

Állami támogatások joga

41 (2023/4)

Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dobos Edina

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dobos Edina

Gyürkés Anita

Hargita Eszter

Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ

Hargita Eszter

SZERKESZTŐ

Ambrusz Ákos

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Hundzsa Györgyi

A SZERKESZTŐSÉG CÍME

Andersen Adótanácsadó Zrt.

1124 Budapest, Csörsz utca 43

Telefon: +36 1 920 6800

<https://hu.andersen.com/hu/>

E-mail: info@hu.Andersen.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.

(KÖFOP-3.2.6-16-2016-00001 számú projekt)

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1077 Budapest, Wesselényi utca 20-22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ

Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK

Prime Rate Kft.

primerate.hu

TARTALOM

DR. SÖRÉS Sándor – MIHÁLYFI Réka

Az energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott támogatásokra és az azok alapjául szolgáló elszámolható költségek meghatározására vonatkozó szabályok változása az Általános Csoportmentességi Rendelet módosításának tükrében 3

BIRÓ Zsuzsanna

A klímasemlegesség felé vezető úton: a megújuló hidrogén támogatásának lehetőségei az EU-ban 21

HARGITA Eszter – AMBRUSZ Ákos

Járulékos gazdasági tevékenység számítása a kutatás-fejlesztés és innováció területén 38

STAVICZKY Péter

Újabb ítéletek a légitársaságok COVID-19 alatti támogatásának jogszerűségéről 56

AZ ENERGIAHATÉKONYSÁGI INTÉZKEDÉSEKHEZ NYÚJTOTT
TÁMOGATÁSOKRA ÉS AZ AZOK ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ ELSZÁMOLHATÓ
KÖLTSÉGEK MEGHATÁROZÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK VÁLTOZÁSA AZ
ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET MÓDOSÍTÁSÁNAK TÜKRÉBEN

DR. SÖRÉS Sándor¹ – MIHÁLYFI Réka²

Tárgyszavak: energiahatékonyság, Általános Csoportmentességi Rendelet, magasabb energiahatékonyság, adókedvezmény, energiahatékonysági beruházás, különbözeti módszer, primerenergia-megtakarítás

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2023. július 1-jei hatállyal, átfogó jelleggel módosította³ a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendeletet⁴ (a továbbiakban: Általános Csoportmentességi Rendelet, ÁCSR).

A módosítás nagymértékben érintette az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikkét, ugyanis három, ez idáig ezen támogatási jogcímen belül részletezett esetkört – a normaszöveg jelentős kiegészítése mellett – három különálló támogatási jogcím (38. cikk, 38a. cikk és 38b. cikk) keretében szabályozták. Az ÁCSR 38. cikke – általános jellegű támogatási jogcímként – az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatásokkal kapcsolatban a korábban megszokott módon, igen széles körben lesz alkalmazható, ugyanakkor a támogatási jogcím jelentős módszertani kiegészítésen ment keresztül. Az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jét követően két, speciális jogcímmel egészül ki, egyrészt a 38a. cikk szerinti támogatási kategóriával, mely kizárólag épületek magasabb energiahatékonyságát célzó intézkedésekre lesz alkalmazható, másrészt az ÁCSR 38b. cikkével, mely az energiahatékonyság-alapú szerződések elősegítését hivatott szolgálni.

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

² Mihályfi Réka az Andersen Zrt. munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Andersen Zrt. hivatalos álláspontjának.

³ 2023/1315/EU bizottsági rendelet (HL L 167 2023.06.30.)

[<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2023:167:TOC>]

⁴ HL L 187. 2014.06.26. 1. o.; módosította: a 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017.06.20.), a 2020/972/EU bizottsági rendelet (HL L 215., 2020.7.7.), a 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.), valamint a 2023/1315/EU bizottsági rendelet (HL L 167 2023.06.30.)

A 38. cikk módosítását a politikai-gazdasági környezet közelmúltban végbement változásai és a Bizottság legújabb célkitűzései⁵ mellett számos jogalkalmazói kérdés is indukálhatta. Tekintettel arra, hogy a *társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény* (a továbbiakban: Tao tv.) 22/E. §-ában definiált energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás adókedvezménye ezen az állami támogatási jogcímen alapul⁶, a hazai jogalkalmazók számára is jelentős változást hozhat az Általános Csoportmentességi Rendelet módosítása, ha a Tao törvénybe is beépülnek az új állami támogatási szabályok.

Jelen cikk célja, hogy áttekintse az energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatásokkal kapcsolatos legfontosabb változásokat, bemutassa a két új támogatási jogcímet, továbbá módszertani áttekintést biztosítson az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikke szerinti támogatás elszámolható költségeinek meghatározásával, illetve annak változásával kapcsolatosan.

Az elszámolható költségek meghatározásának alapelvei a 2023. július 1-jén hatályba lépő módosításokat megelőző szabályok alapján

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikke – a jogszabály 2023. évi átfogó módosítása előtt – általános jelleggel volt alkalmazandó az energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatásokra, a támogatással érintett beruházás jellegére vonatkozóan ezen cikk lényegében nem fogalmazott meg korlátozást⁷. Azaz az ÁCSR 38. cikke szerinti támogatás egyaránt vonatkozott épületek felújítási, átalakítási munkálataira, gépbszerzésekre, illetve egyéb (akár járművekkel összefüggő) beruházásokra is, azzal, hogy a hatálya alá kizárólag az energiahatékonyságot közvetlenül szolgáló, valamint magasabb energiahatékonysági szint elérését elősegítő beruházások tartoztak.

Az elszámolható költségek körének meghatározása szempontjából annak a kérdésnek volt alapvető jelentősége, hogy ugyanazt a beruházást kevésbé energiahatékony módon is meg lehet-e valósítani a vonatkozó előírások betartásával, és hogy a magasabb energiahatékonysági szint eléréséhez szükséges beruházáson belül meghatározhatóak-e külön beruházásként a kizárólag energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás költségei. Amennyiben mindkét kérdésre igenlő a válasz, úgy az Általános Csoportmentességi Rendelet által előírt elsődleges módszer alkalmazható, vagyis a beruházás teljes bekerülési értéke jelentette az elszámolható költségek körét és a támogatás alapját (a továbbiakban: elsődleges módszer). Jellemző (és a Bizottság értelmezési gyakorlata alapján is majdhogynem egyedüli) példa volt erre az esetkörre az ÁCSR 2023. július 1-jén hatályba lépett módosítása előtt az épületszigetelési munkálatok kivitelezése,

⁵ Például az Európai Zöld Megállapodás (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu), a Bizottság REPowerEU tervében foglaltak (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – REPowerEU terv, COM(2022) 230 final) vagy az európai klímarendelet célkitűzései.

⁶ Tao tv. 30/F. §

⁷ A támogatás hatálya alól az az esetkör volt kizárva, ha a vállalkozó a fejlesztéseket azért hajtotta végre, hogy a már elfogadott (továbbá a már elfogadott, de hatályba még nem lépett) uniós szabványnak feleljen meg.

hiszen ez a beruházás a magasabb energiahatékonysági szint elérésén kívül egyéb funkcionális célt nem szolgál.⁸ Tekintettel azonban arra, hogy a gyakorlatban olyan jellegű beruházásokat, amelyek célja kizárólag a magasabb energiahatékonyság elérése, a vállalkozások ritkán implementálnak, illetve az ilyen jellegű beruházások beazonosítása is számtalanszor nehézségekbe ütközik, így az elsődleges módszertan helyett sok esetben csak az alternatív költségmegtározási módszer alkalmazható – az ún. különbözeti módszertan (a továbbiakban: különbözeti módszer).

