

Állami támogatások joga

46. (2024/3)

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



EURÓPAI UNIÓS ÜGYEK
MINISZTERIUMA

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ
dr. Prokaj Dorottya Ágnes

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
dr. Gyürkés Anita
Hargita Eszter
dr. Prokaj Dorottya Ágnes
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 előírányzat 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

SZALAI Soma	
Egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek az állami támogatási szabályozás tükrében, avagy nem minden arany, ami fénylik	3
MEDGYESI Ádám	
Egy negatív határozat tanulságai: a GKN automotive összeegyeztethetetlen állami támogatása	17
HARGITA Eszter	
SA.58591 – Brno-i Aréna építéséhez nyújtott támogatás	36
DR. TÓTH-KUTHY Márton	
Kisebbség nyelvén nyújtott támogatás mint tolvajkulcs? Állami támogatás a médiában és kultúrában, kisebbségi nyelvi és kultúra megőrzésének céljából	47

EGYSZERŰSÍTETT KÖLTSÉGSZÁMOLÁSI LEHETŐSÉGEK AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN, AVAGY NEM MINDEN ARANY, AMI FÉNYLIK

SZALAI Soma¹

*Tárgyszavak: egyszerűsített költségelszámolási lehetőség, SCO, egyösszegű átalány, átalány-
alapú egységköltség, százalékos átalány, regionális politika, kohéziós politika, Európai Bizottság,
költségvetés, de minimis, csekély összegű támogatás, állami támogatás, EUMSZ*

Az Európai Unió egyik jellemző tulajdonsága, hogy a tagállamok és a régiók fejlettsége, jövedelmi szintje közötti gyakran jelentős különbségek állnak fenn, amelyek gazdasági, társadalmi, kulturális és történelmi adottságokra vezethetők vissza. A regionális különbségek csökkentésének stratégiai célként való kitűzése hívta életre az ún. kohéziós politikát, amely jóval több egy hagyományos szakpolitikánál, hiszen, ha nem történik felzárkózás az elmaradottabb régiók tekintetében, akkor fennmaradnak az EU-n belüli területi egyenlőtlenségek, amelyek gátját képezhetik az egységes belső piac működésének, így végső soron akár maga az uniós tagság értelme válhat megkérdőjelezhetővé. A kohéziós – más néven regionális – politika célja, hogy orvosolja a fejlődésbeli differenciákat a tagországok és régiók között. A kohéziós politika eredményes működése az integráció egyik meghatározó célja mellett az uniós állampolgárok jogos elvárása is, hiszen hosszú távon elfogadhatatlan lenne, hogy a különböző területen élő emberek jelentősen eltérő életszínvonalon éljenek.² A regionális politika keretében nyújtott támogatások természetesen elsősorban a hátrányosabb helyzetű, kevésbé fejlett, illetve strukturális problémákkal küzdő régiók versenyképességének növelésére koncentrálnak.

Az Európai Unió kohéziós politikájának finanszírozása különböző alapokból³ történik. A politikát tagállami szervek hajtják végre, országos és regionális szinten, az Európai Bizottsággal (a továbbiakban: Bizottság) együttműködésben. A kohéziós politika keretrendszerét hét éves időszakra szól. A politika végrehajtása az alábbiak szerint történik.

Először az Európai Unió Tanácsa (Tanács) és az Európai Parlament a Bizottság javaslata alapján döntést hoz a költségvetésről és a költségvetés felhasználásának szabályairól. Ezt követően a

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 Kengyel, Ákos (2012): *Az Európai Unió kohéziós politikájának integrációs jelentősége és szabályozásának jövője*. Közgazdasági Szemle, 59 (3). pp. 311-332.

³ A 2021-2027-es időszakban ezek az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap Plusz és az Igazságos Átmenet Alap.

Bizottság és az uniós tagállamok konzultálnak a kohéziós politika prioritásairól, alapelveiről, és mindegyik tagállam elkészíti a partnerségi megállapodása tervezetét. A partnerségi megállapodás felvázolja az ország stratégiáját, és rögzíti a fejlesztési prioritásait, illetve az uniós fejlesztési források felhasználásának mikéntjét. A forrásfelhasználás konkrét beavatkozásait – a megvalósítandó fejlesztéseket – az ún. operatív programok tartalmazzák. A partnerségi megállapodáson kívül a tagállamok az egész országra vagy bizonyos régiókra kiterjedő operatív programok tervezetét is benyújtják a Bizottságnak. Ezután a Bizottság egyeztet a tagállamokkal a partnerségi megállapodás, illetve az egyes operatív programok végleges tartalmát. Ha elkészültek a végleges operatív programok, a tagállamok megkezdhetik az operatív programokban lévő projektek végrehajtását, amelyekhez külön bizottsági jóváhagyással kapják meg az uniós forrásokat. Közben a Bizottság csakúgy, mint az érintett tagállam, megfigyeli és ellenőrzi az operatív programok végrehajtását. Végezetül, a Bizottság és a tagállamok is jelentéseket készítenek az adott programozási időszak végrehajtása során.⁴

Miért van szükség egyszerűsítésre?

Elmondható tehát, hogy a kohéziós politika végrehajtása meglehetősen komplex folyamat. A legutóbbi, 2014 és 2020 közötti programozási időszak kohéziós költségvetése tagállami és uniós forrásokat egybeszámolva több, mint 531 milliárd euró volt (405 uniós, 126 tagállami forrásból). Ez az összeg a tagállami operatív programok között oszlott meg, és közel 2,5 millió kedvezményezett vállalkozás részesült belőle.⁵ Ilyen mennyiségű uniós adófizetői pénz költségelszámolása komoly adminisztratív feladat, de az uniós pénzügyi érdekek és költségvetés védelme érdekében egyszerűen elkerülhetetlen. Azonban a teljes képhez hozzátartozik az is, hogy a kohéziós politikára jutó pénzek az EU költségvetésének alig több mint 1/3-át teszik ki, és a teljes uniós költségvetés hozzávetőleg a 27 tagállam összesített GNI⁶ 1%-ának felel meg.⁷

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁸ (a továbbiakban: EUMSZ) 310. cikk (5) bekezdésének értelmében az uniós költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani. A tagállamok és az EU – regionális politika esetében ez főként a Bizottságot jelenti – együttműködnek egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak ezzel az alapelvvel összhangban történő felhasználását. A számos kisebb összegű projekt költségelszámolása nem csak túlzott adminisztratív terhekkel, de hibalehetőségekkel is jár. Ebből kifolyólag a Bizottság érdeke a hibalehetőségek

⁴ Európai Bizottság – regionális politika https://ec.europa.eu/regional_policy/home_en (letöltés dátuma: 2024. augusztus 2.)

⁵ Az adatok elérhetőek itt: https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview (letöltés dátuma: 2024. augusztus 2.)

⁶ Gross National Income – bruttó nemzeti jövedelem

⁷ Az adatok elérhetőek itt: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/long-term-eu-budget-2014-2020/> (letöltés dátuma: 2024. augusztus 2.)

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (HL C 326., 2012.10.26., 47-390. o.)

kiküszöbölése, az adminisztratív terhek egyszerűsítése. Az egyik legfontosabb bizottsági vívmány, ami a regionális politika projektjeinek adminisztrációs költségeit és terheit csökkenti, az az úgynevezett egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek (simplified cost options, a továbbiakban: SCO).

Az SCO-k olyan összegek vagy százalékos arányok, amelyek a lehető legjobban megközelítik egy adott intézkedés során felmerülő tényleges költségeket.⁹ Meghatározásukra *ex ante* kerül sor, vagyis mielőtt az adott intézkedés végrehajtása megkezdődne. Ez nemcsak az összegek vagy százalékos arányok előzetes meghatározását jelenti, hanem mindenekelőtt azt, hogy világosan meg kell állapítani, hogy pontosan milyen intézkedést finanszíroznak és hogyan.

Az egyszerűsített költségelszámolás (SCO) alkalmazása esetén a művelet elszámolható költségeinek kiszámítása egy kimenetek, eredmények vagy más alapján előre világosan meghatározott módszer szerint történik, adott egységre meghatározott költség vagy százalék alkalmazásával. Az egyszerűsített költségelszámolási lehetőség tehát egy olyan alternatív módszer a támogatandó művelet elszámolható költségeinek kiszámítására, amely ellentétes a hagyományos megközelítéssel, a ténylegesen felmerült és kifizetett költségek alapján történő számítással.¹⁰ Egyszerűsített költségelszámolás esetén nincs szükség arra, hogy minden egyes felmerülő költség felmerülését egyedi dokumentumokkal igazolják (azaz a támogatáshoz jutásnak nem feltétele a számlák bemutatása): ez az egyszerűsített költségelszámolás kulcseleme, ami jelentősen csökkenti az adminisztratív terheket. Ez mind az irányító hatóságok és ellenőrző szervek, mind a kedvezményezettek életét megkönnyíti. Az irányítási folyamat egyszerűsítése segíti a kis kedvezményezettek uniós finanszírozáshoz való hozzáférését, mivel a limitált adminisztratív kapacitásokkal rendelkező kedvezményezetteket sem éri hátrány. Végezetül, az SCO-k hozzájárulhatnak az uniós források hatékonyabb és helyesebb felhasználásához azáltal, hogy csökkentik a potenciális hibaarányt, vagy akár teljesen meg is szüntetik a hibalehetőséget.¹¹

Az SCO-k kialakulása és alkalmazása

Az SCO-k története 2006-ban kezdődött, mikor a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra vonatkozó Európai Szociális Alap (ESZA) rendelet¹² egy nagyon fontos egyszerűsítést tett lehetővé az uniós tagállamoknak: a szociális alaphoz kapcsolódó közvetlen költségeiket átalányalapon jelenthették be, de ez még nem volt kötelező jellegű. Később, ugyanezen programozási időszak során ez további egyszerűsítő lehetőségekkel bővült, mint például egységköltségek (lásd később) alkalmazása. A 2014 és 2020 közötti programozási időszakra a Parlament és a

⁹ Bizottsági honlap, regionális politika – egyszerűsített költségelszámolási lehetőségek: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en (letöltés dátuma: 2024. augusztus 2.)

¹⁰ A 2021/1060 parlamenti és tanácsi rendelet 53. cikkének (1) bekezdés a) pontja szerint meghatározott számításal, vagyis a ténylegesen felmerült költségek alapján.

¹¹ Simplified Cost Options – a practitioners' manual. 2.2. szakasz <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/publications/simplified-cost-options-practitioners-manual>

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 210/12, 2006.7.31., 12-18. o.)

Tanács bizottsági javaslatra¹³ – főszabály szerint – már kötelezővé tette az SCO-k alkalmazását kisebb összegű ESZA projektek esetén, majd az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet¹⁴ kiterjesztette előírt használatukat az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA) is.

Az SCO-k szélesebb körű elterjedésének az Európai Számvevőszék volt nagy támogatója, többször is javasolta a Bizottságnak az SCO-k alkalmazásának kiterjesztését. A Számvevőszék a 2016-os éves pénzügyi jelentésében, amely az uniós költségvetés bevételeit és kiadásait vizsgálta, elvégzett egy 5 éves visszatekintést és a következő megállapításra jutott: a 2011 és 2016 között a vizsgált 1437 tranzakcióból 135 esetben alkalmaztak SCO-kat. A 135 eset közül egynél sem volt számszerűsíthető hiba, míg a hibaarány a valós költségeket alkalmazó projektek körében ugyanebben az időszakban 2 és 4% között mozgott.¹⁵ Ez alapján jutott a Számvevőszék arra a következtetésre, hogy az SCO-k nem csupán az adminisztratív feladatokat csökkentik, de hozzájárulnak az eredményesebb és hibamentes projekt-végrehajtáshoz is.

A 2021-2027-es programozási időszakban az SCO-k használata kiemelt prioritást élvez, összhangban a Bizottság döntése¹⁶ alapján felállított független szakértőkből álló magas szintű munkacsoport 2017-ben publikált ajánlásával.¹⁷ Az ESZA-n és ERFA-n kívül a kötelező jelleg további alapokra is kiterjed, így ide tartoznak már többek között az Igazságos Átmenet Alap és egyéb – nem kohéziós politikához kapcsolódó – uniós alapok.

200 000 euró alatti összköltségvetésű projektek esetében kötelező az SCO-k alkalmazása, kivéve, ha az adott intézkedés európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatást alkalmaz¹⁸, mivel az állami támogatási szabályok eltérhetnek a közös rendelkezésekről szóló rendeletben¹⁹ (Common Provisions Regulation, a továbbiakban CPR) meghatározott finanszírozási

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347/470 2013.12.20., 470-486. o.)

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193/1 2018.7.30., 1-222. o.)

¹⁵ A Számvevőszék éves jelentése a 2016-os pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, az intézmények válaszaival együtt (HL C 322., 2017.9.28, 1-280. o.)

¹⁶ <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/high-level-group-monitoring-simplification-beneficiaries-esi-funds.html> (letöltés dátuma: 2024. augusztus 3.)

¹⁷ Key recommendations of the High Level Group on Simplification for the post 2020 Cohesion Policy: https://ec.europa.eu/regional_policy/information_sources/publications/factsheets/2017/key-recommendations-of-the-high-level-group-on-simplification-for-the-post-2020-cohesion-policy_en (letöltés dátuma: 2024. augusztus 3.)

¹⁸ 2021/1060 parlamenti és tanácsi rendelet 53. cikk (2) bekezdés

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és

szabályozástól (kivéve *de minimis* támogatásokat, esetükben kötelező az SCO használat). Az SCO-k csak vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatások esetén alkalmazhatóak, pénzügyi eszköz vagy díj formájában nyújtott támogatásoknál nem.²⁰

Az SCO-k típusai

A CPR a 2021-2027-es programozási időszakra háromféle SCO alapú finanszírozási opciót sorol fel, ezek a következők: 1. átalányalapú egységkötségek, 2. egyösszegű átalány és 3. szakalékban meghatározott átalány.²¹ Azonban ez a három opció nem határolódik el élesen egymástól, lehetőség van együttes használatukra.

1. *Átalányalapú egységkötség* esetén a művelet elszámolható költségeinek egészét vagy egy részét a számszerűsített tevékenységek, az inputok, az outputok vagy az eredmények és az előre megállapított átalányalapú egységkötség szorzatából számítják ki. Ez a lehetőség bármely projekt típus esetében alkalmazható, amennyiben számszerűen meg lehet határozni az adott tevékenységhez kapcsolatos releváns mennyiségeket és az átalányalapú egységkötséget. Az átalányalapú egységkötség jellemzően a könnyen azonosítható mennyiségekre alkalmazható. Az átalányalapú egységkötség lehet folyamat- vagy kimenetalapú, tehát irányulhat az adott művelet folyamán felmerülő költségekre vagy a művelet végén elért kimenetre. A két lehetőség kombinálható egymással.²² Jó példa lehet átalányalapú egységkötségre az óradíj. Például ágazati és regionális sajátosságok figyelembevételével, egy adott tevékenységet végző vállalkozások foglalkoztatási költségeinek naprakész statisztikai alapján meghatározható egységkötség lehet az óradíj, így a támogatás elszámolásához elég csak a ledolgozott órákat dokumentálni a projekt végrehajtása során.
2. *Egyösszegű átalány* alkalmazása esetében a művelet elszámolható költségeinek egészét vagy egy részét egy előre, átalányalapon meghatározott összeg alapján számítják ki (az egyösszegű átalány meghatározását az irányító hatóságnak indokolnia kell), amelyet akkor fizetnek ki, ha előre meghatározott kimenetek teljesültek. Az egyösszegű átalány megfelelő lehet például egy tanulmány készítésére, vagy kis helyi szeminárium szervezésére, vagyis olyan támogatások esetében, ahol a fajlagos egységkötség nem tekinthető megfelelő megoldásnak. Ilyen esetekben elég csak azt dokumentálni, hogy az eszközkészlet elkészült, vagy a helyi szeminárium megvalósult. Ugyanakkor az irányító hatóságok óvakodnak az egyösszegű átalány alkalmazásától, mivel a teljesítés értéke-

Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (HL L 231, 2021.6.30., 159-706. o.)

²⁰ 2021/1060 parlamenti és tanácsi rendelet 53. cikk (1) bekezdés

²¹ 2021/1060 parlamenti és tanácsi rendelet 53. cikk (1) bekezdés b)-d) pontok

²² A Bizottság közleménye (SCO közlemény) – Iránymutatás az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségeknek az európai strukturális és beruházási alapok (ESB-alapok) keretében történő alkalmazásáról – felülvizsgált kiadás (HL C 200, 2021.5.27., 1-60. o.) 3.2. szakasz

lése általában szigorú feltételek szerint zajlik: adott projekt teljesítettnek vagy nem teljesítettnek tekinthető a folyamat végén. Ezt azonban enyhíteni lehet bizonyos előre meghatározott mérföldkövek megvalósításához kapcsolódó szakaszos kifizetések alkalmazásával.²³

3. Végül, a *százalékban meghatározott átalányalapú finanszírozás* esetében az elszámolható költségek egyes előzetesen meghatározott kategóriáinak kiszámításakor egy előre meghatározott százalékarány alkalmazandó.²⁴ Például a CPR szerint a közvetlen személyi jellegű költségek 15%-a elszámolható közvetett költségként és ezt az irányító hatóság igazolási kötelezettség nélkül alkalmazhatja.²⁵

A háromféle SCO-t három különböző módon lehet alkalmazni. Az adott alapra vonatkozó rendelet, a CPR vagy bizottsági útmutatók²⁶ tartalmazzak úgynevezett polcról levehető (*off the shelf*) SCO-kat, amelyeket az irányító hatóságok kész eszközökként tud használni. Ezek nem igényelnek további tervezést és kalkulációkat tagállami részről, viszont a mozgástér beszűkülésével járnak, nincs lehetőség testreszabásukra. Polcról levehető opciók – például a CPR-ban meghatározott 15%-os átalány – leginkább százalékos átalányfinanszírozásnál elterjedtek, de egységköltségek esetén sem ritkák. A második lehetőség a jó gyakorlatok másolása: hasonló projektek esetén érdemes megvizsgálni más tagállamok hogyan alkalmazták az SCO-kat. Ez a lehetőség sem igényel komplex számításokat, elég megállapítani, hogy az összehasonlítás tárgyát képező projekt valóban „hasonló-e”. A harmadik opció, hogy az irányító hatóság külön, programspecifikus SCO-t készít. Ez lehetővé teszi az SCO teljes körű testreszabását, ugyanakkor az irányító hatóságnak saját számítási módszertant kell kidolgoznia. Egyösszegű átalány esetében nem állnak rendelkezésre polcról levehető, előre kidolgozott módszertanok, így azok kivétel nélkül a második vagy harmadik opció alá tartoznak. Viszont ez teszi lehetővé a legnagyobb mértékű egyszerűsítését az adott projektnek és ez a leginkább eredményorientált megközelítés.

Az SCO-k és az uniós állami támogatási szabályok

Az EUMSZ-ben²⁷ foglalt állami támogatási szabályok általános érvényűek. Az uniós források felhasználásának pedig meg kell felelnie a többi uniós politikának, a CPR-ban foglaltaknak, az adott alapról szóló rendeletnek, illetve a tagállami nemzeti jognak is. Ez azt jelenti, hogy az uniós állami támogatási szabályok is alkalmazandók a kohéziós források felhasználása során. Ha egy projekt támogatása az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, és a tagállam SCO-t alkalmaz, az SCO által fedezett költségkategóriáknak meg kell

²³ SCO közlemény 3.3. szakasz

²⁴ SCO közlemény 3.1. szakasz

²⁵ 2021/1060 parlamenti és tanácsi rendelet 54. cikk b) pont

²⁶ Lásd például az SCO közlemény vagy a Simplified Cost Options – a practitioners’ manual.

²⁷ EUMSZ 107-109. cikkei

felelni mind a kohéziós politika szabályai által, mind az uniós állami támogatási szabályok szerinti, a vonatkozó állami támogatási kategória alapján engedélyezett költségeknek. Nehézséget jelent, hogy nem teljes az összhang az uniós állami támogatási szabályok és a CPR között. Az elszámolható költségek típusaira a két szabályrendszer különböző terminológiát használ (például ami a CPR esetén közvetlen költség, az az állami támogatásoknál működési költségnek minősül) és különböző célokat szolgálnak. Az irányító hatóságoknak biztosítaniuk kell továbbá az uniós állami támogatási szabályokban meghatározott maximális támogatási intenzitások és összegek betartását is.

