

TARTALOM

DR. AMBRUSZ Ákos	
Hatékony együttműködésben megvalósuló kutatás-fejlesztés	3
SZALAI Soma	
Válság ellen válságközlemény: Az Európai Számvevőszék különjelentése az Európai Bizottság válságkezeléséről	12
DOBOS Edina	
Helyi hatókörű intézkedések megítélése az állami támogatások jogában	28
DR. TÓTH-KUTHY Márton	
Energia-átmenet és határon túlnyúló állami támogatások halmozódása a Landwärme -ügy fényében	42

HATÉKONY EGYÜTTMŰKÖDÉSSEN MEGVALÓSULÓ KUTATÁS-FEJLESZTÉS

DR. AMBRUSZ Ákos¹

Tárgyszavak: kutatás-fejlesztés, hatékony együttműködés, állami támogatás, kutatóhely, kutató-tudásközvetítő szervezet

Hazánk 2021-2030 közötti kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiája² kiemelt jelentőséget tulajdonít a köz- és magánfinanszírozású kutatóhálózatok, felsőoktatási- és kutatóintézmények, valamint a vállalati szektor közötti együttműködésnek, továbbá az egyes szereplők közötti tudástranszfer elősegítésének. Átfogó célként jelenik meg a tudományos szféra és a vállalkozások hatékony együttműködésének előmozdítása, amelyet a dokumentum az ország versenyképességének egyik zálogaként definiál. A stratégia szerint az egyetemi, kutatóintézeti, vállalati „tudás”-kapacitások összehangolása, szoros kooperációja lehetőséget teremt a felsőoktatási intézmények, az állami és privát vállalatok közötti innovációs projektek kidolgozására³. A megfogalmazott célok eléréséhez a felsőoktatási és kutatóintézeti tudásteremtő műhelyekben meglévő szakértelmet elérhetővé kell tenni a külső szereplők számára úgy, hogy szakmai együttműködés jöjjön létre. Fontos, hogy a vállalatok ne csupán keresleti oldalról jelenjenek meg, azaz ne csupán „vevők” legyenek, hanem partnerekké, támogatókká, beszállítókká váljanak. Ahogy az is, hogy a sikeres projektek eredményeit, tanulságait felhasználva új együttműködések jöjjenek létre⁴.

A kutatás-fejlesztési és innovációs (továbbiakban: KFI) szakpolitika alakulása dinamikusan követi az iparpolitikai célkitűzéseket is. Az Irinyi Tervben⁵ meghatározott kiemelt ágazatok fejlesztésének eszközeként a KFI szakpolitika kezeli a tudásintenzív vállalatok befektetéseinek (újra-befektetéseinek) ösztönzését, többek között a hazai vállalkozások, kutatóhelyek és felsőoktatási intézmények közötti együttműködés erősítésével és a beszállítói hálózatok dinamizálásával⁶. A szakpolitikai célok végrehajtása során uniós és hazai források egyaránt

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 Magyarország Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiája 2021–2030 (a továbbiakban: KFI stratégia), elérhető: <https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/strategia-alkotas/kutatasi-fejlesztési-innovacios-strategia>

³ KFI stratégia 22. o.

⁴ KFI stratégia 37. o.

⁵ Irinyi terv az innovatív iparfejlesztés irányainak meghatározásáról, elérhető: <https://2015-2019.kormany.hu/download/d/c1/b0000/Irinyi-terv.pdf>

⁶ KFI stratégia 55. o.

irányulnak vállalkozások kutatás-fejlesztési tevékenységeinek finanszírozására⁷, amelyek esetén a KFI projektek gyakran ipari szereplők és kutatóhelyek közös tevékenységeként – konzorciális keretek között – valósulnak meg.

A vállalkozások és kutatóhelyek közötti együttműködés fokozása kívánatos cél, azonban a támogatás ténye felvetheti az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának szükségességét. Jelen cikk összefoglalja a vonatkozó uniós szabályozási keretet, kiemelve, hogy pusztán valamely kutatóhely bevonása nem eredményezi azt, hogy az ipari szereplőkkel közös kutatási projekt teljes egészében mentesülne az állami támogatási szabályok alól. Továbbá, egy közelmúltban jóváhagyott horvát támogatási intézkedés (SA.101759) ismertetésével bemutatja a kutatóhelyek és ipari szereplők hatékony együttműködésének egyik lehetséges módját, amelyet az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban alakítottak ki.

A kutatóhellyel szemben támasztott kritériumok az állami támogatási szabályok alapján

Az uniós állami támogatási szabályok alapján a kutatóhely, – más elnevezéssel – a kutató-tudásközvetítő szervezet (a továbbiakban: kutatóhely vagy KTK szervezet) definíciójának⁸ megfelelő entitások tevékenységeit a tagállamok az uniós állami támogatási szabályok hatályán kívül finanszírozhatják, ha bizonyos feltételek teljesülnek. A Bizottság joggyakorlata szerint ugyanis az e fogalomnak és a bizottsági gyakorlat szerinti kritériumoknak megfelelő kutatóhely úgy tekinthető, amely nem végez uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységet⁹, és amelyre tekintettel nem teljesül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalom valamennyi konjunktív feltétele.

A KTK szervezet fogalmával, az annak minősítés egyes kérdéseivel az Európai Bíróság is foglalkozott a közelmúltban¹⁰. Az esetjog és a hatályos szabályozás alapján az a jogalany tekinthető ilyen értelemben vett kutatóhelynek, amely:

- elsődlegesen *független céllal* végez kutatásfejlesztési tevékenységet (alapkutatást, alkalmazott kutatást vagy kísérleti fejlesztést),
- *a saját, elsődleges kutatási tevékenysége* során elért eredményeket¹¹ *széles körben terjeszti* (oktatás, közzététel vagy tudástranszfer útján),

⁷ Lásd például: GINOP Plusz-2.1.1-21 kódszámú, „Vállalati kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek ösztönzése” című pályázati felhívás, 2020-1.1.2-PIACI KFI kódszámú, „Piacvezérelt kutatás-fejlesztési és innovációs projektek támogatása” című pályázati felhívás.

⁸ A két elvezés azonos fogalmat takar; előbbit a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló európai bizottsági közlemény (HL 2022/C 414/01, 2022.10.28., a továbbiakban: KFI közlemény) említi [lásd 16. pontjának ff) alpontját], utóbbit a csoportmentességi rendelet használja [lásd a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 83. pontját].

⁹ Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (HL 2016/C 262/01, 2016.07.19.) 31. pontja.

¹⁰ A C-164/21. és C-318/21. egyesített előzetes döntéshozatali ügy, lásd részletesen: AMBRUSZ Ákos: A kutató-tudásközvetítő szervezetnek minősítés gyakorlati kérdései, Állami Támogatások Joga 40 (2023/3) 25-33. o., elérhető: https://tvi.kormany.hu/download/2/1e/23000/A%CC%81TJ_40.pdf

¹¹ Lásd az előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítélet 49-50. pontját.

- az elsődleges tevékenysége mellett legfeljebb *járadékos mértékben*¹² végez gazdasági tevékenységet, és e két tevékenységről elkülönített pénzügyi nyilvántartást köteles vezetni¹³,
- szervezet hazai jog szerinti jogállása (nem nyereségorientált jellege¹⁴, tulajdonosi szerkezete stb.) a minősítés során nem releváns.

Látható, hogy a KTK szervezet fogalmának ismerete és helyes tartalommal való alkalmazása a támogatást nyújtók részéről nagyfokú körültekintést igényel, mivel több szempont együttes vizsgálata és teljesülése vezethet az állami támogatási szabályok mellőzéséhez.

A kedvezményezett minősítése során a hangsúly a jogalany által végzett tevékenység(ek) jellegén van. A KTK szervezetnek a kapacitásai legalább 80 százalékában kell elsődleges (azaz nem gazdasági jellegű) tevékenységeket végeznie, és erről a körülményről a támogatást nyújtónak még a támogatási döntés meghozatala előtt szükséges megbizonyosodnia. Ugyanis, ha a kedvezményezett a kapacitásai 20%-át meghaladóan folytat gazdasági tevékenységet, úgy az adott támogatásra akkor is alkalmazni kell az uniós állami támogatási szabályokat, ha egyébként a KTK fogalom többi feltétele teljesül.

A kutatóhely gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit vizsgálva kiemelés érdemel továbbá, hogy az elsődleges céllal folytatott független K+F tevékenység az ismeretek bővítése, a jobb megértés érdekében végzendő, tehát biztosítani szükséges azt, hogy a kutatás nem az ipari szereplők részére történik, még akkor sem, ha a független K+F tevékenységbe beletartozhatnak a tudományos-ipari együttműködéssel megvalósuló kutatás-fejlesztések is¹⁵. A szabályozás ugyanis megköveteli azt is, hogy ebben az esetben a kutatóhely és a vállalkozás között *ún. hatékony együttműködés* valósuljon meg (részleteket lásd alább). Az állami támogatási jog logikája szerint ki kell zárni annak lehetőségét, hogy az együttműködés során vállalkozások közvetett előnyben részesüljenek a kutatóhely által végzett tevékenységek állami finanszírozása révén, például azzal, hogy a KTK szervezet kutatási tevékenysége – jóllehet az eredményt közlésezik – ténylegesen az ipari szereplő működési körébe tartozó (dedikált) tartalommal bír, mely kutatási eredményt az együttműködést követően a vállalkozás hasznosít, vagy amelyre építve a vállalkozás folytat saját K+F tevékenységet. Hatékony együttműködésben megvalósuló K+F projektnél a KTK szervezet feladatai tehát bár tekinthetők nem gazdasági céllal végzett tevékenységnek (így akár 100%-ban finanszírozhatja az állam), de a partnervállalkozás tevékenysége a hatékony együttműködéstől függetlenül továbbra is gazdasági tevékenység marad, és a vállalkozásnak nyújtott támogatás kapcsán be kell tartani az uniós állami támogatási szabályokat.

¹² A tényleges teljes kapacitásainak maximum 20%-ában végezhet gazdasági tevékenységet, mint például szerződéses kutatást, kutatási szolgáltatásokat.

¹³ KFI közlemény 19. pont.

¹⁴ A minősítés szempontjából nem releváns az sem, hogy a kutatóhely bevételei mekkora arányban származnak az elsődleges nem gazdasági jellegű tevékenységekből.

¹⁵ KFI közlemény 20. pont a) alpontjának ii. bekezdése

Gyakorlati kérdésként merülhet fel, milyen ismérvek különböztetik meg a szerződéses kutatást és a hatékony együttműködésben megvalósuló K+F tevékenységet. A vállalkozások részére végzett (szerződéses) kutatást a bizottsági gyakorlat a kutatóhely gazdasági tevékenységének tekinti – így alkalmazni kell rá az uniós állami támogatási szabályokat –, továbbá a KFI közlemény egyértelműen rögzíti az is, hogy az nem tekinthető a hatékony együttműködés formájának¹⁶.

A KFI közlemény 16. pont h) alpontja értelmében hatékony együttműködésnek az olyan tudás- és technológiacsere vagy közös cél munkamegosztással történő elérésére irányuló együttműködés tekinthető, amely legalább két független fél között történik, a felek közösen határozzák meg az együttműködésen alapuló projekt hatókörét, hozzájárulnak a projekt végrehajtásához, valamint osztoznak a kockázaton és az együttműködés eredményén. Ezen meghatározás és Kebapci¹⁷ alapján az alábbi kérdések vizsgálata mentén tehető különbség a szóban forgó tevékenységek között.

1. táblázat - A hatékony együttműködés és a szerződéses kutatás szempontjai

<p>Ha a kérdések többségére „igen” válasz adható, vélhetően hatékony együttműködés valósul meg.</p>	<p><i>A felek közös cél elérése érdekében járnak-e el, és a projekt (műszaki) tartalmát a KTK szervezet és a vállalkozás közösen határozza meg?</i></p>	<p>Ha a kérdések többségére „nem” válasz adható, vélhetően vállalkozás érdekében végzett szerződéses kutatásról van szó.</p>
	<p><i>A felek mindegyike tevékenyen hozzájárul-e a projekt megvalósításához (pl. eszközök, kapacitások, erőforrások, know-how, és háttérismeretek rendelkezésre bocsátásával)?</i></p>	
	<p><i>A felek közösen viselik-e a projekt kockázatát (a veszteségeket, vállalt kötelezettségeket, a bizonytalanságot és más negatív hatásokat), függetlenül a projekt sikerétől?</i></p>	
	<p><i>A projekt eredményeként keletkező szellemi tulajdonjogok és az azokkal összefüggő hozzáférési jogok a feleket oly módon illetik-e meg, hogy az megfelelően tükrözi a projektben való részvételüket [munkacsomaguk, hozzájárulásuk és a saját céljuk (érdeük) szerint]?</i></p>	
	<p><i>A projekt (szellemi tulajdonnal nem védett) kutatási eredményei széles körben, korlátozásmentesen terjeszthetők-e?</i></p>	

Forrás: Kebapci nyomán a szerző saját szerkesztése

¹⁶ K+F közlemény 28. pont utolsó mondata.

¹⁷ Huseyin KEBAPCI - State Aid Rules in Research, Development & Innovation - Addressing Knowledge and Awareness Gaps among Research and Knowledge Dissemination Organisations (Decision Tree), 2020., 14-15. o., elérhető: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC122304/kjna30436enn.pdf>

A kutatás-fejlesztési projekt többnyire egymásra épülő feladatok sorozata, melyek célját, még ha különböző jogalanyok is valósítják meg együttműködésben, projektszinten szükséges értékelni. Így, ha egy konzorciális keretek között megvalósuló kutatási projektben KTK szervezet is részt vesz, az uniós állami támogatási szabályok helyes alkalmazása során az egész projekt célja sem hagyható figyelmen kívül, azaz vizsgálendő, hogy a KTK milyen céllal, kinek a részére fejti ki tevékenységét, és mi lesz a KTK által elért kutatási eredmény sorsa.

A KFI közlemény 29. pontja szerint a következő esetekben kizárható, hogy a kutatóhely és vállalkozás közösen megvalósított együttműködési projektje a kutatóhelyen keresztül közvetett állami támogatást jelentsen a vállalkozás részére:

- a részt vevő vállalkozás(ok) viselik a K+F projekt teljes költségét, vagy
- a szellemitulajdon-jogokkal nem járó együttműködési eredmények széles körben terjeszthetők, és a kutatóhely vagy kutatási infrastruktúra tevékenységeiből fakadó bármely szellemitulajdon-jog teljes egészében az érintett kutatóhelyet (KTK szervezet) illeti meg, vagy
- a projektből fakadó szellemitulajdon-jogok és az azokkal összefüggő hozzáférési jogok a különböző együttműködő partnereket illetik meg oly módon, hogy az megfelelően tükrözze a munkacsomagjaikat, hozzájárulásaikat és érdekeiket, vagy
- a kutatóhelyek vagy kutatási infrastruktúrák piaci árnak megfelelő térítést¹⁸ kapnak a tevékenységeikből fakadó, a részt vevő vállalkozásoknak átadott, vagy a részt vevő vállalkozások számára hozzáférhető szellemitulajdon-jogokért.

Az együttműködésben megvalósuló projekteknél látható tehát, hogy a felek önálló tevékenységének állami támogatási szempontú minősítése mellett a szabályozás kitér arra is, hogy vajon a vállalkozás további előnyhöz jut-e a KTK projektrészének állami finanszírozása által.

Az SA.101759 számú állami támogatási ügy

A Bizottság 2023 májusában az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősített egy horvát támogatási intézkedést, amely iránymutatásként szolgálhat arra, hogyan alakíthatók ki a hatékony együttműködés keretei a KFI közlemény vonatkozó szabályai alapján.

Horvátország komplex városi mobilitási projektet valósít meg Zágrábban, melynek részét képezi egy innovatív önzetű városi elektromos jármű kifejlesztésére irányuló K+F projekt. A Bizottságnak bejelentett támogatási intézkedés ezt a K+F projektet foglalta magában. Az uniós forrásból származó 179,5 millió euró összegű támogatás¹⁹ kedvezményezettje egy projektcégként alapított nagyvállalkozás (Project 3 Mobility LLC, a továbbiakban: P3M), melynek

¹⁸ A piaci ár igazolható a) nyílt, átlátható és megkülönböztetés-mentes versenyeljárással, b) független szakértői értékeléssel, c) piaci alapon zajló tárgyalások bizonyításával, d) a vállalkozást megillető elővásárlási jog gyakorlásával, ha a vételi ajánlatot független harmadik féltől beszerzett előnyösebb díjazáshoz korrigálják.

¹⁹ A támogatásra uniós forrásból, a horvát Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (Recovery and Resilience Facility – RRF) keretében kerül sor.

többségi tulajdonosai a KIA Corporation (25%) és az elektromos autó-iparból ismert horvát Rimac Group (46%). A kedvezményezett vállalkozás hatékony együttműködést folytat a projekt megvalósítása során a Zágrábi Egyetem Villamosmérnöki és Számítástechnikai Karával (a továbbiakban: Egyetem vagy FER), míg a kutatás-fejlesztési feladatok egy részét kiszervezéssel végzik el.