A különbözeti módszertan alapját azon többletköltségek adják, amelyek egy magasabb energiahatékonysági szint elérését szolgáló beruházás megvalósításával járnak, azzal szemben, ha a vállalkozás egy kevésbé energiahatékony beruházás megvalósítása mellett döntött volna. Ebben az esetben tehát egy jellemző paramétereiben (méretében, kapacitásában, élettartamában) hasonló, de kevésbé energiahatékony projektet kell alapul venni az elszámolható költségek meghatározása során (mely esetében vélhetően alacsonyabb lesz a beruházási költsége is, mivel kevésbé energiahatékony). Ezt az alternatív projektet a vállalkozás által megvalósítandó, hasonló, de energiahatékonyabb beruházáshoz kell hasonlítani. A két beruházás költségeinek különbsége adja a támogatás vetítési alapjául szolgáló elszámolható költségek összegét. Az eddigiekben irányadó jogértelmezés szerint a többletköltséget tehát nem például egy korábban használt, lecserélni kívánt eszközhöz, hanem a beruházás időpontjában elérhető, ugyanazt a funkciót ellátó, kapacitásában, élettartamában hasonló, azonban kevésbé energiahatékony eszközhöz viszonyítva kellett megállapítani. Komplex beruházásoknál, épületek több elemből álló felújításánál, saját rezsiz munkálatoknál, illetve egyedi gépekre irányuló beszerzéseknél azonban egyaránt nehézséget okozhat egy, a fenti feltételeknek megfelelő alternatív beruházás felkutatása, a két beruházás összehasonlíthatóságának biztosítása. A modern berendezések nagy részével elérhető már bizonyos fokú energiamegtakarítás, így szélsőséges esetben akár a kevésbé energiahatékony berendezések szerepeltetése is akadályokba ütközhet, ami a támogatás célját is befolyásolhatja, visszavetheti.

Felismerve a korábbi rendszer korlátait, az Általános Csoportmentességi Rendelet 2021. augusztus 1-jétől hatályos módosítása⁹ a 38. cikk két meglévő módszere mellé bevezetett egy harmadik esetkört is. Ez azonban csak speciális beruházásokra volt alkalmazandó.¹⁰⁻¹¹ Ennek értelmében a fentiekől részben eltérő szabályok vonatkoztak olyan energiahatékonyságot javító beruházásokra, amelyek (i) lakóépületekben, (ii) oktatási vagy szociális szolgáltatásnyújtásokra szolgáló épületekben, (iii) a közigazgatáshoz vagy az igazságszolgáltatáshoz, a rendvédelemhez, a tűzoltási tevékenységek biztosítására szánt épületekben valósultak meg, illetve (iv)

⁸ Adó szaklap 2020/6. – Rabné dr. Barizs Gabriella: Energiahatékonysági beruházások, felújítások társaságiadókedvezménye és Dr. Sörös Sándor (2022): Az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás adókedvezménye és annak gyakorlati alkalmazása. Állami Támogatások Joga, 36 (2022/6) 3-18.

⁹ 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.)

¹⁰ ÁCSR 2021. augusztus 1-jétől hatályos 38. cikk (3) bekezdés b) pontja

¹¹ Az ÁCSR ezen rendelkezéseit a jogalkotó nem alkalmazta a Tao tv. vonatkozó részében.

az (i), (ii) vagy (iii) pontban említett olyan épületekben, amelyekben az (i), (ii) vagy (iii) pontban említettektől eltérő tevékenységek a belső alapterület kevesebb mint 35%-át foglalják el. Ekkor ugyanis a nagyobb energiahatékonysági szint elérését segítő teljes beruházási költség figyelembe vehető volt elszámolható költségként. A módszertan alkalmazhatósága érdekében azonban az ÁCSR a primerenergia-igény csökkenésére vonatkozó feltételt is előírt. Épületkorszerűsítés esetén az energiahatékonyság javításával legalább 20%-os primerenergia-igény csökkenést kellett elérni. Új épületek esetében pedig legalább 10% primerenergia-megtakarítást kellett biztosítani a beruházásnak. A kezdeti valamint becsült javulást speciális energiahatékonysági tanúsítvány alapján kellett megállapítani.

Az ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos módosításai

Ahogy az a bevezetőben említettük, az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. évi módosítása az energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott támogatások három fő területét érinti. A szabályozás egyrészt kiegészül egy új, 38a. cikkel, amely ezentúl általános jelleggel alkalmazandó minden épület-energiatermelési, létesítménykorszerűsítési és felújítási projektre, illetve kibővül az energiahatékonyság-alapú szerződések elősegítésére vonatkozó 38b. cikkel. Továbbá az ÁCSR 38. cikke is nagymértékben módosul, mely által a támogatással kapcsolatban elszámolható költségek köre, volumene is jelentősen változhat.

Az alábbiakban a fent említett három támogatási jogcím (38a. cikk, 38b. cikk és 38. cikk) 2023. július 1-jétől hatályos szabályait ismertetjük, kiemeljük az azokkal kapcsolatos legfontosabb változásokat és rámutatunk azokra a pontokra, ahol a rendelkezések megfelelő alkalmazásához feltételezhetően a Bizottság további iránymutatására lesz szükség. Eközben az ÁCSR 38. cikkével összefüggésben kiemelt figyelmet fordítunk az elszámolható költségek meghatározására, tekintettel arra, hogy az ezzel kapcsolatos szabályok jelentős változáson mentek keresztül, továbbá az új rendelkezések alkalmazása a gyakorlati életben számos problémát, kérdést vet fel.

Az új szabályok ismertetését az ÁCSR új jogcímeivel kezdjük.

Az épületek energiahatékonyságát javító intézkedésekre irányuló beruházási támogatás, az ÁCSR 38a. cikke alapján

Az Általános Csoportmentességi Rendelet új, 38a. cikke a jogszabály 2021. augusztus 1-jétől 2023. június 30-ig hatályos 38. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti rendelkezéseken alapul. A 2023. évi módosítás jelentős változást eredményezett a normaszövegben, ugyanis a korábban igen szűk körben alkalmazható¹² szabályok ezentúl az összes, épületeket érintő, energiahaté-

¹² Előzőleg felsoroltuk azt a 4 épülettípust, melyekkel kapcsolatban alkalmazhatók voltak az elszámolható költségek meghatározására vonatkozó különös szabályok, miszerint a nagyobb energiahatékonyság eléréséhez szükséges

konyságot javító beruházásra alkalmazhatók lesznek. Vagyis az épület jellegétől, annak funkciójától és használójától függetlenül vonatkozik minden, vállalkozás által megvalósítandó, energiahatékonyság növelését célzó korszerűsítési és felújítási beruházásra. Ezen projektek esetén az elszámolható költségek meghatározása tekintetében kizárólag a korábban megismert elsődleges módszer az irányadó – vagyis a beruházás teljes bekerülési értéke figyelembe vehető –, azzal, hogy a kedvezményezett vállalkozásnak teljesítenie kell egy primerenergia-igény csökkenésére vonatkozó feltételt¹³ is, melyről az alábbiakban lesz szó. Továbbá a korábbi szabályozás alapelveivel összhangban csak azon elszámolható költségek vonatkozásában nyújtható e jogcím szerint támogatás, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az épület magasabb energiahatékonysági szintjének eléréséhez.

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 38a. cikke tehát a támogatás nyújtásának feltételeivel kapcsolatban követi a korábbi 38. cikk szabályrendszerének speciális célú intézmények energiahatékonyságát javító intézkedésekkel kapcsolatos logikáját, amikor meghatározza, hogy különböző esetekben milyen mértékű primerenergia-igény csökkenés megvalósulása után nyílik lehetőség a támogatásra. Épület-korszerűsítési munkálatok, felújítási munkálatok esetében továbbra is 20%-os energiamegtakarítást kell elérni, míg az új épületek tekintetében a legalább 10%-os megtakarítás marad irányadó. Az energiahatékonysági szint javulásával kapcsolatos elvárások kiegészülnek egy új esettel is, mégpedig azzal, ha a projekt nem a teljes épület energiahatékonyságának növelésére, pusztán egy-egy épületelem¹⁴ cseréjére, újonnan történő beruházására vonatkozik¹⁵. Ebben az esetben is 10%-os energiahatékonysági szint javulást kell elérni annak érdekében, hogy támogatható legyen a projekt. A kezdeti primerenergia-igényt és annak becsült javulását a 2010/31/EU irányelv 2. cikkének 12. pontjában meghatározott energiahatékonysági tanúsítvánnyal kell megállapítani.