A fenti probléma egyedül a *de minimis* rendeletek²⁸ hatálya alá tartozó támogatások esetében nem áll fenn, mivel e támogatási kategóriára az uniós állami támogatási szabályok sem elszámolható költséget, sem maximális támogatási intenzitást nem írnak elő. Így a *de minimis* támogatási szabályok alkalmazása – kivéve a maximális értékhatárt – nem jelent többletkötelezettséget, ezért csupán az CPR-ből következő szabályoknak való megfelelést kell biztosítani. Tehát a 200 000 euró összköltség alatti, részben vagy teljesen *de minimis* támogatásként finanszírozott műveleteknél nem érvényesül az állami támogatásokra vonatkozó kivétel és kötelező az SCO-k használata.

Az uniós állam támogatási szabályok hatálya alá tartozó támogatások esetében az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelés az ún. csoportmentességi rendeleteken – általános csoportmentességi rendelet²⁹, mezőgazdasági és erdészeti ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet³⁰, és halászati és akvakultúra-ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet³¹ – keresztül is biztosítható. A csoportmentességi rendeletekben a Bizottság azokat az adott gazdasági ágazatra vonatkozó feltételeket határozza meg, amelyek betartása mellett a tagállamok tagállami hatáskörben – előzetes bizottsági jóváhagyás nélkül – nyújthatnak az EUMSZ 107. cikk

²⁸ A halászati és akvakultúra-ágazatban működő vállalkozásoknak a 717/2014/EU bizottsági rendelet, a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak a 1408/2013/EU bizottsági rendelet alapján nyújtható *de minimis* támogatás, míg az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások az (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet, az egyéb tevékenységet folytató vállalkozások pedig az (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet hatálya alá tartoznak.

A *de minimis* rendeletek tartalmazzák a legfontosabb szempontrendszert, amely alapján Bizottság mentesíti a kisebb összegű, ún. csekély összegű (más néven *de minimis*) támogatásokat az uniós állami támogatási ellenőrzés alól, mivel álláspontja szerint azok nem torzítják a versenyt és nem befolyásolják a kereskedelmet a belső piacon. Egy *de minimis* rendelet alapján nyújtott támogatást úgy kell tekinteni, hogy az nem felel meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott valamennyi kritériumnak.

²⁹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 26. 06. 2014., 1. o.)

³⁰ A Bizottság 2472/2022/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdőalapú ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 327., 21. 12. 2022., 1. o.)

³¹ A Bizottság 2473/2022/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (HL L 337., 21. 12. 2022. 82. o.)

(1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatást. Az általános csoportmentességi rendelet, valamint a mezőgazdasági és erdészeti ágazatra vonatkozó csoportmentességi rendelet szabályozás szintjén engedélyezik az SCO-k alkalmazását.

A leggyakrabban alkalmazott rendelet az általános csoportmentességi rendelet (General Block Exemption Regulation, a továbbiakban: GBER), így a következőkben főként a GBER rendelkezésein keresztül szemléltetem az SCO-k viszonyulását az állami támogatásokhoz.

A GBER 7. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az elszámolható költségek az egyszerűsített költségelszámolási lehetőségekkel összhangban is kiszámíthatók, feltéve, hogy a műveletet legalább részben olyan uniós alapról finanszírozzák, amely lehetővé teszi ezen egyszerűsített költségelszámolást, és az SCO alapján elszámolt költségkategória a GBER vonatkozó rendelkezése értelmében is elszámolható.³²

Mikor (nem) alkalmazható SCO az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban?

Átalányalapú egységköltség

Az átalányalapú egységköltség több GBER jogcím esetén is alkalmazható, sőt tényleges egyszerűsítést is jelenthet, ha az egységköltség megállapításánál azon költségek kerülnek figyelembevételre, amelyek a GBER adott támogatási kategóriájánál elszámolhatóak.

Például a GBER 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás lehetővé teszi az elszámolható költségek az induló beruházás által létrehozott munkahelyek két évre számított becsült bérköltsége alapján történő meghatározását.³³ Ez esetben az azonos munkakörben dolgozóakra jó megoldást jelenthet iparági benchmarkok alapján átalányalapú egységköltség számítása, vagyis az elszámolható költségek SCO általi meghatározása.

Szintén jó példa lehet átalányalapú egységköltség alkalmazására a GBER 31. cikke szerinti képzési támogatás. Tegyük fel, hogy az irányító hatóság nagyobb létszámú kihelyezett intenzív nyelvtanfolyamokhoz tervez támogatást nyújtani nagyvállalatok részére és a tanfolyam résztvevőnkénti költségének meghatározásához átalányalapú egységköltséget alkalmaz. A GBER 31. cikke szerint a következő költségek számolhatóak el:

- az oktatók személyi jellegű ráfordítása, azokra az órákra vonatkozóan, amikor az oktatók részt vesznek a képzésen,
- az oktatók és a képzésben résztvevők közvetlenül a képzési projekttel összefüggésben felmerülő költségei, különösen közvetlenül a projekthez kapcsolódó útiköltség és szállásköltség, anyagok és fogyóeszközök költsége, valamint az eszközök és berendezések értékcsökkenése kizárólag a képzési projekt keretében történő használatuk mértékéig,
- a képzési projekthez kapcsolódó tanácsadás költsége, valamint

³² 651/2014/EU bizottsági rendelet 7. cikk (1) bekezdés

³³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (4) bekezdés b) pont

- a képzésben résztvevők személyi jellegű ráfordításai és az általános közvetett költségek, különösen az adminisztrációs költségek, bérleti díj, rezsiköltségek, azokra az órákra vonatkozóan, amikor a képzésben résztvevők részt vesznek a képzésen.

A támogatási intenzitás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át, amely legfeljebb az elszámolható költségek 70%-áig növelhető megváltozott munkaképességű munkavállaló vagy hátrányos helyzetű munkavállaló részére nyújtott képzés esetén 10 százalékponttal, közép vállalkozásnak nyújtott támogatás esetén 10 százalékponttal, míg kisvállalkozásnak nyújtott támogatás esetén 20 százalékponttal.

Tegyük fel, hogy a példa szerinti kedvezményezett nagyvállalatok nem megváltozott munkaképességű- vagy hátrányos helyzetű munkavállalók részére szerveznek nyelvtanfolyamokat. Ez esetben a támogatás maximális mértéke az elszámolható költségek 50%-a.

Az irányító hatóság – összhangban a CPR 53. cikk (3) bekezdés a) pont i. alpontjával³⁴ – iparági szereplőkkel konzultálva, illetve korábbi tapasztalatai alapján rendelkezésére álló adatok és információk felhasználásával kiszámolja, hogy egy hozzávetőleg 100 fős nyelvtanfolyam milyen költségekkel jár. Ezek a következők szerint alakulnak:

1. táblázat: a nyelvtanfolyam költségei

Költségelem	Összeg	Elszámolhatóság GBER 31. cikk szerint
Oktatók díjazása	400 000 Ft	igen
Oktatók és dolgozók utazási költségei	100 000 Ft	igen
Oktatók és dolgozók szállásköltsége	500 000 Ft	igen
Képzés helyszínének bérleti díja	350 000 Ft	igen
Szervezési költségek	100 000 Ft	igen
Adminisztratív költségek	50 000 Ft	igen
Tankönyvek beszerzése	200 000 Ft	igen
Kiemelkedő hallgatók ajándékai	300 000 Ft	nem
Összesen:	2 000 000 Ft	
GBER 31. szerint elszámolható költségek:	1 700 000 Ft	
Egy főre jutó elszámolható költség	17 000 Ft	

Forrás: szerző saját szerkesztése

³⁴ Az SCO-kat tisztességes, méltányos és ellenőrizhető számítási módszerrel kell meghatározni, amely többek között alapulhat statisztikai adatokon, szakértői véleményen vagy más objektív információon.

Habár egy 100 fős tanfolyam összköltsége 2 000 000 Ft, ebből 300 000 Ft nem elszámolható az állami támogatási szabályok szerint, így az elszámolható költségek 1 700 000 Ft-ot tesznek ki. Az egy dolgozóra jutó átalányalapú egységköltség 1 700 000 Ft / 100 résztvevő, vagyis 17 000 Ft / résztvevő. Tekintettel arra, hogy a GBER 31. cikke jelen esetben 50%-os támogatási intenzitást tesz lehetővé, a projekthez nyújtható maximális közfinanszírozás mértéke:

$$= \frac{\text{meghatározott egységköltség (17 000 Ft)} \times \text{résztvevők száma}}{2}$$

Tehát a támogatandó projekthez 17 000 Ft / 2 = 8500 Ft / fő támogatás nyújtható, és a kedvezményezett vállalatoknak 8500 Ft / fő önerővel kell hozzájárulniuk a tanfolyamokhoz.

Az irányító hatóság felé történő elszámoláskor a kedvezményezetteknek a résztvevői listát kell bemutatniuk, és annyiszor 8500 Ft-ot kapnak, ahányan a képzést elvégezték. Ha csak 50-en vesznek részt a képzésen az eredetileg tervezett 100 helyett, az elszámolható költség 17 000 Ft * 50 = 850 000 Ft lesz, amelyhez legfeljebb 425 000 Ft támogatás nyújtható.

Kedves olvasóm e sorokat olvasva minden bizonnyal felkapja a fejét és nemtetszését fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy a kedvezményezett a támogatási kérelmének benyújtását követően változtat a projektje elszámolható költségein és a kért támogatás mértékén. Joggal állíthatja, hogy a GBER 6. cikke tisztán és világosan kimondja, hogy támogatás főszabály szerint ösztönző hatású projektekhez nyújtható, ha a kedvezményezett a projekt megkezdését megelőzően írásbeli támogatási kérelmet nyújtott be, amely többek között tartalmazza a projekthez szükséges állami támogatás összegét. Igen ám, de a fenti példában a kérelmezett állami támogatás mértéke az egy főre vetített átalányalapú egységköltség, amely a résztvevők számának függvényében változhat. Az ösztönző hatás követelménye az esetben sérülne, ha a kiszámolt egy főre eső átalány mértékét – 17 000 Ft – változtatná meg a kedvezményezett a projekt megkezdését követően. Ugyanakkor, ha a kedvezményezett 100 fős nyelvtanfolyam megszervezésére nyújt be támogatási kérelmet, és végül 120-an vesznek részt a tanfolyamon, támogatás csak 100 fő képzésére nyújtható. Az eredeti támogatási kérelemben feltüntetett projekt paraméterek nem módosíthatóak támogatási összeg növelésével járó módon.

Egyösszegű átalány

Maga az egyösszegű átalányra még nehezebb az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni, hiszen ennél az elszámolási formánál egy projektnek csak a végeredményét szükséges vizsgálni számlák benyújtása nélkül. Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából nehézséget jelent a támogatott tevékenységek elszámolható költségeinek megállapítása és azok állami támogatási kategóriáknak való megfeleltetése a GBER érintett jogcímével.

Viszont, ha egy irányító hatóság az egyösszegű átalány alapjául szolgáló módszertan kidolgozása során objektív, tényyszerű és független szakértők által alátámasztott adatokat vesz figyelembe, valamint kizárólag az alkalmazandó állami támogatási jogcím szerint elszámolható költségelemeket foglal a módszertanba, az egyösszegű átalány alkalmazása összeegyeztethető lehet az uniós állami támogatási szabályozással. Ezt a következő példán keresztül szemléltetem. Tegyük fel, hogy az irányító hatóság kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv) kereskedelmi vásárokon való részvételét szeretné támogatni és a művelet alacsony költsége miatt a támogatás kiszámítása céljából az egyösszegű átalány alkalmazása mellett dönt. Az irányító hatóság objektív statisztikai adatok és független szakértői elemzések alapján előkészít egy, az elárusítóhely bérlésével, felállításával és működtetésével kapcsolatos költségeket tartalmazó költségvetési javaslatot. A javaslat alapján az irányító hatóság egyösszegű átalányt állapít meg – 100 000 Ft –, és a kedvezményezetteknek a támogatáshoz csak a vásáron való részvételt kell igazolniuk.

Kkv-k vásárokon való részvételéhez nyújtott támogatás a GBER 19. cikke szerint adható. A jogcím alapján a kedvezményezett vállalkozásnak a vásáron való részvételekor felmerülő, a kiállító helyiség bérlésével, felállításával és működtetésével kapcsolatos költségei számolhatóak el, és a támogatási intenzitás nem haladhatja meg az elszámolható költségek 50%-át.

Az egyösszegű átalány szempontjából csak az számít, hogy a kedvezményezett vállalkozás igazolja, hogy valóban részt vett a vásáron, és az előre meghatározott módszertan szerint jogosult lesz támogatásra az átalány 50%-ig (50 000 Ft). Alapesetben állami támogatási szempontból a kedvezményezettnek az elszámolható költségeit dokumentálnia kellene, és számlákkal igazolnia a kiállító helyiség bérlésével, felállításával és működtetésével kapcsolatban ténylegesen felmerült költségeit, de az SCO bevezetésével ez a lépés nem szükséges, ami jelentős egyszerűsítést jelent. (Egy esetleges – állami támogatási – ellenőrzés során a kedvezményezetteknek be kell tudniuk bizonyítani, hogy az SCO csak olyan költségeket fed le, amelyek az uniós állami támogatási szabályok szerint is elszámolhatóak.)

Mindemellett, egyösszegű átalány olyan jogcímek esetén is problémamentesen alkalmazható, amelyek nem írnak elő szabályokat az elszámolható költségekre; azonosítható elszámolható költségekkel nem rendelkeznek. Ilyen jogcím lehet a GBER 21. cikke – kockázatfinanszírozási támogatás –, vagy a GBER 22. cikke – induló vállalkozásoknak nyújtott támogatás –, amelyek nem mondanak ki külön szabályokat az elszámolható költségek tekintetében a *de minimis* rendelkezésekhez hasonlóan. Fontos kiemelni, hogy e jogcímek alkalmazása esetén is meg kell felelnie az adott intézkedésnek a GBER általános és az adott jogcím specifikus szabályainak.

Százalékos átalányfinanszírozás

A három SCO közül a százalékos átalányfinanszírozás a leginkább problémás az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása szempontjából. A problémát az okozza, hogy a legtöbb GBER jogcím konkrétan meghatározza az elszámolható költségek körét, és ezen költségeket főszabály szerint számlákkal szükséges alátámasztani. Százalékos átalányfinanszírozás esetén is kötelező azt bizonyítani, hogy az SCO alapján elszámolt költségkategória a GBER vonatkozó

rendelkezése értelmében is elszámolható, és ez esetben lehetne eltekinteni a számla alapú elszámolástól.

A nehézség forrása, hogy a Bizottság által alkotott polcról levehető százalékos átalányok esetében nem mindig lehet megfeleltetni az SCO-k fedezte költségeket a GBER jogcímei szerint elszámolható költségeknek. Például a CPR 54. cikk a) pontja értelmében százalékos átalány alkalmazható az elszámolható közvetlen költségek 7%-ra, és ebben az esetben a tagállamnak nem kell számításokat végeznie az alkalmazandó százalékos arány megállapítására. E rendelkezés szerint bármely projekt költségeinek 7%-a számlák bemutatása nélkül finanszírozható, viszont ez esetben semmi sem biztosítja az uniós állami támogatási szabályoknak való megfelelést. Szintén problémás a CPR 54. cikk b) pontja, amely lehetővé teszi a közvetlen személyi jellegű költségek 15%-ának elszámolását közvetett költségként, bármiféle alátámasztó számítás nélkül. Ugyanakkor, a személyi költségeket nem minden GBER jogcím engedi elszámolni, ami ellentmondáshoz vezet.

A fenti ellentmondás elméleti szinten úgy hidalható át, ha az irányító hatóság a versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülő költségelemekre *de minimis* támogatásként engedi a 7% vagy 15%-os átalányt elszámolni. Azonban a hatályos (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet (általános *de minimis* rendelet) értelmében *de minimis* támogatás egy és ugyanazon vállalkozás részére, tagállamonként, bármely három év vonatkozásában (3*365 nap, szökőév esetén 366), 300 000 euró összeghatárig adható.³⁵ Így a százalékos átalány csak abban az esetben számolható el *de minimis* jogcímen, ha a kedvezményezett még rendelkezik elegendő szabad támogatási kerettel (figyelemmel arra, hogy más támogatást nyújtó hatóságoktól is részesülhetett *de minimis* támogatásban az elmúlt három év során), amelybe belefér az átalány teljes összege.

Fontos kiemelni, hogy a *de minimis* jogcímként százalékos átalányfinanszírozással érintett költségelemek is beleszámítanak az adott állami támogatási jogcím szerinti maximális támogatási intenzitásba vagy összegbe, így a támogatást nyújtó hatóság többletterherrel szembesülhet, hiszen külön ellenőriznie kell, hogy a „normál támogatás” és a százalékos átalány mértéke együttesen ne haladja meg a szabályok engedte maximális mértéket. Például, ha egy vállalat GBER 14. cikk szerinti regionális beruházási támogatásban részesül egy olyan régióban, amely 50% támogatási intenzitást tesz lehetővé, és a beruházás költségeire 15% bérköltség átalányt szeretne elszámolni *de minimis* jogcímen, abban az esetben a *de minimis*ként finanszírozott átalány mértéke és a GBER 14. cikke szerinti támogatás mértéke összeadva nem haladhatja meg beruházás elszámolható költségeinek 50%-át. Így tekintettel a CPR-ban foglalt polcról levehető százalékos átalányfinanszírozási lehetőségek és az uniós állami támogatási szabályozás közötti összhang hiányára, valamint a támogatás mértékének kétszeri ellenőrzési kötelezettségére, a GBER jogcímei esetében – egy-két kivételtől eltekintve – százalékos átalányfinanszírozással élni felesleges, alkalmazása nem ajánlott.

³⁵ (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet 3. cikk (2) bekezdés

Ugyanakkor, érdemes megemlíteni a GBER 25. cikkét, amely megpróbálja részben áthidalni a százalékos átalányfinanszírozás és az állami támogatások közötti szakadékot. A GBER 25. cikke szerinti kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás láthatóan inspirációt merített az SCO-k világából, mivel lehetővé teszi, hogy egy kutatás-fejlesztési projekt általános és egyéb működési költségei egyszerűsített költségelszámolás alapján is kiszámíthatóak legyenek: a projekt közvetlen elszámolható költségeinek legfeljebb 20%-ában meghatározott átalányként.³⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy e lehetőség csak egyetlen egy GBER jogcímnél jelentkezik, és a 25. cikk szerinti egyszerűsített költségelszámolás nem minősül a CPR szerinti SCO-nak, az csupán egy speciális állami támogatási szabály. Ebből kifolyólag, a GBER 25. cikke szerinti egyszerűsítés akkor is alkalmazható, ha az érintett projektet nem uniós forrásból (társ)finanszírozzák.

A GBER szabályain túl, az állami támogatások más területén azonban találhatunk lehetőséget százalékos átalányfinanszírozás alkalmazására. Ez a terület pedig az általános gazdasági érdekű szolgáltatás – közszolgáltatás – nyújtásához biztosított támogatás. Közszolgáltatás biztosításáért cserébe nyújtott kompenzáció tagállami hatáskörben három különböző joganyag alapján adható: a 2012/21/EU bizottsági határozat közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásokról³⁷, az 1370/2007/EK parlamenti és tanácsi rendelet a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról³⁸, valamint az (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokról.³⁹ Mindhárom joganyag alapján a támogatás maximális mértéke a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó költség, és a támogatás keretében a közszolgáltatási szerződésben meghatározott költségek számolhatók el. Tehát, ha biztosítható, hogy százalékos átalányfinanszírozás az adott közszolgáltatási megbízásban szereplő tevékenységgel kapcsolatban merül fel, valamint, ha az is biztosított, hogy nem kerül sor túlkompensációra, abban az esetben alkalmazható SCO egy közszolgáltatási szerződés részeként.