A Bizottságnak bejelentett K+F projekt kilenc munkacsomagból áll, melyek pontos tartalmát, az elérendő célokat és a tevékenységek kockázatait a bizottsági határozat 20-31. pontjai részletezik. A projekt alkalmazott kutatást és kísérleti fejlesztést foglal magában, és az önvezető jármű („robo-taxi”) végleges prototípusának kifejlesztését célozza.

A támogatási intézkedés kapcsán nem volt kérdéses, hogy az az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatást valósít meg, mivel

- a P3M kutatás-fejlesztési tevékenysége gazdasági tevékenységnek minősül,
- diszkrecionális jogkörük alapján a horvát hatóságok döntenek az uniós forrás odaítéléséről²⁰,
- a támogatásnak a P3M az egyedüli kedvezményezettje, ezért az intézkedés szelektív,
- a P3M a támogatással a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben részesül, és
- a támogatással érintett tevékenység torzít(hat)ja a versenyt, és érint(het)ji a tagállamok közötti kereskedelmet.

Ez utóbbi fogalmi elem értékelése során a Bizottság rögzítette, hogy a P3M liberalizált piacon működik, a nyújtott támogatás megerősíti pozícióját az érintett piacon, aminek következtében versenyelőnyre tesz szert az ágazat többi vállalkozásával szemben, még akkor is, ha a P3M közvetlenül nem vesz részt a határokon átnyúló kereskedelemben. Emellett az a tény, hogy a kedvezményezettnek elsősorban Unió kívüli²¹ versenytársai vannak, nem zárja ki más uniós vállalkozás hasonló KFI tevékenységét a liberalizált piacon, ezért a támogatás befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet²². Látható tehát, hogy a versenytorzító hatás és a kereskedelmi érintettség megállapításához elegendő, ha az intézkedés arra potenciálisan alkalmas.

A Bizottság értékelése külön kitért arra is, hogy a P3M közvetett módon állami támogatásban részesül-e az Egyetem projektben kifejtett tevékenységén keresztül. E tekintetben a Bizottság kiemelte, hogy a felek között a projekt megkezdése előtt együttműködési megállapodás jött létre, amely részletezi a felek kötelezettségeit, hozzájárulásuk mértékét, pénzügyi, technológiai és tudományos kockázatmegosztásukat, valamint a kutatási eredmények terjesztésével és a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos szabályokat²³. Látható, hogy a hatékony együttműködés igazolásához nem elegendő csupán a projekt egyes tevékenységeit (és a vonatkozó költségterv szerint az igényelt támogatás összegét) felosztani a partnerek között a támogatási kérelemben,

²⁰ Az osztott irányítási rendszer miatt az RRF forrás a horvát államnak betudható állami forrásnak minősül.

²¹ Székhelyük szerint az USA-ban, Kínában, Izraelben és Oroszországban.

²² Határozat 105., 107. és 109. pontjai.

²³ Határozat 34. pontja.

mindenképpen szükséges, hogy a felek között legyen egy kellően részletes, jogi kötőerővel bíró dokumentum is, amelyet a támogatási kérelemhez csatolnak.

A vizsgált esetben a P3M viseli az együttműködési projekt teljes költségét, így az egyetem kutatási feladatai során keletkező költségek is a vállalkozást terhelik, amelyhez a P3M támogatásban részesül. A Bizottság az együttműködők közötti „konzorciumi” megállapodás tartalmával kapcsolatban hangsúlyozta továbbá, hogy az „rendelkezik a felek által elérendő konkrét közös célokról [...], azokat a konkrét munkafolyamatokat, amelyekben mindkét fél együttműködik a partnerségi megállapodás [...] határozza meg, ezenkívül [...] előírja a felek kölcsönös felelősségét és garanciáit a projekt pénzügyi és adminisztratív irányításával kapcsolatban”²⁴. Az értékelés során a Bizottság jelentőséget tulajdonított a munkaszervezési folyamatoknak is. „A megállapodás [...] alapján az együttműködésen belüli döntéshozatalt jóhiszeműen, a FER-rel egyetértésben kell végezni. [...] Az együttműködéssel kapcsolatos valamennyi tevékenységet képzett szakértői csoportok végzik, amelyek két szinten szerveződnek: egy projektmenedzsment és egy operatív szinten, amelyek a kutatási tevékenységeket végzik. Minden csoport a P3M és a FER személyzetéből áll, egy csapatmenedzser vezetésével”²⁵.

Ami a kutatási eredményeket illeti, a felek megállapodása alapján a hatékony együttműködésben megvalósuló projektrész során keletkező ismeretek szellemi tulajdonjogi védelmet nem élveznek, azokat a P3M és az Egyetem széles körben terjeszti²⁶. Ennek érdekében az együttműködési megállapodás részeként a felek részletes disszeminációs ütemtervet készítettek a közös projektrész, valamint a projekt további szakasza során keletkező, szellemi tulajdonjoggal nem védett eredmények terjesztésére. Ennek formái: publikációk és rendezvények (konferenciák, szakértői csereprogramok, együttműködés a tudományos közösséggel), honlapok, médiafelületek használata, nyomtatott és digitális promóciós anyagok készítése²⁷.

A fentiek alapján a Bizottság elfogadta a horvát hatóságok érvelését, hogy a támogatott projekt hatékony együttműködés keretében valósul meg, és azzal, hogy a KFI közlemény 29. pont a) alpontjának megfelelően a projekt teljes költségét a P3M viseli – figyelemmel a vállalt disszeminációs kötelezettségre is –, a közreműködő egyetem által végzett feladatok állami finanszírozása nem jelent közvetett előnyt a P3M-nek²⁸.

Ezt követően a Bizottság elvégezte az intézkedés összeegyeztethetőségi vizsgálatát (a támogatás elősegíti-e valamely gazdasági tevékenység fejlődését, ugyanakkor nem érinti-e indokolatlanul a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben), és megállapította, hogy a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal.

²⁴ Határozat 36. pontja

²⁵ Határozat 36. pontja.

²⁶ Határozat 42. pontja.

²⁷ Határozat 40. pontja.

²⁸ Határozat 110. pontja.

Konklúzió és egy alternatív lehetőség

A hatékony együttműködés közös célt, és ennek elérése érdekében részletesen kidolgozott projektet (közös projektrészt) kíván meg a tudományos és ipari szereplőktől. Állami támogatási szempontból jelentősége van annak, hogy az együttműködés során felmerülő költségek viselése hogyan oszlik meg, és az így keletkező szellemi tulajdon melyik felet illeti meg. A feleknek megállapodásra kell jutniuk az új ismeretek hasznosításáról, esetleges közzétételéről is.

Ezekben a kérdésekben az együttműködő felek ellentétes motivációval bírhatnak. Ezért érdemesnek tűnik megvizsgálni, hogyan valósítható meg a kutatóhelyek részvételével végzett kutatási projekt oly módon, hogy mellőzhetővé váljon a KTK szervezet által ellátott feladatok állami támogatási szempontú vizsgálata. Ez olyan támogatási intézkedéseknél lehetséges, ahol az állami támogatás címzettje egyedül az ipari szereplő (a konzorcium lehetősége kizárt), aki a saját K+F projektjének megvalósításába a kutatóhelyet piaci feltételek mellett eljáró szolgáltatónak vonja be. Egy ilyen konstrukcióban az uniós állami támogatási szabályokat a vállalkozás tekintetében szükséges vizsgálni: az ipari szereplő gazdasági céllal végzett kutatásfejlesztési tevékenységéhez nyújtott állami finanszírozás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, és az intézkedés az állami támogatási szabályok adta keretek között történhet.

Vállalkozások K+F projektjeire a csoportmentességi rendelet 2023-as módosítását követően jelentősen megemelt értékhatárok vonatkoznak, így *kísérleti fejlesztés és ipari (alkalmazott) kutatás* esetén 25 millió, illetve 35 millió eurónak megfelelő forintösszegű állami támogatás is nyújtható. Természetesen a támogatást nyújtónak érvényesíteni kell a maximális támogatási intenzitásra vonatkozó szabályokat, és cégmérettől függően, valamint a kedvezményezett által esetlegesen vállalt többletfeltételekkel a támogatás maximum a K+F projekt elszámolható költségeinek 25-80%-a lehet²⁹. A szabályozás lehetővé teszi a vállalkozás által igénybe vett szerződéses kutatás, a licencia tárgyát képező vagy vásárolt szabadalmak és ismeretek (know-how) költségeinek elszámolását a támogatás terhére. Amennyiben a megvalósításba bevont kutatóhely a vállalt tevékenységért piaci díjban részesül a kedvezményezett vállalkozástól, a KTK szervezet projektköltségeit 100%-ban megtérítik. A vállalkozás pedig a szerződéses kutatás és egyéb kutatási szolgáltatás díját a rá irányadó (de maximum 80%-os) támogatási intenzitás mellett számolhatja el saját kutatás-fejlesztési költségeként.

²⁹ A bónuszrendszer részletes szabályait lásd a csoportmentességi rendelet 25. cikk (6) bekezdésében. A téma szempontjából kiemelés érdemel, hogy a csoportmentességi rendelet +15% intenzitást biztosít vállalkozások olyan projektjeihez, amelyek hatékony együttműködést foglalnak magukban és ahol a projekt

- olyan vállalkozások között valósul meg, amelyek közül legalább egy kkv, vagy a projekt legalább két tagállamban, vagy egy tagállamban és az EGT-megállapodás egy szerződő felénél zajlik, és egyik vállalkozás sem viseli az elszámolható költségek több mint 70%-át, vagy

- egy vállalkozás és egy vagy több KTK között valósul meg, amennyiben ez utóbbi az elszámolható költségek legalább 10%-át viseli, és jogosult közzétenni saját kutatási eredményeit.

Egy ilyen konstrukcióban a kutatást végző entitás (pl. egyetem, állami kutatóintézet) bár uniós versenyjogi értelemben gazdasági tevékenységet végez³⁰, a tevékenységeinek finanszírozása nem jelent állami támogatást, mivel az ipari szereplő részére ellátott feladatait piaci díjazás mellett végzi (szolgáltatás – ellenszolgáltatás), ezáltal nem részesül a piacon meg nem szereshető gazdasági előnyben. Megfontolandó lehet a tudományos és ipari szereplők kutatási együttműködéseinek ilyen formában, a csoportmentességi rendelet adta keretek közötti ösztönzése, csökkentve ezzel az állami támogatási kockázatot.

³⁰ Azaz nem teljesül a kutató-tudásközvetítő szervezet fogalma, hiszen a kutatóhely nem független tevékenységként végez kutatás-fejlesztést.

VÁLSÁG ELLEN VÁLSÁGKÖZLEMÉNY:
AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSE AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG
VÁLSÁGKEZELÉSÉRŐL

SZALAI Soma¹

Tárgyszavak: Európai Bizottság, Európai Számvevőszék, különjelentés, állami támogatás, válságközlemény, válságtámogatás, átmeneti közlemény, ideiglenes válságkezelési keret, ideiglenes válság- és átállási keret

A 2020-2024 közötti válságok fémjelezte időszak drasztikus – ámbár ideiglenes – változásokat hozott az uniós állami támogatási rendszerben. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) először 2020. március 19-én a Covid19-világjárványra válaszul az *átmeneti közlemény*² nevezetű szabályrendszerét adta ki, majd 2022. március 23-án az ukrajnai orosz invázió okozta gazdasági helyzet miatt az *ideiglenes válságkezelési keretet*³ (ezt később felváltotta az *ideiglenes válság- és átállási keret*⁴).

Az *átmeneti közlemény* elfogadását a Bizottság azzal indokolta, hogy a Covid-19-járvány az EU gazdaságának egészét érintő visszaesés veszélyét hordozza magában, ezért célirányos állami támogatás szükséges ahhoz, hogy a piacokon elegendő likviditás álljon rendelkezésre, amely képes ellensúlyozni a vállalkozásoknál jelentkező károkat, illetve elkerülni bizonyos gazdasági tevékenységek megszűnését. Tekintettel azonban az EU költségvetésének korlátozott méretére, a Bizottság a válságkezelés zálogát – állami támogatási szabályozási szempontból – a tagállami költségvetésekben látta⁵.

Az *ideiglenes válságkezelési keret* alapján finanszírozott támogatási intézkedések célja az EU-ban gazdasági tevékenységet végző azon vállalkozások támogatása volt, amelyeket negatívan

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 Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid19-világjárvánnyal összefüggésben való támogatása céljából c. európai bizottsági közlemény (HL C 91I., 2020.3.20., 1-9. o.)

³ Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából c. európai bizottsági közlemény (HL C 131I., 2022.3.24., 1-17. o.)

⁴ Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret c. európai bizottsági közlemény (HL C 101., 2023.3.17., 3-46. o.)

⁵ Átmeneti közlemény 9. bekezdés

érintett az Oroszország által elkövetett katonai agresszió vagy annak következményei⁶. E közlemény eredetileg kizárólag a háború gazdasági hatásait volt hivatott enyhíteni, de 2023. március 17-én az *ideiglenes válság- és átállási keret* elfogadásával környezetpolitikai szempontok is megjelentek a válságkezelés mellett, így a tagállamok újabb támogatási lehetőséget kaptak az európai zöld megállapodás⁷ célkitűzéseivel összhangban lévő intézkedéseik bevezetéséhez.

Az állami támogatásokra fordított kiadások növekedése

Közös motívum a válságközlemények között, hogy általuk a Bizottság lazított az állami támogatási szabályokon, és a döntéshozatali folyamatát is jelentősen felgyorsította. Itt fontos kiemelni, hogy az átmenetileg rugalmasabban kezelt állami támogatási szabályozással a Bizottság nem tekintett el a válságok előtti szabályok alkalmazásától, és nem lépett ki az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) rögzített jogi keretek közül. A válságközlemények biztosította állami támogatási szabályok csupán lehetővé tették a tagállamoknak, hogy szabadabban avatkozzanak be a gazdaságaikba, célzottan és arányosan a válságok okozta gazdasági helyzet ellensúlyozására nyújtsanak támogatást.

Mindez természetesen az állami támogatási kiadások – nem az odaítélt, hanem a ténylegesen kifizetett támogatások – jelentős növekedését hozta el a válságok előtti évekhez képest. A 2012-2019 közötti időszakban az állami támogatások lassú, de egyenletes növekedése volt jellemző, melynek eredményeként 2012-ről 2019-re az EU-27 tagállamainak állami támogatási kiadásai csaknem megduplázódtak, 2012-ben 78,84 milliárd euróról 2019-ben 148,33 milliárd euróra (folyó áron). Az éves kiadások összege nem érte el soha az EU-27 GDP 1%-át.

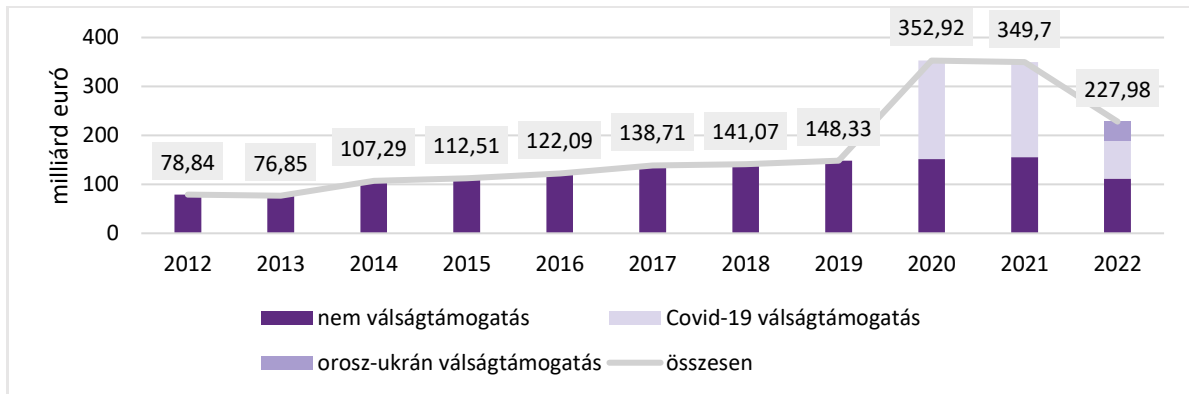
A Covid-19 járvány hatására 2019-ről 2020-ra az állami támogatási kiadások drasztikusan megnövekedtek: 148,33 milliárd euróról 352,92 milliárd euróra, amelyből 201,14 milliárd euró a Covid-19 válsághoz köthető támogatás volt. 2021-re szintén magasan maradtak az állami támogatási kiadások: 349,7 milliárd euró, amelyből 194,17 milliárd irányult válságkezelésre. 2022-re, amikor a Covid-19 hatásai már mérséklődtek (bár az orosz-ukrán háború gazdasági hatásai már megjelentek), a támogatások visszaestek 227,98 milliárd euróra, de még ez az összeg is jelentősen meghaladja a válságok előtti időszak kiadásait⁸.