Az új szabályozás nem definiálja, hogy pontosan milyen jellegű beruházások tartoznak e cikk hatálya alá, így elviekben bármilyen, az adott épület energiahatékonysági szintjét emelő beruházás, korszerűsítés támogathatónak minősülhet. Erre figyelemmel az ÁCSR 38a. cikke alapján támogatás nyújtható például az épületekkel kapcsolatos szigetelési munkálatokra vagy az olyan klasszikus energiahatékonysági célokat szolgáló intézkedésekre, mint az épületek szigetelése, a nyílászárócseréje, a fűtés- és klímaberendezések korszerűsítése, valamint a világítóberendezések cseréje.

teljes beruházási költség elszámolhatónak minősült. Az épületek ezen szűk csoportjának nem képezték a részét olyan, a gazdasági életben jelentős létesítmények, mint például gazdasági társaságok irodaépületei, üzemei.

¹³ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (6) bekezdés

¹⁴ Az épületelem definícióját a 2010/31/EU irányelv 2. cikkének (9) bekezdése tartalmazza: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32010L0031>

¹⁵ További szabály, hogy a támogatási programon belül az egy épületelem felújítását célzó intézkedésre nyújtott támogatás nem haladhatja meg a támogatási program költségvetésének 30%-át.

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 38a. cikke egyértelműen kimondja, hogy e jogcím alatt kapcsolt energiatermelésre, illetve távfűtésre és/vagy -hűtésre irányuló beruházás támogatására nincs lehetőség.¹⁶ Ahogyan továbbra sem nyújtható támogatás arra az esetre sem, ha a beruházást egy vállalkozás azért hajtja végre, hogy már elfogadott és hatályos uniós szabványoknak feleljen meg.¹⁷⁻¹⁸ Nem támogatható továbbá az Általános Csoportmentességi Rendelet alapján a fosszilis energiahordozók (például földgáz) által üzemeltetett energetikai berendezések telepítése. Amennyiben valamely támogatásnyújtó ilyen tevékenység vonatkozásában kíván forrást biztosítani, abban az esetben a támogatási intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján, majd ezt követően a Bizottság megvizsgálja, hogy az adott támogatás összeegyeztethetőnek minősül-e a belső piaccal.

A Bizottság az ÁCSR 2021. augusztus 1-jétől hatályos módosításával bevezette a kiegészítő támogatás lehetőségét a korábban ismertetett épülettípusok vonatkozásában. Ez azt jelentette, hogy a kedvezményezett a jogszabályban meghatározott funkciójú épületek energiahatékonyságának javítására irányuló beruházás mellett, azzal összefüggésben megvalósított – az ÁCSR korábbi 38. cikk (3a) bekezdésében taxatív felsorolt – beruházások egyike vagy azok közül több megvalósítása esetén igénybe vehette az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatást. A Bizottság a 2023. július 1-jétől alkalmazandó rendelkezésekkel¹⁹ kiegészítette és kiszélesítette a korábbi támogatási lehetőségeket, melyet az alábbi táblázat szemléltet.

1. táblázat - Kapcsolódó beruházások, melyekre irányuló támogatási intézkedések kombinálhatók az épület-energiahatékonysági támogatással

Támogatható kapcsolódó beruházások 2021. augusztus 1-jétől 2023. június 30-ig	Támogatható kapcsolódó beruházások 2023. július 1-jét követően
Villamosenergiát és/vagy hőt termelő, integrált helyszíni megújulóenergia-létesítmények.	Megújuló energiaforrásokból villamos energiát, fűtő- vagy hűtőenergiát előállító integrált helyszíni berendezések telepítése, beleértve többek között a fotovoltaikus paneleket és hőszivattyúkat.

¹⁶ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (4) bekezdés

¹⁷ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (2) bekezdés

¹⁸ A 2023. július 1-jén hatályba lépő rendelkezés e körben megengedőbb, mint a korábbi szabályozás. Ugyanis míg az ÁCSR 2023. június 30-ig hatályos 38. cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján nem lehetett támogatást nyújtani az olyan beruházások vonatkozásában sem, amelyeket azért hajtottak végre, hogy a vállalkozás megfeleljen a már elfogadott, de hatályba még nem lépett uniós szabványoknak, addig a 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (3) bekezdése főszabályként mondja ki, hogy ebben az esetben támogatás nyújtható, azonban a támogathatóság vonatkozásában ugyanezen jogszabályhely további feltételeket határoz meg.

¹⁹ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (7) bekezdése

Támogatható kapcsolódó beruházások 2021. augusztus 1-jétől 2023. június 30-ig	Támogatható kapcsolódó beruházások 2023. július 1-jét követően
A helyszíni megújulóenergia-létesítmény által termelt energia tárolására szolgáló berendezések.	A helyszíni megújulóenergia-létesítmények által termelt energia tárolására szolgáló berendezések <i>létrehozása</i> . <i>A tárolási berendezésnek energiája évente legalább 75%-át a közvetlenül összekapcsolt megújulóenergia-termelő létesítményből kell elnyelnie.</i>
	<i>Energiahatékony távfűtési és/vagy -hűtési rendszerhez, valamint a kapcsolódó berendezésekhez való csatlakozás.</i>
Az épületet használók elektromos gépjárműveinek feltöltésére szolgáló, az épületbe beépített berendezések és kapcsolódó infrastruktúra.	Az épület felhasználóinak használatára elektromos töltőinfrastruktúra, valamint kapcsolódó infrastruktúra, <i>például kábelcsatornák kiépítése és telepítése, ha a parkoló létesítmények vagy az épületen belül találhatóak vagy fizikailag csatlakoznak az épülethez.</i>
Az épület digitalizációját – elsősorban az épület okosfunkció-fogadási alkalmasságának növelését – célzó beruházások. A támogatható beruházások közé tartozhatnak adathálózatok esetében az épületen belüli passzív vezetékekre vagy strukturált kábelezésre korlátozódó beavatkozások, vagy szükség esetén a passzív hálózat épületen kívüli, magánterületen lévő, adathálózathoz tartozó része. Az adathálózatok magánterületen kívüli vezetése vagy kábelezése nem tartozik a támogatható beruházások körébe.	Az épület digitalizációjára szolgáló berendezés telepítése, különösen az okosfunkció-fogadási alkalmasság növelése, beleértve adathálózatok esetében az épületen belüli passzív vezetékeket vagy strukturált kábelezést, valamint az épülethez tartozó ingatlanon található széles sávú infrastruktúra kiegészítő részeit is, de az ingatlanon kívül található adathálózatok vezetékei vagy kábelezése nélkül.
	<i>Zöldtetőkbe, valamint az esővíz megtartására és felhasználására szolgáló berendezésekbe történő beruházások.</i>

Forrás: az ÁCSR rendelkezései alapján a szerzők saját szerkesztése

A fenti táblázat jobb oszlopában dőlten, félkövéren szedetten láthatók azok a kiegészítések, melyeket a 2023. július 1-jétől alkalmazandó rendelkezések tartalmaznak az ezt megelőző időszakban hatályos normaszöveghez képest. Mindezek alapján látható, hogy a Bizottság több esetben a jogalkalmazást segítő kiegészítéseket, magyarázatokat, esetleg példákat fűzött a kap-

csolódó beruházástípusokhoz, továbbá 2 teljesen új beruházási körrel egészítette ki a támogatásban részesíthető intézkedések listáját. A módosítás jól illeszkedik a Bizottság (és az Európai Unió) környezetvédelemmel, klímasemlegességgel és digitalizációval kapcsolatos törekvéseihez.

