103821 számú bizottsági határozat

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202305/SA_103821_00B70C86-0100-C668-99D7-6B5982479805_147_1.pdf

⁵ Bizottsági határozat 6. pont

meglévő hőtermelő egység, b) távfűtési rendszer, vagy c) új hőenergia-termelő egység tulajdonosai. A c) esetben feltétel, hogy a létesítményből származó hőteljesítményt egy meglévő távfűtési rendszerbe továbbítsák⁶.

A dekarbonizációs cél elérése érdekében a program különösen az alábbi projekteket támogatja:

- a) Meglévő széntüzelésű hőtermelő egység korszerűsítése biomassa-égetésre alkalmas hőtermelő egységgé; vagy
- b) Meglévő hőtermelő egység cseréje újra, azaz a meglévő kazán eltávolítása vagy hőteljesítményének csökkentése, és egy teljesen új termelő egység (kazán, kapcsolt energiatermelő egység/motor, kemence) telepítése az eredeti kapacitás helyett⁷.

A program alapján olyan hőtermelő egységek kaphatnak támogatást, amelyek megújuló energiaforrásokon (a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermeléssel összefüggésben is), települési hulladékból energiát előállító, nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésen, földgázon és más, alacsony szén-dioxid-kibocsátású forrásokból előállított, a földgázhoz képest alacsonyabb teljes kibocsátási tényezőjű természetes és szintetikus gázokon alapuló nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelésen alapulnak⁸.

A támogatott projekteknek nemcsak a dekarbonizációhoz kell hozzájárulniuk, hanem a nem megújuló primerenergia-fogyasztás csökkenéséhez is. A bizottsági határozat a következő célszámokat tartalmazza:

- a) legalább 20%-os szén-dioxid-kibocsátás csökkenés, kivéve olyan projektek esetében, amelyek hulladékból energiát előállító hőtermelést foglalnak magukban, ahol pedig legalább 15%-os szén-dioxid-kibocsátás csökkenés az elvárás;
- b) a nem megújuló elsődleges energiafogyasztás esetén legalább 10 %-os, a hulladékból energiát előállító hőtermeléssel kapcsolatos projektek esetében pedig legalább 15 %-os csökkenés⁹.

A támogatást a Cseh Köztársaság Állami Környezetvédelmi Alapja (továbbiakban: támogatást nyújtó) nyújtja közvetlen támogatások formájában, amelyeket a számviteli dokumentumokkal és számlákkal indokolt, ténylegesen felmerült költségek alapján fizetnek ki¹⁰. A programot Csehország a Modernizációs alapból finanszírozza. Eredeti becsült költségvetése 1200 milliárd euró (400 millió euró/év) volt¹¹, melynek 3,2 milliárd euróra történő emelését a Bizottság 2025

⁶ Bizottsági határozat 14. pont

⁷ Bizottsági határozat 16. pont

⁸ Bizottsági határozat 17. pont

⁹ Bizottsági határozat 18. pont

¹⁰ Bizottsági határozat 12. pont

¹¹ A program időtartama 2023. január 15-től 2026. január 14-ig tart.

áprilisában hagyta jóvá [SA.118343]¹². Csehország az emelést a szén-dioxid-kibocsátási egységek árának jelentős emelkedésével, a vártnál nagyobb támogatási igénnyel és a gyorsított dekarbonizáció felé történő stratégiai elmozdulással indokolta.

A cseh hatóságok a nemzeti és az uniós szabályok alapján további feltételeket állapítottak meg a támogatható projektekre, amelyekre most részletesen nem térek ki. Ezek a bizottsági határozat (19)-(27) pontjaiban olvashatók. Továbbá, a Modernizációs alap szabályainak való megfelelés érdekében a támogatott projekteknek összhangban kell lenniük az Unió 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretének célkitűzéseivel és a Párizsi Megállapodásban kifejezett hosszú távú célkitűzésekkel¹³.

A támogatott projektet a jóváhagyását követő öt éven belül végre kell hajtani. Ezenkívül a tulajdonosnak vállalnia kell, hogy a támogatott projektet annak befejezését követően legalább tíz évig tulajdonolja és működteti¹⁴.

Finanszírozási hiányszámítás és a referencia projektek

Ahhoz, hogy a bejelentett program keretében támogatásban részesüljenek, a pályázóknak támogatási kérelmük részeként be kell nyújtaniuk a támogatással megvalósítani kívánt projekt finanszírozási hiányának részletes számítását. Ennek tartalmaznia kell a tervezett és a támogatás hiányában megvalósuló reális kontrafaktuális forgatókönyvet, mely bemutatja az azokhoz kapcsolódó összes releváns költséget és bevételt, valamint az ezen értékek becsléséhez használt feltételezéseket¹⁵. A támogatás projektenkénti összege a két forgatókönyv közötti finanszírozási hiány.

A határozat (33) pontja alapján a támogatást kérelmező a következő kontrafaktuális (alternatív) forgatókönyvek közül választhat:

- a) a fosszilis tüzelőanyagokon alapuló meglévő hőtermelő egységek működésének folytatása;
- b) új gáztüzelésű hőtermelő egység építésére irányuló beruházás.