Konklúzió

Üdvözlendő célkitűzés a Bizottság részéről a regionális politika egyszerűsítése, a hibalehetőségek kiküszöbölése, az uniós költségvetés hatékony és eredményes felhasználásának biztosítása. E bizottsági szándékok eszközéül szolgálhatnak az SCO-k, de csak bizonyos esetekben. Az

³⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet 25. cikk (3) bekezdés e) pont

³⁷ A Bizottság határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL L 7., 2012.1.11, 3-10. o.)

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 315., 2007.12.3, 1-13. o.)

³⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2023. december 13-i (EU) 2023/2832 bizottsági rendelet

uniós állami támogatási rendszer és a CPR-ban megfogalmazott egyszerűsítési törekvések két különálló szakpolitikai területet alkotnak, amelyek között nem teljes az összhang. Sőt, a jelen cikkben bemutatott példák alapján inkább az látható, hogy egy-két állami támogatási jogcímet leszámítva az SCO-k egyáltalán nem kompatibilisek az állami támogatási szabályozással.

A CPR nem véletlenül kezeli kivételként az állami támogatásokat: minden 200 000 euró összköltség alatti műveletnél kötelező az SCO, kivéve, ha az érintett intézkedés versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül. Ez a kivétel rendkívül fontos. Tehát hiába nem kompatibilis az esetek túlnyomó részében az SCO-k alkalmazása az állami támogatásokkal, nem is kell annak lenniük, hiszen nincs olyan szabály, amely előírná az SCO-k és állami támogatások együttes felhasználását. Nem szabad, hogy az irányító hatóságokat elvakítsa a folyamatok egyszerűsítésének nemes szándéka, és olyan esetkörökre próbálják meg rákényszeríteni az SCO-kat, amelyeknél csak további adminisztratív terheket okoznának hatékonyságnövelés helyett.

Ezt támasztja alá az SCO-k 2021-2027-es programozási időszakban történő felhasználására vonatkozó bizottsági „Kérdések és Válaszok” dokumentum is, amelyben a Bizottság egy, az SCO-k állami támogatásokkal együttes használatára vonatkozó kérdésre a következő választ adta: amennyiben egy művelet állami támogatást is tartalmaz, a legmegfelelőbb megoldás az, ha az irányító hatóság eltekint az SCO-k alkalmazásától.⁴⁰ Abban az esetben, ha egy irányító hatóság mégis ragaszkodik az SCO-k alkalmazásához állami támogatással érintett projekt esetén, az állami támogatási kategória alá tartozó tevékenység SCO költségeit *de minimis* jogcímen számolhatja el, de ennek a támogatási kategóriának is megvannak a saját korlátai.

Végül érdemes kiemelni, hogy az állami támogatások joga 1951 óta, vagyis az európai integráció hajnala óta jelenlévő és folyamatosan fejlődő szakpolitika.⁴¹ Ezzel szemben SCO-król csak 2006 óta beszélhetünk, de egészen a 2021-2027-es programozási időszakig meglehetősen kezdetleges formában léteztek. Az állami támogatási szabályok közé is csak 2017-ben kerültek be az akkori GBER módosítással.⁴² Tehát mindkét terület külön fejlődési pályát jár be, de bizonyos pontokon ez a két pálya metszi egymást. A Bizottság az állami támogatási szabályok alakítása során mindig aktuális uniós szintű kihívásokra, prioritásokra reflektál – mint például európai zöld megállapodás, COVID-19 válság, ukrajnai orosz invázió –, így akár az is elképzelhető, hogy a jövőben harmonizálja az SCO-k felhasználását az állami támogatási szabályokkal, és megteremti a jelenleg nem létező összhangot a két terület között.

⁴⁰ 2nd Q&A document on Simplified Cost Options (SCOs) in the 2021-2027 programming period. 72. kérdés https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en (letöltés dátuma: 2024. augusztus 4.)

⁴¹ Már az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés is szabályozta az állami támogatások nyújtását.

⁴² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1342 (letöltés dátuma: 2024. augusztus 4.)

EGY NEGATÍV HATÁROZAT TANULSÁGAI:
A GKN AUTOMOTIVE ÖSSZEEGYEZTETHETLEN ÁLLAMI TÁMOGATÁSA
MEDGYESI Ádám¹

Kulcsszavak: regionális beruházási támogatás, ösztönző hatás, áttelepítés, hivatalos vizsgálati eljárás

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2024. június 11-én a regionális támogatások esetjogában fontos határozatot fogadott el, melyben az uniós joggal össze nem egyeztethetőnek tekintette GKN Automotive csoport (a továbbiakban: GKN Automotive) által Észak-Magyarországon létesített új autóiipari alkatrészgyár számára Magyarország által nyújtani tervezett állami támogatást, és azt megtiltó, negatív határozatot fogadott el (a továbbiakban: Bizottsági határozat)². Magyarország a 137,77 millió euró³ összköltségű, várhatóan 1500 új munkahelyet teremtő zöldmezős (oldal- és kardántengelygyártására irányuló) beruházás megvalósítására megközelítőleg 43,76 millió euró regionális beruházási támogatást ajánlott a GKN Automotive-nak vissza nem térítendő támogatás és adókedvezmény formájában. Tekintettel arra, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében az eljárás megindításakor hatályos regionális támogatási térkép alapján tagállami hatáskörben egy vállalkozásnak legfeljebb 37,5 millió euró támogatás volt nyújtható⁴, valamint arra, hogy a beruházás megvalósításával egy időben a GKN Automotive német⁵- és olaszországi⁶ telephelyeket zárt be⁷, a támogatás nyújtása a Bizottság előzetes

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

² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202430/SA_63470_654.pdf

³ 15,9 milliárd forint, 363,73 Ft/euró árfolyamon számolva, mely a Magyar Nemzeti Bank hivatalos árfolyama 2021. március 31-én, a támogatási kérelmeket megelőző hónap utolsó napján.

⁴ A magyar regionális támogatási térkép módosítására azóta két alkalommal is sor került. Egyrészt a 651/2014/EU Bizottsági rendelet 2023. július 1-jén hatályba lépő módosítása, másrészt a Méltányos Átállást Támogató Alapból támogatásra kijelölt területek esetében alkalmazható magasabb támogatási intenzitások miatt. Jelenleg Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében a csoportmentességi rendelet 49,5 millió euró támogatási összegig alkalmazható. Bár a GKN által igényelt támogatás nem éri el ezt az összeget, az áttelepítés ténye miatt nem lenne nyújtható támogatás tagállami hatáskörben akkor sem, ha a vállalat jelen cikk megjelenésekor nyújtotta volna be kérelmét.

⁵ <https://www.wirtschaft-in-sachsen.de/en/automobilzulieferer-gkn-driveline-in-zwickau-steht-vor-dem-aus/>

⁶ <https://irpimedia.irpi.eu/en-project-skye-gkn-secret-plan-melrose-shut-down-gkn-plant/>

⁷ A 651/2014/EU Bizottsági rendelet 14. cikk (16) bekezdése értelmében Kedvezményezett nyilatkozni köteles arról, hogy támogatási kérelmét benyújtását megelőző két évben nem telepítette át azt a létesítményt, amelyben a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházást meg kívánja valósítani, és kötelezettséget vállalt arra, hogy

engedélyéhez volt kötve. Ennek megfelelően, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikk (3) bekezdése alapján a magyar hatóságok 2021. június 11-én megindították a támogatásnyújtás jóváhagyására irányuló bejelentési eljárást. A támogatás összeegyeztethetőségét a Bizottság a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás⁸ (a továbbiakban: Iránymutatás) alapján értékelte.

A jelen cikk alapjául szolgáló, támogatást elutasító Bizottsági határozat megállapításai fontos támpontot jelenthetnek a jövőben a tagállamok, támogatásnyújtó hatóságok, valamint a jelentős állami támogatásra igényt tartó vállalkozások számára egy Iránymutatás szerinti bejelentési eljárás sikeres lefolytatásához. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a Bizottsági határozat alapján a Bizottságnak milyen bizonyítékok alapján merültek fel kétségei és melyek voltak azok a tényezők, melyek aláásták a támogatás összeegyeztethetőségének megállapítását.

Az állami támogatási vizsgálat szempontrendszere

Az Iránymutatás meghatározza azokat a feltételek, amelyek alapján a regionális támogatás nyújtása a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető⁹. Ezen szabályok célja a regionális fejlesztés, és a területi kohézió elősegítése, valamint a tagállamok közötti támogatási verseny megakadályozása. A regionális támogatás továbbá csak akkor lehet hatékony a támogatott területek gazdasági fejlődésének előmozdításában vagy megkönnyítésében, amennyiben azokat az említett térségekben többletberuházások vagy gazdasági többlettevékenységek ösztönzésére ítélik oda¹⁰.

Az Iránymutatásnak való megfelelés érdekében a támogatási intézkedésnek különösen az alábbi feltételnek kell megfelelnie:

- a támogatásnak valódi „ösztönző hatással” kell rendelkeznie, azaz ténylegesen arra kell ösztönöznie a kedvezményezettet, hogy egy adott régióban ruházzon be,
- a támogatás nem haladhatja meg a szóban forgó régióra alkalmazandó regionális támogatási térkép alapján meghatározott felső határt, a támogatásnak a hátrányos helyzetű régióba történő beruházás ösztönzéséhez szükséges minimális szintre kell korlátozódnia,

ilyet legalább két évig nem is hajt végre azt követően, hogy a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházás befejeződött.

⁸ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról 2021/C 153/01, C/2021/2594, 2021. április 29. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021X-C0429\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021X-C0429(01)). Ugyan a támogatás odaítélésének időpontja szerint a vissza nem térítendő támogatás esetén a 2014-2021 között alkalmazandó, míg az adókedvezmény esetén a 2022-2027 között alkalmazandó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás szolgáltatja az értékelés alapját. Tekintettel arra, hogy a tartalmi értékelési szempontok a két időszakban nem tértek el lényegesen egymástól, az egyszerűség kedvéért jelen cikkben az Iránymutatásra való hivatkozás a 2022-2027 közötti időszakban alkalmazandó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatást jelenti.

⁹ Iránymutatás 2. pont

¹⁰ Iránymutatás 3. pont

- a támogatás nem járhat olyan indokolatlan negatív hatásokkal, mint például kapacitásfelesleg létrehozása egy hanyatló piacon,
- a támogatás nem okozhatja közvetlenül a meglévő vagy beszüntetett tevékenységek áthelyezését az EU más részeiből a támogatott létesítménybe, és
- a támogatás nem térítheti el a beruházást másik, ugyanolyan vagy alacsonyabb gazdasági fejlettségű uniós régióból, mint amilyen az a régió, ahol a támogatott beruházás található.

Habár a bejelentési eljárás során a Bizottság előzetes értékelése arra mutatott, hogy a beruházási projekt elősegíti a gazdasági fejlődést és a foglalkoztatást az EU egy kedvezőtlenebb helyzetű régiójában, a Bizottságnak fenntartásai maradtak azzal kapcsolatban, hogy a tervezett támogatás összhangban van-e az Iránymutatással. A Bizottság úgy határozott, hogy tovább vizsgálja annak kérdését, hogy az új gyár magyarországi létesítésére vonatkozó vállalati döntést közvetlenül a magyar állami támogatás ígérete váltotta-e ki, vagy a beruházást ebben a térségben állami támogatás nélkül is megvalósították-e volna. Ezért a Bizottság 2022 októberében határozatot hozott a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról¹¹ (a továbbiakban: Eljárásindító határozat).

Ezt követően a Bizottság a rendelkezésre álló korhű („contemporary”)¹² bizonyítékok vizsgálata eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy az állami támogatás nem ösztönözte ténylegesen a GKN Automotive-ot arra, hogy Észak-Magyarország régióban, Felsőzsolcán valósítsa meg a beruházását, mert támogatás nélkül is Magyarországra helyezte volna át gyártókapacitását. Ezért a támogatás összeegyeztethetetlen az uniós állami támogatási szabályokkal és a Bizottság a támogatásnyújtást nem engedélyezte Magyarország számára. A továbbiakban az elutasító határozat alapján bemutatásra kerül, hogy a GKN Automotive milyen érvek mentén és milyen dokumentumokkal próbálta bizonyítani a támogatás Iránymutatással való összeegyeztethetőségét, illetve az, hogy a Bizottság hogyan ítélte meg a cég által benyújtott dokumentációt vizsgálata során.

Ösztönző hatás

Az Iránymutatás 59. pontja alapján az ösztönző hatás kritériuma két módon bizonyítható:

- Az első forgatókönyv (beruházási döntés) szerinti esetben támogatás hiányában a beruházás az EGT-n belül sehol nem lenne kellően jövedelmező a támogatás kedvezményezettje számára.

¹¹ A Bizottság részletes vizsgálatot indít az Észak-Magyarországon létesítendő új autóalkatrész-gyár Magyarország általi támogatásával kapcsolatban, Európai Bizottság, 2024. október 27. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6371

¹² Az Iránymutatás 70. pontja értelmében a bizonyítékoknak a döntéshozatali folyamattal egy időben keltnek kell lenniük.

- A második forgatókönyv (helyszínválasztás) szerinti esetben a támogatás – mivel ellensúlyozza az érintett térségben választott helyszínen való beruházáshoz kapcsolódó nettó hátrányokat és költségeket – arra ösztönöz, hogy a tervezett beruházást más térség helyett az adott térségben valósítsák meg.

Az ösztönző hatás meglétének bizonyítása érdekében a GKN Automotive a második forgatókönyv szerinti körülményre, azaz a helyszín megválasztására hivatkozott, és azt állította, hogy a támogatás nélkül a beruházás Törökországban, Eskişehirben valósult volna meg. A GKN Automotive állítása szerint a török helyszín jövedelmezőbb lett volna a vállalat számára és a Magyarország által ajánlott támogatás ösztönözte arra, hogy Magyarországon valósítsa meg a beruházását.

A támogatás tárgyát képező beruházási projekt a GKN Automotive 2019-ben meghatározott hosszú távú szerkezetátalakítási stratégiájának (a továbbiakban: Stratégia) részét képezi, melynek célja, a vállalat versenyképességének megőrzése termelési kapacitásainak költséghatékonyabb helyszínekre történő áthelyezésével. A GKN Automotive Európában több, mint tíz telephelyen végez gyártási tevékenységet, többségében magas termelési költségekkel rendelkező nyugat-európai helyszíneken.

1. ábra - A GKN Automotive termelési helyszínei



Forrás: <https://www.gknautomotive.com/en/company/locations/>

A Stratégia hat hullámból áll. Az első és a harmadik hullám, mely a vállalat egyes telephelyeinek áthelyezését tartalmazza, az egyetlenek, amelyek megvalósítás alatt állnak. Az első hullám célja a GKN Automotive kapacitásának és a várható keresletnek a kiegyensúlyozása volt, ami

egyres telephelyek bezárását és gyártási tevékenységeik áthelyezését jelentette a meglévő, szabad kapacitással rendelkező európai telephelyekre¹³.

A harmadik hullám, a Stratégia eredeti (2019 novemberi) tervének megfelelően két európai telephely áthelyezését és kapacitásainak két új integrált, költséghatékonyabb telephelyre való áttelepítését irányozta elő. Tekintettel arra, hogy az üzleti modell túl hosszú megtérülési időszakot eredményezett volna, ezért 2020 júliusában módosították a szerkezetátalakítási stratégiát, melynek következtében a bezárt telephelyek termelését kettő helyett egyetlen új integrált helyszínre tervezték áttelepíteni. Ez lett az „Új harmadik hullám”, melynek keretében a beruházási projekt megvalósítására sor került¹⁴.

A megfelelő helyszín kiválasztására egy projekt-teamet bíztak meg (a továbbiakban: helyszínválasztási projekt-team). Kezdetben a helyszínválasztási projekt-team egy előzetes országértékelést végzett, hogy azonosítsa a beruházás megvalósítására alkalmas országokat. Ebben a szakaszban a Stratégia harmadik hullámában megfogalmazott céloknak megfelelően még két új költséghatékony helyszínt kerestek a bezárásra ítélt telephelyek termelésének áthelyezéséhez. A bejelentési eljárásban benyújtott, 2019. november 13-i dokumentumok azt mutatják, hogy hét érdeklődésre számot tartó országot azonosítottak (Csehország, Bulgária, Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia), amelyek közül Lengyelország, Magyarország és Szlovákia állt a lista élén. Törökországot a helyszínválasztási folyamat kezdeti szakaszában kizárták a politikai instabilitásból fakadó országgockázat miatt: „*az ország politikai stabilitása jelentős kockázatot jelent*”, illetve „*az OEM befektetési döntések Törökországban jelenleg [az országgockázat miatt] felülvizsgálati/törlési folyamatban vannak*” – állt a dokumentumokban¹⁵. Ezt követően felvették a kapcsolatot a helyi befektetés-ösztönző ügynökségekkel, hogy további információkat szerezzenek, és azonosítsák a potenciális régiókat és telephelyeket az egyes kiválasztott országokon belül (Lengyelország, Magyarország és Szlovákia), valamint helyszíni látogatásokat és találkozókat szerveztek a kormányok, egyetemek és HR ügynökségek helyi képviselőivel¹⁶. Ez alapján továbbértékelték a kiválasztott három országot olyan kritériumok alapján, mint a földterület mérete/alakja, a képzett munkaerőhöz való hozzáférés, fizetések, autópálya és vasúti összeköttetés, közművek és az elérhető állami támogatás. A három kiválasztott ország 24 elemzett helyszínéből országonként egy-egy helyszínt választottak ki. Ennek alapján Lengyelország tűnt a legkedvezőbbnek, majd Szlovákia és Magyarország következett¹⁷. 2020 első negyedévében aztán az Európában is felgyorsuló koronavírus-járványra való tekintettel a kezdeti helyszínválasztási folyamatot felfüggesztették, majd sor került a Stratégia fentebb említett felülvizsgálatára, melynek során a releváns termelésnek a kettő helyett egy integrált telephelyre telepítése mellett döntöttek¹⁸.

¹³ Bizottsági határozat (17) bekezdés

¹⁴ Bizottsági határozat (20) bekezdés

¹⁵ Eljárásindító határozat (43) bekezdés

¹⁶ Eljárásindító határozat (45) bekezdés

¹⁷ Eljárásindító határozat (46) bekezdés

¹⁸ Eljárásindító határozat (47) bekezdés

A vállalat kitettségének csökkentése érdekében, mivel a GKN Automotive Lengyelországban már rendelkezett telephellyel, a választás Magyarországra esett, melynek köszönhetően a megtérülési időszakot jelentősen sikerült csökkenteni¹⁹. 2020 július 7-én a GKN Automotive Executive Team (GKN Automotive vezető döntéshozó testülete, a továbbiakban: GKN Automotive ET) jóváhagyta a Stratégia módosítását, egyúttal jelezte a helyszínválasztási projektteam felé, hogy a kiválasztási eljárás nem volt kellően részletes, és kérte, hogy a telephelyválasztási módszertant finomítsa, és olyan megalapozott dokumentációt nyújtson be, melyet a tulajdonosok elé terjeszhetnek²⁰. Ennek megfelelően 2020 augusztusában módosított kritériumrendszer mellett a helyszínválasztási projektteam újrafuttatta a kiválasztási eljárást, melynek eredményeként egy lengyel helyszín és Miskolc volt a két legkedvezőbb beruházási helyszín²¹. A GKN ebben az időszakban vette fel a kapcsolatot a Nemzeti Befektetési Ügynökséggel a Magyarországon elérhető állami támogatások érdekében (ezáltal próbálva javítani a projekt megtérülési mutatóin) és a támogatási kérelmét 2020 november 2-án nyújtotta be²².