A fenti beruházások esetén az elszámolható költségek meghatározásának szabályai igazodnak az Általános Csoportmentességi Rendelet 38a. cikkében, az épület-energihatékonysági intézkedésekre irányuló beruházásokkal kapcsolatban korábban megismert főszabályhoz. Tehát ez esetben is a különböző létesítmények és berendezések teljes beruházási költsége alkotja az elszámolható költségek körét.²⁰ A magasabb energiahatékonysági szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó költségek természetesen nem számolhatók el, továbbá tekintettel arra, hogy jelen esetben létesítményekre, berendezésekre irányul a beruházás, a kapcsolódó beruházásokra értelemszerűen nem alkalmazandó az épületekre vonatkozó, primerenergia-igény csökkenésére szabott feltétel (a kedvezményezettnek ezt a kritériumot az épületre irányuló „főberuházással” kapcsolatban kell teljesítenie).

A támogatást vagy az épület tulajdonosának/tulajdonosainak, vagy a bérlő(k)nek lehet nyújtani attól függően, hogy ki az energiahatékonyság-javító intézkedés megrendelője.²¹

Az ÁCSR 38a. cikkével kapcsolatban elérhető támogatási intenzitás²² főszabály szerint az elszámolható költségek 30%-ával, továbbá – amennyiben a beruházás egyetlen épületelem telepítéséből vagy cseréjéből áll – 25%-ával egyezhet meg. A jogszabály az előzőeknél kisebb mértékű támogatási intenzitás alkalmazását engedi²³ akkor, ha a beruházást uniós szabványnak minősülő energiahatékonysági minimumszabványnak való megfelelés érdekében végezték el²⁴, és a támogatást kevesebb mint 18 hónappal az uniós szabványok hatálybalépése előtt nyújtják. Ez esetben a támogatási intenzitás nem haladhatja meg a 20%-ot, míg egyetlen épületelem telepítéséből vagy cseréjéből álló beruházás esetében a 15%-ot.

²⁰ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (7) bekezdés utolsó albekezdése

²¹ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (8) bekezdése

²² ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (11)-(12) bekezdései

²³ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38a. cikk (13) bekezdése

²⁴ Fontos itt is megemlíteni, hogy a 2023. június 30-ig hatályban lévő rendelkezések nem adtak lehetőséget a támogatás nyújtására abban az esetben, ha a beruházást azért hajtották végre, hogy az adott vállalkozás megfeleljen a már elfogadott, de hatályba még nem lépett uniós szabványoknak.

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 38a. cikke a fenti támogatási intenzitásokon felül az alábbi bónuszok alkalmazását teszi lehetővé:

- kisvállalkozás esetében további 20, míg középvállalkozás esetén 10 százalékpont érhető el,
- az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontja szerinti támogatott területen²⁵ megvalósított beruházások esetén további 15 százalékpont, míg az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti támogatott terület²⁶ esetén további 5 százalékpont szerezhető meg,
- további 15 százalékponttal növelhető a támogatási intenzitás a meglévő épületek energiahatékonyságának javítására irányuló beruházás esetén, ha a projekt révén 40 százalék primerenergia-igény csökkenésre kerül sor.²⁷

A fentieket egy példán keresztül szemléltetve, tegyük fel, hogy egy középvállalkozás szegedi telephelyén a meglévő, használt épületének felújítására irányuló (például épületszigetelési) beruházást valósít meg. Az épület a beruházás előtt is megfelel az energiahatékonysági uniós minimumszabványoknak. A tulajdonos középvállalkozás a főberuházás mellett villamosenergiát és fűtőenergiát előállító integrált helyszíni berendezéseket (napelemtet és hőszivattyút) telepít az épületbe, melyekre tekintettel a beruházás egésze alapján 40 százalék mértékű primerenergiaigény csökkenést ér el. Ez esetben az elszámolható költségeket az épületszigeteléssel és a berendezések telepítésével kapcsolatos teljes beruházási költségek fogják képezni, a támogatási intenzitás pedig akár az elszámolható költségek 70 százalékáig²⁸ terjedhet.

Fontos kiemelni, hogy az ÁCSR 38a. cikke szerinti támogatás esetén (hasonlóan más környezetvédelmi beruházási támogatáshoz) vállalkozásonként és beruházási projektenként legfeljebb 30 millió eurónak megfelelő forintösszegű támogatás nyújtható²⁹, az ÁCSR előírásai alapján az épületre irányuló beruházási támogatás mellett egyéb, kiegészítő beruházás megvalósítására is 30 millió eurónak megfelelő forintösszegű támogatás biztosítható.³⁰ Amennyiben a kedvezményezett ennél nagyobb mértékű támogatást kíván igénybe venni beruházásával kapcsolatban, abban az esetben a támogatási intézkedést az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen engedélyeztetni kell a Bizottsággal.

²⁵ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-a tartalmazza a regionális támogatási térképet. A 2021-2027 közötti időszakra alkalmazandó regionális támogatási térkép alapján Budapest kivételével valamennyi magyarországi település ide tartozik.

²⁶ Ez Magyarország szempontjából nem releváns, mert a 2021-2027 közötti időszakra alkalmazandó regionális támogatási térképen nincs ilyen terület.

²⁷ Ez a támogatási intenzitási bónusz nem alkalmazható, ha a beruházás a végrehajtásától számított 18 hónapon belül nem javítja az épület energiahatékonyságát az uniós szabványnak minősülő energiahatékonysági minimumkövetelmények által előírt szint fölé.

²⁸ Az alap támogatási intenzitás 30% + kkv bónusz (10%) + regionális bónusz (15%) + a 40 százalékos primerenergia-igény csökkenéssel kapcsolatos bónusz (15%).

²⁹ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 4. cikk (1) bekezdés s) pontja

³⁰ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 4. cikk (1) bekezdés sc) pontja

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jén hatályba lépett módosításai révén több tekintetben egyértelműbb lett a szabályozás. Világosabbak között az is, hogy ezentúl minden, az épületek energiahatékonyságát javító beruházásra az ÁCSR 38a. cikke lesz alkalmazandó. Bár a támogatható intézkedésnek, projektnek lehet az energiahatékonyság javításán túl egyéb funkcionális célja is (azaz a kizárólagosság e tekintetben nem feltétel), azonban legalább 10% mértékű primerenergia-csökkenést szükséges elérni egy-egy célzott épület-energiahatékonysági beruházás esetében is. Ezek alapján az új rendelkezéssel várhatóan szélesebb lehet az elszámolható költségek köre, azonban összességében kevesebb projekt felelhet meg a primerenergia-csökkenéssel kapcsolatos elvárásnak (az ÁCSR korábbi 38. cikke ugyanis nem támasztott ilyen követelményt egy épületszigetelés vagy nyílászárócsere vonatkozásában). A primerenergia-megtakarítással kapcsolatban pedig várhatóan komplex számításokat kell majd készíteni, ami jelentős többletköltséggel és erőfeszítéssel járhat a vállalkozások részéről.

Az energiahatékonyság-alapú szerződések elősegítésére irányuló támogatás, az ÁCSR 38b. cikke alapján

Ahogy az épület-energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatások esetében, úgy az energiahatékonyság-alapú szerződések³¹ támogathatóságával kapcsolatban is elmondható, hogy az Általános Csoportmentességi Rendelet új 38b. cikke a jogszabály 2021. augusztus 1-jétől 2023. június 30-ig hatályban lévő 38. cikkében, egészen pontosan annak (7) bekezdésében foglaltakon alapul. Tehát már 2021-től kezdődően lehetséges az energiahatékonyság-alapú szerződések elősegítésével kapcsolatos támogatás nyújtása, ugyanakkor a 2023. évi módosítás jelentős változást eredményezett a tekintetben, hogy míg a 2023. július 1-jét megelőző időszakban csak azon energiahatékonyság-alapú szerződések elősegítése volt támogatható, amelyek az ÁCSR korábbi 38. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti épülettípusokhoz³² kapcsolódtak, addig 2023. július 1-jét követően már nincs ilyen korlátozás, valamennyi épülettel, sőt egyéb berendezésekkel, létesítményekkel kapcsolatos energiahatékonysági intézkedés esetén is alkalmazható az energiahatékonyság-alapú szerződésekkel kapcsolatos támogatási kategória. A Bizottság tehát jelentősen kiszélesítette a támogatható tevékenységek körét.