Más kontrafaktuális forgatókönyvek is benyújthatók, de azokat a kérelmek benyújtása előtt a potenciális kedvezményezetteknek egyeztetniük kell a támogatást nyújtóval, feltételezhetően azért, hogy a támogatást nyújtó orientálja a potenciális kedvezményezetteket. Olyan alternatív forgatókönyv nem elfogadható, amely a meglévő, környezeti szempontból nem fenntartható tevékenységek hosszú távú folytatására épül¹⁶. A bizottsági határozat nem magyarázza meg,

¹² <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.118343>

¹³ Bizottsági határozat 25. pont

¹⁴ Bizottsági határozat 28. pont

¹⁵ Bizottsági határozat 33. pont

¹⁶ Bizottsági határozat 34. pont

hogy miért, de feltételezhető, hogy a szigorodó jogszabályi környezetben e tevékenységek jogszzerűen megszűnnének.

A támogatás Bizottság általi jóváhagyása érdekében szükséges volt bizonyítani azt is, hogy a támogatás szükséges: azaz támogatás nélkül a projektek nem lennének életképesek, így a kedvezményezettek azokat nem valósították volna meg. A cseh hatóságok a fenti logika mentén, két „referenciaprojektet” mutattak be a Bizottságnak, melyek a támogatási program keretében támogatható projektek különböző típusait képviselik. Ezeket foglalja össze az 1. táblázat.

1. táblázat – Referencia projektek

	Támogatott projekt	Alternatív projekt
A. projekt	Korszerűsítési projekt a szén biomasszán alapuló nagy hatásfokú kapcsolt energiatermeléssel való helyettesítésére egy meglévő hőtermelő egységben történő hőtermelés céljából	190 MW hőteljesítményű és 88 MW villamosenergia-teljesítményű új földgáztüzelésű kapcsolt energiatermelő létesítmény telepítése
B. projekt	Földgázzal működő meglévő hőtermelő egység új, nagy hatásfokú, hulladékból energiát hasznosító kapcsolt energiatermelést alkalmazó egységgel való felváltására irányuló csereprojekt	40 MW hőteljesítményű, földgázzal működő új hőtermelő egység telepítése.

Forrás: szerző saját szerkesztése

A két referenciaprojekt finanszírozási hiányának becsléséhez használt hő- és villamosenergia-árakat a cseh Energiaszabályozó Hivatal által meghatározott árakkal összhangban alakították ki. A villamosenergia-árat hosszú távú kilátások alapján határozták meg, annak érdekében, hogy korlátozzák az energiapiac volatilitásának hatásait. A számításokhoz használt inflációs rátát – a hosszú távú inflációs cél figyelembe vételével – 2%-ban állapították meg¹⁷.

Az egyes referenciaprojektek költségeinek és bevételeinek, valamint az ebből eredő finanszírozási hiánynak a számszerűsítését a 2. táblázat foglalja össze¹⁸.

2. táblázat - Referenciaprojektek

		„A” projekt	„B” projekt
1	A projekt élettartama	20 év	25 év
2	Termikus teljesítmény	190 MW	40 MW
3	Elektromos kimenő teljesítmény	88 MW	9 MW
4	Támogatható beruházási költségek	151,48 millió EUR	215,12 millió EUR

¹⁷ Bizottsági határozat 31. pont

¹⁸ Bizottsági határozat 31. pont

		„A” projekt	„B” projekt
5	WACC	8,0%	10,5%
6	A támogatott projekt nettó jelenértéke	-7,77 millió EUR	-107,88 millió EUR
7	Az alternatív projekt nettó jelenértéke	64,02 millió EUR	0,92 millió EUR
8	Finanszírozási hiány (=7-6)	71,79 millió EUR	108,80 millió EUR

Forrás: bizottsági határozat 31. pontja

A táblázatból kiolvasható, hogy mind a két referenciaprojekt nettó jelenértéke (NPV) negatív (6. sor), továbbá, hogy az A. projekt esetében az alternatív projekt jelentős NPV többletet mutat. A finanszírozási hiány nem a támogatott projekt finanszírozási hiányával egyenlő, hanem a két forgatókönyv (támogatott és alternatív) NPV-jének különbségével.

Így az „A” projekt esetében az igényelhető támogatás mértéke 71,79 millió euró, nem pedig 7,77 millió euró, amivel a támogatott projekt NPV-je nulla lenne. Ugyanis, ha a potenciális kedvezményezettnek „csak” 8 millió euró körüli összeget ajánlanának, akkor ő az alternatív projektet valósítaná meg, tekintettel arra, hogy annak hozama (NPV-je) jóval magasabb (64 millió euró). Mindez az is jelenti, hogy amennyiben az alternatív projekt NPV-je magasabb, mint a tervezett projekté, még akkor is, ha ez utóbbi pozitív NPV-t mutat, a támogatás nyújtható. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alternatív projekt NPV-je nem lehet negatív, mivel azt nem valósítaná meg a beruházó.

A „B” projekt esetében az alternatív forgatókönyv NPV-je elég alacsony, így a támogatás nagy része a támogatott forgatókönyv negatív NPV-jét kompenzálja, nem pedig az alternatív forgatókönyv elmaradt hasznát.