A helyszínválasztási javaslatot 2020 november 12-én terjesztették a tulajdonos Melrose Plc. (a továbbiakban: Melrose) elé, mely kifogásolta az üzleti tervet, mivel annak éves megtérülési ideje nem felelt meg a beruházások jóváhagyására vonatkozó belső gyakorlatnak, amely legfeljebb 4,5–5,4 év²³ megtérülési időt írt elő²⁴. Tekintettel arra, hogy a projekt tartalmának módosítása nem tűnt működőképes forgatókönyvnek és további költségcsökkentés már nem volt megvalósítható, a GKN Automotive új költséghatékony helyszínek keresésébe kezdett. Ebben a körben Lengyelország, Szlovákia, Marokkó és Szerbia került szóba. Mivel a korábban vizsgált alternatív helyszínek, mint Lengyelország és Szlovákia, nem hoztak volna jelentős pénzügyi előnyöket, így a helyszínválasztási projektteam tovább vizsgálta a lehetséges megoldásokat, hogy javítsák a projekt pénzügyi mutatóit²⁵. Ennek során a kiválasztási eljárás elején politikai kockázatok miatt kizárt Törökországot is megvizsgálták, ahol informálisan elkezdtek érdeklődni egy alkalmas földterület után Eskişehir városában. Ezzel párhuzamosan 2020 december 9-én a Melrose jóváhagyta az ilyenkor szükséges tőkekiadási kérelmet, amely Miskolcot javasolta a beruházás helyszínéül, bár a GKN Automotive állítása szerint a Melrose ezt egyelőre csak egy működőképes hipotézisként kezelte.

¹⁹ Az eredeti [7,5-11] évről [5-7] évre. Üzleti titokra való tekintettel a pontos adatokat nem tartalmazza sem az Eljárásindító Határozat, sem a Bizottsági határozat. A megtérülési idő vonatkozásában, csak egy közelítő tartományt jelölt meg.

²⁰ Eljárásindító határozat (48) bekezdés

²¹ Eljárásindító határozat (49) bekezdés

²² Eljárásindító határozat (53) bekezdés

²³ lásd 18. lábjegyzet

²⁴ Eljárásindító határozat (55) bekezdés

²⁵ Eljárásindító határozat (58) bekezdés

2020 decemberétől a GKN Automotive kapcsolatba lépett a török Befektetési Hivatallal, hogy a beruházási projekthez elérhető lehetséges pénzügyi támogatásról érdeklődjön²⁶. Ezzel párhuzamosan a GKN Automotive elkezdte értékelni Törökországot is a korábban felállított szempontrendszer alapján. Az értékelésben elsősorban Eskişehir és Miskolcot hasonlították össze, mivel más új helyszínek bevonása túl nagy kockázatot és késedelmet okozott volna²⁷. A két helyszín összehasonlítása után a helyszínválasztási projekt-team megállapította, hogy bár pénzügyi szempontból Törökország kedvezőbb volt, mégis Magyarország mellett döntöttek. Ennek oka az volt, hogy a Magyarország által nyújtott támogatás ellensúlyozza a magyar helyszín nettó jelenérték (Net Present Value, NPV) szempontjából fennálló hátrányát, amelyet olyan nem pénzügyi tényezők is Magyarország javára fordítottak, mint az ország kedvező földrajzi elhelyezkedése a vevők számára, illetve a törökországi politikai kockázatok. Azt is megállapították, hogy Törökország politikai kockázatai továbbra is magasabbak, bár stabilizálódtak az előző évekhez képest²⁸.

Ennek eredményeként a 2021. január 20-án tartott helyszínválasztási felülvizsgálati értekezleten a projekt-team végül Magyarországot javasolta az új beruházás helyszínéül a GKN Automotive vezetésének azzal a feltétellel, hogy a támogatási csomagot teljes mértékben jóváhagyják. Noha pénzügyileg Törökország még a magyar támogatási ajánlat ellenére is vonzóbb opció volt, a választás Magyarországra esett, mert a nem pénzügyi tényezők ellensúlyozták a különbségeket. A helyszínválasztási projekt-team végső döntésére a 2021. január 29-i találkozón került sor, ahol Magyarországot megerősítették preferált helyszíneként. Törökországot meghagyták tartalék opciónak arra az esetre, ha Magyarország mégsem tudná odaítélni a megajánlott támogatást²⁹. Ezzel együtt döntést hoztak arról is, hogy a csekély pénzügyi ráfordításokkal járó előkészítő munkálatokat a két helyszínen párhuzamosan megkezdik. Erre azért volt szükség, mert a támogatás a Bizottság jóváhagyásától függött és a végső döntést a GKN Automotive csak az előbejelentési eljárás lefolytatását követően akarta meghozni, amikor már megismerte, hogy a Bizottság hogyan ítéli meg a támogatás összeegyeztethetőségét és mely kérdéseket illetően vannak kétségei³⁰.

2021 júniusában a GKN Automotive a telekalkalmassági vizsgálatok során kedvezőtlen hidrológiai adottságokat állapított meg az eredetileg kiválasztott miskolci telken. Emiatt további ellenőrzéseket és egyeztetéseket követően egy másik telket választott Miskolcon, a felsőzsolcai ipari övezetben³¹. Ezután a GKN Automotive 2021. december 9-én tartott ülésén hozta meg a végleges döntést, hogy Magyarország lesz a beruházási projekt helyszíne, és a törökországi előkészítő tevékenységeket leállították³². A GKN Automotive vezetése a döntést továbbította a

²⁶ Eljárásindító határozat (62) bekezdés

²⁷ Eljárásindító határozat (63) bekezdés

²⁸ Eljárásindító határozat (67) bekezdés

²⁹ Eljárásindító határozat (68) bekezdés

³⁰ Bizottsági határozat (83) bekezdés

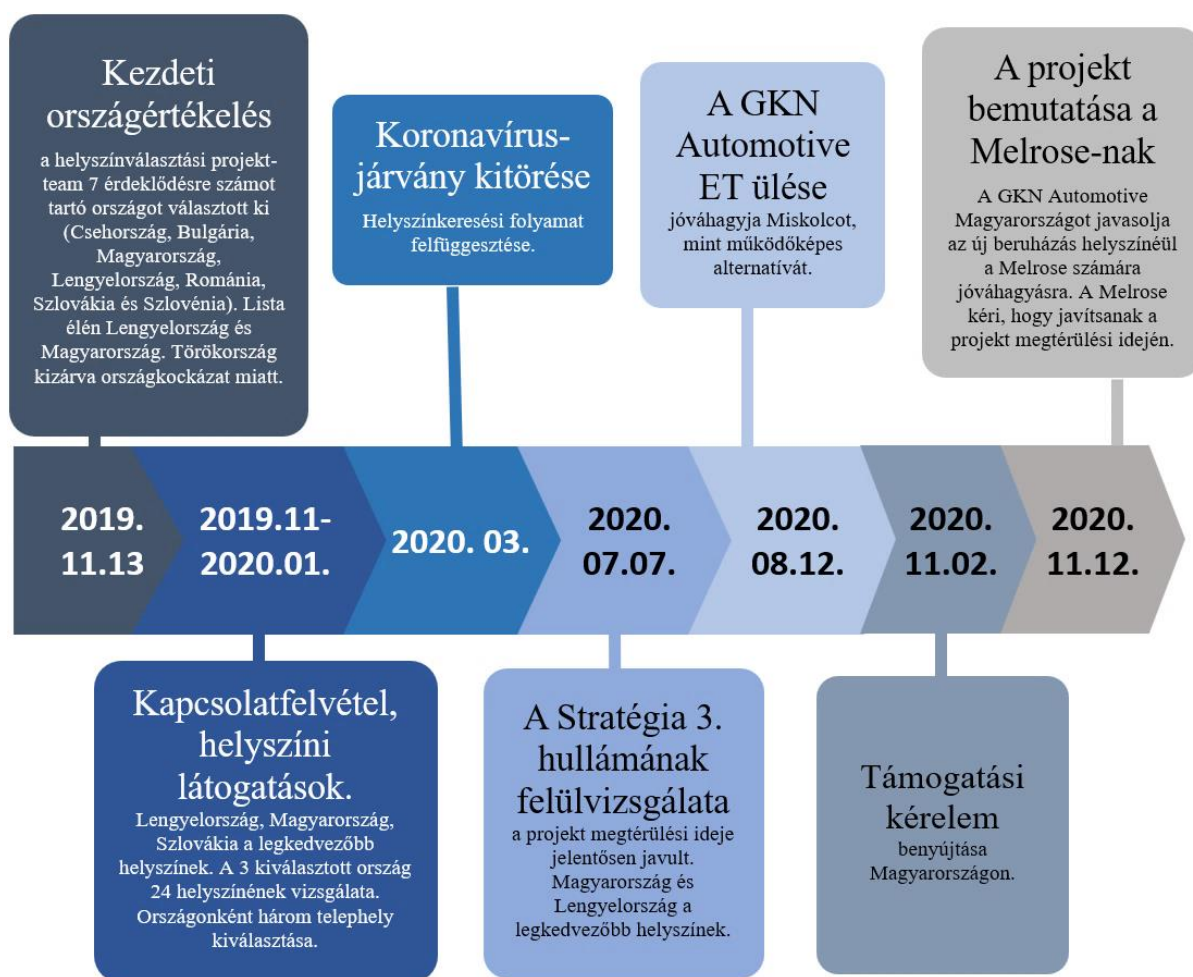
³¹ Eljárásindító határozat (71) bekezdés

³² Eljárásindító határozat (76) bekezdés

tulajdonos, Melrose vezetőinek, akik nem emeltek kifogást. A helyszínválasztásról 2021. december 13-án értesítették a magyar, majd december 14-én a török hatóságokat³³.

Az alábbi idővonal segít áttekinteni az eseményeket

2. ábra –Idővonal



³³ Eljárásindító határozat (79) bekezdés



Forrás: A szerző saját szerkesztése

A bizottság kétségei

Az látható, hogy a bejelentési eljárásban a GKN Automotive részletesen bemutatta a helyszínválasztási folyamatot, mely több mint két éven keresztül tartott. Ennek ellenére nem sikerült megfelelő korhű dokumentumokkal szolgálnia a Bizottság kétségeinek eloszlatására. Nézzük meg, hogy mely kérdéseket illetően voltak a Bizottságnak kételyei, és milyen bizonyítékokat hiányolt az összegeztethetőség alátámasztására.

1. A GKN Automotive mandátuma

Először is, a Bizottság nem tudta megállapítani, hogy meddig terjed a GKN Automotive ET mandátuma a beruházási döntést illetően a Melrose által 2020. december 9-én jóváhagyott tőkekiadási kérelmet követően. Még ha helytálló is az az állítás, hogy a Melrose arra kérte a GKN Automotive ET-t, hogy javítsa a megtérülési időt és az általános pénzügyi eredményeket, nem volt egyértelmű a Bizottság számára, hogy a GKN Automotive ET saját hatáskörben megváltoztathatta volna-e a beruházás helyszínét, vagy ehhez a tulajdonos jóváhagyására szükség volt. A kérdés állami támogatási szempontból azért kulcsfontosságú, mert amennyiben a tőkekiadási kérelem jóváhagyása beruházási döntésnek minősül, abban az esetben a Bizottság álláspontja

szerint a török helyszín nem hiteles, csak egy mesterséges üzleti terv, melyet a GKN Automotive csak azért épített fel, hogy hozzájuthasson a támogatáshoz³⁴. A Bizottság vizsgálata a GKN felhatalmazása körében a következőkre terjed ki:

Ki hozott döntést?

Az alábbi okirati bizonyítékok arra utaltak, hogy a helyszínt illetően szükség volt a Melrose jóváhagyására:

- A 2020. augusztus 12-i GKN Automotive ET értekezlet jegyzőkönyvének és előkészítő dokumentumának nyelvezete, amely a helyszínválasztás Melrose általi jóváhagyását a következő lépések egyikeként azonosítja, arra utal, hogy Melrose volt a döntéshozó szerv a Beruházási projekt helyszínének kiválasztásával kapcsolatban.
- A Melrose jóváhagyására szükség volt a támogatási kérelmek benyújtásához.
- 2021. január 20-i helyszínválasztási értekezleten és a 2021. január 29-i értekezleten, melyen a GKN állítása szerint a végső döntés született, szintén utalás történt arra, hogy a végső döntést egyeztetni szükséges a Melrose-szal³⁵.

Magyarország, mint működőképes alternatíva

A benyújtott dokumentációban a döntéshozatali eljárás során az egyetlen Melrose által aláírt korhű dokumentum a 2020. december 9-én jóváhagyott tőkekiadási kérelem volt. Valószínűleg ez a dokumentum ébresztette a legnagyobb kétséget a Bizottságban, tekintettel arra, hogy a projektleírásban a következő mondat szerepelt: „*Ennek a projektnek az a célja, hogy értéket teremtsen azáltal, hogy a jelenlegi lábnyomot [...] egy új magyarországi telephelyen konszolidálja.*” (kiemelés a szerző)³⁶. Tekintettel arra, hogy a fentiek alapján arra a következtetésre jutott a Bizottság, hogy a helyszínválasztást illetően szükség volt a Melrose jóváhagyására és az a tény, hogy az egyetlen Melrose által aláírt döntéshozatali dokumentum a helyszínrre vonatkozó információt is tartalmazott, arra utalt, hogy a beruházási döntést már 2020. december 9-én, a tőkekiadási kérelem jóváhagyásával meghozták.

A GKN Automotive állítása szerint ugyanakkor a tőkekiadási kérelem jóváhagyása csupán a projekt finanszírozásának előzetes biztosítását jelentette, és Magyarországot csupán mint egy működőképes alternatíva jelölték meg a dokumentumon, mely lehetőséget adott a GKN Automotive ET számára, hogy a 4,5-5,4 éves megtérülési politikát figyelembe véve másik helyszín mellett döntsön. Ennek megfelelően a végleges döntést a beruházás helyszínéről pedig 2021 decemberében hozták meg³⁷. A Bizottság megjegyzi, hogy a 2020. november 12-i prezentációban – amikor az üzleti tervet bemutatták a Melrose-nak – semmi sem utal arra, hogy Magyarország csak működőképes alternatíva lett volna, vagy a helyszínelemzést nem véglegesítették abban a szakaszban, amikor a Melrose jóváhagyta a tőkekiadási kérelmet. Éppen ellenkezőleg,

³⁴ Eljárásindító határozat (133) bekezdés

³⁵ Eljárásindító határozat (134) bekezdés

³⁶ Bizottsági határozat (42) bekezdés

³⁷ Eljárásindító határozat (126) bekezdés

a helyszínt a beruházási projekt kulcselemeként mutatták be³⁸. A Bizottság a határozatban a prezentációból kiemelt idézeteken keresztül³⁹ részletesen bemutatta, hogy mi alapján jutott erre a következtetésre. Ezen túlmenően pedig a GKN Automotive nem szolgáltatott semmilyen más a döntéshozatali folyamattal egy időben kelt bizonyítékot, amely alátámaszthatná azt az érvelését, miszerint Magyarország a tőkekiadási kérelem jóváhagyásának időszakában csak „feltételezett helyszín”, „működőképes hipotézis” vagy „hipotetikus forgatókönyv” lett volna⁴⁰. Mivel a tőkekiadási kérelem egyértelműen összekapcsolta a beruházást Magyarországgal, így a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Melrose jóváhagyására nemcsak az üzleti terv, hanem a helyszínválasztás tekintetében is szükség volt. A Bizottság így valószínűtlennek találta, hogy a GKN Automotive önállóan dönthetett volna a beruházás helyszínéről a tőkekiadási kérelem jóváhagyása után.

A projekt pénzügyi megtérülési idejére vonatkozó elvárás

A GKN Automotive azzal is érvelt az eljárásban, hogy a Melrose csupán egy pénzügyi befektető, melyet beruházási döntések során kizárólag a projekt pénzügyi megtérülése motivál és az olyan operatív kérdésekbe, mint a helyszínválasztás, a megtérülésre vonatkozó elvárások teljesülése esetén nem szól bele. Ugyanakkor a vizsgálati eljárás során benyújtott dokumentumok alapján a Bizottság nem tudta kétségek nélkül megállapítani, hogy a Melrose részéről a szigorú megtérülési elvárás valós és üggydöntő jelentőségű lett volna az alábbiak szerint⁴¹:

- A Stratégia is elismerte, hogy még ha egyes hullámok megtérülési szempontból nem is tűnnek vonzóknak, a Stratégia teljes haszna nem mutatható ki a projektek egyenkénti értékelése útján. Ez arra utal, hogy a megtérülési idő önmagában nem meghatározó tényező az egyes hullámok döntéshozatali folyamatában, és a megtérülést nem feltétlenül hullámonként kell értékelni.
- A GKN Automotive ET 2020. augusztus 12-i ülésének előkészítő dokumentuma hosszabb megtérülési célt említett a GKN Automotive által az eljárásban felhozott [4,5-5,4] éves politikára való hivatkozás nélkül.
- A beruházási projekt tőkekiadási kérelmében és a hozzá csatolt, részletes projektleírást tartalmazó 2020. november 12-én tartott megbeszélésen felhasznált prezentációban sem volt utalás a [4,5–5,4] éves megtérülési követelményre. Ez kiemelendő, különösen arra figyelemmel, hogy egy referenciaként benyújtott másik projekt tőkekiadási kérelmében egyértelmű hivatkozás volt a megtérülési idő csökkentésére (holott abban az esetben a megtérülés már jóval alatta volt az említett [4,5–5,4] évnek).
- Az üzleti terv Melrose-nak való bemutatását megelőzően a prezentációt 2020. november 10-én a helyszínválasztási projekt-team elküldte a Melrose pénzügyi igazgatójának is véleményezésre. A GKN Automotive ugyanakkor nem tudott benyújtani semmilyen

³⁸ Bizottsági határozat (133) bekezdés

³⁹ Bizottsági határozat (132) és (133) bekezdések

⁴⁰ Bizottsági határozat (134) bekezdés

⁴¹ Bizottsági határozat (138) bekezdés

bizonyítékot arról, hogy erre a megkeresésre bármilyen visszajelzés, vagy módosítási javaslat érkezett volna. A Bizottság meglátása szerint a pénzügyi igazgatónak a szerepkörével összefüggésben fel kellett volna vetnie a megtérülési idő kérdését, ha a [4,5–5,4] éves maximális megtérülési idő szigorú befektetési politikai kritérium lett volna.

- A GKN Automotive nem nyújtott be bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy miután a Melrose állítólagosan megkérdőjelezte az üzleti tervet, az alternatív helyszínekre (Törökország, Lengyelország, Szlovákia, Marokkó) vonatkozóan vizsgálták volna a megtérülési idő kérdését.
- Törökország és Magyarország összehasonlítása jelenérték-számítás alapján történt és Törökország esetében nem is végeztek el a megtérülési idő-számítást. Ha Magyarország esetében ez a kérdés ügydöntő volt, akkor a Bizottság szerint kétséges, hogy milyen alapon vezették be az új helyszíneként Törökországot, ha nem végeztek értékelést a megtérülési idő tekintetében. Ezzel kapcsolatban a vizsgálati eljárás során a magyar hatóságok azzal érveltek, hogy „a regionális támogatásokra vonatkozó finanszírozási igény bemutatásához a jelenérték összehasonlítás a szükséges standard megközelítés”. A Bizottság azonban határozatában megjegyzi, hogy a GKN Automotive állítása szerint ebben az időszakban a Melrose ösztönzésére arra törekedett, hogy javítsa a projekt megtérülési idejét. Ebben az összefüggésben a megtérülési idők összehasonlítása igenis releváns lett volna, míg a nettó jelenérték-összehasonlítás inkább azt sugallja, hogy Törökországot azzal a céllal vezették be a helyszínválasztási folyamatba, hogy egy olyan hipotetikus forgatókönyvet építsenek fel, amely megteremti az alapját regionális támogatás igénylésének Magyarországon.

A Melrose képviselői a vizsgálati eljárás során ugyan aláírtak egy utólagos jegyzőkönyvet, továbbá a GKN Automotive vezérigazgatója is tett egy utólagos írásbeli nyilatkozatot, melyben megerősítették a GKN Automotive állításait, a Bizottság értékelése szerint ezek bizonyító ereje alacsony, mivel időben távoliak, ezáltal nem kérdőjelezhetik meg a korábbi, az eseményekhez közeli dokumentumokban foglaltakat (mint a tőkekiadási kérelem). A GKN Automotive így nem tudta korhű dokumentumokkal igazolni, hogy a pénzügyi megtérülésre vonatkozó szigorú elvárás ténylegesen létezett volna és befolyásolta volna a beruházási döntést.