A támogatási jogcím részletszabályai ezen túlmenően nem változtak jelentősen. A támogatás a 2012/27/EU irányelv 2. cikkének 27. pontja szerinti energiahatékonyság-alapú szerződések elő-

³¹ Ezek az ún. ESCO-konstrukciók. Az ESCO cégeken az energiahatékonysági szolgáltató cégeket értjük, melyek segítséget nyújthatnak a korlátozott befektetési lehetőségekkel rendelkező állami vagy magánmegrendelők részére. A felek energiahatékonyság-alapú szerződést kötnek egymással. Az ESCO cég a szakmai tudása mellett biztosítja az adott beruházáshoz szükséges pénzügyi fedezetet is, így garantáltan megvalósul egy – előre meghatározott mértékű energia-megtakarítást eredményező – energiahatékonyságot növelő beruházás. Az energiahatékonysági szolgáltatások ellentételezése a felek által megkötött szerződésben rögzített szintű energiahatékonyság-javulás vagy más energia-hatékonysági kritérium teljesítésével összefüggésben történik. Forrás: <https://www.enhat.mekh.hu/esco>, 2023. június 27.

³² Ez a korábban már említett 4 épülettípus, például lakóépület, oktatási, szociális szolgáltatásnyújtásra irányuló épület, stb.

segítésére nyújtható, olyan kis- és középvállalkozások, valamint kisméretű, közepes piaci tőkeerejű vállalkozások részére, melyek energiahatékonyság-javító intézkedést biztosítanak. A támogatás továbbra is hitel és garancia formájában vehető igénybe, vagy a szolgáltató finanszírozását célzó pénzügyi termékekből áll és a teljes kint lévő finanszírozás névértéke kedvezményezettenként nem haladhatja meg a 30 millió eurónak megfelelő forintösszeget. Fontos megjegyezni, hogy ez az intézkedés nem alkalmazható olyan vállalkozásoknál, amelyek több mint 25%-ban állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak, tekintettel arra, hogy ezen társaságok nem minősülnek kis- vagy középvállalkozásnak, sem kisméretű, közepes piaci tőkeerejű vállalkozásnak.

Egyéb, energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatás, az ÁCSR 38. cikke alapján

Az Általános Csoportmentességi Rendelet energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatásai tekintetében az ÁCSR 38. cikke szerinti támogatási jogcím alkalmazandó általános jelleggel minden olyan intézkedésre, melyek nem tartoznak a 38a. és 38b. cikkek szerinti, speciális támogatási jogcímek hatálya alá. Az ÁCSR 38. cikkének normaszövege is jelentős változáson ment keresztül, azon túlmenően is, hogy abból kiváltak a fent említett speciális támogatási jogcímek. A legjelentősebb módosítások az elszámolható költségek meghatározásának módját és két új támogatási esetkör bevezetését érintik, melyeket az alábbiakban részletesen ismertetünk.

A támogatás alól kizárt tevékenységek körét az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikke a 38a. cikkben már bemutatottak szerint határozza meg.³³ Az elszámolható költségek meghatározása tekintetében a szabályrendszer alapelvei nem változtak – hiszen továbbra is a fent már ismertetett elsődleges vagy különbözeti módszer marad az irányadó –, ugyanakkor a különbözeti módszer vonatkozásában 2023. július 1-jétől kezdődően több új esetkört is bevezetett a Bizottság. Az elszámolható költségek meghatározása körében továbbra is érvényesül az az alapelv, mely szerint az elszámolható költségek között nem szerepelhetnek a magasabb energiahatékonysági szinthez közvetlenül nem kapcsolódó költségek.

Az elsődleges módszer tartalmát tekintve kevésbé módosult. Abban az esetben ugyanis, ha a beruházás egy egyértelműen beazonosítható, kizárólag az energiahatékonyság fejlesztésére irányuló beruházásból áll, és nincs kevésbé energiahatékony alternatív beruházás, az elszámolható

³³ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (2a) és (2b) bekezdései alapján nem nyújtható támogatás kapcsolt energiatermelésre, távfűtésre és/vagy -hűtésre irányuló beruházásra, továbbá fosszilis tüzelőanyaggal működő energiatermelő berendezések telepítésére. Továbbá a 38. cikk (2) bekezdése szerint nem nyújtható támogatás abban az esetben sem, ha a kedvezményezett a beruházást azért hajtja végre, hogy a már elfogadott és hatályos uniós szabványoknak megfeleljen. Ez esetben is jelentős változás a korábbi szabályokhoz képest, hogy az olyan beruházások vonatkozásában, amelyeket azért hajtottak végre, hogy a vállalkozás megfeleljen a már elfogadott, de hatályba még nem lépett uniós szabványoknak, már nyújtható támogatás abban az esetben, ha a beruházást a szabvány hatálybalépése előtt legalább 18 hónappal végrehajtották.

költségek körét az ezen beruházáshoz kapcsolódó költségek teljes egésze alkotja.³⁴ Azaz ekkor az elszámolható költség továbbra is az energiahatékonysági beruházás, felújítás teljes bekerülési értékével egyezik meg. A jogszabály 2023. július 1-jétől hatályos szövege szerint tehát az elsődleges módszer azzal a feltétellel alkalmazható, ha nem érhető el kevésbé energiahatékony tényellentétes beruházás. Az ÁCSR azzal kapcsolatban ugyanakkor nem ad támpontot, hogy az alternatív beruházás elérhetetlenségét a kedvezményezett hogyan tudja igazolni, így már ez a rendelkezés is jelentős jogalkalmazói kérdéseket és bizonytalanságot vet fel.

Fontos változást vezet azonban be a 2023. július 1-jétől hatályos módosítás az elszámolható költségek különbözeti módszerrel történő meghatározását illetően. A korábbi szabályozás alapját eddig egy olyan, jellemző tulajdonságaiban hasonló, de kevésbé energiahatékony beruházás jelentette, amelyet a kedvezményezett támogatás hiányában hitelt érdemlően megvalósított volna. A különbözeti módszerre vonatkozó szabályozás a tekintetben nem változik, hogy továbbra is a magasabb energiahatékonysági szint elérését közvetlenül szolgáló költségek képezik az elszámolható költség számítás alapját, továbbá az elszámolható költségek a támogatott beruházás és egy alternatív, tényellentétes forgatókönyv szerinti beruházás költségeinek összevetését követően határozhatók meg. Az viszont, hogy mely scenáriók szolgálhatnak a beruházás megvalósításának alternatívájaként, számottevően változik, illetve kiegészül.

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (3) bekezdése az eddigi módszert további hárommal egészíti ki, melynek során tényellentétes forgatókönyv alkalmazása mellett határozható meg az elszámolható költségek köre. A módosítás értelmében a következők szerint határozhatók meg a támogatás alapjául szolgáló elszámolható költségek:

- a) A tényellentétes forgatókönyv egy olyan kevésbé energiahatékony beruházás megvalósítása lenne, mely megfelel a szokásos kereskedelmi gyakorlatnak. Ez az esetkör feleltethető meg a korábbi különbözeti módszernek. Az elszámolható költségek ez esetben a támogatásban részesülő beruházás és a tényellentétes forgatókönyv szerinti, kevésbé energiahatékony beruházás költségei közötti különbség alapján határozhatók meg.
- b) A támogatás hatására a kedvezményezett vállalkozás előrehozza az energiahatékonysági beruházás megvalósítási időpontját. Ez esetben tehát az alternatív beruházás meg egyezik a tényellentétes forgatókönyv szerinti beruházással, azonban a kedvezményezett ezen beruházást támogatás hiányában később hajtotta volna végre. Az elszámolható költségek jelen esetben a támogatott beruházás költségei és a későbbi időpontban megvalósítani kívánt beruházás nettó jelenértéken számított költségei különbségként határozhatók meg úgy, hogy a diszkontálás alapját a beruházás megvalósításának időpontja határozza meg.³⁵

³⁴ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (3) bekezdés utolsó előtti albekezdés

³⁵ E módszer alkalmazásával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szabályok nem adnak eligazítást arra, hogy a diszkontálást pontosan milyen időpontra (üzembe helyezés éve?) és milyen diszkont rátával kell elvégezni.