⁶ Ideiglenes válságkezelési keret 38. bekezdés

⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának „Az európai zöld megállapodás” COM/2019/640 final 2019.12.11.

⁸ 2023. évi State Aid Scoreboard 28. o. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en (letöltés dátuma: 2025. január 7.)

1.ábra - Az állami támogatási kiadások az EU-27 tagállamában 2012-2022 között, milliárd euróban, folyó áron



Forrás: 2023. évi State Aid Scoreboard 6. ábra alapján a szerző saját szerkesztése

A számvevőszéki jelentés célja

Elmondható tehát, hogy a válságok soha nem látott mértékű állami támogatási kiadásokhoz vezettek uniós szinten; ennek mértéke a csúcsevekben az EU-27 GDP közel 2,5%-át is elérte. A korábban nem látott mértékű kiadások pedig alapos és mélyreható vizsgálatot igényelnek annak megállapítása érdekében, hogy jól vizsgázott-e az uniós állami támogatási szabályozás válsághelyzetekben.

Az átmeneti közlemény alapján 2022. június 30-ig (néhány jogcím esetében 2023 végéig) volt adható támogatás. Az ideiglenes válság- és átállási keret valamennyi válságkezelésre irányuló jogcíme is 2024. december 31-ig (ezek közül bizonyos jogcímek már korábban) hatályát veszítette, de a környezetvédelmi jogcímek alapján 2025 végéig nyújtható támogatás. Remélhetőleg ezzel a válságtámogatások korszaka lezártnak tekinthető, így indokolt áttekinteni ezt az időszakot.

Ezt tette az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) a 21/2024 számú különjelentésében (*special report*), amelynek címe: *Állami támogatás válság idején – Gyorsan sor került válaszingázásokra, de hiányosságok vannak a bizottsági nyomon követésben, és az Unió iparpolitikai célkitűzéseit nem támogatja egységes keretrendszer*⁹. A jelentés azt vizsgálta, hogy mennyire volt eredményes a Bizottság az állami támogatási szabályozás válsághelyzetekre történő alkalmazása során, mennyire hatékonyan történt az alkalmazkodás a különleges gazdasági körülményekhez.

A válságtámogatások kifutása mindazonáltal nem jelenti, hogy mindenre kiterjedő, átfogó adatok állnának rendelkezésre az időszakról. A Bizottság éves jelentése (*State Aid Scoreboard*), amely az állami támogatási kiadásokról közöl összesített adatokat szakpolitikai célkitűzések mentén, a számvevőszéki jelentés készültekor csak a 2023-as évre állt rendelkezésre, amely a

⁹ A jelentés elérhető itt: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-21>

2022 végéig kifizetett támogatásokról szolt. Ugyanakkor a Bizottság versenypolitikai honlapján¹⁰ elérhetőek a 2022. év után jóváhagyott támogatási intézkedések határozatai, amelyek tartalmazzák az intézkedések főbb paramétereit, bár ezekből nem derül ki a tényleges folyósított támogatások összege.

Módszertan

A Számvevőszék hat fő kérdés mentén értékelte a Bizottság válságkezelését¹¹. Megvizsgálta, hogy a Bizottság vajon

- hatékonyan igazította-e ki az állami támogatási szabályokat válságközlemények bevezetésével a válságok gazdasági hatásainak orvoslása érdekében, illetve, hogy a válság szabályok hozzájárultak-e a támogatások célzott elosztásához;
- megfelelő idő alatt és megbízható információk alapján vizsgálta-e meg és hagyta jóvá a különböző válságtámogatásokat;
- hatékonyan követte-e nyomon a válságokhoz kapcsolódó állami támogatási intézkedések végrehajtását, és megfelelő időben értékelte azok hatását;
- megbízható adatokat szerzett-e a tagállamoktól a ténylegesen kifizetett állami támogatások összegéről;
- biztosította-e az átláthatóságot azzal kapcsolatban, hogy mely vállalkozások részesültek állami támogatásban; és
- egységes és következetes állami támogatási szabályokat alkotott-e különböző európai iparpolitikai célkitűzések – többek között az európai zöld megállapodás – támogatására.

A jelentéshez a Számvevőszék megvizsgálta és értékelte a Bizottság által elfogadott különböző válságközleményeket; majd kiválasztott a Bizottság által 2020 márciusa és 2023 júniusa között jóváhagyott, 30 nagyobb költségvetésű támogatási intézkedésből álló mintát. Ezen felül áttekintette a Bizottság lehetőségeit, információit és erőforrásait arra az esetre, ha egy tagállam megszegné a válság szabályokat¹². Emellett ellátogatott Németországba, Franciaországba, Hollandiába és Lengyelországba; információt gyűjtött arról, hogy a tagállami hatóságok miként biztosították az állami támogatási szabályoknak való megfelelést, valamint hogy megbízható információkat szolgáltatottak-e a Bizottságnak az állami támogatási kiadásokról. A Számvevőszék azért ezeket a tagállamokat választotta, mivel jelentős összegű támogatásokat folyósítottak nem csupán válságkezelésre, de a zöld átállás finanszírozására is¹³.

¹⁰ A Bizottság versenypolitikai honlapja: <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=SA>

¹¹ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 21. bekezdés

¹² 21/2024 számvevőszéki különjelentés 22. bekezdés

¹³ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 23. bekezdés

Észrevételek

A Számvevőszék jelentésében öt fő észrevételt állapított meg a Bizottság válságkezelésével kapcsolatban. Ezekre a Bizottság válaszokban reagált¹⁴, amelyeket a Számvevőszék a különjelentésével együttesen publikált. A Számvevőszék észrevételei a következők.

1. számvevőszéki észrevétel: a Bizottság a válságokra reagálva gyorsan adott ki válságközleményeket és hagyta jóvá a tagállami támogatási intézkedéseket, de a támogatások nem mindig a válságok által leginkább érintett vállalkozásokra irányultak.

A Számvevőszék elismeri, hogy a Bizottság gyorsan cselekedett, amikor a Covid-19 járvány és az orosz-ukrán háború kitörését követően heteken belül fogadott el válságközleményeket a válságok okozta gazdasági zavarok enyhítésére (de jegyzi, hogy a sürgősség miatt nem állt rendelkezésre elegendő idő alapos konzultációra a válságszabályokról, így azokat, különösen az *átmeneti közleményt*, utólag többször is módosítani kellett). Ezek az állami támogatási szabályok a tagállamok számára rugalmasságot és jogbiztonságot biztosítottak ahhoz, hogy a példátlan kihívások idején hatékonyan támogathassák a vállalkozásaikat¹⁵.

A jelentés azonban kiemeli, hogy a válságszabályok gyakran nem rendelkeztek egyértelmű feltételekkel, amelyek biztosítanák az állami támogatások célzott – a válságok által leginkább érintett vállalkozásokra irányuló – felhasználását. Az *átmeneti közlemény* például nem várt el semmiféle bizonyítékot, hogy a támogatandó vállalat likviditási gondjait a Covid-19 válság okozza. A támogatás szükségességének és arányosságának meghatározására vonatkozó kritériumok nem voltak mindig eléggé szigorúak, ami felveti a túlkompensáció és a szabályok nem megfelelő hatékonyságának kockázatát. A Bizottság nem indokolta a válságszabályok engedte maximális támogatási mértéket, illetve nem végzett gazdasági elemzést a válságközlemények elfogadása előtt annak biztosítása érdekében, hogy a támogatás mértéke a szükséges minimumra korlátozódjon. Továbbá, bizonyos tagállami támogatási intézkedések nem csupán a válság által leginkább érintett vállalkozásokat vagy gazdasági ágazatokat támogatták, ez pedig aláásta a támogatások potenciális hatékonyságát, amely akár a szabad verseny torzulásához is vezethetett az EU belső piacán¹⁶.

A Bizottság válasza

A Bizottság válaszában hangsúlyozta, hogy a válságközlemények gyors elfogadása elengedhetetlen volt a Covid-19 világjárvány és az ukrajnai orosz invázió okozta példátlan kihívások kezeléséhez. Érvelése szerint az állami támogatási szabályok átmeneti rugalmassága kulcsfontosságú volt ahhoz, hogy a tagállamok gyorsan és ugyanazon elvek mentén reagálhassanak

¹⁴ A Bizottság válaszai elérhetőek a Számvevőszék honlapján: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-21>

¹⁵ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 27-31. bekezdés

¹⁶ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 32-40. bekezdés

sajátos gazdasági körülményekre. Ahhoz, hogy a támogatásnyújtás hatékony lehessen válságok idején, a szabályoknak világosnak és egyszerűnek kellett lenniük, így az átmeneti szabályok csak a támogatás gyors jóváhagyásához szükséges alapvető feltételekre összpontosítottak. Ez tette lehetővé a Bizottság számára, hogy négyszer annyi állami támogatási ügyet vizsgáljon és hagyjon jóvá, mint rendes körülmények között; mindezt az EUMSZ-ben foglalt állami támogatási alapelvek sérelme nélkül. A Bizottság válaszában továbbá kiemelte, hogy az állami támogatási kiadások arányosak voltak: összehasonlította az egyes tagállamok 2020-as és 2021-es évekre vonatkozó Covid-19 támogatási intézkedéseinek teljes állami támogatási kiadásait az említett évek kumulált reál GDP-csökkenésével. Az eredmény azt mutatja, hogy az állami támogatások mértéke egyezik az elszennvedett gazdasági károk mértékével¹⁷.

A szerző észrevételei

Kétségtelen, hogy a válság szabályok kizárólag kompromisszumos megoldásként léteztek: a Bizottságnak gyorsan kellett cselekednie a nagyobb kár megelőzése érdekében, meg kellett felelnie az EUMSZ szerinti állami támogatási szabályoknak, ugyanakkor a válságközleményeknek egyszerűnek és könnyen alkalmazhatónak kellett lenniük. Mind a Covid-19 világjárvány¹⁸, mind Oroszország ukrajnai háborúja¹⁹ széles körű és jelentős hatással volt a gazdaság gyakorlatilag minden ágazatára. A hatás mértéke és jellege azonban ágazatonként és régióként feltételezhetően eltérő.

Ha a Bizottság a válság szabályokat úgy alkotta volna meg, hogy figyelembe veszi egyes ágazatok kitettségének mértékét, a tovagyrűző hatások valószínűségét, valamint a területi sajátosságokat, valószínűleg előbb ért volna véget a válság, minthogy az adott válságközlemény megszülessen. Mindazonáltal, a Bizottság csak az állami támogatási keretrendszert alkotta meg, amely lehetővé tette a tagállamoknak, hogy beavatkozzanak a gazdaságukba. Tehát a tagállamok felelőssége volt, hogy felmérjék a válságok hatásait a saját gazdaságukban és ott avatkozzanak be, ahol leginkább szükséges.

2. számvevőszéki észrevétel: a Bizottság gyorsan, de gyakran korlátozott információk alapján hagyta jóvá a tagállami támogatási intézkedéseket.

A számvevőszéki kiemeli, hogy a válságok jelentősen megnövelték a jóváhagyott állami támogatási intézkedések számát és a Bizottság a jóváhagyó határozatait az esetek jelentős részében kevesebb mint egy hónap alatt meghozta. A Covid-19-világjárvány idején, 2020-ban és 2021-

¹⁷ A Bizottság válaszai a Számvevőszék különjelentésére 3. o.

¹⁸ Világbank (2022): Chapter 1: Introduction—The economic impacts of the COVID-19 crisis. In World Development Report 2022: Finance for an equitable recovery, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis> (letöltés dátuma: 2025. január 7.)

¹⁹ Európai Beruházási Bank (2023): How bad is the Ukraine war for the European recovery? <https://www.eib.org/en/stories/ukraine-trade-inflation> (letöltés dátuma: 2025. január 7.)

ben a Bizottság által elfogadott állami támogatási határozatok száma a 2020 előtti szinthez csaknem megnégyszereződött: évente mintegy 250-ről 950-re. A növekedés legnagyobb részét az *átmeneti közlemény* alapján elfogadott határozatok tették ki. 2022-ben – amikor már hatályba lépett az *ideiglenes válságkezelési keret* – az elfogadott határozatok száma nem sokkal 800 alatt volt, és az intézkedések felét valamely válság szabály alatt meghozott határozatok tették ki. 2023-ban a határozatok száma 600 alá csökkent, és ennek egyharmada volt válságtámogatás.

Bár a gyors bizottsági fellépés lehetővé tette a tagállamok számára az azonnali beavatkozást a gazdaságukba, a jóváhagyó határozatok gyakran korlátozott információkra támaszkodtak: több tagállam ún. ernyőprogramokat jelentett be, amelyekben nem szerepelt részletes információ a kedvezményezettek köréről. Ezek az ernyőprogramok a bizottsági jóváhagyást követően egyfajta csoportmentességi rendeletként üzemeltek: a jóváhagyott programok alapján a tagállamok saját hatáskörben dönthettek támogatás nyújtásáról, ami az állami támogatási szabályoknak való megfelelés terhét a támogatást nyújtó hatóságokra és a kedvezményezettek helyezte²⁰.

A Bizottság válasza

Az Európai Bizottság hangsúlyozta, hogy sürgősen kezelnie kellett a válságok gazdasági hatásait, ugyanakkor a belső piac védelme érdekében meg kellett őriznie az állami támogatásokra vonatkozó alapelveket. A Bizottság az EUMSZ-ben foglalt jogi normák sérelme nélkül a legtöbb ügyet kevesebb mint egy hónap alatt dolgozta fel. A Bizottság a válságközleményekkel egyszerűsítette a jóváhagyási követelményeket, ugyanakkor megfelelt az EUMSZ állami támogatási rendelkezéseinek. Az ernyőprogramok meghatározták azon feltételeket, amelyek mentén a bejelentés időpontjában még nem ismert jövőbeli támogatási intézkedéseket végre lehetett hajtani. Az ilyen formában történő támogatásnyújtás a válságok sajátossága volt, ugyanis a bejelentés időpontjában a támogatást nyújtó hatóságok még nem tudtak a Bizottsághoz teljesen kidolgozott intézkedésekkel fordulni, de ez önmagában nem korlátozta a Bizottság képességét a programok belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatában. A jóváhagyott programok esetében pedig a tagállamok továbbra is felelősek maradtak a támogatások adminisztrációjával kapcsolatban, amely magában foglalta a támogatások folyósítását, megfelelőségüknek és átláthatóságuknak ellenőrzését, jelentéstételt, valamint nyomon követést²¹.

A szerző észrevételei

Érdeemes megemlíteni, hogy az uniós bíróságok előtti ügyek nem annyira fekete-fehérek, mint azt a Bizottság állítja. Ahogy azt a számvevőszéki jelentés is kiemeli, 2024 júniusáig az uniós bíróságok 26 esetben hoztak ítéletet az *átmeneti közlemény* alapján légitársaságoknak nyújtott

²⁰ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 41-55. bekezdés

²¹ A Bizottság válasza a Számvevőszék különjelentésére 4. o.

állami támogatásokról. Az Európai Törvényszék 26 esetből 10-ben megsemmisítette a Bizottság határozatát, míg a fennmaradó 16 esetben helybenhagyta azokat²².

Ami pedig az ernyőprogramokat illeti, hasonlóan a Számvevőszék 1. észrevételéhez, a különjelentés tagállami hatáskörbe kiszervezett feladatot kér számon a Bizottságon. Egy ernyőprogram számos támogatást nyújtó által kezelt kisebb programot foglal magában – például a magyar ernyőprogram alapján 32 hatóság volt jogosult támogatást nyújtani²³ –, és ha ezeket a Bizottság egyesével kívánta volna vizsgálni és jóváhagyni, olyan adminisztratív többletterheket vállalt volna magára, amelynek kezelésére nem rendelkezik kapacitással.

3. számvevőszéki észrevétel: a Bizottság a válságok alatt csökkentette az állami támogatási programok ellenőrzését, és még nem értékelte a válság szabályok versenyre gyakorolt hatását.

A válságok idején a Bizottság csökkentette az állami támogatási programok utólagos ellenőrzését, és elsősorban a sürgős ügyek jóváhagyására összpontosított. Ez a megközelítés kevesebb lehetőséget biztosított a támogatások rendeltetésszerű felhasználásának ellenőrzésére. A Bizottság a válságok előtt évente, kockázatalapú megközelítést alkalmazva választott ki véletlenszerűen ellenőrzésére támogatási intézkedéseket: a tagállamok megfelelően alkalmazzák-e az állami támogatási szabályokat. 2020 és 2024 között azonban az éves ellenőrzést felváltotta a kétévenkénti ellenőrzés. Emellett a Bizottság még nem értékelte a válság szabályok belső piaci versenyre gyakorolt hosszú távú hatásait. Bár a tagállamok felelősek a szabályok betartásáért, a szisztematikus értékelés hiánya bizonytalanságokhoz vezet a válság szabályok hatásainak megértésében²⁴.