A bizottsági határozat így fontos tanulságot szolgál a jövőbeli eljárások sikeres lefolytatásához a tekintetben, hogy a döntés alapján egyértelmű, hogy korhű dokumentumokat visszamenőlegesen felvett jegyzőkönyvek, nyilatkozatok nem helyettesíthetnek, különösen nem írhatják felül azok tartalmát.

2. A török alternatíva hitelessége

Az Iránymutatás 66. pontja értelmében a kontrafaktuális⁴² forgatókönyv akkor hiteles, ha **valódi**, és azokhoz a döntéshozatali tényezőkhöz kapcsolódik, amelyek akkor voltak érvényben,

⁴² tényellentétes, azaz támogatás nélküli

amikor a támogatás kedvezményezettje meghozta döntését a beruházásról. A Bizottság véleménye szerint, ha a GKN Automotive-nak a jóváhagyott projektleírás keretein belül kellett dolgoznia, azaz nem volt arra mandátuma, hogy a Melrose jóváhagyását követően a beruházás helyszínén önállóan módosítson, úgy előfordulhat, hogy Törökországot csak azért emelték be a döntéshozatali folyamatba, hogy létrehozzanak egy mesterséges kontrafaktuális forgatókönyvet annak érdekében, hogy a regionális támogatás elnyeréséhez szükséges ösztönző hatás bizonyítható legyen⁴³. Ezzel összefüggésben a Bizottsági határozat három fő kérdéskört vizsgált:

Miért csak Törökországot vizsgálták?

Az Európai Bizottság a határozatában kételyeit fejezte ki azzal kapcsolatban is, hogy azt követően, hogy a Melrose kifogást emelt a magyar scenárió megtérülését illetően, valóban Törökország volt-e az egyetlen reális alternatíva. A GKN Automotive arra hivatkozott, hogy 2020 végén, a helyszínválasztás kizárólag költségközpontú lett, és Törökország volt az egyetlen alacsony költségű lehetőség, mely lehetővé tette, hogy a megfelelő időkereteken belül megvalósítsák a beruházási projektet, mivel ott már rendelkeztek egy meglévő fiókteleppel, amely kiváló teljesítményt nyújtott⁴⁴.

A GKN Automotive vezérigazgatója korhű dokumentumok (mint jegyzőkönyv, meeting memo) hiányában egy utólagos nyilatkozatban kifejtette, mi történt a 2020. november 12-i ülés (melyen a Melrose állítólagosan kifogásolta az üzleti tervet) előtti és utáni időszakban. E nyilatkozat szerint 2020. november 12. és 2020. december eleje között több megbeszélésre került sor a helyszínválasztási projekt-team, a vezérigazgató és a GKN Automotive ET munkatársai között a projekt megtérülési idejének javításáról. Ezek során arra a következtetésre jutottak, hogy még alacsonyabb költségű helyszíneket kell megvizsgálni, mint például Bulgária, Románia, Szerbia, Marokkó és Törökország⁴⁵. A GKN Automotive azonban nem tudott benyújtani az említett találkozókkal kapcsolatban olyan alátámasztó dokumentumokat vagy jegyzőkönyveket, amelyek igazolhatták volna az e találkozók és telefonhívások során megvitatott témákat⁴⁶. Ezzel szemben a benyújtott bizonyítékok csak Törökországra és Magyarországra utaltak, és nem tartalmaztak részletes elemzést más helyszínekről. A Bizottság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogyha a helyszínválasztás újbóli megnyitása lett volna az egyetlen lehetőség a projekt pénzügyi vonzerejének növelésére, elvárható lenne, hogy a GKN Automotive bizonyítékokkal támasztja alá a különböző alternatív helyszínek összehasonlítását, mielőtt arra a következtetésre jut, hogy Törökország az egyetlen lehetséges helyszín a beruházási projekt számára⁴⁷.

A GKN Automotive érvelése során kiemelte, hogy jelentős időnyomás alatt is dolgoztak, ezért a jó üzleti eredményeket mutató török fióktelep miatt Törökország kézenfekvő megoldásnak tűnt, és a rendelkezésre álló információk alapján könnyebb volt felépíteni az üzleti modellt.

⁴³ Bizottsági határozat (45) bekezdés

⁴⁴ Bizottsági határozat (163) bekezdés

⁴⁵ Bizottsági határozat (164) bekezdés

⁴⁶ Bizottsági határozat (165) bekezdés

⁴⁷ Bizottsági határozat (170) bekezdés

Ezeket az érveket ugyanakkor a Bizottság nem tudta elfogadni, mivel a GKN Automotive nem tudta őket korhű bizonyítékokkal alátámasztani, és Törökország „jó operatív teljesítménye” nem számított új tényezőnek, mivel a török lehetőséget már korábban, 2019-ben elvetették⁴⁸.

Mindezek alapján a Bizottság nem tudta megállapítani, hogy Törökország valóban reális alternatív helyszíneként merült fel a döntéshozatalban, ahol a magyar állami támogatás hiányában megvalósították volna a projektet. Ehelyett úgy tűnik, hogy Törökországot inkább azért emelték be a döntéshozatalba, hogy növeljék a magyar támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének esélyeit.

A politikai kockázatok kérdése

2019 végén Törökországot politikai kockázatok miatt zárták ki az eredeti helyszínválasztási folyamatból. Egy évvel később (2020. november/december) azonban újra megjelent a folyamatban Lengyelországgal, Szlovákiával, Marokkóval és Szerbiával együtt és nagyon gyorsan Magyarország egyetlen vizsgált alternatívájává fejlődött⁴⁹. A 2021. december 9-én meghozott, a GKN Automotive által véglegesnek tekintett beruházási döntés előkészítő dokumentumaiban pedig a politikai kockázatok jelentették az egyik nem számszerűsíthető döntésbefolyásoló tényezőt, mely ellensúlyozhatja Magyarország költséghátrányát a török telephellyel szemben. Ebben a törökországi projekt kockázati szintjét „fokozottnak” értékelték (a politikai és gazdasági helyzet alapos figyelemmel kísérése után): „*Törökország politikai kockázata stabilizálódott [...], de még mindig lényegesen magasabb, mint Kelet-Európában*” állt a prezentációban⁵⁰. A Bizottság részletes kockázatelemzést vagy jelentést szeretett volna látni annak alátámasztására, hogy a 2019-ben még elrettentő tényezőként értékelt politikai kockázat 2020-ban miként változott kellőképpen ahhoz, hogy Törökország már valós alternatívát jelentsen Magyarországhoz képest⁵¹. A GKN Automotive nem tudott ilyen dokumentumot benyújtani, továbbá azzal érvelt, hogy a helyszínválasztás utolsó szakaszában a döntést elsősorban a költséghatékonyság szempontjai vezérelték, ezért úgy ítélték meg, hogy Törökország vélt kockázati szintje elviselhető⁵². A benyújtott döntéshozatali anyagok ugyanakkor nem támasztották alá ezt az érvelést, mivel abból az látszik, hogy Törökország politikai és működési kockázatai 2021 decemberében (az állítólagos végső döntés időpontjában) is fennálltak, sőt a politikai kockázat a döntés integráns kvalitatív részét képezte, ezért a Bizottság úgy ítélte meg, hogy valószínűleg elrettentő tényezőt jelentett, és a beruházás támogatás nélkül is Magyarországon valósult volna meg. Végül a GKN Automotive azt állította, hogy az a tény, hogy a Törökországot több más befektető is figyelembe vette és/vagy kiválasztotta befektetéseihez, elvben megerősíti, hogy Törökország alkalmas lett volna a beruházás helyszínének. A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy más vállalkozások megítélése ebben az összefüggésben nem releváns, mivel az Iránymutatás 70. pontja

⁴⁸ Bizottsági határozat (168) bekezdés

⁴⁹ Bizottsági határozat (49) bekezdés

⁵⁰ Eljárásindító határozat (67) bekezdés

⁵¹ Eljárásindító határozat (143) bekezdés

⁵² Bizottsági határozat (177) bekezdés

értelmében a kontrafaktuális forgatókönyv akkor hiteles, ha a támogatás kedvezményezettjének a beruházásra vonatkozó döntése idején érvényes döntési tényezőkhöz kapcsolódik⁵³.

A tanácsadók szerepe

A nagyberuházási projektekhez nyújtott támogatások bejelentése során bevett gyakorlat, hogy a támogatást igénylő vállalkozás tanácsadót alkalmaz egyrészt a helyszínválasztási folyamat, másrészt a bizottsági eljárás támogatása érdekében. A sikeres bejelentéshez körültekintően kell eljárni a tanácsadókkal folytatott kommunikáció, valamint a velük kötött szolgáltatási szerződés tárgyi hatályát illetően is, mivel a Bizottság kiemelt figyelmet szentel a tanácsadók döntéshozatalra gyakorolt hatásának megvizsgálására. Körül kívánja járni, hogy vajon a tanácsadói kontraktus a teljes helyszínválasztási folyamatra kiterjed, vagy a vállalkozás csak azért alkalmazza a tanácsadót, hogy létrehozson egy mesterséges kontrafaktuális forgatókönyvet a számára, hogy ezáltal jogosulttá váljon támogatásra. Tehát, ha kétsége támad az alternatív helyszín hitelességét illetően, a Bizottság bekérheti a vállalkozásnak a tanácsadóval folytatott teljes levezését is.

A GKN Automotive 2020 november végén vette fel a kapcsolatot egy tanácsadó céggel, azt követően, hogy a Melrose állítólag kifogást emelt a magyar scenárió megtérülését illetően. Annak bizonyítása érdekében, hogy végleges beruházási döntés ekkor még nem született, a GKN Automotive a tanácsadónak megküldött szolgáltatási kérelemben foglaltakra hivatkozott, melyben leírták, hogy „nem született még végleges döntés a projektről vagy a helyszínről”. A Bizottság ugyanakkor más következtetéseket vont le a dokumentum részletes vizsgálatát követően. A szolgáltatási kérelem ugyanis részletezte azokat a területeket, melyeken a GKN Automotive a tanácsadó támogatását kérte:

- Útmutatás a jelenlegi helyszínválasztási preferencia validálásához.
- Milyen típusú állami támogatások állhatnak rendelkezésünkre?
- Hogyan lehetne legjobban megfogalmazni az állami támogatási kérelmet a mi helyzetünkre (potenciális relokáció stb.)?
- Milyen kiegészítő anyagokat kell elkészíteni, és melyek a bevált formátumok a nemzeti és uniós hatóságok döntéseihez?
- Gyakorlati segítség az igénylési anyagok előkészítésében.

A szolgáltatási kérelemben található fenti információk a török scenárió hitelességét gyengítették, ugyanis a Bizottság álláspontja szerint a kérelemből inkább az látszik, hogy a 2020. november 12-i üzleti terv áttekintését követően a helyszínválasztási projekt-team azért lépett kapcsolatba a tanácsadó céggel, hogy segítséget kérjen egy meggyőző állami támogatási kérelem előkészítéséhez⁵⁴.

⁵³ Bizottsági határozat (181) bekezdés

⁵⁴ Bizottsági határozat (157) bekezdés

3. A támogatás mértéke

A regionális támogatás összegének az érintett térségben a többletberuházások vagy többletkezesek élénkítéséhez szükséges minimumra kell korlátozódnia⁵⁵. A Bizottság úgy tekinti, hogy a bejelentési kötelezettség alá tartozó egyedi támogatás a minimumra korlátozódik, ha a támogatás összege megfelel az érintett térségben történő beruházás nettó többletköltségeinek. A 2. forгатókönyv szerinti esetben a támogatási összeg nem haladhatja meg a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbségét.

A GKN Automotive esetében a fenti feltétel nem sérült, ugyanakkor a Bizottságnak kétségei támadtak a támogatás mértékének a beruházási döntésre gyakorolt hatása tekintetében. Magyarán a Bizottság túl kevésnek ítélte a támogatást ahhoz, hogy ez legyen a döntő tényező a beruházási döntésben. A projekt teljes költséghátránya Törökországgal szemben 58 millió GBP⁵⁶ volt, míg a magyar támogatás nettó jelenértékét 27 millió GBP-re becsülték, tehát a támogatás mindössze a két helyszín közötti NPV-különbség 46,55%-át tette ki⁵⁷. Ezzel összefüggésben a Bizottság kifejtette, hogy ez az elem a támogatás ösztönző hatásának értékelése szempontjából is releváns, mivel a támogatásnak befolyásolnia kell a kedvezményezett döntéshozatalát.

A 2021. december 9-i megbeszélésre készült prezentáció kifejtette, hogy *„bár az NPV-összehasonlítás a török opció pénzügyi előnyét mutatja, ennek ellenére Magyarország a preferált helyszín, mivel a magyar támogatás nagymértékben ellensúlyozza a török opció pénzügyi előnyét”*. A Bizottság megkérdőjelezte, hogy egy olyan pénzügyi ösztönzőre, amely a nettó jelenérték (NPV) hiányának kevesebb, mint 50%-át fedezi, hogyan lehet úgy tekinteni, hogy az „nagy mértékben ellensúlyozza a törökországi lehetőség pénzügyi előnyét”⁵⁸.

A GKN Automotive azzal érvelt, hogy a Magyarország számára kedvező kvalitatív kritériumok és a támogatással együtt biztosított [4,4–5,3] éves megtérülési idő elegendő volt ahhoz, hogy a GKN Automotive ET a magyarországi helyszín mellett döntsön. A Bizottság ezt ellentmondásosnak tartotta azzal az érveléssel szemben, miszerint a helyszín kiválasztása tisztán költségközpontú döntéssé vált volna. Ha a kiválasztási folyamat valóban pusztán költségközpontú volt, akkor Törökországot kellett volna választani, tekintve, hogy a támogatást figyelembe véve is jelentős NPV-különbség maradt fenn⁵⁹. Ezen túlmenően a Bizottság megjegyezte, hogy bizonyos esetekben előfordulhat, hogy az állami támogatás, amely csak részben fedezi az NPV hiányt, elegendő ösztönzöt nyújt más, kvalitatív tényezőkkel együtt. Jelen esetben az állítólagos költségközpontú döntéshozatal ellentmondásossága kioltotta ezt az érvet⁶⁰.

⁵⁵ Iránymutatás 87. pont

⁵⁶ A GKN egyesült királyságbeli vállalat, a nettó jelenértékszámítást GBP-ben végezték el.

⁵⁷ Eljárásindító határozat 65. lánjegyzet

⁵⁸ Eljárásindító határozat (145) bekezdés

⁵⁹ Bizottsági határozat (179) bekezdés

⁶⁰ Bizottsági határozat (180) bekezdés

Mivel az előzetes vizsgálat és a hivatalos vizsgálat során összegyűjtött bizonyítékok nem oszlatták el a Bizottságnak a támogatás érdemi ösztönző hatásával kapcsolatos, a fenti 1-3. pontokban részletezett komoly kétségeit, a Bizottság nem tudta levonni azt a következtetést, hogy a támogatás összeegyeztethető lenne a belső piaccal. Az érdemi ösztönző hatás hiánya kizárja annak lehetőségét, hogy az intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek találják, ezért a Bizottság nem vizsgálta a többi összeegyeztethetőségi kritériumot. Ugyanakkor a szűkös bizottsági eset-gyakorlatra tekintettel érdemes megvizsgálni, hogy az Eljárásindító határozatban az áttelepítés kérdésében a Bizottság milyen megállapításokat tett.

Az áttelepítés kérdése

A GKN Automotive által bemutatott Stratégia alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Stratégia keretében a GKN Automotive áttelepítést valósít meg, hiszen az áttelepítés az Iránymutatás 2. cikk (24) pontjában foglalt fogalma teljesül. Eszerint ugyanis az áttelepítés akkor valósul meg, ha az eredeti és a támogatott létesítményben előállított termék legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégíti ki, valamint a kedvezményezett valamely az EGT-n belüli eredeti létesítményében folytatott azonos vagy hasonló tevékenység⁶¹ körében munkahelyek szűnnek meg.

- A GKN Automotive a bezárni tervezett létesítményekben ugyanazt a terméket gyártja, mint a beruházási projekt keretében megvalósítandó új üzemében.
- A Stratégia kimondott célja, hogy gyárakat zárjon be, melynek révén szükségképpen munkahelyek szűnnek meg.
- Az új harmadik hullám keretében bezárni tervezett létesítményekben a GKN Automotive a NACE Rev. 2. egységes ágazati osztályozási rendszernek ugyanabba a (négy számjegyű számkóddal azonosított) szakágazatába sorolt tevékenységet végzi, mint amit a beruházási projekt tárgyát képező létesítményben végezni fog.
- Végül a bezárni tervezett létesítmények és az új gyártóüzem az EGT különböző tagállamaiban található.

Tekintettel arra, hogy a csoportmentességi rendelet alapján (tagállami hatáskörben) kizárt a támogatásnyújtás áttelepítés-gyanús esetekben, ezért a támogatást akkor is be kellett volna jelenteni a Bizottságnak, ha a projekthez nyújtott támogatás nem haladja meg a csoportmentességi rendelet 4. cikkében foglalt bejelentési értékhatárt. A bejelentés értékelése során a Bizottság versenyre és kereskedelemre gyakorolt nyilvánvaló negatív hatásként értékeli⁶², ha a támogatás és az áttelepítés között ok-okozati kapcsolat áll fenn⁶³. Így a bejelentési eljárás során a GKN Automotive-nak azt is bizonyítania kellett, hogy az áttelepítésre abban az esetben is sor került volna, amennyiben Magyarország nem ajánl támogatást, ekkor azonban támogatás hiányában

⁶¹ A NACE Rev. 2. egységes ágazati osztályozási rendszernek ugyanabba a (négy számjegyű számkóddal azonosított) szakágazatába sorolt tevékenység.

⁶² Olyan negatív hatásként, melyeket a pozitív tényezők valószínűleg nem ellensúlyoznak.

⁶³ RAG 118. pont

nem Magyarországon, hanem egy költséghatékonyabb helyszínen valósult volna meg az áttelepítés. Ebben az esetben ugyanis kizárt a támogatás és az áttelepítés közötti ok-okozati kapcsolat.

Ezzel összefüggésben a GKN azzal érvelt, hogy a vállalati lábnyom újraértékeléséhez és a munkahelyek megszüntetéséhez piaci tényezők vezettek⁶⁴. A stratégia részeként a meglévő létesítmények esetleges áthelyezéséről szóló döntés és a beruházási projekt helyszínéről szóló döntés két egymástól független, különböző időpontban meghozott esemény volt, és a magyarországi támogatás nem játszott szerepet a Stratégia kialakítása során. A GKN Automotive azzal is érvelt, hogy a Magyarország által ajánlott támogatás arra ösztönözné a vállalatot, hogy az Európai Unión belül, ne pedig azon kívül hozzon létre munkahelyeket, azonban nem befolyásolja a tevékenység-áthelyezésről szóló döntést. Az érvek szerint tehát támogatás nélkül a beruházás nem Magyarországon, hanem Törökországban valósult volna meg, de a leépítésekre mindenképpen sor került volna.

A Bizottság az Eljárásindító határozatban foglalt előzetes megállapítása szerint, ha bizonyítható, hogy a törökországi alternatív forgatókönyv hiteles, akkor az a tény, hogy a támogatás csak a beruházás helyszínét változtatta meg (Törökország helyett Magyarországra), de magát a beruházási döntést nem befolyásolta, elegendő ahhoz, hogy kizárja az ok-okozati összefüggést a támogatás és a tevékenységáthelyezés között. Ugyanakkor megjegyezte, hogy amennyiben a török alternatívát nem sikerül bizonyítani, akkor az 1. forgatókönyv szerinti eset lenne alkalmazandó, azaz a támogatás ahhoz lenne szükséges, hogy a beruházás kellően jövedelmező legyen Magyarországon. Ebben az esetben a támogatás nélkül áttelepítésre nem kerülne sor, vagyis a támogatás és a tevékenységáthelyezés között ok-okozati kapcsolat állna fenn⁶⁵.