- c) A meglévő technológia élettartam-hosszabbítása, további üzemben tartása helyett új beruházás megvalósítására kerül sor. Ebben az esetben az elszámolható költségeket a támogatott beruházás költségei és a meglévő létesítmények, berendezések karbantartására, javítására és korszerűsítésére irányuló beruházások nettó jelenértéke közötti különbség képezi, a támogatott, új beruházás megvalósulásának időpontjára diszkontálva.
- d) Az utolsó új esetkör lízingszerződésben érintett eszközre vonatkozik, amikor rendelkezésre áll egy szintén lízingelhető, kevésbé energiahatékony berendezés. Ez esetben az elszámolható költségeket a támogatott berendezés lízingdíjának nettó jelenértéke és annak a kevésbé energiahatékony berendezés lízingdíjának nettó jelenértéke közötti különbség alkotja, amelyet a vállalkozás támogatás hiányában lízingelt volna, azzal, hogy a lízingdíjba nem értendő bele a berendezés működtetésének költsége (például üzemanyagköltség, biztosítás, karbantartás költsége), abban az esetben sem, ha ezen költségek egyébként a lízingszerződések részét képezik.

Az elszámolható költségek meghatározásának különbözeti módszerével kapcsolatos jelentős módosítás, hogy az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a fenti a)-d) pontok szerinti esetekben a tényellentétes forgatókönyv alapját képező alternatív beruházásnak a támogatott beruházáshoz viszonyítva hasonló termelési kapacitással és élettartammal rendelkező beruházásnak kell lennie, ami eleget tesz az érvényben lévő uniós szabványoknak is. Ezek a követelmények a Bizottság értelmezési gyakorlatából eddig is egyértelműen kirajzolódtak, azonban az, hogy e kritériumok a normaszövegben is megjelentek, jelentős jogalkalmazást segítő lépésként értékelhető. Az ÁCSR lényeges követelményként fogalmazza meg az alternatív beruházással kapcsolatban azt is, hogy annak hitelesnek kell lennie. Tehát elviekben nincs lehetőség arra, hogy a kedvezményezett vállalkozás a különbözeti módszer fenti a)-d) esetkörei közül a számára legmegfelelőbb költség-meghatározási módot válassza ki, mert ezzel visszaélne a jogszabály adta lehetőséggel. A vállalkozás csak azt az alternatív forgatókönyvet alkalmazhatja, amelyik esetében – támogatás hiányában – valóban felmerülne. Kérdés, hogy az alternatív forgatókönyv realitását miként fogja tudni ellenőrizni a támogatást nyújtó.

A módosító rendelkezéseket tanulmányozva feltűnő, hogy míg korábban az elszámolható költségek meghatározásának elsődleges módszere az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikkében rendszertanilag a különbözeti módszer előtt helyezkedett el, addig a 2023. július 1-jétől alkalmazandó normaszövegben ez a helyzet megváltozik. Ez utalhat arra, hogy a Bizottság az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló támogatási jogcím vonatkozásában a különbözeti módszernek a gyakorlati életben meglévő primátusát a jogalkotási folyamat során is figyelembe vette, és a kisebb gyakorlati jelentőséggel rendelkező elsődleges módszert hátrébb sorolta.

Az elszámolható költségek mértéke jelentősen változhat annak függvényében, hogy a vállalkozás melyik módszertant alkalmazza, illetve az is befolyással van rá, hogy az egyes alternatív scenáriókat hány év múlva, milyen feltételek mellett valósítaná meg. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy adott beruházási költséget feltételezve az egyes esetekben miként alakulhat az

ÁCSR 38. cikke szerinti energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatással összefüggésben az elszámolható költségek köre annak alapján, hogy a kedvezményezett vállalkozás mikor valósítaná meg a beruházást.

2. táblázat - Az elszámolható költségek különbözeti módszer szerinti meghatározásával kapcsolatos példa (adatok ezer forintban)

1. Ugyanazon beruházás megvalósítása 2023-ban vagy 2025-ben.³⁶		
Összehasonlítás alapja	A támogatás hatására a vállalkozó 2023 júniusában megvalósítja a beruházást	A támogatás hiányában a vállalkozó csak 2025-ben tudja megvalósítani a beruházást
Beruházás költsége	50 000, amelynek a beruházás megvalósításának időpontja szerinti értéke: 50 000	50 000, amelynek a beruházás megvalósításának időpontjára kiszámított jelenértéke: 37 094
Az elszámolható költségek meghatározása	<i>A beruházás jelenlegi megvalósítása és a beruházás megvalósításának időpontjára diszkontált költségek jelenértékének különbözeteként</i> 12 906	
2. Ugyanazon beruházás megvalósítása 2023-ban vagy 2027-ben.³⁷		
Összehasonlítás alapja	A támogatás hatására a vállalkozó 2023 júniusában megvalósítja a beruházást	A támogatás hiányában a vállalkozó csak 2027-ben tudja megvalósítani a beruházást
Beruházás költsége	50 000, amelynek a beruházás megvalósításának időpontja szerinti értéke: 50 000	50 000, amelynek a beruházás megvalósításának időpontjára kiszámított jelenértéke: 27 520
Az elszámolható költségek meghatározása	<i>A beruházás jelenlegi megvalósítása és a beruházás megvalósításának időpontjára diszkontált költségek jelenértékének különbözeteként</i> 22 480	

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

³⁶ A példában alkalmazott referencia alapkamatláb a 2023. január 1-jétől hatályos 15,10%, diszkont kamatláb: 16,10%.

³⁷ A példában alkalmazott referencia alapkamatláb a 2023. január 1-jétől hatályos 15,10%, a diszkont kamatláb: 16,10%.

A példa szerinti esetre az Általános Csoportmentességi Rendelet 38. cikk (3) bekezdés b) pontjának rendelkezései alkalmazandók, azonban a jogszabályi rendelkezések alapján nem egyértelmű, hogy a Bizottság pontosan mit ért a támogatott beruházás megvalósulásának időpontján. Nem világos tehát, hogy ez az időpont a beruházás megkezdésének vagy a projekt üzembe helyezésének időpontját takarja, és ennek következtében a beruházás megkezdésekor vagy befejezésekor hatályos diszkont kamatlábbal szükséges-e számolni. Tekintettel arra, hogy a két módszertan logikája gyakorlatilag megegyezik, hasonlóan nagy eltérés mutatkozik az elszámolható költségek tekintetében abban az esetben is, ha az alternatív scenáriót nem a beruházás későbbi megvalósítása, hanem a meglévő berendezések élettartamának növelésére irányuló beruházás jelenti.

Az ÁCSR 38. cikke szerinti jogcím támogatási intenzitásra vonatkozó szabályai³⁸ változatlanok maradtak a 2023. július 1-jei módosításokat követően. Főszabály szerint az elszámolható költségek 30%-a képezi a támogatás felső határát, mely kkv bónusszal és regionális bónusszal növelhető. Tehát amennyiben a kedvezményezett kivállalkozás, abban az esetben további 20 százalékpont, ha középállalkozás, akkor további 10 százalékpont, míg ha a beruházás Magyarország valamely Budapesten kívüli településén, a hét régió³⁹ egyikében valósul meg, abban az esetben további 15 százalékpont érhető el. Az ÁCSR 38. cikke szerinti támogatás esetén vállalkozásonként és beruházási projektenként legfeljebb 30 millió eurónak megfelelő forintösszegű támogatás nyújtható, az ennél magasabb összegű támogatás az ÁCSR keretein kívül, a Bizottság előzetes engedélye alapján ítélt meg.

Amennyiben tehát egy kisvállalkozás például Dél-Alföld régió, Hódmezővásárhely településén valósítja meg az energiahatékonyság növelését célzó beruházást, abban az esetben az elszámolható költségek 65%-ának⁴⁰ megfelelő mértékű támogatás igénybevételére lehet jogosult.