Azon projektek esetében, amelyekre kötelező uniós szabványok vonatkoznak, vagy amelyeknek a 2010/75/EU irányelvben¹⁹ meghatározott elérhető legjobb technikákat kell alkalmazniuk, és a támogatás benyújtásának pillanatában nem felelnek meg e rendelkezéseknek, a vonatkozó szabályozási követelményeknek való megfelelés költségeit a kontrafaktuális forgatókönyvbe kell beépíteni. Más szóval az ilyen költségek nem részesülhetnek állami támogatásban, mivel a támogatásnak nem lenne ösztönző hatása, hiszen jogszabályi kötelezettség van az azoknak történő megfelelésre²⁰.

Annak érdekében, hogy segítsék a pályázókat (és feltételezhetően, hogy megfeleljenek a Bizottság elvárásainak is), a cseh hatóságok egy Excel-fájlt tettek közé²¹, amelynek kitöltése

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) (HL L 334., 2010.12.17., 17. o.).

²⁰ Bizottsági határozat 35. pont

²¹ Az excel file-ban – többek között – a következő adatokat kell feltüntetni: a) a projekt végrehajtásának ütemterve; b) a projekt hő- és villamosenergia-teljesítménye, valamint a terhelési adatok; c) a projekt várható finanszírozási

kötelező, és amely automatikusan kiszámítja a finanszírozási hiányt a támogatott és a kontra-faktuális forgatókönyv nettó jelenértékének különbségeként. A finanszírozási hiány számításban azonban az esetleges működési veszteségek nem vehetők figyelembe²². Ez utóbbi azért előírás, mert a bemutatott program alatti támogatás beruházási támogatás, nem pedig működési támogatás.

A támogatható projekt elszámolható költségeinek a következő kumulatív feltételeknek is meg kell felelniük: összhangban kell lenniük a) a cseh és az uniós jogszabályokkal; b) a projektfelhívással és a cseh hatóságok által adott további módszertani utasításokkal; c) a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével; továbbá d) ésszerűnek kell lenniük, azaz meg kell felelniük a szokásos piaci áraknak; e) megfelelően azonosíthatónak, ellenőrizhetőnek és bizonyíthatónak kell lenniük, valamint közvetlenül és kizárólag a projekt végrehajtásához kell kapcsolódniuk, és a projekt költségvetésének részét kell képezniük. A támogatási kérelem benyújtását megelőzően felmerült költségek nem elszámolhatók²³.

Az előbbi elvek felsorolásán túl a határozat megállapítja, hogy különösen mely költségek tekinthetők elszámolhatóknak: a) a projekt közvetlen végrehajtási költségei, azaz a támogatott projekthez közvetlenül kapcsolódó és az érintett projekt célkitűzéseire hozzájáruló építési munkák, áruk és szolgáltatások költségei; b) az építési területen a munkabiztonságot biztosító szakszerű műszaki felügyeleti tevékenységek költségei; c) további munkák költségei, ha azokra ellenőrizhető objektív okok miatt kerül sor; d) közzétételi intézkedések költségei; e) hozzáadottérték-adó; f) a kedvezményezett és a szerződő fél közötti követelések és kötelezettségek beszámítása²⁴.

A határozat továbbá kitér a biztosan nem elszámolható költségek körére is: a) használt berendezések vásárlása; b) a tervezési dokumentációval és a tervezési tevékenységekkel kapcsolatos költségek; c) ingatlan vásárlás; d) a termőföldnek a mezőgazdasági földalapból történő eltávolításáért, illetve az erdészeti feladatok ellátására és egyéb szolgáltatások nyújtására szánt földterületekért fizetendő díjak; e) közvetlen adó, ajándékozási és öröklési adó, ingatlanadó, ingatlanátruházási adó, útdíj és illeték; f) a vonatkozó vélemények biztosítását szolgáló költségek²⁵; g) olyan beruházások, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül és kizárólag a projekt céljához; h) kölcsönök visszafizetése, kamatok; i) kezelési díjak (pl. közjegyzői díjak, ingatlan-

struktúrája és a súlyozott átlagos tőke költség (WACC); d) az elszámolható beruházási költségek; e) a működési kiadások üzemanyagköltségek, kibocsátási egységek költségei és egyéb működési költségek szerinti bontásban; f) a fűtés és a villamos energia eladási ára, valamint az egyéb bevételi források bontása. - SA. 103821 számú bizottsági határozat 37. pont

²² Bizottsági határozat 38. pont

²³ Bizottsági határozat 39. pont

²⁴ Bizottsági határozat 40. pont

²⁵ E vélemények feltételezhetően a cseh és uniós szabályoknak való megfelelést hivatottak bizonyítani.

nyilvántartási díjak, építési engedélyek kiadásának díjai, szennyvíz felszíni vizekbe történő kibocsátásának díjai); j) költségvetési tartalék; k) bérek és egyéb személyi jellegű ráfordítások, általános költségek és működési költségek²⁶.

Kiválasztási eljárás

A nyertes projektek kiválasztására pályázati felhívás keretében kerül sor. A felhívás, amelyet minden évben egyszer jelentet meg a támogatást nyújtó, tartalmazza az adott évi költségvetést is (eredeti határozat szerint ez évi 400 millió euró volt). Amennyiben az adott évben nem érkezik elegendő megfelelő pályázat a felhívásra, a megmaradt költségvetés átvihető a következő évre²⁷.