Tanulságok

Mint látható, egy bizottsági bejelentési eljárás összetett feladatot kíván meg a kedvezményezett részéről és a Bizottság több feltétel együttes teljesülése esetén nyilvánítja a vizsgált támogatási intézkedést az uniós joggal összeegyeztethetőnek. A vizsgálat sarkalatos pontja az ösztönző hatás teljesítése, amelynek alátámasztására az Iránymutatás 70. pontja szerint a tagállamok a vizsgált beruházási projekthez kapcsolódó, eredeti és hivatalos vállalati dokumentumokra, kockázatértékelésekre (ideértve a helyszínspecifikus kockázat értékelését), pénzügyi jelentésekre, belső üzleti tervekre, szakértői véleményekre és egyéb tanulmányokra támaszkodhatnak. Ezeknek a dokumentumoknak a beruházással vagy annak helyszínével kapcsolatos döntéshozatali folyamattal egy időben keltnek kell lenniük.

Tehát a kiválasztási folyamatot „korhű”, a vállalati döntéshozatal folyamatában keletkezett, belső vállalati dokumentumokkal kell alátámasztani, bizonyítva, hogy a szóban forgó lehetőségeket a kedvezményezett a döntéshozatali folyamatában ténylegesen vizsgálta. Mindez azt je-

⁶⁴ Eljárásindító határozat (90) bekezdés a) alpont

⁶⁵ Eljárásindító határozat (183) bekezdés

lenti, hogy a támogatást remélő kedvezményezettnek nemcsak a végső döntést, hanem a döntéshozatal teljes folyamatát, főbb lépéseit és annak eredményét folyamatosan és részletesen dokumentálnia kell⁶⁶. Enélkül a bejelentés sikere nagymértékben csökken.

A GKN Automotive jelentős mennyiségű dokumentumot bocsátott a Bizottság rendelkezésére az eljárás során. Ezek közül azonban csak azok bírtak különös jelentőséggel a Bizottság értékelésében, amelyeket a döntéshozatal során ténylegesen figyelembe is vettek, és amelyek akkor keletkeztek, amikor a vállalat a végleges döntést hozott a beruházási projektről. A Bizottsági határozat egyértelműen rámutat arra, hogy az utólag készített jegyzőkönyvek és nyilatkozatok csekély bizonyító erővel rendelkeztek, súlyuk korlátozott, és nem írhatják felül a korabeli vállalati döntéshozatali dokumentumokat.

Végezetül meg kell említeni, hogy a Bizottság által hozott negatív határozatot az Európai Unió Bírósága előtt megtámadhatja a határozat címzettje, vagyis a tagállam, valamint az érdekelt fél, azaz az érintett vállalat. A tagállam számára a kereset benyújtására nyitva álló határidő a határozat kézbesítésétől számított két hónap és tíz nap⁶⁷. Ezen határidő 2024. augusztus 21-én járt le, Magyarország azonban nem élt a határozat megtámadásának lehetőségével. Amennyiben az érintett vállalat kíván keresetet benyújtani, számára a két hónap és tíz napos határidő a határozatnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételétől kezdődik. A határozat publikációjára a cikk lezárásig nem került sor.

⁶⁶ Lásd részletesen: Hargita Eszter - Mi kell a sikeres bizottsági eljáráshoz a nagyberuházások támogatásánál? Állami támogatások joga 2023/36. https://tvi.kormany.hu/download/f/14/03000/A%CC%81TJ_36.PDF

⁶⁷ A határidőt az Európai Unió Bírósága Eljárási Szabályzata (Rules of Procedure of the Court of Justice) 51. cikke tartalmazza. A 51. cikk szerint az eljárás megindítására nyitva álló két hónapos határidőt további 10 nappal meghosszabbítják, ha a címzett az Európai Unió területén található.

SA.58591 – BRNO-I ARÉNA ÉPÍTÉSÉHEZ NYÚJTOTT TÁMOGATÁS

HARGITA Eszter¹

Tárgyszavak: sportlétesítmény-fejlesztés, szükségesség, arányosság, ösztönző hatás, finanszírozási hiány, visszakövetelési mechanizmus

Az uniós sportpolitika területén a tagállamok jogharmonizációs kötelezettség nélkül rendelkeznek jogalkotói hatáskörrel², azonban a sportágazatba irányuló állami finanszírozás is a kötelező érvényű versenyjogi szabályokon alapul, így az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) esetjogában időnként sportterülettel foglalkozó állami támogatási határozatok meghozatalára is sor kerül. A sportiparhoz köthető támogatási intézkedések általában akkor vetik fel az állami támogatási szabályok alkalmazását, amikor a támogatásban részesített tevékenységek uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységnek minősülnek. Amennyiben a sportlétesítményekhez kötődő támogatás túlmutat a csoportmentességi rendelet³ adta támogatási kereteken, az intézkedést az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak.

A cikk tárgyát a brno-i multifunkcionális csarnok (továbbiakban: Aréna) építésére nyújtandó csehországi támogatás adja, melyet a Bizottság 2023 júliusában hagyott jóvá⁴. Brno 400 ezer fős lakossággal Csehország második legjelentősebb és Morvaország legnagyobb városa. A város Csehország igazságszolgáltatási intézményeinek székhelye. Itt van az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, a Legfőbb Ügyészség, valamint az uniós állami támogatási szabályozás érvényre juttatásáért felelős Versenyhivatal⁵ is.

A bejelentett támogatási intézkedés

A tervezett Aréna a helyi és a nemzetközi szabványoknak egyaránt megfelel, 13 300 látogató befogadására lesz alkalmas. A helyi, regionális, hazai és nemzetközi rendezvények széles ská-

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

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 165. cikk (4) bekezdése.

³ Lásd a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet 55. cikke szerinti támogatási kategóriát.

⁴ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202343/SA_58891_500F628B-0000-CDF3-BF12-1FFE26DA8F97_87_1.pdf

⁵ <https://uohs.gov.cz/en/homepage.html>

láját tudja majd lebonyolítani, többek között:

- sporteseményeket: jégkorong, műkorcsolya, floorball, kézilabda, kosárlabda, röplabda, tenisz, kispályás labdarúgás, futsal, ökölvívás, egyéb küzdősportok, curling és más sportok;
- kulturális eseményeket: az Aréna a legmagasabb akusztikai minőséget igénylő rendezvények befogadását, és a fellépők egyéni igényeihez igazodó nagy és variálható színpadokat biztosít majd;
- társadalmi eseményeket; és
- kongresszusokat.

Az Aréna hiánypótló lesz Csehország délkeleti részén, ahol nincs olyan modern multifunkcionális csarnok, amely alkalmas lenne jelentős nemzetközi sport- és kulturális események megrendezésére, és a beruházás révén olyan rendezvényeket is megszervezhetnek, amelyeket eddig megfelelő méretű helyszín hiányában nem tudtak megtartani a régióban.

Bár Brno már rendelkezik hat multifunkcionális létesítménnyel, ezek kisebb befogadóképességűek, és nem alkalmasak nagy nemzetközi sport-, kulturális és társadalmi rendezvények lebonyolítására. Továbbá azok a Csehországban található multifunkcionális csarnokok, amelyek rendelkeznek a rangos társadalmi- és konferenciaesemények szervezéséhez szükséges helyiségekkel és szakértelemmel, mind az ország északi részén található, két-három órás autózásra a várostól.

E hiányosság megoldása érdekében 2019 júliusában a cseh hatóságok megvalósíthatósági tanulmányt készítettek egy külső tanácsadóval. Ez igazolta az új multifunkcionális csarnok szükségességét, és arra a következtetésre jutott, hogy az új aréna várhatóan magas kihasználtságot ér majd el, továbbá bővíteni fogja a régióban megrendezendő rendezvények számát és típusát. A tanulmány szerint az Aréna építése és üzemeltetése nemcsak az építésből és üzemeltetésből eredő közvetlen gazdasági előnyökkel jár, hanem a multiplikátorhatásnak köszönhetően közvetett gazdasági előnyökkel is Brno városa és a tágabb régió számára. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy az Aréna közvetett haszna az általa generált bevételek kétszerese. A közvetett gazdasági előnyök közé tartozik különösen a rendezvényekhez (beleértve azok szervezését is), a szálláshely-szolgáltatáshoz, a szállítással kapcsolatos szolgáltatásokhoz, a vendéglátáshoz, az ajándéktárgyak és ajándékok értékesítéséhez, valamint az italok értékesítéséhez kapcsolódó gazdasági tevékenység növekedése⁶.

Az új létesítmény megépítéséről szóló döntés előtt a cseh hatóságok azt is megvizsgálták, hogy a létező infrastruktúra átalakításával létrehozható-e olyan létesítmény, amely a fent említett igényeknek megfelel. A vizsgálat azt mutatta, hogy a jelenlegi legnagyobb brno-i helyszín, az 1982-ben épült Winning Group Arena (amelynek maximális látogatószáma 4700 ülő és 3000 álló látogató) nem tudja kielégíteni a növekvő igényeket, különösen a jégkorongmérkőzések és koncertek esetében. A Winning Group Arena átépítése miatti bezárás következtében – ez idő

⁶ Para 17

alatt – az egész régióban nem állna rendelkezésre az extraligás jégkorong és a téli sportok számára alkalmas jégkorongcsarnok⁷.

A cseh hatóságok arra is rámutattak, hogy bár a jelenlegi helyszínek maximális befogadóképességének határain belül bizonyos átfedések lesznek a rendezvények tekintetében, az Aréna első sorban más léptékű eseményekre összpontosít (pl. a sportesemények várható átlagos látogatottsága közel 8400 néző, szemben a Winning Group Arena 7700 férőhelyes maximális befogadóképességével), ezért a meglévő helyszíneket az új aréna megépítése után is használni fogják.

A cseh hatóságok az Aréna megépítését a helyi gazdaság fellendítését elősegítő eszköznek tekintik, mivel olyan rendezvényeket vonz majd, amelyek a létesítményhiány miatt egyébként elkerülnék a régiót. Ide tartoznak a sportversenyek, koncertek, kiállítások és konferenciák. Az Aréna az előrejelzések szerint évente mintegy 550 000 látogatót vonz majd, amely várhatóan megnövekedett gazdasági tevékenységet generál az olyan ágazatokban, mint az idegenforgalom, a szállásadás, a vendéglátás és a szállítás. A rendezvények becsült száma évente körülbelül 75, amelyeknek több mint a fele sportesemény, beleértve a jégkorongmérkőzéseket is. Évente körülbelül 30 koncertet terveznek a cseh hatóságok, különböző látogatószámmal (családi műsortól a 10 000 fő feletti nagykoncertekig). A látogatók nagy többsége várhatóan csehországi lakos lesz⁸.

A projekt összhangban van Brno hosszú távú sport és fejlesztési terveivel is, amelyek célja a sport támogatásának, különösen a fiatalok részvételének növelése, valamint az általános életminőség javítása a szabadidős tevékenységek bővítésével.

Emellett az új létesítmény az első ligás profi jégkorongklub, a HC Kometa Brno⁹ számára ad új otthont, mivel a klub mérkőzéseire érkező látogatók igénye jelenleg jelentősen meghaladja a Winning Group Arenában rendelkezésre álló ülőhelyek számát. A jégkorongklub az Aréna éves kapacitásának kb. 33,3%-át használja majd ki (150 nappól 50 napon), ő lesz az Aréna fő bérlője, és a használatáért hosszú távú bérleti konstrukcióban piaci díjat fizet. A klub az Arénát csak mérkőzésekre használja majd, az edzéseket egy másik csarnokban, a DRFG Arénában tartják.

Ezenkívül egy többfunkciós csarnok lehetővé teheti nemzetközi szintű rendezvények, például jégkorong- és műkorcsolya-világbajnokságok lebonyolítását¹⁰.

A projekt megvalósítására Brno városa egy különleges célú gazdasági társaságot, az Arena Brno a.s.-ot („SPV Arena Brno”) hozott létre. A 100%-ban a város tulajdonában álló SPV Arena Brno volt az aréna építéséért felelős szervezet, a földterület és az infrastruktúra tulajdonosa, valamint az Aréna üzemeltetője is egyben. Ennek megfelelően a Csehország által bejelentett intézkedés kedvezményezettje az SPV Arena Brno. Brno városa, mint az SPV Arena Brno egyedüli részvényese, ellenőrzési mechanizmusa révén biztosítja, hogy az SPV Arena Brno piaci feltételek

⁷ Para 5

⁸ Para 23

⁹ Az egyik legsikeresebb cseh klub a nemzetközi jégkorongban (három Európa Kupa-győzelemmel).

¹⁰ Para 8

mellett működjön¹¹.

Mielőtt a cikk tárgyát képező bejelentési eljárásra sor került volna, Brno városa és az SPV Arena Brno kétszer is beszerzést írt ki annak érdekében, hogy üzemeltetőt találjon az Arénának. Az első eljárásra 2021 elején kerül sor. Az egyetlen jelentkező azonban az Oroszország Ukrajna elleni agressziója következtében romló gazdasági környezetre hivatkozva kérte a szerződéses feltételek módosítását, ami miatt a város a beszerzési eljárást megszüntette. A második koncessziós hirdetményt 2022 tavaszán tették közzé, ebben bizonyos minimális követelményeket állapítottak meg, különösen a minimális bérleti díjra és az ajánlatkérőnek az üzemeltető bevételéből való részesedésére. A második eljárásra egyetlen érvényes ajánlat sem érkezett, feltételezhetően ebben közrejátszott az energiaárakkal kapcsolatos bizonytalanság, és a növekvő infláció, ami a hitelkamatok emelkedéséhez vezetett¹².

Ugyanakkor, mivel az Aréna megépítése továbbra is prioritás volt a fent leírt indokok miatt, az a döntés született, hogy az SPV Arena Brno nemcsak tulajdonosa, hanem üzemeltetője is lesz annak. Ez a modell nem tér el a csehországi gyakorlattól, ahol az önkormányzatok vagy vállalkozások tulajdonolják és működtetik a nagyobb csarnokokat és konferenciaközpontokat¹³.

A teljes becsült beruházás 5,763 milliárd cseh korona (kb. 245 millió euró). Az Aréna építéséhez Brno város tőkét, valamint a Dél-morvaországi Régió és a Nemzeti Sportügynökség¹⁴ vissza nem térítendő támogatást adott. A beruházás fennmaradó részét a Nemzeti Fejlesztési Bank és az egyik legnagyobb cseh kereskedelmi bank, a Česká Spořitelna által nyújtott hitelekkel finanszírozzák. Továbbá, mivel az előzetes üzleti terv alapján a működési nyereség nem lesz elegendő az Aréna adósságszolgálatának teljes fedezésére, Brno városa minden évben tőkeinjekció formájában kifizeti az adósságszolgálat adott évre eső azon részét, amelyet az Aréna nem tud bevételeiből fedezni. A működési nyereséget az Aréna köteles teljes egészében az adósságszolgálat teljesítésére fordítani. Amennyiben az adott évi működési nyereség több, mint az adott évi adósságszolgálat, a fennmaradó működési nyereséget (a következő időszakban történő visszafizetésre szolgáló kisebb tartalék kivételével) az Aréna Brno városának utalja (visszakövetelési mechanizmus). Az előbbieken túl, az esetleges működési veszteségek fedezésére nem kap támogatást az Aréna¹⁵.

Az SPV Arena Brno két hitelszerződést köt a Nemzeti Fejlesztési Bankkal és a Česká Spořitelnál. A hitelek ára a bankközi kamatlábhoz kötött. A pénzügyi modell 5,7%-os kamatlábat feltételez, ami megfelel az intézkedés Bizottság felé történő bejelentésének időpontjában érvényes finanszírozási feltételeknek. A kamatlábak alakulása miatt a hitel teljes költsége változhat (növekedhet vagy csökkenhet). A hitelmegállapodások háromoldalúak lesznek a pénzügyintézetek, az

¹¹ Para 11

¹² Para 12-14

¹³ Para 15

¹⁴ A Nemzeti Sportügynökség a cseh államigazgatás központi közigazgatási szerve, amely a csehországi sportprogramok végrehajtásáért is felelős, és a cseh Oktatási és Sportminisztérium felügyelete alatt áll.

¹⁵ Para 26

SPV Arena Brno és Brno városa között. A cseh hatóságok ezeket a hiteleket kedvezményes kamatozású, támogatást tartalmazó hiteleknek tekintették¹⁶.

A fent bemutatott támogatás szükségességét és arányosságát igazolandó, a cseh hatóságok finanszírozás-hiányszámítást végeztek, amely alátámasztotta, hogy a várható jövőbeli nettó bevételek diszkontált összege nem elegendő az Aréna beruházási költségeinek ellentételezésére, azaz a projekt állami támogatás nélkül nem lenne életképes.

A számítás tartalmazta a teljes infrastruktúrára vonatkozó összes építési, karbantartási és javítási költséget, valamint valamennyi tevékenység esetében a működési költségeket és bevételeket¹⁷.

A pénzügyi modell valamennyi feltételezése több független forráson alapult, és az eltéréseket a cseh hatóságok a rendelkezésre álló aktuális piaci árakkal ellenőrizték. Abban az esetben, ha nem állt rendelkezésre piaci összehasonlítás, helyettesítő forrásokat használtak. A számításhoz használt bemeneti adatok a következők voltak: az Aréna építésére és üzemeltetésére vonatkozó nyílt pályázati eljárások során kapott piaci árak, nyílt forrásból származó piaci adatok, szabályozási árplafonok (energiaágazat), előzetes piaci konzultációk, makrogazdasági mutatók és pénzügyi források előrejelzései, hitelesített szakértői vélemények és értékelések, független szakértői vélemények. A pénzügyi modellben szereplő feltételezések mindegyike több forráson alapult¹⁸.

A modellben alkalmazott diszkontráta 12,43% volt, amely az alábbiak szerint épült fel (1. táblázat).

1. táblázat – Diszkontráta számítási módja

	Kamatláb	Magyarázat
Referencia-alapkamatláb	7,43%	2023. január 1-jei csehországi referencia-kamatláb ¹⁹
Felár	5,00%	Az SPV-nek nincs hiteltörténete ²⁰
Diszkontráta	12,43%	

Forrás: szerző saját szerkesztése

¹⁶ Para 27

¹⁷ Para 29

¹⁸ Para 30

¹⁹ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en

²⁰ A referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közlemény (2008/C 14/02) szerint „olyan hitelfelvevők esetében, akik nem rendelkeznek hitelfelvevői múlttal vagy mérlegszemléletű megközelítésen alapuló hitelminősítéssel, mint például bizonyos meghatározott célra létrehozott vállalkozások vagy új vállalkozások, az alap-kamatlábát (a rendelkezésre álló biztosítéktól függően) legalább 400 bázisponttal kell megemelni, és a kamatfelár nem lehet alacsonyabb, mint amit az anyagég esetében alkalmaznának.”

Az Aréna a tervek szerint 30 hónap alatt épül fel, és üzemeltetése várhatóan 2025/26-ban kezdődik. A működés első éveiben megveti a lábát a piacon, új ügyfeleket szerez, és a szerződött rendezvények száma és a bevételek várhatóan fokozatosan növekednek. A teljes működés 5. évtől várható. A működési nyereség a működés 2. évétől várható. A projekt feltételezett működési ciklusa 25 év, amely után az Aréna teljes felújítására/rekonstrukciójára lenne szükség²¹.

A projekt várható beruházási költsége folyó áron 5 763 millió cseh korona (245,1 millió euró). Ez magában foglalja a telekvásárlással és az Aréna építésével kapcsolatos költségeket. A földterület, melynek értékét 2022-ben hitelesített független szakértői jelentés alapján állapították meg, jelenlegi tulajdonosa 100%-ban Brno városa. Az építési költségeket az uniós joggal összhangban lévő közbeszerzési eljárásban kiválasztott nyertes ajánlat²² alapján állapították meg²³.

A bevételeket a működés ötödik évétől folyó áron 300 millió cseh koronára (12,8 millió euró) becsülték. Ezek a bevételek a következőkből származnak: skyboxok értékesítése és a klubhelyiségek hasznosítása, az ételek és italok, a bérleti díjak, a szolgáltatások és a marketingjogok. A működési költségeket az ötödik évtől kezdődően folyó áron 285 millió cseh koronára (12,1 millió euró) becsülték. A működési költségek a következők: élelmiszer- és ital-, személyi-, energia-, szolgáltatási-, javítási- és karbantartási-, marketing- és egyéb költségek²⁴.