Az ÁCSR 2023. július 1-jén hatályba lépő módosító rendelkezéseinek egyike lehetőséget biztosít arra, hogy a kedvezményezett vállalkozás a 38. cikk szerinti támogatást a teljes beruházási költség alapján, annak akár 100%-ával megegyező mértékig vegye igénybe. Ezen esetkör alapján a támogatás csak versenyeztetési ajánlattételi eljárás és az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (7) bekezdése szerinti, taxatív feltételeinek teljesítése mellett ítélt meg. A szigorú feltételrendszer része például, hogy a támogatás odaítélésének objektív, világos, átlátható és megkülönböztetésmentes támogathatósági és kiválasztási kritériumok alapján kell megtörténnie, melyeket előzetesen kell meghatározni, továbbá az ajánlattételi eljárás eredményének utólagos kiigazítását ki kell zárni. Kérdésként merül fel, hogy ennek a szabálynak a megalkotásakor milyen esetkörre gondolt a Bizottság. A támogatás kedvezményezettjei vélhetően zömmel vállalkozások lesznek, melyek esetében nehezen értelmezhető az adott beruházásra vonatkozó versenyeztetési ajánlattételi eljárás lefolytatása.

³⁸ ÁCSR 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (4)-(6) bekezdései

³⁹ Magyarország régiói: Észak-Alföld, Dél-Alföld, Észak-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl és Pest tervezési-statisztikai régió

⁴⁰ Az alap támogatási intenzitás 30% + kkv bónusz (20%) + regionális bónusz (15%).

Az elszámolható költségek meghatározásának módszerei kapcsán ki kell még emelni az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jétől hatályos 38. cikk (8) bekezdése szerinti kiegészítő szabályt, mely a különbözeti módszerhez, továbbá a versenyeztetési ajánlattételi eljárással kapcsolatos esetkörhöz kötődik és az ÁCSR 38. cikke módosításának egyik jelentős újítása. Az olyan esetekben ugyanis, amikor egyébként például a különbözeti módszert kellene alkalmazni (tehát a beruházás nem egy egyértelműen beazonosítható, kizárólagosan az energiahatékonyság fejlesztésére irányuló beruházásból áll), az ÁCSR a már jól ismert főszabálytól eltérően – tényellentétes forgatókönyv számszerűsítése nélkül is – lehetőséget biztosít az elszámolható költségek meghatározására. Ilyen esetben a támogatás alapjául szolgáló elszámolható költségek a magasabb szintű energiahatékonyság eléréséhez közvetlenül kapcsolódó beruházási költségek teljes bekerülési értékével fognak megegyezni. A szabályozás a jogalkalmazók számára ez esetben is tartogat bizonytalanságokat, ugyanis az nem egyértelmű, hogy a kedvezményezett vállalkozásnak ilyenkor is rendelkeznie kell-e alternatív beruházással, amely azonban nem megvalósítható és ezért alkalmazható ez a költség-meghatározási módszer, vagy egyáltalán nem szükséges a tényellentétes forgatókönyv megléte. Erre és az egyéb felmerülő kérdésre vélhetően csak az új szabályok gyakorlati alkalmazása és a Bizottság értelmezési gyakorlata fog választ adni.

Az ÁCSR 38. cikk (8) bekezdése szerinti kedvezőbb költség-megállapítási szabályok alkalmazásának kvázi ellentételezéseként az egyébként a kedvezményezett vállalkozás adott beruházásával összefüggésben alkalmazható maximális támogatási intenzitás és bónuszok mértéke 50%-kal csökkennek. Ez tehát az elszámolható költségek könnyebb, kedvezőbb feltételekkel történő megállapításának a „díja”. A fenti költség-meghatározási módnak abban az esetben lehet igazán nagy jelentősége, amikor a kedvezményezett vállalkozás nem olyan beruházást hajt végre, mely kizárólag energiahatékonyság fejlesztésére szolgál (tehát nem alkalmazhatja az elsődleges módszert), de valamilyen ok miatt nem tudja az alternatív beruházást számszerűsíteni (például oly mértékben egyedi megoldást kell alkalmaznia, hogy amiatt képtelen lenne beszerezni egy, a projektjéhez hasonló, de kevésbé energia-hatékony beruházással kapcsolatos árajánlatot).

Összegzés

Az Általános Csoportmentességi Rendelet 2023. július 1-jétől hatályba lépő módosítása jelentős változásokat eredményezett több támogatási jogcím vonatkozásában, ezen belül is kiemelt helyet foglalnak el a környezetvédelmi támogatásokkal kapcsolatos támogatási kategóriák. A jelenlegi társadalmi-gazdasági-politikai folyamati és az Európai Unió környezetvédelemmel, klímasemlegességgel⁴¹ kapcsolatos törekvései az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházási támogatásokra vonatkozó szabályok jelentős átalakításával, a támogatási lehetőségek kiszélesítésével és az eljárási szabályok pontosabb, teljesebb meghatározásával járt.

⁴¹ Az EU célkitűzése szerint 2050-re Európa lehet a Föld első klímasemleges kontinense.

Az előbbire példaként szolgálhat, hogy az új 38a. cikk alapján funkcióhoz nem kötött épület-energiahatékonysági intézkedések esetén sem tényellentétes forgatókönyv alkalmazásával történik az elszámolható költségek meghatározása vagy a 38. cikk módosítása alapján gépek, berendezések lízingelése alapján is lehetséges a támogatás igénybevétele, míg az utóbbival kapcsolatban gondoljunk csak a különbözőzeti módszerrel összefüggésben rögzített új rendelkezésekre.

Amellett, hogy a jogszabály módosítása következtében kiszélesedett a támogatás igénybevételenek lehetősége, az új szabályozás számos jogalkalmazói kérdést is felvet, amelyekre az Általános Csoportmentességi Rendelet jelenleg nem ad választ. Így például kérdésként merülhet fel, hogy az a kedvezményezett vállalkozó, aki a támogatás hatására hozza előre a beruházás megvalósítási időpontját, miként tudja majd meghatározni, illetve bizonyítani a későbbiekben megvalósuló beruházás költségét, valamint azt, hogy mikor tudná megvalósítani a beruházását. Létezik-e e tekintetben egy végső dátum, ami a megvalósítás legutolsó potenciális időpontja lehet? Figyelembe kell-e, lehet-e vennie a kedvezményezettnek a későbbi beruházás költségeinek meghatározásakor a várható infláció, illetve az iparági trendek esetleges hatását? Ha igen, arra milyen módszertan alkalmazásával kerülhet sor? A berendezés élettartamának növelése, mint alternatív beruházás esetében szintén kérdésként merülhet fel, hogy a felújításra mikor, a támogatott beruházás megvalósításához képest maximum hány évvel később kerülhet sor, és hogyan kell ezt a vállalkozónak alátámasztania. Kérdésként merülhet fel utóbbi esetben, hogy az élettartam-növelés pontosan milyen jellegű tevékenységet jelenthet (például alkatrészek, részegységek beszerzését, saját rezsiz beruházást), valamint az is, hogy ennek milyen jellegű munkálatnak kell lennie. Az sem teljesen egyértelmű, hogy a kedvezményezett vállalkozás hogyan igazolhatja a tényellentétes forgatókönyv hitelességét, ha az alternatív beruházás ugyanazon beruházás későbbi időpontban történő megvalósítására vagy a meglévő berendezések üzemben tartására irányul. Ezekre és a támogatási kategória gyakorlati alkalmazása során felmerülő további kérdésekre vélhetően csak a Bizottság értelmezési gyakorlata fog választ adni.