A pályázóknak a projekt megkezdése előtt írásbeli kérelmet kell benyújtaniuk a támogatást nyújtónak, és a kérelemben a pályázó neve mellett a támogatandó projekt leírásának is szerepnie kell, ideértve a projekt helyszínét, a tervezett megkezdés és befejezés dátumát, és az igényelt támogatás mértékét, amelynek kiszámítására a fent említett Excelt kell használni²⁸. Emellett a pályázónak bizonyítania kell²⁹, hogy nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak, és hogy nincs olyan Bizottság által hozott korábbi, jogtalanul igénybe vett támogatás visszafizettetésére kötelező határozat, amely alapján fennálló visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget³⁰.

A pályázathoz továbbá csatolni kell a) a projekt megvalósíthatósági tanulmányát és dokumentációját az építési engedély szintjéig; b) a projekt szennyezőanyag-kibocsátására vonatkozó értékelését; c) az energiára vonatkozó szakértői értékelést; d) az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak való megfelelés elemzését³¹. A földgázalapú hőtermelést magukban foglaló projektek esetében a kérelemnek részletes információkat is tartalmaznia kell annak igazolására, hogy azok műszakilag és gazdaságilag képesek megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gázokkal működni³².

A pályázati felhívásnak megfelelő kérelmeket a kérelem nyilvántartásba vételének napja és időpontja szerint rangsorolják, azzal, hogy a pályázati felhívások költségvetésének 30%-át Csehország szénbányászat hanyatlása által érintett régiókban megvalósuló projektekre kell költeni³³.

²⁶ Bizottsági határozat 41. pont

²⁷ Bizottsági határozat 43. pont

²⁸ Bizottsági határozat 45. pont

²⁹ Nem elég a kedvezményezett nyilatkozata.

³⁰ Bizottsági határozat 46. pont

³¹ Bizottsági határozat 47. pont

³² A földgázalapú hőtermelést magukban foglaló projektek esetében a kérelemnek részletes információkat is tartalmaznia kell annak igazolására, hogy azok műszakilag és gazdaságilag képesek megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gázokkal működni. - SA. 103821 számú bizottsági határozat 48. pont

³³ Bizottsági határozat 51. pont

Ezt követően a végső listát a környezetvédelmi miniszter elé terjesztik döntéshozatalra. A nyertes pályázókkal támogatási szerződést kötnek. A támogatást nyújtó a projektek végrehajtását folyamatosan ellenőrzi a kedvezményezettek által évente benyújtott végrehajtási jelentések alapján³⁴.

A Bizottság határozatában megállapította, hogy a program állami támogatásnak minősül, és az éghajlat-politikai, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás³⁵ (továbbiakban: iránymutatás) alapján értékelte annak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét.

Az iránymutatás szerint az állami támogatásnak meg kell felelnie a 107. cikk (3) bekezdésének c) pontjában foglalt két feltételnek:

- Pozitív feltétel: a támogatásnak elő kell segítenie egy gazdasági tevékenység fejlődését;
- Negatív feltétel: a támogatás nem befolyásolhatja indokolatlanul a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

A pozitív feltételt illetően a Bizottság megállapította, hogy a program valóban előmozdítja a zöldebb hőtermelést, a finanszírozási hiány bizonyította a program ösztönző hatását, és nem sértett más uniós jogot³⁶.

A negatív feltételt illetően a Bizottság megállapította, hogy a támogatás szükséges, arányos, és nem okoz elkerülhető negatív hatásokat a kereskedelemre és a versenyre³⁷.

Az indokolatlan negatív hatások tekintetében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a tervezett támogatási program csak olyan távfűtési rendszerekbe történő beruházásokat támogat, amelyek hozzájárulnak a nemzeti és európai éghajlat-politikai célkitűzések eléréséhez. A foszszilis tüzelőanyagokat használó technológiák főszabály szerint nem kaphatnak támogatást a hőtermeléshez, kivéve a földgázt, amely csak a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelés keretében támogatható. A támogatott földgázzal kapcsolatos projekteknek készen kell állniuk arra, hogy lehetővé tegyék a megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gázok (köztük a hidrogén vagy a nem biológiai eredetű gázok) integrálását, vagy hogy más rendelkezésre álló megoldásokat használjanak a kibocsátások csökkentésére (pl. CCS³⁸/CCU³⁹)⁴⁰. Emellett fontos szempont volt az is, hogy a csehországi távfűtési és -hűtési rendszer általában nyitott harmadik

³⁴ Bizottsági határozat 51. és 56. pontja

³⁵ A Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (HL C 80., 2022.2.18., 1. o.).

³⁶ Bizottsági határozat 3.2.1. fejezete

³⁷ Bizottsági határozat 3.2.2. fejezete

³⁸ CCS: Szén-dioxid-leválasztás és -tárolás

³⁹ CCU: Szén-dioxid-leválasztás és -hasznosítás

⁴⁰ Bizottsági határozat 106. pont

felek hozzáférése előtt⁴¹. Ezek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés keretében nyújtott támogatás nem vezet a gáztüzelésű energiatermelés bezáródásához⁴², és nem akadályozza a tiszta technológiák bevezetését és használatát⁴³.

A versenyre gyakorolt negatív hatások minimalizását az is segíti, hogy a támogatást olyan programon keresztül nyújtják, amely a kedvezményezettek és technológiák széles köre számára nyitott, így a Bizottság valószínűtlennek tartja, hogy a támogatás piaci koncentrációhoz vezetne⁴⁴.