A finanszírozási hiány a támogatható beruházási költségek nettó jelenértéke és a működési nyereség nettó jelenértéke közötti különbség: 4 808 millió cseh korona (204,5 millió euró) (12,43%-os diszkontrátával diszkontálva)²⁵.

A fenti finanszírozási hiány ellentételezésére a cseh hatóságok folyó áron 9 875 millió cseh koronát (420 millió euró) kívántak biztosítani. A 12,43%-os diszkontrátával számolva ez jelenértéken 4 798 millió cseh koronát (204,1 millió euró) jelent²⁶. Ennek megoszlását a 2. táblázat tartalmazza.

²¹ Para 32

²² A nyertes HOCHTIEF vállalattal Brno városa és az SPV Arena Brno 2023 januárjában aláírta szerződést, azonban az Aréna építési munkálatai - a szerződésben rögzített felfüggesztő feltétel alapján - csak a Bizottság jóváhagyását követően kezdődtek meg.

²³ Para 33

²⁴ Para 34

²⁵ Para 35

²⁶ Ez a nyújtható támogatás felső határa, az ösztönző hatás követelményére figyelemmel akkor is, ha a jövőben a működési eredmény a Bizottságnak bemutatottnál rosszabbul alakul.

2.táblázat – Az Aréna építéséhez nyújtott támogatás/az Aréna építésének forrása

Finanszírozó	Mire	Forma	Összeg			
			(millió CZK)	(millió EUR)	(millió CZK)	(millió EUR)
			folyó ár		jelenérték	
Brno város	építés	tőke	3 346	142,3	2 757	117,3
Dél-Morva Régió	építés	vissza nem térítendő támogatás	200	8,5	158	6,7
Nemzeti Sportügynökség	építés		300	12,8	238	10,1
Nemzeti Fejlesztési Bank	építés	kedvezményes kamatú hitel ²⁷	2 316	98,5	726	30,9
Česká Spořitelna	építés					
Brno város	hiteltörlesztés	tőke	3 714	158,0	919	39,1
Összesen			9 876	420,0	4 798	204,1

Forrás: szerző saját szerkesztése

A Bizottság értékelése

Az intézkedés értékelésénél a Bizottság kiemelte, hogy az Arénához hasonló infrastrukturális projektek esetében az állami támogatás több tevékenység kapcsán jelentkezhet: az infrastruktúra megépítése, üzemeltetése vagy használata során²⁸.

²⁷ A Nemzeti Fejlesztési Bank 950 millió CZK (40,4 millió EUR) és a Česká Spořitelna 1 000 millió CZK (42,5 millió EUR) hitel nyújt. A hiteleket az SPV Arena Brno számára nyújtják, és a visszafizetési időszak a hitelek utolsó lehívásától számított 25 év. A cseh hatóságok azt állították, hogy mivel a hitelszerződések háromoldalúak lesznek, és Brno városa vállalja, hogy az SPV Arena Brno tőkéjét a részletek egy részének visszafizetése céljából előzetesen megemeli, és mivel ezért a hitelt kedvezőbb feltételekkel nyújtják, mint amilyeneket az SPV Arena Brno egyedül kapna a piacon, a hitelekhez támogatási elem kapcsolódik. A cseh hatóságok azt állították, hogy nem volt lehetséges kötelező érvényű ajánlatot kapni közvetlenül az SPV Arena Brno számára nyújtott hitelre Brno városának kötelezettségei nélkül (azaz az elszigetelt projektfinanszírozás elve alapján). Így nem lehetett összehasonlítással meghatározni a kedvezményes kamatozású hitel értékét. Ezért a kedvezményes kamatozású hitel értékének meghatározásához a cseh hatóságok a referencia-kamatláb közleménye alapján számították ki a támogatási egyenértéket. A támogatástartalom a hitel várható ára (5,7%) és a hipotetikus hitel ára (12,43%) közötti különbségből áll, és 2 316 millió CZK-ra (98,5 millió EUR) becsülhető (névlegesen). A 12,43%-os kamatlábbal diszkontálva ez 726 millió CZK-t (30,9 millió EUR) tesz ki.

²⁸ Para 44

Ezért a Bizottság először azt vizsgálta, hogy a bejelentett intézkedés állami támogatást tartalmaz-e²⁹ az SPV Arena Brno számára, amely az infrastruktúra tulajdonosa, fejlesztője és üzemeltetője. E tekintetben arra jutott, hogy az SPV Arena Brno szintjén az állami támogatás minden fogalmi eleme teljesül, így a bejelentett intézkedés állami támogatást jelent számára.

A végfelhasználói szintet vizsgálva ugyanakkor a Bizottság kiemelte, hogy mivel az Arénához való hozzáférés több felhasználó számára is nyitva áll, illetve azt átlátható és megkülönböztetéstől mentes alapon biztosítják, továbbá a hivatásos sportklubok általi használat árazási feltételeit nyilvánosan hozzáférhetővé teszik, és a cseh hatóságok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az Arénát piaci feltételek mellett üzemeltetik³⁰, az SPV Arena Brno mint az Aréna tulajdonosa, fejlesztője és üzemeltetője számára biztosított előny nem fog az infrastruktúra végfelhasználóihoz átkerülni, amennyiben azok vállalkozások lennének³¹. Így a végfelhasználók szintjén nem valósul meg állami támogatás.

Ezt követően határozatában a Bizottság a támogatás összeegyeztethetőségét elemezte, hivatkozva arra, hogy az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott általános állami támogatási tilalomtól eltérve a támogatás akkor nyilvánítható összeegyeztethetőnek, ha az EUMSZ-ben felsorolt kivételek valamelyikének hatálya alá tartozik. A kialakult ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja megfelelő jogalap lehet az infrastruktúrához nyújtott állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésére. Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja kimondja, hogy „*az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben*” a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető. Ahhoz tehát, hogy a támogatást összeegyeztethetőnek lehessen nyilvánítani, egyrészt a támogatásnak bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését kell elősegítenie, másrészt a támogatás nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben³².

Az első feltétel szerint a Bizottság megvizsgálta, hogy a támogatás célja bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődésének előmozdítása, azaz

- a) *a támogatás hozzájárul-e a gazdasági tevékenységek és gazdasági területek fejlődéséhez*: e tekintetben a Bizottság úgy találta, hogy ez a feltétel teljesül, mivel a támogatás hozzájárul a sport- és kulturális események előmozdításához azáltal, hogy megfelelő infrastruktúrát hoz létre a sport-, kulturális és társadalmi tevékenységek fejlesztéséhez,

²⁹ Ahhoz, hogy egy intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősüljön, a következő feltételek együttes fennállása szükséges: 1) az intézkedésnek gazdasági tevékenységhez kell kapcsolódnia, 2) az államnak kell betudhatónak lennie, és állami forrásból kell nyújtani; 3) gazdasági előnyt kell nyújtania egy vállalkozásnak; 4) ennek az előnynek szelektívnek kell lennie; és 5) torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie, és 6) befolyásolnia kell az Unión belüli kereskedelmet.

³⁰ Ez a kötelezettségvállalás a hivatásos sportklubok árképzésére is vonatkozik.

³¹ Para 56

³² Para 59

továbbá segíti az érintett régió tágabb értelemben vett gazdaságának megerősítését, például munkahelyek teremtésével a projekt építési és üzemeltetési időszaka alatt³³.

- b) *van-e a támogatásnak ösztönző hatása*: ez a feltétel is teljesül, mivel egyrészt a cseh hatóságok megerősítették, hogy a bejelentett projekt munkálatai mindaddig nem kezdődnek meg, amíg a Bizottság a támogatást jóvá nem hagyja, másrészt a finanszírozási hiányszámítás azt mutatta, hogy állami hozzájárulás nélkül az Aréna nem épülne fel.
- c) *sérül-e uniós jog*: a Bizottság álláspontja szerint nincs olyan tény, amely arra utalna, hogy a bejelentett intézkedés vagy a finanszírozott tevékenység az uniós jog vonatkozó rendelkezéseinek megsértésével járna³⁴.

A második feltétel szerint a Bizottság mérlegeli a tervezett támogatásnak a támogatás által támogatni kívánt tevékenységek vagy területek fejlődésére gyakorolt pozitív hatásait, valamint a támogatásnak a belső piacra gyakorolt esetleges negatív hatásait, a verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt, a támogatás által okozott kedvezőtlen hatások tekintetében³⁵.

- a) A pozitív hatások tekintetében a Bizottság elfogadta, hogy a támogatás a szabadidő és az életminőség terén előnyökkel jár majd: (1) a multifunkcionális csarnokban tartott rendezvények növelik a szabadidős tevékenységek kínálatát Brno-ban a sport és a kultúra, valamint az oktatás, a személyiségfejlesztés stb. terén, és hozzájárulnak a helyi lakosság életminőségéhez. Különösen a fiatalabb generáció számára növeli Brno vonzerejét a nemzetközi sport-, zenei és szórakoztató rendezvények megrendezése; és (2) a tágabb térség lakói profitálnak majd az Aréna jelenlétével összefüggésben fejlődő további gazdasági tevékenységekből³⁶. Emellett, mivel a projekt az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján támogatásra jogosult régióban található és azt fogja kiszolgálni, az Aréna megépítése pozitív hatással lesz a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra, amelyek az EUMSZ 174. cikke által támogatott célkitűzések.
- b) A negatív hatások vizsgálata kapcsán a Bizottság azt vizsgálta, hogy a bejelentett intézkedés negatív hatásai a minimumra korlátozódnak-e, és hogy a támogatás szükséges, megfelelő és arányos-e.
- *Szükségesség*: Egy támogatási intézkedés akkor szükséges, ha olyan lényeges javulást eredményezhet, amelyet a piac önmagában nem tud elérni. A cseh hatóságok a támogatás szükségessége vonatkozásában azt bizonyították, hogy Brno városának és egész Délkelet-Csehországnak nincs ekkora infrastruktúrája különösen a nemzetközi szabványoknak megfelelő nagyszabású sport és kulturális rendezvények szervezéséhez, a régióban jelenleg hiányoznak a megfelelően felszerelt és tágas helyszínek, és kielégítetlen az ilyen létesítmények iránti kereslet. Továbbá a finanszírozási hiány fennállása is alátámasztotta a támogatás szükségességét, hiszen a projekt nettó bevételei nem képesek

³³ Para 61-62

³⁴ Para 67

³⁵ Para 60

³⁶ Para 20

fedezni a beruházási költségeket, és ezért a támogatásra van szükség egy ésszerű megtérülés eléréséhez. Támogatás hiányában sem egy piaci befektető, sem egy pénzügyi intézet nem finanszírozta volna azt piaci feltételek mellett³⁷.

- *Megfelelőség*: A bejelentett támogatás megfelelő politikai eszköz a fent említett gazdasági tevékenységek és területek további fejlesztésére, mivel e nélkül az Aréna megépítése nem valósult volna meg, és a projektnek egyéb alternatívája nem volt.
- *Arányosság*: Az állami támogatási intézkedés arányos, ha a támogatás összege az érintett területen a kiegészítő beruházás vagy tevékenység ösztönzéséhez szükséges minimumra korlátozódik³⁸. A finanszírozási hiányszámítás alapján a Bizottság úgy vélte, hogy a cseh hatóságok által javasolt támogatási intézkedések a beruházás elindításához szükséges mértékre korlátozódnak.

Ahhoz, hogy a támogatás összeegyeztethető legyen a belső piaccal, a támogatási intézkedésnek a verseny torzulása és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása tekintetében korlátozott negatív hatásait felül kell múlniuk a gazdasági tevékenységek és területek fejlődésének elősegítése tekintetében jelentkező pozitív hatásoknak. Meg kell vizsgálni, hogy a támogatás nem befolyásolja-e hátrányosan a belső piacot a közös érdekekkel ellentétes mértékben³⁹.

Határozatában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés lehetővé teszi az Aréna megépítését, amely a fentiekben kifejtettek szerint jelentős előnyökkel jár egyes gazdasági tevékenységek és az érintett régió gazdasági fejlődése szempontjából, valamint hozzájárul az európai sport és a kulturális sokszínűség előmozdításához⁴⁰. Figyelembe véve a cseh hatóságok által a projekt megvalósításából származó, az SPV Arena Brno számára esetlegesen keletkező előnyök mérséklése érdekében bevezetett biztosítékokat (visszatérítési mechanizmus), a bejelentett intézkedés általi versenytorzulás lehetőségét ennek megfelelően a Bizottság csekélynek ítélte, és megállapította, hogy a bejelentett intézkedés összhangban van az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt célkitűzésekkel, mivel elősegíti a sport és a kulturális tevékenységek, valamint az érintett régió fejlődését.

A jelen cikkben bemutatott támogatási intézkedés abban tér el a korábbi, sport infrastruktúrára vonatkozó bizottsági határozatoktól⁴¹, hogy abban nem csak beruházási, hanem működési támogatás is szerepel, hiszen az adósságszolgálat fedezésére a jövőben állami finanszírozást irányzott elő arra az esetre, ha a nettó működési bevételek nem lennének elegendőek. Bár a működési típusú támogatás a leginkább versenytorzító formájú intézkedés, a Bizottság két okból hagyta jóvá a támogatást. Először is, a cseh hatóságok garanciákat építettek be a rendszerbe annak érdekében, hogy a támogatás teljes összege az Aréna gazdasági élettartamának bármely pontján ne haladhassa meg a projektnek a támogatás odaítélésének időpontjában megállapított

³⁷ Para 72-74

³⁸ Para 78

³⁹ Para 81

⁴⁰ Para 82

⁴¹ Például SA. 47683 - Tampere Arena vagy SA.46530 - A pozsonyi nemzeti labdarúgó-stadion építése

finanszírozási hiányát. Másodszor, a cseh hatóságok a túlzott támogatás megelőzése érdekében visszakövetelési mechanizmust vezettek be az intézkedés kialakítása során.

Az eset rámutat arra is, hogy a tagállamoknak álláspontjukat nagyon alaposan, független forrásokra alapozva kell kidolgozniuk ahhoz, hogy azt a Bizottság elfogadja a szükségesség és az arányosság bizonyításánál. Továbbá fontos szempont volt az ösztönző hatás igazolásánál, hogy bár a közbeszerzést lefolytatták és a nyertest kiválasztották, de addig nem kezdődött meg a kivitelezés, amíg a támogatást engedélyező bizottsági határozat meg nem született.

A bemutatott feltételek jó alapul szolgálhatnak a hazai támogatást nyújtók részére az olyan sportlétesítmény-fejlesztésre irányuló támogatási konstrukciók kialakításához, melyek az uniós állami támogatási szabályok alkalmazását igénylik.

KISEBBSÉG NYELVÉN NYÚJTOTT TÁMOGATÁS MINT TOLVAJKULCS?
ÁLLAMI TÁMOGATÁS A MÉDIÁBAN ÉS KULTÚRÁBAN, KISEBBSÉGI NYELVI ÉS
KULTÚRA MEGŐRZÉSÉNEK CÉLJÁBÓL

DR. TÓTH-KUTHY Márton¹

Kulcsszavak: kisebbségi nyelv, kultúra, kulturális örökség, média, sajtó, színház, tagállamok közti kereskedelem érintettsége, belső piaccal összeegyeztethetőség, uniós közös érdekek

Háttér

A hatályos uniós jogi környezetben állami támogatás nyújtása fő szabályként tilos. Azon intézkedések tartoznak e tilalom alá, amelyek eleget tesznek hat konjunktív feltételnek, vagyis: 1) kedvezményezettje vállalkozás, 2) előnyt jelent, 3) állami forrásból származik, 4) szelektív, 5) érintheti a tagállamok közti versenyt és 6) torzíthatja a köztük lévő versenyt². Ha ezek közül egy elem is hiányzik, nem beszélhetünk állami támogatásról, így az általános tilalom sem áll fenn.

A feltételek teljesülése esetén azonban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) a „*Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek (...)*” szófordulattal maga is kivételt tesz. Ezen kivételeknek több csoportja van, amelyek közül a cikk tárgya szempontjából a 107. cikk (3) bekezdésnek van jelentősége. E bekezdés c) és d) pontja a kultúrával kapcsolatos esetekben gyakori hivatkozási pontként szolgált a tagállamoknak és a Bizottságnak. A c) pont ugyanis arról rendelkezik, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „*az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekek ellentétes mértékben*”. A d) pont pedig rögzíti, hogy szintén jogszerűnek tekinthető „*a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekek ellentétes mértékben*”.

Ezen utóbbi pont kapcsán érdemes kiemelni, hogy a Bizottság 651/2014 rendelete³ (csoportmentességi rendelet) tovább részletezi többek között a kultúrát és a kulturális örökség megőr-

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

² Európai Unió működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1)

³ 651/2014/EU bizottsági rendelet (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0651-20230701#tocId90>)

zését előmozdító beruházási és működési támogatások közösségi joggal való összeegyeztethetőségét, és a rendeletben foglaltak teljesülése esetén mentesülést ad az általános bejelentési kötelezettség alól⁴. Beruházási támogatás során elszámoltatható költség például az infrastruktúra építés, modernizálás, feltéve, hogy a kapacitásának minimum a 80%-t kulturális célokra fordítják. Működési támogatás esetén pedig elszámolható többek között a kulturális intézet személyi ráfordításai, digitalizáció és oktatás költségei. A csoportmentességi rendelet azonban jelentős szűkítést tartalmaz, ugyanis ez alapján nem nyújtható támogatás sem az írott, sem az elektronikus formában közzétett sajtótermékekre és magazinokra. Így bár kézenfekvő lett volna a kulturális célokat szolgáló sajtótermékek és magazinok támogatását is belefoglalni a csoportmentességi rendeletbe, feltételezhetően a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) (d) pontja szerinti kivétel szűk értelmezését követte, és ezért tartotta fenn a termékek tekintetében az előzetes engedélytetés kötelezettségét⁵.

Így alapvetően három opció áll rendelkezésre akkor, ha egy tagállam kulturális célokkal szeretne támogatást nyújtani: a) bizonyítja, hogy az intézkedés nem teljesíti a fent felsorolt fogalmi elem valamelyikét, b) 107. cikk (3) c) pontjára hivatkozik, vagy c) 107. cikk (3) d) pont szerinti kulturális kivétel alkalmazását kéri⁶. Ezen lehetőségek párhuzamosan jelennek meg a tagállamok azon törekvésében, hogy támogatásokat adjanak egy meghatározott nyelven működő médiumnak, legyen az újság, színiársulat vagy éppen rádió. A továbbiakban ezekre vizsgálunk meg példákat a Bizottság joggyakorlatában.

A tagállamok közti kereskedelem érintettségének hiánya

A hat konjunktív feltétel közül egyet is elég nem teljesíteni ahhoz, hogy a támogatásra ne kelljen az EUMSZ rendelkezéseit alkalmazni, így nem meglepő, hogy ez a leggyakoribb módszer ezen a területen. A Bizottság határozatai alapján az rajzolódik ki, hogy a kulturális támogatások terén leggyakrabban a tagállamok közti kereskedelem érintettsége vagy a versenytorzító hatás megléte lehet kérdéses⁷.

Ennek egyik talán legismertebb esete a N 257/2007 számú bizottsági határozat, ahol a Bizottság a tagállamok közti kereskedelem hiányát állapította meg, elsősorban (azonban nem kizárólag)

⁴ Uo. 11. szakasz 53. cikk

⁵ SA. 19697 - KALLIGRAM, s.r.o. – Egyedi támogatás az újság javára – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.19697>, para. 11.

⁶ Utóbbi két esetben a támogatás csak akkor nyújtható, ha azt a Bizottság előzetesen jóváhagyta.