A Bizottság válasza

A Bizottság elismerte, hogy a válságok idején csökkentette az utólagos ellenőrzést, és ezt a támogatási programok gyors jóváhagyásának prioritásként való kezelésével indokolta. Azzal érvelt, hogy a tagállamok viselik az elsődleges felelősséget az állami támogatási szabályoknak való megfelelés és az átláthatóság biztosításáért.

A Bizottság válaszában kiemeli, hogy az *átmeneti közlemény*, az *ideiglenes válságkezelési keret* és az *ideiglenes válság- és átállási keret* fontos tanulságokkal szolgálhatnak jövőbeli válságok kezelésére. A Bizottság felsorolja az eddigi lépéseit a válság szabályok értékelésre, amelyek közé tartozik 5 szakpolitikai összefoglaló²⁵, a 2023. évre vonatkozó versenypolitikai jelentés²⁶,

²² 21/2024 számvevőszéki különjelentés 44. bekezdés

²³ A Bizottság SA.114029 számú határozata: <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.114029>

²⁴ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 56-67. bekezdés

²⁵ Competition State Aid Briefs 1/2021, 1/2022, 3/2022, 1/2023 és 1/2024, elérhetőek itt: https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en

²⁶ <https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-kiadta-a-2023-evre-vonatkozo-jelenteset-a-versenypolitikarol> (letöltés dátuma: 2025. január 7.)

valamint egy tanulmány²⁷ az *átmeneti közlemény* alapján nyújtott támogatások hatékonyságáról. Tekintettel arra, hogy a válságszabályok alapjául szolgáló válságok viszonylag frissek, így a támogatások hatásait csak egy későbbi időpontban lehet pontosan megállapítani, amikor több adat fog rendelkezésre állni²⁸.

A szerző észrevételei

Az állami támogatások utólagos ellenőrzésének célja, hogy a Bizottság megbizonyosodjon arról, a tagállamok helyesen alkalmazzák-e a gyakorlatban az uniós állami támogatási szabályokat, azok megfelelnek-e az alkalmazott jogalap feltételeinek. A válságok során az ellenőrzés célja változatlan maradt, csak annak gyakorisága csökkent a Bizottság limitált kapacitásaira való tekintettel. Ugyanakkor, egy jogellenesnek vélt támogatás esetében az érdekelt harmadik felek panasztétellel élhetnek a Bizottságnál, illetve a Bizottság jóváhagyó határozatai az uniós bíróságok előtt megtámadhatóak.

A válságok tanulságait levonni pedig akkor érdemes, amikor már lezárult minden releváns támogatási intézkedés és rendelkezésre állnak a szükséges adatok. Az *ideiglenes válság- és átállási keret* környezetvédelmi jogcímei alapján támogatás 2025. december 31-ig nyújtható, és bizonyos jogcímeknél a támogatott beruházás megvalósítási határideje 36 hónap. Tehát a válságközlemények szerinti támogatások időszaka csak 2028. december 31-én tekinthető teljesen lezártnak. Természetesen addig a rendelkezésre álló adatok alapján meg lehet kezdeni levonni a válságok tanulságait, de észben kell tartani, hogy ezek az adatok nem teljes körűek.

4. számvevőszéki észrevétel: a tagállamok a válságközlemények alapján jóval kevesebb támogatást folyósítottak, mint amit a Bizottság jóváhagyott, de a tagállami jelentéstétel nem megbízható.

A jelentés kiemeli, hogy a tagállamok a bizottsági határozatokban jóváhagyott összegeknél jóval alacsonyabb összegeket fizettek ki állami támogatást támogatási intézkedéseik keretei között. 2022 végéig az *átmeneti közlemény* alapján jóváhagyott 3 049 milliárd eurónak mindössze 36%-át fizették ki ténylegesen. Hasonlóképpen, az *ideiglenes válságkezelési keret* szerint jóváhagyott 679 milliárd eurónak támogatásnak mindössze 10%-át használták fel.

A Számvevőszék rámutat, hogy ez az eltérés a tagállamok óvatos megközelítését tükrözheti. A jelentés azonban aggályokat fejez ki az állami támogatási jelentéstételi mechanizmusok megbízhatóságával kapcsolatban. A különböző tagállamok következetlenül jelentik a támogatásaikat, és eltérések mutatkoznak Bizottság által jelentett és a nemzeti hatóságok által szolgáltatott adatok között.

²⁷ Canzian, Guilia et al. (2024): Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms, Közös Kutatóközpont, az Európai Unió Kiadóhivatala.

²⁸ A Bizottság válaszai a Számvevőszék különjelentésére 5. o.

Az átfogó és pontos adatok hiánya megnehezíti a nyújtott támogatások tényleges hatásának nyomon követésére és értékelésére irányuló erőfeszítéseket. Továbbá, a támogatás kedvezményezettjei körüli átláthatóság sem megfelelő. Nem minden tagállam tesz közzé részletes információkat a kedvezményezettekről, ami korlátozza az átláthatóságot és kérdéseket vet fel az elszámoltathatósággal kapcsolatban. Ezek a jelentéstételi és átláthatósági problémák aláássák a válságok idején az állami támogatások méltányos és hatékony felhasználásába vetett bizalmat²⁹.

A Bizottság válasza

A Bizottság hangsúlyozta, hogy az EU-ban az állami támogatásokra vonatkozó teljes körű és pontos adatok fontosak a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal szempontjából. Ezeket az adatokat évente összegyűjti és közzéteszi a *State Aid Scoreboardban*, amely az összes állami támogatásra – beleértve a válságtámogatásokat is – vonatkozó elsődleges hivatkozási alapként szolgál.

A Bizottság válaszában nyomatékosította, hogy az állami támogatási szabályok értelmében a Bizottság és a tagállamok szerepe eltérő. Míg a Bizottság értékeli a támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét, addig a tagállamok felelősek a tényleges kiadásokra vonatkozó adatszolgáltatásért, mivel közvetlenül ők hajtják végre az intézkedéseket.

A Bizottság elismerte a Számvevőszék által megállapított hiányosságokat azzal kapcsolatban, ahogy egyes tagállamok (nem) teljesítik jelentéstételi és átláthatósági kötelezettségeiket. A Bizottság tudatában van ezeknek a problémáknak, és aktívan ellenőrzi a megfelelésüket, és a tagállamokkal a megfelelés elmulasztása esetén nyomon követi az eseteket. A Bizottság továbbra is elkötelezett amellett, hogy megfelelő intézkedésekkel ösztönözze e kötelezettségek betartását³⁰.

A szerző észrevételei

Válságok idején a bejelentett, az odaítélt és a ténylegesen kifizetett támogatások közötti eltérés nem túlságosan meglepő. A válsághelyzetek egyik fő jellemzője a bizonytalanság: a tagállamok az intézkedéseik kidolgozása során nem tudták előzetesen felmérni a válságok tényleges jövőbeli hatását a gazdaságukra. Így gyakran, óvatosságból, nagyobb összegeket jelentettek be, mint amennyit felhasználtak, hogy elegendő rugalmassággal rendelkezzenek a bizonytalan és gyorsan változó gazdasági helyzetek kezelésére. Ugyanis amennyiben a bejelentésben szereplő költségvetést jelentősen meghaladnák, abban az esetben új bizottsági eljárást kell indítani, ami hosszú heteket-hónapokat vehet igénybe, és addig az intézkedéseket fel kell függeszteni.

Ezek a nagy költségvetések biztonsági hálóként működtek, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy az előre nem látható szükségletekre további bizottsági eljárások okozta késedelmek nélkül

²⁹ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 68-89. bekezdés

³⁰ A Bizottság válasza a Számvevőszék különjelentésére 7. o.

reagáljanak. Emellett számos egyéb oka is lehetett a bejelentett, az odaítélt és a folyósított támogatások közötti különbségnek: vártnál kisebb kereslet a támogatásra, bürokratikus akadályok az intézkedés végrehajtása során, a támogatási igény túlbecsülése, esetleg más típusú támogatások – például általános adókedvezmény – bevezetése. A tagállamoknak bizonytalan helyzetben kellett gyorsan dönteniük, ami nyilvánvalóan magában hordozza a pontatlanság kockázatát.

A pontatlan, hiányos és következtelen jelentéstétel pedig nem válságtámogatás-specifikus probléma. Különböző tagállamok különböző jelentéstételi rendszereket alkalmaznak, amely már önmagában növeli a pontatlanság kockázatát. Ami az egységes jelentéstétel hiányánál is nagyobb probléma: nincs tényleges következménye a hiányos jelentéstételnek. Amennyiben egy tagállam nem felel meg az adott állami támogatási szabályrendszerben előírt jelentéstételi kötelezettségnek, a nyújtott támogatás jogellenesnek minősül. Igen ám, de ha nem jelent a tagállam – és versenytárs sem él panasszal – nem derül ki, hogy támogatásnyújtásra került sor. E téren lenne fontos szerepe a bizottsági ellenőrzés megerősítésének.

5. számvevőszéki észrevétel: az európai zöld megállapodást és más iparpolitikai célkitűzéseket támogató állami támogatási szabályrendszerek között következtelenségek találhatóak.

A jelentés megállapítja, hogy az iparpolitikai célok elérése érdekében egyre nő az állami támogatások szerepe, és ez összetett szabályrendszerekhez vezet, amelyek nem mindig következetesek, illetve alapos gazdasági elemzéssel alátámasztottak. A Számvevőszék kiemeli, hogy a Bizottság nem értékelt kellőképpen az *ideiglenes válság- és átállási keret* szükségességét (az általános csoportmentességi rendelet³¹ és a környezetvédelmi iránymutatás³² is lehetővé teszi az EU iparpolitikai céljainak támogatását), és annak lehetséges hatásait. Az átfogó értékelés hiánya aggályokat vet fel az állami támogatási intézkedések hatékonyságával és koherenciájával kapcsolatban az EU stratégiai célkitűzéseinek támogatása tekintetében. A jelentés hangsúlyozza, hogy az állami támogatási szabályoknak ésszerűbbnek és megalapozottabbnak kell lenniük annak biztosítása érdekében, hogy azok hatékonyan hozzájáruljanak az EU iparpolitikai és környezetvédelmi céljaihoz³³.

A Bizottság válasza

A Bizottság elismerte az állami támogatások növekvő szerepét az iparpolitikai célok elérése érdekében. A különböző állami támogatási szabályok – közlemények, iránymutatások, rendeletek – egy következetes szabályrendszert alkotnak, amely alapján a tagállamok piaci

³¹ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1-78. o.)

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

³³ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 90-109. bekezdés

hiányosságok kezelésére nyújthatnak támogatást. A Bizottság továbbá rámutat, hogy tagállami visszajelzések alapján – tehát szükség volt új szabályokra – fogadta el az *ideiglenes válság- és átállási keretet*, amely átmenetileg lehetővé teszi környezetvédelmi intézkedések támogatását.

A támogatás céljától és feltételeitől függően bizonyos esetekben előfordulhat, hogy mind a „normál” állami támogatási szabályozás, mind az *ideiglenes válság- és átállási keret* jogalapként szolgálhat egy környezetvédelmi támogatási intézkedéshez. Ez azonban nem túlzott bonyolultságot vagy következtelenséget jelent, hanem felkínálja a támogatást nyújtó hatóságoknak a választás lehetőségét.

A Bizottság mindenesetre biztosítani fogja, hogy az állami támogatási „normál” szabályozás – mivel azt folyamatosan felülvizsgálja és aktualizálja – továbbra is koherens és hatékony rendszert biztosítson az uniós szakpolitikai prioritások megvalósításához³⁴.

A szerző észrevételei

A tagállamok valóban szabadon választhatnak adott környezetvédelmi állami támogatási intézkedésük kidolgozása során, hogy mely állami támogatási szabályrendszer kívánják jogalappul használni. Ez lehetővé teszi a támogatást nyújtó hatóságoknak, hogy a támogatandó intézkedéshez leginkább illeszkedő jogalapot alkalmazzák. Miután egy tagállam elkötelezte magát egy jogalap mellett, csupán annak a szabályaira kell tekintettel lennie, a választott jogalap követelményeinek kell megfeleltetnie a támogatási intézkedését. A problémát nem az jelenti, hogy egy, a zöld megállapodást és más iparpolitikai célkitűzéseket támogató intézkedést több különböző állami támogatási szabály alapján is meg lehet valósítani, hanem hogy a környezetvédelmi állami támogatások – jogalaptól függetlenül – összehasonlítva más területek szabályozásával, a leginkább bonyolultabb és legnehezebben alkalmazható szabályok közé tartoznak.

Ajánlások

A korábban bemutatott öt fő észrevétel alapján a Számvevőszék négy ajánlást³⁵ fogalmazott meg a Bizottság részére, amelyek segíthetnek a különjelentésben foglalt hiányosságokat kiküszöbölni.

1. ajánlás: az állami támogatási programok értékelésének és nyomon követésének javítása

A Bizottság a 2025. év végéig erősítse meg az állami támogatási intézkedések feletti felügyeletét az alábbiak révén:

- a) a bejelentett állami támogatási intézkedések várható hatásainak jobb értékelése;

³⁴ A Bizottság válaszai a Számvevőszék különjelentésére 7. o.

³⁵ 21/2024 számvevőszéki különjelentés 110-116. bekezdés

- b) a támogatási intézkedések, különösen az ernyőprogramok, valamint a különböző programok keretében nyújtott ténylegesen kifizetett támogatások jobb utólagos ellenőrzése és nyomon követése;
- c) az állami támogatásokra vonatkozó tagállami vagy uniós szintű nyilvántartások használatának előmozdítása a támogatáshalmaz szabályok alkalmazásának megkönnyítése érdekében, például a csekély összegű (*de minimis*) támogatások jövőbeli központi nyilvántartását alapul véve;
- d) megbízható módszertan szerint, reprezentatív minták alapján kiválasztott támogatási intézkedések utólagos ellenőrzése.

A Bizottság az a) alpont kivételével az 1. ajánlást elfogadta. Az 1. a) alpontot elutasította, tekintettel arra, hogy az az állami támogatási intézkedések várható hatásait előzetesen, az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor már értékeli. Álláspontja szerint mindig rendelkezett elegendő információval, hogy megállapítsa egy adott intézkedés összeegyeztethető-e a belső piac működésével az EUMSZ állami támogatási szabályainak értelmében³⁶.

2. ajánlás: a válságokkal összefüggésben nyújtott állami támogatások versenyre gyakorolt hatásának értékelése

A Bizottság a 2028. év végéig értékelje a közelmúltbeli válságok során nyújtott állami támogatások belső piaci versenyre gyakorolt hatását, beleértve azt is, hogy e támogatások mennyiben segítettek elő a gazdasági zavarok kiküszöbölését és a válságok utáni fellendülést. Az értékelésnek olyan ágazatokra kell összpontosítania, ahol potenciálisan magasabb a versenytorzulás kockázata.

A Bizottság elfogadta a 2. ajánlást³⁷.

3. ajánlás: az állami támogatások átláthatóságának növelése és az állami támogatásokra vonatkozó jelentéstétel javítása a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal érdekében

A Bizottságnak:

- a) fokoznia kell az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot azáltal, hogy összehangolja az átláthatósági szabályokat különböző jövőbeli állami támogatási joganyagok között, ezáltal biztosítva, hogy a tagállamok időben és egységes módon tegyenek közzé teljes

³⁶ A Bizottság válasza a Számvevőszék különjelentésére 9. o.

³⁷ A Bizottság válasza a Számvevőszék különjelentésére 10. o.

körü és pontos adatokat az összes válságkezelési program alapján nyújtott állami támogatásról;

- b) a 2026. év végéig orvosolnia kell az állami támogatások tagállamok általi végrehajtása terén mutatkozó adathiányt azáltal, hogy részletesebb ágazati adatokat gyűjt, és ezekről az éves állami támogatási jelentésében beszámol.

A Bizottság elfogadta a 3. ajánlást³⁸.

4. ajánlás: az uniós iparpolitikai célkitűzések teljesítésének állami támogatásokkal történő ösztönzésének alaposabb elemzése

A Bizottságnak a 2026. év végéig egyszerűsítene és ésszerűsítene kell az uniós állami támogatási rezsímet az EU iparpolitikai célkitűzéseinek támogatása érdekében, és az ilyen támogatásokat egyrészt piaci hiányosságok kezelésére, másrészt az EU belső piacán hatékonyságnövelésre kell fordítani, amennyiben ez a két feltétel adatokkal alátámasztva együttesen fennáll.

A Bizottság nem fogadta el a 4. ajánlást. Habár rendszeresen felülvizsgálja az állami támogatási szabályokat, hogy azok célnak megfelelőek legyenek, és a támogatások szükségességére és hatékonyságára vonatkozó bizonyítékok alapján mérlegeli, hogy indokolt-e iparpolitikai célkitűzéseket támogatni, de nem tud kötelezettséget vállalni jövőbeli szakpolitikai döntések meghozatalára³⁹. (A Bizottság 2024. október 16-án nyújtotta be hivatalos válaszait a Számvevőszéknek, amikor még nem kezdődött el a 2024-2029-es időszakra választott új biztosok mandátuma; ez csak 2024. december 1-én történt meg.)