A bejelentett támogatási program elemzése során a Bizottság nem talált a jelentős károkozás elkerülését célzó elv⁴⁵ be nem tartására utaló egyértelmű jeleket⁴⁶.

A fentiek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés alapján nyújtott támogatás nem gyakorol a versenyre és a kereskedelemre indokolatlan negatív hatásokat⁴⁷. A pozitív és negatív hatások mérlegelése után pedig úgy döntött, hogy a támogatás pozitív hatásai meghaladják annak negatív hatásait, ezért engedélyezte azt.

Összegzés

A cseh távfűtési program példája jól mutatja, hogyan valósíthatók meg a dekarbonizációs célok célzott állami támogatások révén úgy, hogy közben érvényesüljenek az uniós szabályok és elvek. A támogatási program a fosszilis tüzelőanyagoktól való fokozatos elmozdulást, a megújuló energiaforrások és a hulladékhő hasznosításának bővítését támogatja, miközben biztosítja, hogy a támogatott beruházások hosszú távon is gazdaságosak és környezetileg fenntarthatók legyenek.

A bizottsági határozatból látható az is, hogy a bizottsági jóváhagyásra bejelentett támogatásokat a Bizottság nagyon részletes és alapos vizsgálatnak veti alá, annak érdekében, hogy a támogatás szükségességéről, arányosságáról meggyőződjön, és a versenytorzítást minimalizálja. A projektkiválasztás és a finanszírozási hiányszámítás szigorú, transzparens feltételrendszere pedig garanciát nyújt arra, hogy csak valóban szükséges és hatékony beruházások részesüljenek a támogatásból.

⁴¹ Bizottsági határozat 107. pont

⁴² A „gázalapú energiatermelés bezárása” (lock in) kifejezés olyan helyzetet jelöl, amikor egy ország, régió vagy vállalat hosszú távon elkötelezi magát a földgázalapú erőművek mellett (gázalapú energiatermelés), vagy attól függővé válik, még akkor is, ha tisztább vagy olcsóbb alternatívák (például megújuló energiaforrások) állnak rendelkezésre.

⁴³ Bizottsági határozat 107. pont

⁴⁴ Bizottsági határozat 109. pont

⁴⁵ A „nem okoz jelentős kárt” (do no significant harm - DNSH) elv azt jelenti, hogy amikor valamely intézkedést meghozzák, figyelni kell arra, hogy az ne okozzon súlyos negatív hatásokat a környezetre vagy a fenntarthatóság egyéb kulcsfontosságú területeire.

⁴⁶ Bizottsági határozat 110. pont

⁴⁷ Bizottsági határozat 111. pont

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ODAÍTÉLÉSÉNEK IDŐPONTJA:
A LETT TOODE SIA ÜGY TANULSÁGAI

SÁRKÖZI Zsanett¹

Tárgyszavak: létező támogatás, új támogatás, belső piaccal összeegyeztethetőség, támogatás-nyújtási határidő lejárta, támogatás a Covid-19 világjárvánnyal összefüggésben, ideiglenes válságkeret

Az állami támogatások szabályozása az Európai Unió belső piacának védelmében és a tagállamok közötti tisztességes verseny biztosításában központi szerepet játszik. A szabályozás alapvető célja, hogy megakadályozza a támogatásokból eredő versenytorzulásokat, ugyanakkor a megfelelően célzott és engedélyezett támogatások gazdaságot stabilizáló szerepet is betölthetnek, különösen olyan válsághelyzetben, mint amilyen a Covid-19 járvány volt. A támogatások odaítélésének időpontja különösen rendhagyó pont lehet olyan esetekben, amikor a belső piaccal való összhang megállapítására szolgáló összeegyeztethetőségi jogalapot a tagállamok a szabályozással célzott válsághelyzet megszűnése miatt viszonylag rövid ideig alkalmazhatják².

Az Európai Bíróság 2025 júliusában hozott ítélete³ egy ilyen helyzetben felmerült érdekes kérdéssel foglalkozott: hogyan határozatható meg a támogatási döntés időpontja, ha a támogatási kérelmet a program hatálya alatt nyújtják be, de a kedvező döntés – egy utóbb jogellenesnek tekintett elutasítással szembeni sikeres fellebbezés révén – csak a program hatályának lejárta után született meg.

A C-653/23. számú TOODE SIA ügy jól illusztrálja ezt a komplex jogi kérdéskört⁴. A lett vállalkozás az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által engedélyezett, a koronavírus-járvány miatt bevezetett ún. ideiglenes keret⁵ alapján jóváhagyott állami támogatási program

¹ A szerző az Európai Uniók Ügyek Minisztériumán belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

² Jelen esetben a járványhelyzet negatív hatásainak gyors kezelését szolgáló összeegyeztethetőségi jogalap 2020. március 19. és 2022. június 30. között volt hatályban.