⁷ Bár a tagállamok az EUMSZ 107. cikk (1) szerint állami támogatásnak nem minősülő intézkedéseiket nem kötelesek bejelenteni a Bizottságnak jóváhagyásra, jogbiztonsági bejelentést tehetnek, ha bizonytalanok egyes feltételek Bizottság általi értelmezésében. A jogbiztonsági bejelentés, ha a Bizottság osztja a tagállam álláspontját, olyan határozattal zárul, amelyben a Bizottság kimondja, hogy az intézkedés nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak.

a nyelvi akadályok miatt⁸. A nevezett ügyben a spanyol állam baszk nyelvű színházi előadásokat tervezett támogatni. Baszk kisebbség azonban nemcsak Spanyolországban, hanem Dél-Franciaországban is jelen van, így fennállt a közös piac érintettsége, hiszen egy franciaországi baszk, aki egyébként odahaza ment volna színházba, elviekben átjárhatott volna Spanyolországba, ahol államilag támogatott előadást élvezhetett. A kérdésben végül Bizottság a speciális földrajzi, nyelvi, pénzügyi és keresztfinanszírozási helyzet alapján döntött. Megállapította, hogy egy adott támogatott (jellemzően kisméretű) színház és egy francia baszk régió közti legkisebb távolság is több mint 50 km, amit kellően nagynak ítélt meg ahhoz, hogy valaki egy színházi előadásért „ingázzon”, ezért kizárta a tagállamok közti kereskedelem érintettségét. A tagállamok közti kereskedelem érintettségének kizárása során fontos szempont volt, hogy a támogatott színházak kisebbségi nyelven adnak elő, így Spanyolországon kívül egyébként sem valószínű, hogy más, külföldi szolgáltatással versenyeznének. Itt fontos kiemelni, hogy amennyiben zenei, vagy táncművészeti fellépésekről lett volna szó, ahol nincsenek nyelvi korlátok, a Bizottság már nem lett volna ilyen megengedő. Végül pedig a támogatási program keretösszegének csekély mivolta (800 000 euró) is szerepet játszott abban, hogy az a Bizottság olvasatában nem érintette a kereskedelmet és nem akadályozta a szabad versenyt⁹.

A baszk nyelvnek és kultúrának további bizottsági döntéseket köszönhetünk, amelyek egyrészt megerősítették, másrészt pedig jobban kifejtették a tagállamok közti kereskedelem és verseny, a kultúra és a helyi, kisebbségi nyelvek kapcsolatát.

Az SA.47448 számú döntésében a Bizottság a baszk nyelv digitális médiában történő népszerűsítése kapcsán folytatott vizsgálatot¹⁰. Megerősítésre került, hogy bizonyos tevékenységek kizárólagosan helyi hatásúak, így nem minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, amennyiben két feltételnek megfelelnek. Az első, hogy az érintett szolgáltatás vagy áru piaca az adott tagállamban földrajzilag jól körülhatárolható és nem valószínű, hogy a határon túlról vonzzon be fogyasztókat. A második pedig az, hogy kellő valószínűséggel feltételezhető legyen az, hogy a támogatás hatása elhanyagolható a határokon átnyúló befektetésekre, illetve letelepedésekre nézve. Mivel a támogatás *in concreto* a baszk nyelvhez kapcsolódott, a Bizottság abból indult ki, hogy annak a földrajzi behatároltsága és csekély elterjedése eleve teljesíti az első feltételt. Úgy érvelt, hogy a kultúrához kötődő gazdasági tevékenységek akkor nem érintik a tagállamok közti kereskedelmet, ha olyan jellegűek vagy méretűek, ami nem valószínű, hogy más tagállamból vonzana be fogyasztókat, illetve látogatókat hasonló események versenytársaként. Így például egy ismertebb kulturális fesztivál vagy jelentősebb intézmény ez alapján nem lenne támogatható, de az érintett médium a rendkívül korlátozott nyelvi és helyi jellege miatt igen, mivel a kereskedelemre gyakorolt hatása elhanyagolható¹¹.

⁸ SA. 23193 – Subsidies for theatre productions in the Basque country – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.23193>

⁹ Uo. para. 28.

¹⁰ SA. 47448 – Promotion of the Basque language in digital news media – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.47448>

¹¹ Uo. para. 31

A SA.44942 számú bizottsági határozatban, szintén baszk vonatkozású ügyben megerősítést nyert, hogy a nyelvi viszonyok fontos szerepet játszanak abban, hogy a kereskedelem érintettségét ki lehessen zárni a helyi piac miatt¹². A két feltétel (tagállamra korlátozott piac, elhanyagolható hatás a határon túli befektetésekre) szükségességét itt is megállapították, továbbá a Bizottság rögzítette, hogy az olyan kulturális termékek vagy szolgáltatások, amelyek nyelvi vagy földrajzi okokból helyileg korlátozott fogyasztókkal bírnak, a tagállamok közti kereskedelmet nem érintik¹³.

Baszk földről kicsit odébb hajózva, a *Jornal da Madiera*-ügyben is a tagállamok közti kereskedelem volt a kulcskérdés, amely érintettségének a hiányát itt a vállalkozás terjeszkedésének a kizártsága és helyi jelleg (sziget) állapították meg¹⁴. Ebben az ügyben a Bizottság külön kiemelte, hogy az érintett média szolgáltató kizárólag portugál nyelvű, és a lapot csak a szigeten terjesztik. Ez azért is érdekes, mert az újság rádiója és online felülete az Unióban bárhol hozzáférhető, a Bizottság azonban úgy találta, hogy az újság nyelve és helyi jellege kizárja azt, hogy versenyezzen más államok média szolgáltatóival. Önmagában talán még ez sem lett volna elegendő, azonban két további szempont alapján a Bizottság indokoltnak látta a tagállamok közti kereskedelem érintettségét, hiszen a támogatott egyrészt erősen veszteségesen üzemelt, így nem tudott terjeszkedésre használni forrásokat, másrészt pedig nem is volt külföldi letelepedési szándék az érintett piacon¹⁵.

Belső piaccal összeegyeztethető egyes gazdasági tevékenységek (107. cikk (3) c))

Mint azt eddig láthattuk, a nyelvi-kulturális alapokon nyugvó támogatások megengedhetőségének a vizsgálata során jellemzően a kereskedelem, illetve a verseny érintettsége volt a kulcs. Emellett azonban az EUMSZ szerinti kultúra, illetve a belső piaccal való összeegyeztethetőségi kivétel is fellelhető egyes esetekben. A SA. 22811 számú spanyol-baszk ügyben a Bizottság végül a kisebbségi nyelvek fontossága, a nyelvi és földrajzi korlátozottság miatti állapította meg azt, hogy bár a tagállami bejelentésben alkalmazni kívánt 107. cikk (3) bekezdés d) pont szerinti kulturális kivétel nem áll fenn, a 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerinti belső piaccal összeegyeztethetőség viszont igen.¹⁶

A spanyol támogatás célja a baszk nyelvű tartalmak fejlesztésének, készítésének és terjesztésének elősegítése volt, amire a médiában aktív vállalkozások jelentkezhetek (újságok, rádiók, televíziós csatornák, internetes hírügynökségek). Az intézkedésre összesen 100 és 500 közti

¹² SA. 44942 – Aid to local media published in the Basque language – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.44942>

¹³ Uo. para. 22.

¹⁴ SA. 33243 – Jornal de Madiera – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.33243>

¹⁵ para. 42.

¹⁶ SA. 22811 – Promotion of Basque language in the media – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.22811>

vállalkozást vártak. A Bizottság ebben az esetben is abból indult ki, hogy bár a nyelvi és földrajzi korlátozottság miatt nem valószínű a Közösségen belüli kereskedelem érintettsége, azonban a több tagállamban jelen lévő baszk kisebbség és a médiapiac nemzetközi jellege miatt az mégsem zárható ki teljesen. Éppen ezért azt a következtetést vonta le, hogy az érintett támogatási konstrukció kimerítheti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalom elemeit, így szükséges megvizsgálni az (akkor még) Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSz) 87. cikk (ma az EUMSZ 107. cikke) tilalma alóli kivételeket. A spanyol kormány d) pont szerinti kulturális kivételre utalt, továbbá az érveléshez hivatkozási alapként használta az akkori EKSz 151. (ma az EUMSZ 167.) és 3q, kultúráról szóló cikkeit. Ezek rögzítik, hogy az Unió döntéseiben tekintettel van a kulturális szempontokra és hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségeket, különös tekintettel a kulturális és természeti örökségre.

A Bizottságot azonban mindez nem hatotta meg, ugyanis bár elismerte a baszk nyelv promotálásának a közösségi jog szerinti fontosságát, állást foglalt amellett, hogy mint minden kivételt a Szerződésekben, a d) pont szerinti kulturális derogációt is szűken kell értelmezni. Véleménye szerint pedig a kulturális vagy hagyományőrző jellegnek mindig az adott termék/szolgáltatás tartalma vagy természete vonatkozásában kell fennállnia, nem pedig a médium vagy forgalmazás tekintetében. Így az, hogy a támogatás a baszk nyelv népszerűsítését és használatát célozta, illetve az, hogy néhány támogatott tevékenységre vonatkozhatna a d) pont (azokra, amik kifejezetten kulturális tartalommal bírnak), összességében nem volt elegendő arra, hogy a teljes támogatási program a kulturális kivétel hatálya alatt álljon, hiszen az mégis olyan gazdasági tevékenységet érint közvetlenül, amelynek piaca érintett a nemzetközi versenyben¹⁷.

Éppen ezért a Bizottság a 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerinti kivétel felé irányította a vizsgálatát. E pontot pedig az EKSz 151. cikkével együtt értelmezte, ami arról rendelkezett, hogy a Közösség a Szerződés alapján eljárva figyelembe veszi a kulturális szempontokat, különösen ideértve a kulturális sokszínűség tiszteletben tartását és elősegítését. Az alapszerződéseken kívül az Európai Unió Alapjogi Chartájára is hivatkozási alapként tekintett, amelyben védendő értéknek rögzítették a kulturális és nyelvi sokszínűséget, amelynek érdekében a tagállamok nemzeti kezdeményezéseket indíthatnak, ezen belül is különleges figyelmet fordítva az információs társadalom soknyelvűségének támogatására. Ezen érvelést egyébként a spanyol hatóságok is alátámasztották, kiemelve, hogy a támogatási intézkedés szükséges ennek a régiós nyelvnek a megőrzéséhez, azáltal, hogy a használatát kiterjesztik több kommunikációs eszközre is. A Bizottság továbbá azt is kiemelte, hogy a szóban forgó támogatás eleve minimum 35% önrészt követel meg a kedvezményezettekről, és alapvetően a baszk nyelvű tartalmak fejlesztésének, előállításának és terjesztésének a költségeinek a fedezését szolgálja.

Ez egyébként azért is különösen érdekes, mert a fent bemutatott *Jornal da Madeira* ügy esetén ennek pont az ellenkezője szerepelt pozitív érvként, nevezetesen az, hogy a támogatás azért sem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, mivel az csak az újság túlélését szolgálja, és nem a szolgáltatás terjeszkedését. Ebben a baszk esetben azonban

¹⁷ Uo. para. 32

pozitívumként értékelte a Bizottság, hogy a támogatás minőségi és mennyiségi növekedést céloz és tesz lehetővé. Mindezek alapján a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy az intézkedés nem torzítja, illetve nem érinti olyan *jelentős* mértékben a versenyfeltételeket és a tagállamok közti kereskedelmet, hogy az ellentétes legyen a közös érdekekkel. Így azt állapította meg, hogy a szóban forgó támogatás szükséges és arányos a cél elérése érdekében (a baszk nyelv promotálása), ezért az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont alapján összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal¹⁸.

Belső piaccal összeegyeztethető kultúrát és kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás (107. cikk (3) d))

Ezek után érdemes közelebb utazni a Kárpát-medencéhez, amire mindig is jellemző volt a kulturális és nyelvi sokszínűség. Az Új Szó nevű szlovákiai magyar napilap és hírportál ugyanis a fentiekhez hasonló helyzetben találta magát, mint a szlovák állam támogatásának egy kedvezményezettje. A Bizottság ugyanis az Új Szó esetében vizsgálta a lap támogatását¹⁹. Az eljárásban Szlovákia alapvetően azzal érvelt, hogy a támogatás célja kulturális, hiszen egy kisebbségi nyelvű újság terjesztését szolgálja, ami így beleillik a Szerződés fent már említett kulturális kivételébe (107. cikk (3) bekezdés d) pont). A Bizottság elismerte, hogy a támogatás valóban a magyar nyelvet, magyar kisebbséget és kulturális sokszínűséget hivatott támogatni. Azonban nem állt meg itt a vizsgálódásban, ugyanis kiemelte, hogy az újság politikai, társadalmi és gazdasági hírekről is számol be, és nemcsak a kulturális tartalmak (vers, próza etc.) képezik a fő fókuszát. Ezért a tagállami érvelés mellett a 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerinti derogációt is alkalmazta²⁰, rögzítve, hogy bár nem zárható ki a tagállamok közti kereskedelemre gyakorolt hatás (lévén más tagállamokban is jelentős magyar olvasótábor él), a lap alapvetően helyi és kisebbség fókuszú jellegű. Így nem tartotta valószínűnek, hogy más szlovák vagy magyar nyelvű kiadványok valódi helyettesítői lennének a támogatott kiadványnak, mivel azok nem a „kisebbségi kérdésekkel” foglalkoznak, és hogy az előfizetők és/vagy hirdetőik a támogatás miatt váltanának köztük. Így azt a következtetést vonta le, hogy az intézkedés szükséges a kulturális és nyelvi diverzitás megőrzésének, arányos (alacsony összegről lévén szó) és a potenciális versenytorzító hatása és a kereskedelem negatív érintettsége nem olyan mértékű, hogy az ellentétes lenne a közös érdekeknek.²¹ Az ügy tapasztalata tehát ismételten az, hogy egy adott uniós kisebbségi nyelvének támogatása önmagában nem elég a 107. cikk (3) bekezdés d) pont szerinti kivétel alkalmazására. Annál sokkal rugalmasabban alkalmazható a 107. cikk (3) bekezdés c) pont, ahol viszont már szigorúan vizsgálni kell, hogy a versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatás szintje nem éri-e el a közösségi érdek sérelmének a szintjét.

¹⁸ Uo. para. 87.

¹⁹ SA. 21795 – Aid for newspaper "Uj Szo" – <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.21795>

²⁰ A Bizottság végső döntése így szólt: „amennyiben ez az intézkedés állami támogatásnak minősül, a támogatás a 87. cikk [107. cikk] (3) bekezdésének c) és d) pontja alapján összeegyeztethető az EK-Szerződéssel.”

²¹ Uo. para. 19.

Azt már látjuk, hogy mi nem elég a kulturális összeegyeztethetőség kiváltására, de akkor nézzünk egy olyan példát is, amikor azt sikeresen alkalmazták. A Kalligram nevű Szlovákiában kiadott magyar nyelvű folyóirat esetében a SA.19697 számú ügyben²² a támogatás indokaként ismét a 107. cikk (3) bekezdés d) pont szerinti kivételre hivatkoztak a szlovák hatóságok. A Bizottság itt is azzal kezdte az érvelését, hogy a lap bár helyi jellegű, és alacsony lapszámot adnak ki belőle (éves szinten körülbelül 9000 példányt), mégsem zárható ki a tagállamok közti kereskedelem érintettsége, és megerősítette, hogy a hivatkozott kivétel szűken értelmezendő. Ezek után azonban megállapította, hogy a lap tartalma és természete alapvetően kulturális jellegű, hiszen verseket, történeteket, kritikákat, tanulmányokat és magyar, illetve nemzetközi irodalmi trendeket mutat be. Kiemelte azt is, hogy a támogatás mértéke alacsony, 27 000 euró. Éppen ezért azt a következtetést vonta le, hogy a támogatás összeegyeztethető a 107. cikk (3) bekezdés d) pont szerinti kulturális kivétel feltételeivel, és nem befolyásolja az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben²³.

Következtetések

A fent bemutatott esetek alapján belátható, hogy a kultúra területén egy adott kisebbség nyelvéhez kapcsolódóan nyújtott támogatás nem tolvajkulcs, vagyis nem alkalmas arra, hogy minden helyzetben alkalmazható legyen. Ezen a területen is alapos vizsgálatra van szükség annak megállapítására, hogy az adott támogatás uniós jogi szempontból állami támogatás-e, illetve ha igen, akkor esetleg milyen kivétellel engedélyezheti a Bizottság. A vizsgálat során a bizottsági joggyakorlat fényében az alábbi következtetéseket lehet levonni.

A kisebbségi nyelvek, kultúrák és az ezekhez kapcsolódó média területén támogatás nyújtására három nagy lehetőség nyílik: az állami támogatás fogalmi elemeinek hiánya, azon belül is különös tekintettel a kereskedelem érintettségének és a verseny torzulásának a hiányára, az EUMSZ 107. cikk (3) c) pont és a 107. cikk (3) d) pont szerinti kivétel. Ezen utóbbiak közül a 107. cikk (3) d) pont (ami a kultúra és kulturális örökség megőrzését szolgálja) a szűkebben értelmezett, és emiatt ritkábban alkalmazott kivétel, míg 107. cikk (3) c) pont a gyakrabban elfogadott hivatkozási pont.

A 107. cikk (3) c) pont vizsgálatakor az egyik legfontosabb kulcsfogalom a kereskedelmi feltételek hátrányos befolyásolásának a mértéke, míg a 107. cikk (3) d) pont esetén a kereskedelmi és versenyfeltételek befolyásolásának a mértéke. Ezek akkor lesznek nem elfogadhatók, ha az uniós közös érdekekkel már ellentétes mértékűek. Mivel a kisebbségi nyelvek, kultúrák, nyelvi és kulturális sokszínűség fontosságának és támogatásának uniós alkotmányjogi alapjai vannak (így jelentős uniós érdekeknek számítanak) ezen a téren a Bizottság jellemzően megengedőbben foglalkozik állást. Így bár egyes esetekben elismeri a támogatás versenyjogi torzító hatásának potenciális vagy tényleges meglétét, annak mértékét csak nemzetközi szinten jelentős intézmények,

²² SA. 19697 – KALLIGRAM, s.r.o.

– Egyedi támogatás az újság javára - <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.19697>

²³ Uo. para. 15.

események vagy programok esetén ítéli közös érdekekkel ellentétes mértékűnek. Ezen mérték fontos indikátorai lehetnek tehát az alábbiak.

- a) Az érintett vállalkozás anyagi helyzete. Szempont lehet, hogy a támogatás a „túléléséhez”, normál működéséhez szükséges-e, vagy hozzájárulhat a terjeszkedéséhez.
- b) Más vállalkozások potenciális piacra lépési szándéka.
- c) Más tagállamban elérhető termékek vagy szolgáltatások helyettesíthető jellege. Ezt a szempontot tágan értelmezzük, tehát a fogyasztók és egyéb érintettek (például reklámozók) szempontjából is vizsgálni szükséges.
- d) Támogatott termékének vagy szolgáltatásának példányszáma vagy nézőszáma.
- e) Az adott nyelv, illetve kisebbség „veszélyeztettsége” az érintett régióban. Ennek kapcsán is felmerül a szükségesség-arányosság tesztje, vagyis, hogy az adott támogatásra valóban szükség van-e abban a formában és mértékben.
- f) A támogatás összértéke és az önrész aránya.
- g) A támogatott termékének vagy szolgáltatásának a piacának potenciális kiterjedése egy vagy több tagállamra.

Bár elsőre kontraintuitívnak tűnhet, de a több tagállamban jelen lévő kisebbségek nyelvének, illetve kultúrájának a határon átnyúló jellege inkább hátrány, mint előny az állami támogatás fogalmi elemeinek a megállapítása során, hiszen egy ilyen helyzet nagy valószínűséggel magában hordozza a tagállamok közti kereskedelem és verseny érintettségét. Az EUMSZ 107. cikk (3) c) és d) szerinti kivételek alkalmazásában azonban pozitív szempontként jelenhet meg a kisebbség támogatása.

Végül pedig érdemes kiemelni, hogy önmagában egy kisebbségi nyelv támogatása nem jár automatikusan a 107. cikk (3) d) pont alkalmazhatóságával, hanem együtt érdemes vizsgálni a támogatási konstrukció minden jellemzőjét.