A jelentés értékelése

A Számvevőszék azért készítette a különjelentést, hogy értékelje, mennyire hatékonyan kezelte a Bizottság az állami támogatási szabályozást a közelmúlt válságai, a Covid-19 világjárvány és Oroszország ukrajnai háborúja során. A jelentés vizsgálta, hogy a Bizottság intézkedései – különösen az ideiglenes válság szabályok elfogadása – mennyire voltak időszerűek, hatékonyak, és összhangban álltak-e az EU belső piacán belüli szabad verseny alapelveivel.

A Számvevőszék emellett azt is megvizsgálta, hogy a válság szabályok támogatták-e az EU tágabb értelemben vett szakpolitikai céljait, mint például az európai zöld megállapodásban foglaltakat. A különböző szabályozási hiányosságok azonosításával és ajánlások megfogalmazásával a Számvevőszék az állami támogatási intézkedések tervezésének, végrehajtásának és nyomon követésének javítására törekedett annak biztosítása érdekében, hogy azok hatékonyan kezeljék a válsághelyzeteket, előmozdítsák az átláthatóságot és hozzájáruljanak a hosszú távú uniós szakpolitikai prioritások megvalósításához.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Bizottság válságkezelése eltért a rendes körülmények közötti állami támogatási megközelítéstől, és átmeneti, kompromisszumos megoldásként működött: a válságok idején szükség volt egy gyorsan bevezethető és könnyen alkalmazható eszközre; várni és alaposan kidolgozni egy jobban kalibrált állami támogatási szabályrendszert csak további gazdasági károkat okozott volna, ahogy az is káros lett volna, ha erre az időszakra az állami támogatási szabályok alkalmazását felfüggesztik.

A válságok rengetek többletterhet okoztak a válságok előtt is korlátozott kapacitással rendelkező Bizottságnak, emiatt is törekedett egyszerű válságszabályok elfogadására, amelyek csak a fő támogatásnyújtási kritériumokat határozták meg. A Bizottság ezt megtehetette, mivel a válságszabályok jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja – egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás – nem jelent automatikus összeegyeztethetőséget a belső piaccal, a Bizottság saját hatáskörben további támogatásnyújtási feltételeket határozhatott meg.

Ugyanakkor, a jelentés az ajánlásaival változásokat szeretne elérni az uniós állami támogatási rendszerben. Az uniós állami támogatási szabályok bármiféle módosításának bizonyítékokon kell alapulnia, ahogy azt az EUMSZ 107-108. cikkei vagy az uniós bíróságok esetjoga⁴⁰ is előírja. Maga a különjelentés is hangsúlyozza, hogy alapos elemzésre és megbízható adatokra van szükség az állami támogatási intézkedések hatékonyságának megfelelő értékeléséhez. Azonban a Számvevőszék a jelentés elkészítéséhez csupán négy tagállamban végzett helyszíni elemzést, és kérdéses, hogy négy ország adatai alapján lehet-e EU-27 szintű következtetéseket levonni vagy ezek az adatok elegendő bizonyítéknak minősülnek-e, tekintettel az uniós tagállamok eltérő közigazgatási berendezkedésére.

A Számvevőszék 4. ajánlásában kiemeli, hogy az uniós iparpolitikai célkitűzések támogatásának szilárd bizonyítékokon kell alapulnia. Bizonyítékok viszont példa nélküli válsághelyzetekben nem állnak rendelkezésre, nincs múltbeli tapasztalat, amire támaszkodni lehetne, pedig válságok alatt is támogatni szükséges az iparpolitikai célkitűzéseket: például a zöld átállás felgyorsításának támogatása az orosz fosszilis energiafüggőség csökkentése érdekében. A Bizottság a válságszabályok elfogadásakor a bizonyíték alapú szabályalkotást nem tudta érvényesíteni, helyette a tagállamokkal egyeztetett, hogy jobban megértse a válságok hatásait.

Összességében a válságkezelési tapasztalatok, illetve a Számvevőszék ajánlásai értékes alapot szolgáltathatnak a jövőbeli állami támogatási szabályok alakításához, megerősítéséhez és átláthatóbbá tételéhez. A Bizottság elvégre a legtöbb számvevőszéki ajánlást elfogadta, annak ellenére, hogy azok semmiféle jogi kötőerővel nem bírnak⁴¹. A Számvevőszék jelentései gyakran szolgálnak alapul a szakpolitikák javításához, az átláthatóság és az elszámoltathatóság

⁴⁰ Lásd pl: a Bíróság 1980. szeptember 17-i ítélete, Philip Morris Holland BV kontra Bizottság C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209

⁴¹ Lásd Számvevőszék honlapján gyakran ismételt kérdések 8. kérdés: https://www.eca.europa.eu/Other%20publications/FAQ_2024/MEPs-ECA-FAQ_EN.pdf (letöltés dátuma: 2025. január 7.)

növeléséhez, de a Bizottság jogilag nem köteles végrehajtani ajánlásait. Az a tény, hogy a Bizottság figyelembe veszi a Számvevőszék aggályait és dolgozik a szabályozási hiányosságok kiküszöbölésén, azt mutatja, hogy elkötelezett levonni a válságok tanulságait és azokat becsatornázni a jövőbeli uniós állami támogatási rezsimbe.

HELYI HATÓKÖRŰ INTÉZKEDÉSEK MEGÍTÉLÉSE AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGÁBAN

DOBOS Edina¹

Tárgyszavak: helyi hatás, helyi hatókörű intézkedés, marginális hatás

Az állami támogatások természetükből adódóan megzavar(hat)ják a szabadpiaci versenyt, torzulásokat idézhetnek elő abban. Ezért minden olyan állami intézkedés, amely egy vállalkozást a versenytársainál jobb helyzetbe hoz, érintheti, sőt, nagy valószínűséggel valóban érinteni is fogja a piacot és annak működési feltételeit. Ugyanakkor az uniós állami támogatás fogalom csak az olyan potenciális piactorzító intézkedésekre vonatkozik, amelyek érintik vagy érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet. Ha azonban valószínűtlen, hogy egy intézkedés tényleges vagy potenciális határokon átnyúló hatással bír, vagy a határon átnyúló hatás csekélynek, elhanyagolhatónak minősíthető, az a jelenlegi joggyakorlat alapján nem tartozik az Európai Unió állami támogatási szabályainak hatálya alá. Ezek az ún. helyi hatókörű intézkedések.

Annak megítélése, hogy mikor tekinthető egy intézkedés helyi hatókörűnek, közel sem egyértelmű és minden esetben egyedileg vizsgálandó az adott intézkedés valamennyi sajátossága alapján. Ugyanakkor annak eldöntése, hogy egy állami intézkedés határon átnyúló hatással bír-e releváns kérdés annak megítélésekor, hogy az intézkedés esetében alkalmazni kell-e az uniós állami támogatási szabályokat, vagy azok figyelmen kívül hagyásával az állami finanszírozás adott esetben akár 100%-os támogatási intenzitás mellett is biztosítható.

A jelen cikk célja – a teljesség igénye nélkül – annak összefoglalása, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) döntéshozatali gyakorlata és az uniós bíróságok ítélezési gyakorlata miként közelítette meg a határokon átnyúló hatás fogalmát, hogyan vált tágabban értelmezhetővé az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ vagy Szerződés) megfogalmazása, illetve milyen elméleti és gyakorlati kérdések, értékelési szempontok merülhetnek fel egy intézkedés helyi hatókörének vizsgálatakor.

¹ A szerző a PwC Central and Eastern Europe munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a PwC Central and Eastern Europe hivatalos álláspontjának.

A tagállamok közötti verseny érintettsége – jogszabályi háttér

Az állami támogatás jól ismert fogalma az EUMSZ által közvetlenül meghatározott objektív fogalom. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése² alapján azon intézkedések tekintendők állami támogatásnak, amelyek

- kedvezményezettjei vállalkozásnak minősülnek,
- gazdasági előnyt nyújtanak a kedvezményezettnek,
- állami forrásból, az államnak betudhatóan finanszírozottak,
- szelektívek,
- érint(het)ik a versenyt, és
- torzít(hat)ják a tagállamok közötti kereskedelmet.

A „verseny torzítása” és a „kereskedelemre gyakorolt hatás” fogalmi elemek nehezen választhatóak el egymástól, a gyakorlatban ezért ezek a kritériumok jellemzően együttesen vizsgálандók³. A definíció szövegezéséből – és az európai bírósági joggyakorlatból – az is következik, hogy a tagállamok támogatásnyújtási tevékenységét ellenőrző Európai Bizottságnak nem szükséges a tényleges kereskedelem- és versenytorzító hatás meglétét bizonyítani ahhoz, hogy egy intézkedésről megállapítsa, hogy az érintheti a versenyt, illetve a tagállamok közötti kereskedelmet. Elegendő csupán a lehetőségnek fennállnia, azaz csak azt kell ellenőrizni, hogy a szóban forgó intézkedés befolyásolhatja-e a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja-e a versenyt.⁴ Az uniós bíróságok (az Európai Unió Bírósága és Törvényszéke, a továbbiakban együttesen: Bíróságok) megállapították, hogy különösen, „ha az állam által nyújtott pénzügyi támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti a[z Unión belüli] kereskedelemben versenytársaival szemben, a támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti az utóbbiakat”⁵. A támogatás ugyanis hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre azáltal, hogy előnyben részesít egy olyan, liberalizált piacon tevékenykedő társaságot, amelyen más

² „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés.

³ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) (a továbbiakban: ÁT Közlemény) 185-186. pont.

⁴ Lásd a C-197/11 és C-203/11. sz. Libert és társai egyesített ügyekben ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:288) 76. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

⁵ A C-518/13. számú Az Eventech Ltd kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2015:9]. (a továbbiakban: Eventech döntés) 65. pontja: „E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ahhoz, hogy valamely nemzeti intézkedést állami támogatásnak lehessen minősíteni, nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásnak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, és hogy a verseny ténylegesen torzult, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatás képes-e hatást gyakorolni a kereskedelemre, és torzítani a versenyt (Libert és társai ítélet, C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”

tagállamokban székhellyel rendelkező társaságok is aktívvá válhatnak⁶. Sőt, a kereskedelemre gyakorolt hatás nem teljesen liberalizált piacokon tevékeny vállalkozások állami finanszírozása esetében sem kizárt.⁷

Az ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok közötti kereskedelmet tehát nem csak az érinti, ha támogatást nyújtanak egy termék vagy szolgáltatások importjával/exportjával foglalkozó vállalatnak. A Bíróságok szerint az olyan vállalatnak nyújtott támogatás, amely nem exportál/importál, de versenyez(het) más tagállamok vállalkozásaival a belső piacon, szintén érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet⁸. A támogatás következtében ugyanis fennmaradhatnak vagy bővíthetnek is a támogatott vállalkozás szolgáltatásai, termékei. Emiatt a más tagállamokban letelepedett vállalkozásoknak kisebb lehet az esélyük arra, hogy szolgáltatásait az adott tagállam piacán nyújtsák, termékeiket, vagy kínálják termékeiket⁹.

A bírósági gyakorlat szerint tehát emiatt, ha nem zárható ki annak lehetősége, hogy a vállalkozások versenyezzenek egy másik tagállam vállalkozásaival, akkor pusztán a tény, hogy ezt a lehetőséget nem lehet kizárni, elegendő annak kijelentéséhez, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében fennáll a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége¹⁰. A Bíróságok tehát a „tagállamok közötti kereskedelem érintettsége” kifejezést nagyon tág értelemben alkalmazzák, amely magában foglalja nem csak a lehetőséget, hanem a lehetséges hatásokat is. Ez a hatás kellően bizonyított, ha a lehetőséget magát nem lehet kizárni. Ha már érintett (vagy az lehet) a tagállamok közötti kereskedelem, a kritérium teljesül, bármilyen csekély is a hatás. A Bizottságnak mint versenyhatóságnak ugyanakkor vizsgálatai során alá kell támasztania, milyen feltételezések és érvek mentén jutott arra a döntésre, hogy az adott intézkedés érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Szimpla utalás a kereskedelem érintettségére nem elegendő a Bizottság részéről, határozatának indoklást is kell tartalmaznia.¹¹

^{5-ös lábjegyzet folytatása} Ld. még Eventech döntés 66. pontja; a Bíróság C-197/11. és C-203/11. sz., Libert és társai egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítéletének (ECLI:EU: C:2013:288) 77. pontja; a Törvényszék T-288/97. sz. Friulia Venezia Giulia ügyben 2001. április 4-én hozott ítéletének (ECLI:EU: T:2001:115) 41. pontja. Idézi: ÁT Közlemény 190. pont

⁶ Dekker, Cees: The ‘Effect on Trade between the Member States’ Criterion: Is It the Right Criterion by Which the Commission’s Workload Can Be Managed? p155 in: EStA European State Aid Law Quarterly 2|2017 p154-163.

⁷ A C-140/09. sz. Falliamento Traghetti del Mediterraneo SpA ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:3) 49. pontja.

⁸ A C-102/87. számú Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1988:391] 19. pontja

⁹ A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.]78. pontja.

¹⁰ A C-172/03. számú Heiser-ítélet [EBHT 2005., I-1627. o.] 35. pontja.

¹¹ A C-296/82. és C-318/82. sz. Hollandia és Leeuwarder Papierwarenfabriek kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1985:113) 24. pontja.

A tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt, marginális mértékű hatás vizsgálata

Figyelemmel az uniós jog által a különböző szolgáltatási ágazatokban elért liberalizációs folyamatra, illetve az Unión belüli szabad kereskedelemre, elvi megközelítésből nagyon nehéz amellet érvelni, hogy egy másokkal versengő vállalkozás tevékenysége még közvetetten sem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet¹². Egy szűk, szó szerinti értelmezés azt eredményezné, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti definíció azon eleme, mely szerint érintett (lehet) a tagállamok közötti kereskedelem minden esetben fennállna, ha vállalkozás egy intézkedés kedvezményezettje. A fogalmi elemek teljesülése szempontjából ezért a vizsgálandó kérdéssé az vált, hogy van-e, lehet-e az érintettségnek olyan elvi vagy gyakorlati szintje, amely alatt nem beszélhetünk a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt, „érzékelhető” hatásról. A Bizottság döntéshozatali gyakorlata úgy fejlődött, hogy az adott intézkedés akkor is kiesik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alól, ha annak hatása marginálisnak tekinthető a tagállamok közötti kereskedelemre.

A Bizottság 2015-ben hét¹³, 2016-ban további öt¹⁴ esetben tett közzé olyan döntéseket, melyek esetében arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált intézkedések annak alapján, hogy a nyújtott támogatások nem valószínű, hogy *jelentős hatást* gyakorolnának a tagállamok közötti kereskedelemre, nem minősülnek állami támogatásnak. A Bizottság említett 2015. és 2016. évi sajtóközleményei szerint ezen döntések további útmutatást adnak annak meghatározásához, hogy mely esetek tekinthetők tisztán helyi jellegűeknek, és ebből következően azokat nem kell az állami támogatási szabályok értelmében a Bizottságnak jóváhagyásra bejelenteni. Az érintett kedvezményezettek között szerepelt kórház, sportklub, kikötő-üzemeltető, üzleti tanácsadó kisvállalkozásoknak, idősgondozó és regionális nyelven megjelenő sajtótermék kiadója is. A jogesetek közös pontja, hogy a Bizottság úgy vélte, az intézkedések valójában gyakoroltak némi (marginális) hatást a tagállamok közötti kereskedelemre, azonban ez a hatás nem volt elégséges az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt kritérium teljesítéséhez¹⁵. A 2016-ban megjelent ÁT Közlemény, melynek célja az volt, hogy az állami támogatási szabályozás korszerűsítésével összefüggésben a Bizottság tovább pontosítsa az állami támogatás definíciójához kapcsolódó fogalmi elemeket, szintén ezt az értelmezést követi.

¹² A bírósági jogértelmezési gyakorlatról lásd bővebben:

- Állami támogatások (szerk.: Nyikos Györgyi), Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. (a továbbiakban: Állami Támogatások szakkönyv) 83. oldal 2.6. A kereskedelemre gyakorolt hatás (p. 82-97.)

- Hargita Eszter – Staviczky Péter: Kereskedelemre gyakorolt határ kérdése a bizottsági és bírósági jogesetek tükrében, in: Állami Támogatások Joga 33. (2022/3) p 51-59 (<https://tvi.kormany.hu/allami-tamogatások-joga>)

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_15_4889

Sajtóközlemény dátuma: 2015. április 29. Letöltés dátuma: 2024. 12. 13.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_3141

Sajtóközlemény dátuma: 2016. szeptember 21. Letöltés dátuma: 2024. 12. 13.