³ ECLI:EU:C:2025:517

⁴ <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-date-state-aid-is-granted/>

⁵ A Bizottság (EU) közleménye az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19 járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01). A támogatási programot a Bizottság a közlemény 3.1. pontja alapján hagyta jóvá.

keretében forgótőke-támogatást igényelt. A lett adóhatóság (Valsts ieņēmumu dienests) azonban megtagadta a támogatás nyújtását, ami azonnal felvetette a kérdést: *amennyiben a támogatásnyújtási határidő lejárt, odaítélhető-e jogszerűen a támogatás, ha utóbb sikeresen támadják meg az elutasító döntést, és ha igen, miként kell azt minősíteni a 2015/1589/EU rendelet⁶ rendelkezései szerint?*

Előzmények

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések sajátos jogi és gyakorlati összefüggésrendszerben bontakoztak ki. A TOODE SIA vállalkozás 2021. március 25-én és április 9-én kérelmezte a lett adóhatóságnál, hogy részesülhessen abban a nemzeti támogatási programban, amely a Covid-19 járvány következtében nehéz helyzetbe került vállalkozások forgótőke-igényének enyhítését szolgálta. Az adóhatóság azonban mindkét alkalommal – előbb 2021. április 23-i és június 7-i határozataiban, majd azokat megerősítve két végleges, 2021. június 9-i és július 23-i döntésében – elutasította a támogatás nyújtását. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a kérelmező vállalkozás nem teljesítette a nemzeti szabályozás által megkövetelt feltételek egyikét, nevezetesen az árbevétel-csökkenés igazolására vonatkozó követelményt.

A TOODE keresettel fordult a lett bíróságokhoz az adóhatósági döntéssel szemben, ám elsőfokon nem járt sikerrel. Ennek nyomán 2022. június 29-én fellebbezést nyújtott be a lett regionális közigazgatási bírósághoz (Administratīvā apgabaltiesa), amely megalapozottnak tartotta a cég fellebbezését, ezért a támogatás odaítélésének időpontjával kapcsolatban előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Bírósághoz (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság). A fellebbezésben a kérelmező arra kérte a nemzeti bíróságot, hogy a lett közigazgatási eljárásról szóló törvény alapján kötelezze az adóhatóságot egy kedvező közigazgatási aktus meghozatalára, vagyis a támogatás odaítélésére.

A kérdést előterjesztő bíróság kiemelte, hogy az említett nemzeti támogatási programot a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította, ám ennek egyik feltétele az volt, hogy a támogatásokat legkésőbb 2022. június 30-ig ítéljék oda⁷. Ez a határidő azonban időközben, még a tagállami bírósági eljárás alatt lejárt. A regionális közigazgatási bíróságnak így abban is állást kellett foglalnia, hogy kedvező döntése esetén a TOODE továbbra is részesülhet-e a támogatásban, illetve miként határozza meg a támogatás nyújtásának időpontját.

A tagállami bíróság rámutatott, hogy a lett jog szerint a kedvező közigazgatási aktusok rendszert csak a jövőre nézve (ex nunc) hozhatók meg, és főszabály szerint a támogatásra való

⁶ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

⁷ Ítélet 12. pontja

biztos és feltétlen jogosultság csak akkor keletkezhet, ha a bíróság teljes körű jogszerűségi vizsgálatot követően megállapítja, hogy a kérelmező minden szükséges feltételt teljesített⁸. Csak ezután kötelezheti a hatóságot a kedvező közigazgatási aktus meghozatalára.

A bíróság ugyanakkor tisztában volt azzal, hogy a 2015/1589 rendelet 1. cikke értelmében minden olyan támogatás, amelyet a nemzeti hatóságok a Bizottság által engedélyezett program lejártá után nyújtanak, főszabály szerint „új támogatásnak” minősül. A jelen ügy sajátossága azonban az előbbiek alapján abban rejlik, hogy a TOODE kérelmét eredetileg a támogatási program hatálya alatt nyújtotta be, ám az adóhatóság azt utóbb jogellenesnek minősített módon megtagadta, és csak a program lejártát követően kötelezte volna bírósági döntés a támogatás odaítélésére.

E körülmények között a közigazgatási bíróság úgy ítélte meg, hogy a helyzet megítélése túlnyúlik a nemzeti jog keretein, ezért az eljárását felfüggesztette, és az EUB-hez fordult döntéshozatal iránt. Két kérdést terjesztett elő:

(1) úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését, hogy a támogatást már azon időpontban odaítéltnak kell tekinteni, amikor a hatóság indokolatlanul megtagadta a jogosultság elismerését, ha aztán ezt a megtagadást egy bírósági határozat utóbb jogellenesnek nyilvánítja;

(2) a 2015/1589/EU rendelet 1. cikkének b) pontja ii. alpontja alapján minősülhet-e „létező támogatásnak” az olyan támogatás, amelyet a jogosultsági határidő lejártát követően, egy bírósági határozat végrehajtásaként ítélnék oda, feltéve, hogy a kedvezményezett már a program hatálya alatt teljesítette a részvételhez szükséges feltételeket, és a megtagadó hatósági döntés utólag jogellenesnek bizonyult⁹.