¹⁵ Dekker p.158.

A szakirodalomban ugyanakkor kritika érte a bizottsági koncepció azon pontját, amely szerint elegendő annak vizsgálata, hogy a határokon átnyúló kereskedelemre gyakorolt hatás nem nagyobb-e a marginális szintnél¹⁶. Az ÁT Közlemény szerint a Bizottság annak vizsgálatakor, hogy az adott intézkedés tisztán helyi hatással bírt-e, és ezért nem gyakorolt hatást a tagállamok közötti kereskedelemre, különösen arról bizonyosodott meg, hogy

- a kedvezményezett egy tagállamon belül korlátozott területre szállított árukat vagy nyújtott szolgáltatásokat,
- más tagállamokból valószínűleg nem vonzott vevőket, és
- az intézkedésnek előreláthatóan *nem volt a marginálist meghaladó hatása* a határokon átnyúló beruházások vagy letelepedés feltételeire¹⁷.

A kritika szerint az EUMSZ szövegezéséből ez a fajta rugalmasság nem vezethető le egyértelműen, hiszen a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége feltételezhetően fennáll, ha annak lehetősége nem zárható ki. Kérdésként merülhet fel tehát, hogy a Bizottság értelmezése összhangban van-e a Bíróság értelmezésével.

A korábbiakban számos olyan bírósági döntés született, amelyek megalapozhatják a Bizottság álláspontját. Az 1970. évi Franciaország kontra Bizottság ügyben a Bíróság az ítéletében elismeri, hogy megengedhetők az olyan támogatások, amelyek nem jelentősen befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet¹⁸. A Németország kontra Bizottság ügyben hozott határozatában a Bíróság megállapította, a Bizottság köteles bizonyítani, hogy a nyújtott támogatás kedvezményezettje „érzékkelhető előnyben” részesül versenytársaival szemben¹⁹.

A bírósági jogértelmezés alapján, ha a helyi szinten nyújtott intézkedések tényleges vagy potenciális hatásai várhatóan csekélyek, elhanyagolhatóak vagy jelentéktelenek, akkor

¹⁶ Dekker p.158.

¹⁷ ÁT Közlemény 196. pont

¹⁸ A 47/69 számú, Franciaország kontra Bizottság ügyében 1970. június 26-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:1970:60] 16. pontja („It may be that aid properly so-called, although not in conformity with Community law, does not substantially affect trade between states and thus may be acknowledged as permissible but that the disturbance which it creates is increased by a method of financing it which would render the scheme as a whole incompatible with a single market and the common interest.” – „Előfordulhat, hogy egyes támogatások, amelyek az uniós fogalom szerint nem feltétlenül minősülnek támogatásnak, nem befolyásolják érdemben az államok közötti kereskedelmet, és így megengedhetőnek tekinthetők, de az általuk okozott zavart fokozza egy olyan finanszírozási módszer, amely a rendszer egészét összeegyeztethetlenné tenné az egységes piaccal és a közös érdekekkel.” a szerző fordítása)

Hivatkozva: Zelger, Bernadette: The ‘Effect on Trade’ Criterion in European Union State Aid Law: A Critical Approach, in: EStAL 1/2018 p 28-42 https://www.jstor.org/stable/26694206?read-now=1&seq=5#page_scan_tab_contents

¹⁹ A 248/84. számú, Németország kontra Bizottság ügyben 1987. október 14-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:1987:43] 18. pontja

indokoltnak tűnik az intézkedések tisztán helyi hatókörűnek minősítése, amelyek az Európai Unió állami támogatási szabályai értelmében nem minősülnek támogatásnak²⁰.

Azonban az is kiemelendő, hogy a joggyakorlat nem ismer olyan összeget vagy piaci részarányt, amelynek el nem érése esetén biztosan nem teljesül a kereskedelem érintettsége.²¹

A Bíróság ítélkezési gyakorlatából a fentiek alapján tehát az következik, hogy a „tagállamok közötti kereskedelem érintettsége” kritériuma teljesül, ha a hatás lehetősége nem zárható ki, ez az eset áll fenn, ha a támogatás egy olyan vállalkozás számára biztosít előnyt, amely olyan piacon működik, ahol más tagállamokból származó vállalkozások is tevékenykedhetnek, a feltétel teljesüléséhez nem határoznak meg minimum értékhatárt, és a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy miért érintheti az adott intézkedés a tagállamok közötti kereskedelmet²².

A kialakult joggyakorlattal összhangban lévő, újabb bizottsági döntések

Az Európai Bizottság az AT Közlemény megjelenése óta több további esetben is hozott döntést helyi hatókörű intézkedések kapcsán, melyek bár különböző részletezettségűek, összhangban állnak a fenti gyakorlattal, és mentesültek az állami támogatássá nyilvánítás alól.

A dahn-i idősök otthonának és kapcsolódó létesítményeinek beruházási támogatása ügyében²³, illetve egy, a baszk nyelv digitális médiában történő népszerűsítéséhez kapcsolódó támogatás ügyében²⁴ is az volt a döntő kérdés, hogy a támogatás hatással volt-e a kereskedelemre. A Bizottság a fogyasztókra és a szolgáltatókra gyakorolt hatást is megvizsgálta mindkét esetben. A

²⁰ Zelger p.41.

²¹ A C-303/88. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:1991:136] 27. pontja, a T-579/08. Eridiana Sadam S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2011:608] 37. pontja. (Hivatkozva: Állami Támogatások szakkönyv 256. lábjegyzete), továbbá az Eventech döntés (Hivatkozva: Állami Támogatások szakkönyv 259. lábjegyzete)

²² A C-494/06P számú, Bizottság kontra Olaszország és Wam SpA. ügyében hozott ítélet [ECLI:EU:C:2009:272] 57. és 58. pontja:

„57 Figyelembe véve az ügy sajátos körülményeit, az Elsőfokú Bíróság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 63. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság feladata lett volna különösen annak vizsgálata, hogy a vitatott támogatások érinthetik-e a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatják-e a versenyt, megjelölve a vitatott határozatban a támogatások előre látható hatásaira utaló releváns tényezőket. 58 Ezzel kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 64. pontjában helyesen állapította meg, hogy elegendő lett volna, ha a Bizottság megfelelően kifejti, hogy a vitatott támogatások mennyiben érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és mennyiben torzíthatják a versenyt, illetve mennyiben fenyegethetnek a verseny torzításával. Az Elsőfokú Bíróság ebben az összefüggésben még hangsúlyozta is, hogy a Bizottság nem volt köteles az érintett piac valós helyzetének vagy a tagállamok közötti szóban forgó kereskedelmi forgalomnak a gazdasági elemzését elvégezni, sem pedig a vitatott támogatások tényleges hatását, nevezetesen a Wam által alkalmazott árakra gyakorolt hatást bizonyítani, vagy akár a Wam által az Egyesült Királyság piacán végzett értékesítéseket megvizsgálni.”

in: Dekker 156., 157.

²³ SA.34655 (2017/NN) – Germany Investment aid for Nursing Home and connected facilities in the City of Dahn

²⁴ SA.47448 (2017/N) – Spain Promotion of the Basque language in digital news media

2015. és 2016. évi bizottsági esetekben²⁵ is megjelenő, korlátozott földrajzi, piaci, nyelvi korlátok, helyi jelentőségű tevékenység szerepeltek a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének kizárása alapjául.

Egy újabb esetben, az Audi csoport székhelyén, Ingolstadtban²⁶ megvalósuló konferenciaközpont-beruházás kapcsán állapította meg a Bizottság, hogy a projekt mérete (a központ sokkal kisebb méretű és befogadóképességű volt, mint azon lengyel²⁷ és német²⁸ konferenciaközpontok, amelyeket nemzetközi vonzerővel bírónak minősített a Bizottság), vonzáskörzete (a megvalósítási helyszín mérete/lakosság száma a tervezett események jellege alapján), a régió piacának jellegzetességei (a térség más városai által szervezett konferenciák régiós/tagállami jellege) az üzemeltetésre kiírt tender iránt érdeklődők (mindannyian németországi bejegyzésűek, ezen belül is többségében ingolstadtiak), továbbá a tervezett események léptéke (50-300 fős résztvevőszám) alapján az intézkedés helyi hatókörűnek tekinthető. Ezt erősítette, hogy a rendezvényeket nem hirdették külföldi turistákat célzó honlapokon. A nemzeti statisztikák pedig összességében is azt támasztották alá, hogy a német konferenciaturizmus piaca teljes egésze – melynek az ingolstadti kapacitás is csak igen kis részét képezte – sem jelentős, az összes résztvevő kb. 10%-a volt külföldi.

Egy további, írországi szabadidőközpontoknak nyújtott támogatás kapcsán pedig²⁹ a Bizottság – versenytársi panasz alapján indult vizsgálata során – azt állapította meg, hogy a panasztevő nem tárt fel semmi olyan bizonyítékot annak alátámasztására, hogy a kereskedelemre gyakorolt hatás nem csupán feltételezett jellegű. A Bizottság véleménye szerint a támogatott létesítmény jellegéből adódóan kicsi annak a valószínűsége, hogy a támogatás hatására jelentősen emelkedne a külföldi látogatószám. A létesítmények hiába találhatóak Dublinban, a város szociálisan lemaradó részeiben fekszenek, azaz olyan helyszíneken, amelyek nem feltétlenül vonzanak turistákat. Ráadásul a turisták nem a támogatott sportlétesítményekhez hasonló intézmények miatt hozzák meg döntéseiket az utazási célpont kiválasztásakor, hiszen az általuk kínált szolgáltatások könnyen elérhetők máshol is. A helyi hatókör alátámasztásául szolgált az az érv is, hogy a tulajdonos önkormányzat saját igazgatási határain kívül nem folytathat tevékenységet, így nem terjeszkedhet támogatott tevékenységével saját joghatóságán kívül.

Gyakorlati jellegű vizsgálati szempontok

A fentiek alapján látható, hogy az igazolt módon tisztán helyi jelentőségű, helyi hatókörű szolgáltatások támogatása esetén nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat. Azt

²⁵ Ld. 9. és 10. lábjegyzetben szereplő hivatkozások

²⁶ SA.48582 (2017/FC) – Germany Alleged State aid in favour of Maritim Group and KHI Immobilien GmbH (Ingolstadt)

A beruházó és az üzemeltető is független az Audit tulajdonló Volkswagen csoporttól.

²⁷ SA.35606 (2013/N), Poland – International Congress Centre in Katowice

²⁸ SA.42545 (2015/N), Revitalisation of the Congress Center Hamburg

²⁹ SA.52512 (2018/FC) – Ireland Alleged illegal state aid – Publicly funded leisure facilities

azonban, hogy milyen esetekben, helyzetekben beszélhetünk helyi hatókorról, nehéz általánosan, előzetesen felsorolni. Ennek oka, hogy a helyi kínálat fenntartása vagy növelése mindenképp megnehezítheti más vállalkozások piacra lépését vagy terjeszkedését, és a joggyakorlat elutasítja a számszerű értékhatárok alkalmazását e vizsgálat során.

Az eddigi joggyakorlat szerint tehát egyelőre nem létezik olyan, pontosan meghatározott százalékos vagy a támogatás összegére vonatkozó érték, amely alatt biztosra vehető, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem (vagy csak marginális mértékben) érintett. A 2015 óta eltelt időszak bizottsági esetei között néhányban mégis találunk olyan számadatokat, amelyek irányt mutathatnak a tekintetben – természetesen az adott eset jellemzőire is figyelemmel -, milyen piaci részesedésnél tekinthető marginálisnak a tagállamokra gyakorolt hatás.

Az alábbi táblázat a megvizsgált 17 bizottsági döntés szövege alapján mutatja be azokat, ahol a tagállamok egyértelmű, számszerűsített adatokkal támasztották alá azt, hogy a támogatással érintett szolgáltatások hány százalékát nyújthatták tagállamokon kívüli vásárlóknak, felhasználóknak. Ezek az adatok a tagállamok közötti vásárlóerő elvonzásának indikátoraként szolgálhattak.

1. táblázat - Számszerűsített piaci részesedési adatok

Jogeset	Számszerűsített értékek
SA.37432 (2015/NN) – Csehország Hradec Králové régió közkórházainak finanszírozása	<p>Az intézkedés: A határozat 5 cseh közkórháznak nyújtott, beruházási és nem beruházási jellegű támogatást vizsgált, kórházanként átlagosan 1,6 millió euró értékben.</p> <p>Mutatószám: külföldi felhasználók (páciensek) száma és aránya</p> <p>Bemutatott adatok: A 2008 és 2013 közötti években évi 0-3 külföldi páciens használta az ütemezett egészségügyi szolgáltatásokat. 2013-ban az ellátott páciensek száma 267 049 volt, így a külföldi ellátottak aránya ebben az évben 0,001% volt.</p>
SA.37963 - Egyesült Királyság A Glenmore Lodge feltételezett állami támogatása	<p>Az intézkedés: A Glenmore Lodge szabadtéri edzőközpont különböző formákban részesült támogatásban hegyi edzők számára biztosított kvalifikációs képzésekhez, illetve nem hivatásos edzők képzéséhez hegyi készségek, hegyi kerékpározás, valamint hegyi gyaloglás és navigáció terén. A készpénztámogatás összege 2010-ben 0,85 millió angol font volt.</p> <p>Mutatószám: külföldi árbevétel aránya; a képzéseken résztvevő külföldiek aránya</p> <p>Bemutatott adatok: A Glenmore Lodge által szervezett sí és kajaktúrákból más EU tagországokból (Franciaország, Horvátország, Görögország) származó árbevétel az állami források nélkül számított bevétel 4-7%-át teszik ki 2011-2013 időszakban. A megelőző 3 évben egyetlen külföldi sem vett részt a képzésen.</p>

Jog eset	Számszerűsített értékek
<p>SA.38035 (2015/NN) – Németország</p> <p>Egy ortopédiai és traumatológiai sebészeti rehabilitációra specializálódott klinikának nyújtott feltételezett állami támogatás</p>	<p>Az intézkedés: A Landgrafen ortopédiai klinika 2007 és 2013 között 8,6 millió euró veszteségfinanszírozásban részesült.</p> <p>Mutatószám: helyi, tagállami és külföldi páciensek száma és aránya</p> <p>Bemutatott adatok: 2013-ban összesen 3080 pácienszt kezeltek a klinikán. Minden páciens Németországból érkezett, több mint 90%-uk pedig Alsó-Szászországból³⁰.</p>
<p>SA.38920 (2014/NN) - Portugália</p> <p>A tomari Santa Casa de Misericórdianak nyújtott feltételezett állami támogatás</p>	<p>Az intézkedés: A kedvezményezett egy non-profit, szociális szolgáltatásokat nyújtó intézmény. A projekt célja időseket befogadó lakóépület építése volt. Az elszámolható költségek 80%-a, 1,87 millió euró volt a támogatás összege.</p> <p>Mutatószám: a létrehozott kapacitások aránya a helyi potenciális (cél)piachoz viszonyítva</p> <p>Bemutatott adatok: A támogatott idősök otthonának befogadóképessége (kapacitása) a támogatott településen belüli, 65 év feletti lakosság nagyságához képest 0,58%.</p>
<p>SA.39403 - Hollandia</p> <p>Lauwersoog kikötő beruházási támogatása</p>	<p>Az intézkedés: A projekt célja kikötői infrastruktúra fejlesztése, ahol a beruházási költségek 80%-át, 3,33 millió eurót nyújtották támogatásként.</p> <p>Mutatószám: külföldiként regisztrált felhasználók aránya</p> <p>Bemutatott adatok: A 2013. évi, november 23-ig történt 3361 kikötésből 172 tartozott külföldön, összesen 19 db regisztrált hajóhoz. Ez az összes kikötés 5%-a. Ezen külföldi regisztrációk többsége is holland állampolgárhoz tartozik³¹.</p>
<p>SA.43250 (2015/NN) – Portugália</p> <p>Tengerjáró hajó kikötő Porto de Leixões</p>	<p>Az intézkedés: A támogatás kikötőhelyek fejlesztését célozta 56 millió eurós beruházási költséggel, ebből 25,5 millió eurós támogatással.</p> <p>Mutatószám: piaci részesedés felhasználások és felhasználók tekintetében a teljes tagállami piacon; külföldi felhasználók aránya a teljes támogatott kapacitáson belül</p> <p>Bemutatott adatok: A kedvezményezett Porto de Leixões piaci részesedése 2009-ben és 2014-ben (egy növekvő piacon) 2%, illetve 4% volt a kikötőhasználat, míg 1%, illetve 2% az utasszám tekintetében. A támogatott kikötő kapacitása az összes portugál kikötőhely 1,3%-át tette ki. A portugál hatóságok szerint az új kapacitások maximum 5%-át fogják külföldi turisták felhasználni.</p>

³⁰ Megemlítendő még, hogy a jogeset (13) pontja és 6. lábjegyzete szerint 2013-ban a településen összesen 249 106 vendégéjszakát regisztráltak. A Német Szövetségi Statisztika Hivatal 69 tagból álló, leginkább látogatott településeket felsoroló listáján nem szerepel a település. A 69. helyen lévő Sellin 678 322 vendégéjszakát regisztrált. A helyszín, Bad-Nennendorf így nem tekinthető nemzetközi vonzerejű fürdőhelynek, ami a piac helyi jellegét támasztja alá.

³¹ A helyi hatókört támasztotta alá az is, hogy a horgászbérletekről szóló számlákat szinte kizárólagosan a régióban található címekre küldték ki.

Jog eset	Számszerűsített értékek
SA.42545 (2015/N) ³² - Németország A Hamburgi Kongresszusi Központ felújítása	<p>Az intézkedés: Egy konferencia- és kulturális központ 293 millió eurós költségvetésű felújításához nyújtottak különböző formákban összesen 169 millió eurónak megfelelő támogatástartalmú hozzájárulást.</p> <p>Mutatószám: konferenciák időtartama és látogatói létszáma</p> <p>Bemutatott adatok: Helyi jelentőségűnek minősülhetnek a maximum 1 napos, maximum 500 (esetenként 1000) fős látogatói létszámú események.</p>
SA. 43983 (2015/N) – Németország BLSV Sporttábor Nordbayern	<p>Az intézkedés: A támogatást egy új, elsősorban iskolai csoportokat és sportszövetségeket célzó sportlétesítmény felépítéséhez nyújtották 20,76 millió euró értékben.</p> <p>Mutatószám: a régióból érkező, belföldi és külföldi felhasználók (vendégek) várható aránya a támogatott létesítményben; a helyi és külföldi felhasználók (vendégek) aránya a kedvezményezett által üzemeltett létesítményekben; külföldiek által generált várható árbevétel aránya</p> <p>Bemutatott adatok: A jogeset szerint a felhasználók maximum 4%-a várható külföldről. Előreláthatólag a vendégek 75%-a Bajorországból, 25%-a más német szövetségi államból érkezik. A külföldiek által generált árbevétel aránya a teljes kedvezményezetti árbevételben belül 0,2%-ra várható. 2015-ben a kedvezményezett által üzemeltetett létesítmények felhasználóinak 81,5%-a Bajorországból érkezett. A külföldiek részaránya 1% volt.</p>
SA.48582 (2017/FC) – Németország A Martin Csoportnak és a KHI Immobilien GmbH-nak (Ingolstadt) nyújtott feltételezett állami támogatás	<p>Az intézkedés: A vizsgálat tárgyát egy szálloda és konferenciaközpont üzemeltetése kapcsán biztosított, közvetett és közvetlen előnyökön keresztül megjelenő, nem számszerűsített támogatás volt.</p> <p>Mutatószám: megrendezett konferenciák száma</p> <p>Bemutatott adatok: A régióban (a referenciahelyszíneként meghatározott Ulm és Würzburg városában) 2017 - 2019 októbere között szervezett konferenciák 99%-a regionális vagy nemzeti/tagállami szintű volt, míg csak 1%-uk volt nemzetközi konferenciának tekinthető. A látogatók 80%-a összességében helyi vagy a régióból érkező volt.</p>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Bár gyakorlatként, általános jelleggel természetesen nem lehet egy egyértelmű határt megállapítani, a fenti jogesetektől kiderül, hogy a vizsgáltak közül egyetlen esetben sem haladta meg a külföldi látogatók vagy felhasználók aránya az 5%-ot. Megjegyzendő azonban, hogy a fenti jogeseteknek csak egy részében szolgáltak a tagállamok pontos adatokkal. Egyrészt amiatt, mert nem minden esetben a felhasználók arányára vagy más, számszerűsíthető értékre vonatkozó információk a meghatározóak (pl. baszk nyelven megjelenő publikációk esetén). Másrészt, az adatszolgáltatást az is nehezítheti, hogy az adott intézkedésekhez kapcsolódóan

³² Állami támogatásnak minősített intézkedés.

valószínűleg korábban nem írtak elő olyan dokumentációs követelményeket, melyekkel a külföldi vásárlói arány vagy más, piaci részesedésre vonatkozó adat könnyen nyomon követhető és alátámasztható lett volna³³. Minden esetben megállapítható azonban, hogy az adatokat a tagállam gyűjtötte, hivatkozta, és biztosította a bizottsági eljáráshoz. Ezen keresztül is érvényesül, hogy a Bizottság nem köteles piacelemzés elvégzésére, amelynek része lehetne a számszerűsített adatok összegyűjtése. Amennyiben azonban a tagállam (vagy a panaszt, bejelentést benyújtó fél) benyújtja azokat, a Bizottság figyelembe veheti az értékelése során.

A bizottsági döntéshozatali gyakorlat alapján összegyűjthetők olyan további, gyakorlatiasabb jellegű kérdések, vizsgálati szempontok is, melyek segíthetnek annak megítélésében, valóban helyi hatókörű intézkedésről van-e szó. Ezek a következők lehetnek:

Az értékesítés földrajzi szempontú értékelése

- a kedvezményezett csak az adott országban, vagy azon belül még korlátozottabb területen (régióban, városban) működik és nyújtja szolgáltatásait,
- államhatár közelében működik-e,
- mennyire könnyen közelíthető meg a helyszín (pl. repülőgéppel mennyire könnyen közelíthető meg),
- valósítottak-e meg más tagországokból érkező vállalkozások hasonló projekteket, beruházásokat a régióban³⁴,
- mekkora településen kerül sor a támogatásnyújtásra³⁵.

Az értékesített termék, szolgáltatás jellegzetességei

- a szolgáltatások célcsoportja lehatárolható-e pl. lakhely vagy nyelvi alapon,
- milyen széles körű szolgáltatásokat nyújt a támogatott létesítmény, mennyire vonzhat ez el látogatókat más tagállamokból,

³³ A hazai gyakorlatban, számos esetben – például kulturális vagy szabadidős létesítmények esetén – a látogatóktól kért irányítószám alapján, vagy a jegyvásárlásokkor a bankkártyaadatok alapján (azok kibocsátási helyét vizsgálva) lehet következtetni a tagállamon belüli felhasználók arányára. Fontos, hogy a statisztikai adatoknak az adott intézkedés hatásának teljes időtartama alatt rendelkezésre kell állnia. Míg egy rövid rendezvény esetén a dokumentáció könnyebben történhet, addig egy évtizedes hasznos élettartamú létesítmény esetén jelentős dokumentációs terhet róhat a felhasználókról, látogatókról szóló adatok gyűjtése, statisztikák készítése és azok megőrzése egy esetleges vizsgálat esetére.

³⁴ SA.38920 számú állami támogatási ügy – Idősgondozási szolgáltatások, idősek otthona létesítése OJ C406/2016 (SCTM).

³⁵ Bár az SA.48582 esetben Ingolstadtban, az Audi székhelyén épül fel egy konferenciaközpont, az üzemeltető tevékenysége túl kisléptékűnek volt ítéltető ahhoz, hogy az Audi számára szervezzen rendezvényeket, továbbá az Audi rendelkezett számos saját olyan létesítménnyel, ahol a saját rendezvényeit és látogatóit fogadni, kiszolgálni tudta. Emellett Németország nem ítélte meg Ingolstadtot olyan konferenciaturizmust működtető városként, amely jelentős mértékben vonzhatna el vásárlókat más országok konferenciaközpontjaitól.

- mennyire egyedi vagy speciális az adott szolgáltatás³⁶,
- mennyire befolyásolja a szolgáltatási nyelv a felhasználók választását (pl. idősgondozás, más, szociális és egészségügyi szolgáltatások területén),
- csak az adott nemzeti nyelven nyújtja-e a kedvezményezett a szolgáltatásokat,
- milyen földrajzi területen hasznosítható az adott termék vagy szolgáltatás³⁷,
- nyújtható lenne-e az adott szolgáltatás máshonnan³⁸,
- a támogatott tevékenység földrajzi piaca mennyire korlátozott³⁹,
- a nyújtott szolgáltatás elérhetősége nemzetközi hirdetési felületeken⁴⁰,
- a beruházás mérete⁴¹ és a szolgáltatásnyújtási kapacitások korlátozottsága⁴²,
- a támogatott tevékenység hozzájárulhat-e ahhoz, hogy nemzetközi szinten is vonzzanak el vásárlókat⁴³,
- milyen távolságra hajlandók elutazni a potenciális vásárlók az adott szolgáltatás igénybevételeéhez⁴⁴,

³⁶ Az egyedi, speciális jelleg miatt a nyújtott szolgáltatások vonzhatnak el vásárlókat, felhasználókat más tagországokból. Ilyenek lehetnek pl. a híres, előre ütemezhető egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó intézmények. Sürgősségi ellátásnál ugyanakkor alacsony a valószínűsége, hogy nem elsődlegesen az ellátási hely közelsége a meghatározó. (SA.37432 számú eset Hospitals Hradec Králové)

³⁷ A csak az adott régióban, esetleg országban hasznosítható képzés nyújtására példa lehet az SA.37963 számú eset (Glenmore Lodge - National Outdoor Training Centre in the mountains of Scotland).

³⁸ Az SA.39403 számú esetben (Lauwersoog Port) a 4300 lakosú Föhr szigeten található kikötőből nyújtott szolgáltatásokat a vonzaskörzetben (catchment area) máshonnan nem tudták volna nyújtani.

³⁹ Az olyan kulturális események, melyek nyelvi és földrajzi okok miatt csak korlátozott közönséget érhetnek el, nagy valószínűséggel nem érintik a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel nagy valószínűséggel nem vonzanak el más országokból látogatókat, vásárlókat. Példaként megemlíthető jogesetek a következők:

SA.44942 eset (Basque Language): Kizárólag baszk nyelven megjelenő időszakos kiadványok és együttműködési projektek támogatása – a baszk nyelv korlátozott területi használata révén – tagállamon belül is korlátozott földrajzi területet érint.

SA.45512 eset (Valencian Language): A baszk esethez hasonlóan, itt is a valenciai nyelv korlátozott használati területe miatt nem áll fenn a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége.

⁴⁰ Az SA.43983 számú esetben (Sportcamp Nordbayern) például iskolák és amatőr (diák) sporttevékenységet végző sportszövetségek részére nyújtott táborozási- és szálláslehetőség létrehozását támogatták, korlátozott hozzáférhetőséggel magánszemélyek (turisták) elszállásolásához. A létesítményt nem reklámozták nemzetközi szálláshirdetési felületeken.

⁴¹ Ld. SA.48582 (Maritim Group and KHI Immobilien GmbH) eset.

⁴² Ld. SA.39403 (Lauwersoog Port) eset.

⁴³ Az SA.39403 (Lauwersoog Port) esetben fontos szempont volt, hogy a támogatott beruházás nem mélyítette a kikötőt, így az nem vált a nemzetközi közlekedés szempontjából vonzóbb célponttá.

⁴⁴ SA.52512 számú eset (111)–(112) pont: Ellentétben pl. a sítópontokkal, az olyan létesítmények által kínált szolgáltatásokért, mint pl. uszoda, edzőterem vagy szabadidőközpontok, a felhasználók jellemzően nem hajlandók

- helyettesítő termékek nyújtása érintett lehet-e (pl. más jellegű turisztikai attrakció).

A kedvezményezett(ek)kel kapcsolatos esetleges kérdések

- kik a támogatás kedvezményezettjei (pl. mikro és kisvállalkozások egyes csoportjaira korlátozott-e az intézkedés)⁴⁵,
- a kedvezményezett tevékenységén belül mekkora a támogatott gazdasági tevékenység aránya⁴⁶,
- milyen arányban jelennek meg a kedvezményezett ügyfél/vásárlói körében nemzetközi szereplők⁴⁷,
- nem csak magát a támogatott létesítményt, tevékenységet kell vizsgálni, hanem az azt esetlegesen nyújtó, működtető vállalkozást is (pl. sok uszodát működtet-e).

Konklúzió – „Safe harbour” alkalmazása

Jelenleg – a cikkben bemutatott értékelési szempontokat is figyelembe vevő előzetes átgondolás ellenére is – jelentős kockázatok kapcsolódhatnak ahhoz, hogy az adott intézkedésről pusztán tagállami szintű saját megítélés („self assessment”) alapján születik döntés. A tagállami szinten a támogatást nyújtó szerv megítélését kell érteni, mivel végső soron az ő feladata és felelőssége az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása vagy annak mellőzése, miközben nem feltétlenül állnak rendelkezésre olyan objektív, számszerűsített útmutatások, melyek ökölszabályként szolgálhatnak az intézkedés helyi jelentőségének megítéléséhez. Bár az ÁT Közlemény is felsorol számos példát arra, milyen esetekben állapította meg a Bizottság, hogy az állami támogatás nem volt képes (marginálnál nagyobb) hatást gyakorolni a tagállamok közötti kereskedelemre, ezek nem tekinthetők egyértelmű, „safe harbour” jellegű feltételrendszernek. A Bizottság értékelési gyakorlata ráadásul az egyes döntések szintjén sem feltétlenül teljes és következetes, gyakran több releváns szempont vizsgálatára nem kerül sor. A bizottsági

⁴⁴-es lábjegyzet folytatása nagy távolságot utazni. Emiatt egy esetleges támogatás hatására sem valószínű, hogy több látogatót tudnának más országokból elvonzani.

SA. 43983 számú eset (Sportcamp Nordbayern) (22) pont: Az észak-bajor sportegyesületek utazási szokásairól készült felmérés azt mutatta, hogy a sportegyesületek 85%-a legfeljebb 200 km-es távolságban fekvő sporttáborba látogatna el. A német hatóságok továbbá jelezték, hogy nem tudnak hasonló létesítményről Észak-Bajorországban, sem a jövőbeli, támogatással létesítendő Sportcamp körüli 200 km-es körzetben.

⁴⁵ Az SA.33149 (Wirtschaftsbüro Gaarden – Kiel) esetben a bejelentést tevő állítása szerint a feltételezett támogatásban részesülő tanácsadó iroda szolgáltatásait magányszemélyek, újonnan indult vállalkozások és KKV-k részére nyújtotta. Az SA.37963 (Glenmore Lodge) esetben – a bejelentést tevő által megadott információk alapján - az érintett piacon elsősorban kkv-k nyújtják szolgáltatásaikat.

⁴⁶ Az SA.43983 számú esetben a Sportcamp Nordbayern-t tulajdonló kedvezményezett tevékenységének többsége nem gazdasági tevékenység; a magányszemélyek számára, turisztikai jelleggel is elérhető szállásadói tevékenységük korlátozott és marginális mértékű volt a teljes, non-profit jellegű tevékenységhez képest.

⁴⁷ Az SA.48582 számú esett (50) pontja szerint a „kedvezményezett” elsősorban regionális és helyi események megszervezését vállalta (pl. érettségi bankettek, Rotary és Lion Club helyi szervezeteinek rendezvényei, önkormányzati tájékoztató és választási események).

döntések közvetett módon ugyanakkor rámutatnak arra is, hogy a tágabb kedvezményezett kört magába foglaló támogatási programok szükségszerűen hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, ami miatt elvi alapon nem igazán lehetséges támogatási programok esetében a kereskedelem érintettségének kizárása⁴⁸.

A helyi hatókör értelmezése különböző lehet a tagállam nagyságához mérten is – míg egy kisebb alapterületű és lakosságú ország esetén egy adott létesítmény vagy rendezvény könnyen lehet országos vonzáskörű úgy is, hogy vélhetően nem vonz el a marginálisnál nagyobb vásárlóerőt más tagállamból, addig a nagyobb EU tagállamok esetén könnyebben korlátozódhat az intézkedés hatása szűkebb földrajzi környezetre, vagy éppen gyakorolhat egy országos vonzáskörzetű létesítmény a marginálisnál nagyobb hatást a más tagállamokból érkező potenciális felhasználókra. Továbbá, kisebb tagállamok esetében a létesítmények természetesen közelebb vannak más tagállamokkal közös határokhoz, így nagyobb az esélye, hogy felhasználók más tagállamokból érkeznek.

A legnagyobb biztonságot természetesen az adhatja, ha a jogbiztonság megteremtése céljából egy bejelentési eljárás keretében az Európai Bizottság értékeli az adott intézkedést, ez az eljárás azonban jelentős adminisztratív terhet róhat a támogatást nyújtóra, a tagállamra és a Bizottságra is, valamint időigényes is. Alternatíva lehet informális előbejelentési eljárás lefolytatása, amelynek során a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága nem hivatalos véleményt alkot az intézkedésről, és annak kereskedelemre vonatkozó lehetséges hatásairól. Végül a tagállam dönthet úgy, hogy a kereskedelem érintettsége terén fennálló bizonytalanság miatt az intézkedést állami támogatásként kezeli, és a tagállami hatáskörben nyújtható támogatásokra vonatkozó szabályokkal (csekély összegű támogatásként, vagy a csoportmentességi rendeletekkel) összhangban alakítják ki és valósítják meg. A tagállamoknak ugyanis nem csak azon kell gondolkodniuk (és dokumentálniuk), hogyan minimalizálják egy támogatási intézkedés kereskedelemre gyakorolt hatását ahhoz, hogy az kikerüljön az állami támogatási szabályok hatálya alól. Számos esetben célszerű a kezdetektől fogva úgy megtervezni az intézkedéseket, hogy azok összeegyeztethetők legyenek a belső piaccal arra az esetre, ha a Bizottság arra a következtetésre jutna, hogy a kereskedelemre gyakorolt hatása a marginálisnál nagyobb⁴⁹.