Az ügyben hozott ítélet

Az EUB ítélete részletesen tartalmazza az ügy leírását¹⁰. Kimondja az előterjesztő első kérdésével kapcsolatban, hogy a Bizottság által jóváhagyott nemzeti támogatási program keretében nyújtott állami támogatást mely időpontban kell „nyújtottnak” tekinteni. A Bíróság gyakorlata világosan meghatározza, hogy a támogatás nyújtásának időpontját az a pillanat jelenti, amikor a kedvezményezett az alkalmazandó nemzeti jog szerint biztos jogosultságot szerez a támogatás átvételére. E pillanat meghatározásában kulcsfontosságú tényező, hogy a kedvezményezett megszerzi-e a biztos jogot a támogatás igénybevételére, továbbá, hogy az állam vállalja-e a kötelezettséget a támogatás tényleges nyújtására¹¹. Az ítélet 18. pontja alapján e jogszerzés időpontja egyben az a pillanat, amikor a támogatás – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében – a tagállamok közötti kereskedelmet érintő versenytorzulást idézhet elő, amint azt

⁸ Ítélet 14. pontja

⁹ Ítélet 16. pontja

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0653>

¹¹ Ítélet 18. pontja

a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában is rögzítette¹². A tényleges pénzügyi teljesítés időpontja nem bír döntő jelentőséggel, hiszen a jogellenes elutasítás időpontjában a kedvezményezett már biztos jogot szerez a támogatásra. A lett jog szerint a kedvezményezett biztos jogosultsága csak a bírósági határozat alapján keletkezhett volna, azonban az uniós jog elsőbbsége és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében¹³ garantált hatékony bírói jogvédelem követelménye miatt a nemzeti szabályok nem akadályozhatják meg azt, hogy az egyedi támogatást a jogellenes elutasítás időpontjában tekintsék odaítéltnak.

Az EUMSZ 267. cikkével létrehozott együttműködési mechanizmus értelmében a EUB feladata, hogy a nemzeti bíróság számára az adott ügyben hasznos, gyakorlati útmutatást nyújtson. E körben a Bíróság jogosult olyan uniós jogi normákat is figyelembe venni, amelyekre a nemzeti bíróság kérdésében nem hivatkozott¹⁴.

Az alapügy vizsgálata során megállapítható, hogy a szóban forgó támogatási program a támogatás igénybevételére előírt határidőt az ideiglenes (válság)keretben meghatározott határidőhöz igazította, és a Bizottság határozata a programot a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette, különös tekintettel annak ideiglenes jellegére. Ennek következtében a program végrehajtása az uniós jog, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének (1) bekezdése szerinti végrehajtásnak minősül¹⁵.

A Bíróság gyakorlata továbbá hangsúlyozza, hogy az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok alkalmazása a nemzeti bíróságok, a Bizottság és az uniós bíróságok közötti jóhiszemű együttműködésen alapul, amelyben mindegyik szerv a Szerződésben rögzített feladata szerint jár el¹⁶. Bár a tagállamok belső jogrendjének feladata a jogorvoslati eljárások megszervezése, felelősségük kiterjed annak biztosítására, hogy a Charta 47. cikkének első bekezdésében rögzített hatékony bírói jogvédelem minden esetben érvényesüljön.

Az első kérdés érdemében

Az első kérdés érdemét vizsgálva megállapítható, hogy a lett jog értelmezése olyan következtetésre vezet, miszerint az alapügyben szóban forgó támogatás csupán abban az időpontban tekinthető az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében „nyújtottnak”, amikor a bírósági határozat végrehajtása érdekében kedvező közigazgatási aktus kerül elfogadásra. E rendelkezés azonban nem biztosítja a támogatás tényleges igénybevételét, amennyiben a támogatás nyújtására nyitva álló határidő a bírósági eljárás során már lejárt¹⁷.

¹² Lásd Magdeburger Mühlenwerke ítélet, C-125/12

¹³ 2016/C 202/02 Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról

¹⁴ Lásd 1986. március 20-i Tissier ítélet, 35/85, EU:C:1986:143, 9. pont

¹⁵ Ítélet 22. pontja

¹⁶ Lásd 2013. november 21-i Deutsche Lufthansa ítélet, C-284/12, EU:C:2013:755

¹⁷ Ítélet 25. pontja

Ezen a vonalon elindulva, az állami támogatás azon időpontban történő nyújtása, amikor a Bizottság által engedélyezett programra vonatkozó jóváhagyás már nem hatályos, új támogatásnak minősül. Ilyen esetben a támogatást az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerint a Bizottságnak be kell jelenteni, és annak végrehajtása mindaddig nem lehetséges, amíg a Bizottság meg nem állapítja a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét¹⁸.

Ennek ellenére, valamely bírósági határozat végrehajtásának a Charta 47. cikke értelmében vett hatékony jogorvoslathoz való jog a szerves részét képezi, ami alapján a szóban forgó támogatás egyedi támogatásnak minősül, nem pedig „új támogatásnak”. Ezen jog ugyanis hiábavaló lenne, ha egy tagállam belső jogrendje lehetővé tenné azt, hogy a jogerős és kötelező bírósági határozat valamely fél hátrányára hatástalan maradjon¹⁹. Az ítélet 29. pontja alapján tehát a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog alapján a nemzeti bíróságnak mellőznie kell minden olyan nemzeti jogszabály alkalmazását, amely akadályozná annak megállapítását, hogy az egyedi támogatást a hatáskörrel rendelkező hatóság elutasító határozatának időpontjában nyújtották²⁰.

A második kérdésre adott válasz

A tagállami bíróság kérdését pontosítva az EUB arra kereste a választ, hogy a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának ii. alpontja szerint „létező támogatásnak” minősül-e az az egyedi támogatás, amelyet azon időpontban kell nyújtottnak tekinteni, amikor a hatáskörrel rendelkező hatóság azt jogalap nélkül megtagadta attól a kérelmezőtől, aki a támogatást határidőben igényelte, de amelyet ténylegesen csak a határidő lejártát követően, a megtagadás jogellenességét megállapító bírósági határozat alapján hozott kedvező közigazgatási döntés végrehajtásaként folyósítottak számára²¹.

A vizsgált támogatási intézkedés összeegyeztethetőségi jogalapját az ideiglenes (válság)keret jelentette. Alkalmazása során a tagállamoknak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megfelelően előzetesen be kellett jelenteniük a bevezetni kívánt támogatási intézkedéseket, és a Bizottság a válságkeret 22. pont b) pontja alapján nem egyedi támogatásokat, hanem támogatási programokat hagyott jóvá. A 2015/1589/EU rendelet 1. cikk b) pontjának ii. alpontja értelmében létező támogatásnak minősül minden, a Bizottság vagy a Tanács által engedélyezett támogatási program vagy egyedi támogatás, így a TOODE SIA esetében a támogatás a kifizetés tényleges időpontjától függetlenül „létező támogatásnak” minősül, hiszen az odaítélés időpontjában a program hatálya még érvényben volt. Az ítélet 36. pontjában a Bíróság hangsúlyozta, hogy ez az értelmezés nem torzíthatja a piaci versenyt, mivel a versenytorzulás ténylegesen a jogosultság keletkezésének pillanatában következik be, és a későbbi kifizetés csupán helyreállítja a kedvezményezett piaci pozícióját.

¹⁸ Lásd 2021. október 28-i Eco Fox és társai ítélet, C-915/19-C-917/19, EU:C:2021:887, 36. pont

¹⁹ Ítélet 28. pontja

²⁰ Lásd 2019. június 24-i iPoplawski ítélet, C-573/17, EU:C:2019:530, 61. pont

²¹ Ítélet 32.

Ebből következik, hogy mivel az alapügyben érintett támogatást azon időpontban kell nyújtottnak tekinteni, amikor a Bizottság e támogatásra vonatkozó engedélye még hatályban volt, ennél fogva pedig a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának ii. alpontja szerinti „létező támogatásnak” minősül, függetlenül attól, hogy a kifizetés a Bizottság által engedélyezett támogatási program érvényességi idejének lejártát követően történt.

Ennek megfelelően a második kérdésre adott válasz szerint a 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának ii. alpontját úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés értelmében vett „létező támogatásnak” minősítse az olyan egyedi támogatást, amelyet abban az időpontban kell nyújtottnak tekinteni, amikor a hatáskörrel rendelkező hatóság jogalap nélkül megtagadta a kérelmező részvételét a korábban jóváhagyott támogatási programban²².

Összegzés

Összességében a *TOODE SIA* ügy precedensértékű döntésként rögzíti az állami támogatások odaítélésének időpontjára, a „létező támogatás” fogalmára, valamint az uniós jog elsőbbségére vonatkozó alapelveket. Az ítélet egyértelműen kimondja, hogy a támogatás nyújtásának időpontja nem a tényleges kifizetéshez, hanem a támogatáshoz való jogosultság megszerzésének pillanatához kötődik. Ennek megfelelően, ha a támogatást odaítélő hatóságok a támogatást jogalap nélkül tagadják meg, a kedvezményezett jogosultságát visszamenőleges (ex tunc) hatállyal kell elismerni, vagyis úgy kell tekinteni, mintha azt már a jogellenes elutasítás időpontjában megkapta volna.

A döntés hangsúlyozza, hogy a bírósági határozatok végrehajtása elengedhetetlen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslat érvényesüléséhez. A jogorvoslathoz való jog ugyanis nem lehet pusztán elméleti: az uniós jogrend nem engedheti meg, hogy egy jogerős és kötelező bírósági döntés hatástalan maradjon a tagállami hatóságok mulasztása miatt. Ezzel a Bíróság megerősítette az uniós jog elsőbbségét minden olyan nemzeti szabállyal szemben, amely akadályozná a támogatás tényleges érvényesülését.

Az ítélet továbbá tisztázza a „létező támogatás” és az „új támogatás” közötti különbségtételt. A *TOODE SIA* ügyben a Bíróság megállapította, hogy az a támogatás, amelyet a Bizottság által engedélyezett program hatálya alatt kérelmeztek, akkor is „létező támogatásnak” minősül, ha a kifizetésre csak a program érvényességi idejének lejártá után kerül sor. Ezzel a döntés biztosítja a jogbiztonságot és a kérelmezők jogos elvárásainak védelmét, miközben a versenysemlegesség elve sem sérül.

Az ítélet különösen fontos a válsághelyzetekben nyújtott támogatások vonatkozásában, hiszen megerősíti, hogy a jogosult vállalkozások ne szenvedjenek hátrányt a közigazgatási hibák vagy késedelmes döntések miatt. A Bíróság ezzel nemcsak a támogatási jogosultságok tényleges érvényesülését biztosítja, hanem az uniós jogrend egészének működését is megerősíti: olyan

²² Ítélet 37. pontja

rendszert, amelyben a jogállamiság, az egyenlő bánásmód és a hatékony jogvédelem elvei szorosan összefonódnak az uniós versenypolitika alapvető céljaival.