⁴⁸ Hargita Eszter – Staviczky Péter: Kereskedelemre gyakorolt határ kérdése a bizottsági és bírósági jogesetek tükrében, p.59.

⁴⁹ Nicolaidis, Phedon: How to Determine whether State Aid Affects Trade in: Lexxion State Aid Uncovered 2017. december 12. <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/how-to-determine-whether-state-aid-affects-trade/> Letöltés dátuma: 2024. december 10.

ENERGIA-ÁTMENET ÉS HATÁRON TÚLNYÚLÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK HALMOZÓDÁSA A LANDWÄRME-ÜGY FÉNYÉBEN

DR. TÓTH-KUTHY Márton¹

Tárgyszavak: EU energiapolitika, túlkompenzáció, gáztermelés, biometán, támogatás halmozódás, fogyasztási támogatás, termelési támogatás, monitorozás, megújuló energiatermelés, eredettanúsítvány

Az utóbbi években a környezetvédelem és ehhez kapcsolódóan az energiapolitika az Európai Unió egyik különlegesen kiemelt területévé vált. A fokozott közösségi érdeklődés elsődleges jogi alapja az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* (a továbbiakban: EUMSZ) 194. cikke, amely kimondja, hogy a belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának négy célja van. Ezek a következők: 1) az energiapiac működésének biztosítása, 2) az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül, 3) az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása és 4) az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.

Az energiapolitika területén természetesen a másodlagos jogalkotás is rendkívül nagy aktivitást mutat, így érdemes kiemelni a 2019-es Európai zöld megállapodás² talaján álló európai klíma-rendeletet, amely kitűzi az elérendő konkrét célokat³. Emellett a megújuló energiákra vonatkozó szabályokat irányelvi szinten, a RED II-ben állapították meg⁴. A klímacélok további pontosítását és az ukrajnai háború következtében kialakult energiaválság kezelését szolgálja a Bizottság által közreadott REPowerEU terv is, amely többek között 2030-ig a fenntartható biometán-termelést 35 milliárd köbméterre történő növelését tűzi ki célul, és 37 milliárd euróra becsüli az ehhez szükséges beruházások költségét⁵. Ennek az ambiciózus célnak az eléréséhez (hiszen ez körülbelül tízszeres kapacitást jelent a 2022-es termeléshez képest) a Bizottság három dolgot tart szükségesnek: a piac integrációját, a tagállami és közösségi szintű

¹ A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a Pázmány Péter Katolikus Egyetem hivatalos álláspontjának.

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

³ Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról

⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (REPowerEU terv), para. 3.

együttműködést, továbbjelentős EU-s és tagállami támogatás allokálását⁶. A biometán-előállítás és -használat támogatása kapcsán a RED II-ben további szempontokat találhatunk: „Az európai gázhálózatok egyre integráltabbakká válnak. A biometán előállításának és használatának előmozdítása, annak a földgázhálózatba való betáplálása és határokon átnyúló kereskedelme szükségessé teszi a megújuló energia megfelelő elszámolását, valamint annak megakadályozását, hogy a különböző tagállamokban lévő *támogatási rendszerek párhuzamos ösztönzőket eredményezzenek (...)*”⁷. A különböző párhuzamos ösztönzők (pl.: előállítás és fogyasztás külön-külön támogatása) megelőzése és felszámolása tehát elméletileg fontos sarokköve az uniós megújuló-gázpolitikának.

Az egymással átfedésben lévő tagállami ösztönzők kérdése állt a Landwärme-ügy középpontjában is⁸. Ennek az ügynek a felperese egy német társaság, a biometán előállítással foglalkozó Landwärme GmbH volt. E cég kérelmezte két korábbi bizottsági határozat megsemmisítését, amelyek két svéd állami támogatási programot engedélyeztek a biometán fogyasztás növelése érdekében⁹. Ezek lényege, hogy egyes megújuló gáznemű tüzelőanyagok (biogáz) vásárlását mentesítették bizonyos olyan jövedéki adók megfizetése alól, amelyeket az azonos rendeltetésű földgázhoz hasonló fosszilis gázok vásárlásakor meg kellett fizetni¹⁰. Ezeket a támogatási intézkedéseket Svédország megfelelően bejelentette a Bizottság felé, ami pedig azokat a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította¹¹ (hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül). A Bizottság a bejelentésben található dokumentáció alapján arra a megállapításra jutott, hogy:

1. a programok közös érdeket szolgálnak (szükségesek ahhoz, hogy Svédország elérje az előírt klímasemlegességet),
2. arányosak (kizárhatónak tartotta, hogy a nyújtott támogatások meghaladják a biogáztermeléssel járó, a fosszilis gázok termeléséhez képest magasabb költségek ellentételezéséhez szükséges összeget, ezért azt is, hogy azok túlkompenzációjához vezetnek),
3. bár a programok támogatásnak minősülnek, az EEAG-iránymutatásból¹² indult ki, ami rögzíti, hogy a Bizottság valamennyi „egyéb feltétel” teljesülése esetén feltételezi, hogy a támogatások megfelelőek, és torzító hatásuk korlátozott; és

⁶ Uo. para. 4.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.), Preambulum 123., kiemelés és rövidítés a szerző által

⁸ T-626/20. sz. ügy, Törvényszék ítélete

⁹ A hőtermelésre szánt, nem élelmiszercélú biogáz és biopropán adómentessége – állami támogatásról szóló, 2020. június 29-i C(2020) 4489 final bizottsági határozat, másrészt pedig az SA.56908 (2020/N) – Svédország – A Svédországban üzemanyagként való felhasználásra szánt biogázra vonatkozó program meghosszabbítása és módosítása – állami támogatásról szóló, 2020. június 29-i C(2020) 4487 final bizottsági határozat

¹⁰ T-626/20. sz. ügy, Törvényszék ítélete para. 3.

¹¹ HL 2020. C 245., 2. o., HL 2020. C 260., 4. o.

¹² A Bizottság Közleménye, Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (2014/C 200/01) (116)

4. a programok megfelelnek az energiatermékek és a villamos energia adóztatásának közösségi szabályainak.

A második ponthoz kapcsolódóan érdemes még kiemelni, hogy a Bizottság azzal fogadta el arányosnak az adómentességen alapuló támogatási programot, hogy a svéd energiaügyi miniszterium vállalta, folyamatosan monitorozza a piacot a túlkompensációk elkerülése érdekében¹³.

Ezzel párhuzamosan azonban a dán állam a hazai biometán termelői részére működtetett egy másik támogatási programot. Így egy dán előállító adott esetben kétszer részesülhetett ugyanazért a tevékenységéért állami támogatásban: egyszer, amikor a gázt Dániában előállította, majd még egyszer közvetve, amikor a gázt Svédországban értékesítette. A Landwärme vállalat viszont, mivel Németországban nem volt ilyen támogatási program, nem részesült hasonló német termelési támogatásban, így álláspontja szerint, ha Svédországba akar exportálni, akkor hátrányos megkülönböztetés éri azzal, hogy a Bizottság engedélyezte a svéd fogyasztást támogató programot. A Landwärme GmbH ezért fordult az Európai Unió Törvényszékéhez jogorvoslatért, a Bizottság svéd támogatási programokat jóváhagyó határozatainak megsemmisítését kérve.

Annak ellenére, hogy a Bizottság amellet érvelt, hogy a német vállalkozás nem érintette az általa megtámadott svéd aktusoknak, a Törvényszék végül befogadta a keresetet, és elfogadta a felperes azon érvelését, hogy a vitatott svéd támogatási programok olyan katalizátorként működtek, amelyek a többi tagállam által a biogázból előállított energia termeléséhez nyújtott támogatásokból eredő, piacról kizáró hatásokat erősítik. Ezek a programok ugyanis saját versenyellenes hatással bírnak, hiszen a biogáztermelők (amelyek a tagállamukban az említett támogatásban részesülnek) annak érdekében, hogy a kérdéses adómentességben részesüljenek, növelik a svédországi exportjukat, és így nyomást gyakorolnak a hasonló támogatásokban nem részesülő más biogáztermelők által alkalmazott árakra is¹⁴.

A Törvényszék ezután megállapította, hogy bár az EEAG-iránymutatás valóban megfelelő hivatkozási pont, a Bizottság nem volt kellően tekintettel annak a (116) bekezdésében rögzítettekre, miszerint a Bizottság az összes „egyéb feltétel” teljesülése esetén feltételezi, hogy a támogatások megfelelőek, és torzító hatásuk korlátozott¹⁵. A Törvényszék így arra a következtetésre jutott, hogy bár az iránymutatás nem tartalmazza, de a támogatás arányossága érdekében nem csak az olyan túlkompensációt kell elkerülni, amely az egy és ugyanazon tagállamból származó támogatások halmozódásából eredhet, hanem a többi tagállamból származót is. Ebből következően a EEAG-iránymutatás hivatkozott bekezdése nem mentesítette a Bizottságot azon kötelezettsége alól, hogy az arányosság vizsgálata során alaposan megvizsgálja,

¹³ „(39) Az adómentességeket a fenntartható, nem élelmiszer-alapú biogáz és bio-propán magasabb költségei és a földgáz, illetve a PB-gáz költségei közötti különbség kompenzálására nyújtják.

(40) A programokat a svéd hatóságok rendszeresen ellenőrzik. Svédország kötelezettséget vállalt arra, hogy éves monitoringjelentéseket nyújt be a Bizottságnak, és szükség esetén kiigazítja a támogatási szinteket, hogy a jövőben elkerülje a túlkompensációt.” SA.56908 (2020/N), eljárásindító határozat, para. 39-40.

¹⁴ T-626/20. sz. ügy, Törvényszék ítélete, para. 40.

¹⁵ Ilyen feltételek a támogatás arányossága, túlkompensáció hiánya, termelési költségek éves aktualizációja etc.

hogy a túlkompenzáció komoly nehézséget jelentett-e az érintett német vállalatnak különösen annak a fényében, hogy tudta, illetve tudhatta, hogy milyen más tagállami kompenzációs mechanizmusok vannak még érvényben¹⁶. Az ítélet azt is leszögezte, hogy a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont szerinti kötelezettségének sem tett eleget, amikor az előzetes vizsgálati eljárása során nem vizsgálta kellően a támogatások tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatásait, ugyanis nem vette figyelembe a halmozódások hatását a többi tagállamból származó importra és így a túlkompenzáció vizsgálatát csak nemzeti szinten végezte el.

Az EUMSZ továbbá arról is rendelkezik, hogy „A tagállamok sem közvetlenül, sem közvetve nem vetnek ki más tagállamok termékeire a hasonló jellegű hazai termékekre közvetlenül vagy közvetve kivetett adónál magasabb belső adót”¹⁷. Ennek ellenére a Törvényszék álláspontja az, hogy „a túlkompenzáció fennállása olyan objektív kritériumnak tekinthető, amely lehetővé teszi, hogy a szóban forgó adómentességeket kizárólag a – belföldi vagy importált – biogázra alkalmazzák, amelynek termelési többletköltségei a fosszilis gázokhoz képest további támogatások útján nem kerültek ellentételezésre, függetlenül attól, hogy mely tagállam nyújtotta e további támogatásokat, és azon lehetőség sérelme nélkül, hogy a szóban forgó adómentességek mértékét ezen egyéb támogatások nagyságától függően kiigazítsák”¹⁸. Így, ha például egy állam támogatja a saját biogáz termelését, de egy másik tagállam nem, akkor ez utóbbi jogszerűen nem alkalmazhatná az adókedvezményt a külföldi importtal szemben.

Az ítéletben végül megállapították, hogy a vitatott programok belső piaccal való összeegyeztethetőségének az elemzése komoly problémákat vetett fel a halmozódásból eredő túlkompenzációval összefüggésben. Ebből következően a Bizottságnak, ahelyett, hogy az előzetes vizsgálati eljárás végén meghozta az elfogadó határozatokat, hivatalos vizsgálati eljárás keretében kellett volna megvizsgálnia az említett problémákat. Ezért a Törvényszék megsemmisítette a bizottsági határozatokat. Az ügy története azonban nem állt meg ezen a ponton, hiszen a Bizottság – az eredeti határozatok megsemmisítését követően – végül lefolytatta a hivatalos vizsgálati eljárást. Ekkor már a vizsgálat középpontjába helyezte, hogy ugyanazt a jogos célt szolgálja-e a svéd és más tagállamok (különösen a dán) támogatása, és ha igen, akkor az túlkompenzációt eredményez-e a dán biogáztermelőknek¹⁹?

A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a támogatási programok hozzájárulnak a megújuló energiatermelés fejlődéséhez, összhangban vannak a közösségi energia- és klímapolitikával, valamint megfelelnek a szükségességi és arányossági feltételeknek. Továbbá azt is kifejtette, nem látja bizonyítottnak, hogy a svéd és dán programok együtt valóban túlkompenzációt jelentenének. Ez utóbbit azzal is alátámasztotta, hogy álláspontja szerint mind a svéd,

¹⁶ T-626/20., para. 61., 86.

¹⁷ EUMSZ 110. cikk

¹⁸ T-626/20., para., 122.

¹⁹ SA.56908 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024AS56908>)

mind a dán fél kellően figyelembe vette a túlkompensáció veszélyének a lehetőségét a program jóváhagyásakor, és megfelelő monitoring mechanizmusokat alkalmaznak²⁰.

Az ügy áttekintésével a következő következtetések vonhatók le. Az Alapszerződések alapján alapvetően a Bizottság hatásköre annak vizsgálata, hogy a különböző tagállami támogatási programok milyen potenciális halmozódó hatással bírnak. Azonban ennek vizsgálata során bevonja az érintett tagállamokat is, hiszen álláspontja szerint a tagállamok együttműködése szükséges az összeadódó hatások megfelelő ellenőrzéséhez²¹. Egyértelműen kijelenthető az is, hogy az uniós energiapiac természetéből fakadóan nemzetközi, a termékekkel határon átnyúlóan kereskednek, ezért a támogatások jóváhagyásakor együttesen kell vizsgálni a különböző tagállamok által alkalmazott programok együttes hatását. Az esetből pedig olyan következtetés is levonható, hogy a klímacélok elérése érdekében a Bizottság az energiapiacon megengedőbb hozzáállást tanúsít, és a túlkompensáció meglétét csak szűk körűen állapítja meg, illetve azzal, hogy a tagállamok felelősségéért nevezi meg a hatások monitorozását, az esetleges piac torzító hatások megléte esetén a szükségesség-arányosság tesztet is megengedőbben alkalmazza.

A Bizottság álláspontja azonban kérdéseket is felvet. Ha a biogáz termelésnél megengedőbb az Unió a hatás-halmozódás tekintetében, akkor azzal óhatatlanul ahhoz is hozzájárul, hogy egyes államok más tagállamok klímacéljainak az elérését támogatják. A konkrét esetben nem zárható ki továbbá teljesen egyes dán biogáz gyártók túlkompensációja sem, mivel a dán támogatási program nem vállalatra szabott vizsgálaton alapul, hiszen hároméves gördülő átlag adatokat vesz figyelembe a biogáz termelés és a természetes gáztermelés különbözetének a kompenzálásához, továbbá az úgynevezett *Guarantees of Origin* kereskedelmet sem veszi kellően figyelembe²². Így egyes olcsóbban előállító vállalkozások a tényleges költségeiken felül kaphatnak támogatást, majd erre kapnak további többletbevételt Svédországból. Az ilyen negatív externáliák kiküszöbölése ellen hatékony lehetne, ha a Bizottság a korábbi határozatait felülvizsgálva *ex post* ellenőrzést gyakorolna²³, vagy részletes éves jelentést kérne minden érintett tagállamtól.

²⁰ Uo. para. 138.

²¹ Bizottsági sajtó kommunikáció, IP_24_506 „State aid investigation into Swedish tax exemption schemes” (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_506/IP_24_506_EN.pdf)

²² Ezeket az eredettanúsítványokat 2011-ben vezette be az EU, és vagyoni értékű jognak minősülnek, amiket a gáztermelők értékesíthetnek. Minden tanúsítvány 1 MWh energiának a 100%-os megújuló voltát tanúsítja.

²³ Leigh Hancher, Nicole Robins és Dr Philipp Schliffke: *The Cumulation of State Aid Granted by Different Member States — The Landwärme Case* - Lexxion (utolsó hozzáférés: 2024.12.20.)