További kérdéseket vet fel az is, hogy a hazai jogalkotó például a Tao tv. 22/E. §-a szerinti adókedvezménnyel kapcsolatos támogatási program vonatkozásában átveszi-e a 2023. július 1-jétől hatályos szabályokat és amennyiben igen, milyen mértékben fogja azokat alkalmazni. A Bizottság energiahatékonyságra vonatkozó szabályok bővítését célzó törekvéseivel összhangban az utóbbi időszakban Magyarországon is felértékelődött az energiahatékonyság javítását célzó beruházások végrehajtása iránti igény (egyrészt az energiaárak emelkedése, másrészt a környezetvédelmi, fenntarthatósággal kapcsolatos törekvések és a vállalkozások ezzel összefüggő, egyre nagyobb tudatosságot mutató magatartása miatt). Erre figyelemmel vélhetően széles adózói kör üdvözlőné a Tao tv. 22/E. §-a szerinti, energiahatékonysági célú beruházások, felújítások adókedvezményére vonatkozó szabályozás módosítását, kiegészítését. Ez alapján például a gyártási tevékenységet folytató vállalkozások – többek között épületszigetelési, nyílászáró-cserével kapcsolatos munkálatok elvégzésével – energiahatékonyabbá tehetnék a termelést szolgáló épületeiket, melyre figyelemmel a korábbiaknál magasabb összegű adókedvezményt érvényesíthetnének, hiszen az épület-energiahatékonysági beruházások esetében az elszámolható költségeket az új rendelkezések értelmében nem a különbözőzeti módszer alapján

szükséges meghatározni, hanem a teljes beruházási költség elszámolhatónak minősülhetne. A Tao tv. esetleges módosítását megelőzően a hazai jogalkotó vélhetően több szempontot is mérlegelni fog, többek között figyelemmel lesz az intézkedés várható államháztartási és gazdasági hatásaira is.

A KLÍMASEMLEGESSÉG FELÉ VEZETŐ ÚTON: A MEGÚJULÓ HIDROGÉN TÁMOGATÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI AZ EU-BAN

BIRÓ Zsuzsanna¹

Tárgyszavak: hidrogén, megújuló hidrogén, dekarbonizáció, Zöld Megállapodás, RePowerEU, Hidrogénstratégia, CEEAG, GBER, TCFT

A klímaváltozás hatásainak mérséklése napjaink egyik legfontosabb témája, amelyet az Európai Unió (a továbbiakban: EU) is elsődleges céljai között szerepeltet. A káros hatások mérséklése alapvetően a megújuló energiaforrások teljeskörű kiaknázásával, illetve a légkörbe jutatott üvegházhatású gázok mennyiségének nullához közelítő csökkentésével érhető el. Ezen célkitűzések között jelentős szerepe lehet a hidrogénnek.

Jelen cikkben a hidrogént, mint a klímasemlegesség elérésének egyik eszközét mutatom be röviden, az állami támogatási szempontok figyelembevételével. A bevezetőben az előző néhány évben a klímasemlegességhez kapcsolódóan született, témába vágó EU-s stratégiák kapnak helyet, mivel az ezekben megfogalmazott célkitűzésekkel a támogatást igénylők projektjeinek összhangban kell lenniük. Mielőtt az állami támogatás meglétének feltételei kerülnének fókuszba, kitekintésként magát a hidrogént és a vele kapcsolatos fogalmakat is tisztázom. Ezt követően sorra veszem a megújuló hidrogéninfrastruktúra² fejlesztése és a hidrogéntechnológiákkal kapcsolatos kutatás-fejlesztés támogatásának lehetséges jogalapjait, majd a hidrogén előállítását érintő beruházás támogatásának a közelmúltban született, jóváhagyó európai bizottsági határozatát foglalom össze.

¹ A szerző az Andersen Zrt. munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető tanácsadásnak, az esetlegesen felmerülő konkrét, projektspecifikus kérdések egyedi mérlegelést igényelnek.

² E cikkben a hidrogéninfrastruktúra alatt értendő az előállítási, termelési és tárolási létesítmények, valamint az elosztóhálózatok.

Tekintettel arra, hogy további jóváhagyó bizottsági határozatok jelentek meg a hidrogén támogatásával kapcsolatban³, azonban azok szövege az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) honlapján a cikk kéziratának lezárásakor⁴ még nem voltak nyilvánosak, elérhetővé válásukat követően ezen cikk folytatásaként azokat is feldolgozom. A hidrogénnel kapcsolatos IP-CEI projekteket⁵ ezen témakörben nem mutatom be.

Az EU célkitűzései a klímasemlegesség elérésére, különös tekintettel a Hidrogénstratégia-ára

Az EU a klímasemlegesség 2050-ig való megvalósítását az európai zöld megállapodásról szóló bizottsági közleményével⁶ tűzte ki céljaként. Ennek keretében született az „Irány az 55%!” intézkedéscsomag is, amely arra irányul, hogy 2030-ig az 1990-es szinthez képest legalább 55%-kal csökkenjen az üvegházhatásúgáz-kibocsátás.⁷ A Zöld Megállapodás célkitűzéseinek megvalósításában nagy szerepet játszik a Bizottság által 2020-ban, a tiszta hidrogén fejlesztésének felgyorsítása érdekében elfogadott hidrogénstratégia⁸ (a továbbiakban: Hidrogénstratégia) is.

Az EU gazdaságának zöld átmenetét össze kell kapcsolni a fogyasztók és a vállalkozások számára is hozzáférhető tiszta, megfizethető és biztonságos energia használatával. Ez az energiaellátás lényegi átalakítását jelenti, mivel egyelőre a világ és az EU energiaszerkezete továbbra

³ Például SA.104361 Green Cobra projekt, Spanyolország
https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_104361;
SA.103774 BASF – Hy4Chem-El projekt, Németország
https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_103774;
SA.104276 Támogatás a Salzgitternek a SALCOS I fázis projekthez
https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_104276

⁴ A cikk kéziratának zárásának időpontja: 2023. június 30.

⁵ Important Projects of Common European Interest. Részletesen lásd: Ambrusz Ákos: A közös európai érdeket szolgáló fontos projektek uniós állami támogatási szabályai in: Állami Támogatások Joga 35 (2022/5) 3–29

A hidrogén kapcsán két IPCEI projektet fogadtak el ez idáig: elsőként 2022 júliusában az „IPCEI Hy2Tech” elnevezésű a teljes hidrogéntechnológiát lefedő projektet, amelynek célja a végfelhasználókra összpontosítva innovatív technológiák kifejlesztése a hidrogén-értéklánc számára; majd 2022 szeptemberében az „IPCEI Hy2Use” elnevezésű projektet, amely az IPCEI Hy2Tech projekt által le nem fedett projektekre fókuszál (a hidrogénnel kapcsolatos infrastruktúra és ipari célú hidrogénalkalmazások támogatására).

⁶ 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 (a továbbiakban: Zöld Megállapodás)

Az európai Zöld Megállapodás egy 2020-ban bizottsági kezdeményezésre elfogadott átfogó stratégia, így az állami támogatási szabályozásra is hatást gyakorol.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-turn-climate-goals-into-law/>

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Hidrogénstratégia a klímasemleges Európáért COM/2020/301 final (a továbbiakban: Hidrogénstratégiai Közlemény).

is nagyrészt fosszilis tüzelőanyagokból (földgáz és szén) áll, amelynek következtében évente mintegy 70-100 millió tonna szén-dioxid kerül a légkörbe.⁹

Erre jelenthet részben megoldást a hidrogén, amellyel kapcsolatban a Bizottság a Hidrogénstratégiában vázolja fel a hidrogén-ökoszisztéma létrehozásának ütemtervét, kitérve többek között az EU ezzel összefüggő beruházási menetrendjére, a piacok, az infrastruktúra kialakítására, valamint a hidrogéntechnológiákkal kapcsolatos kutatás és innováció előmozdítására. Annak érdekében, hogy a hidrogén valóban előmozdítsa a klímasemlegességet, sokkal nagyobb részarányt kell képviselnie az energiapiacra, és a termelését is teljesen szén-dioxid mentessé kellene tenni. Az EU ezért ambiciózus célt tűzött ki: 2024-ig legalább 6 GW, 2030-ig pedig 40 GW megújuló hidrogén előállítására alkalmas elektrolizátor¹⁰ kiépítését tervezi az EU területén.¹¹

Az orosz-ukrán konfliktus eszkalációjából fakadóan a fosszilis energiahordozóktól való függetlenedés még sürgetőbbé vált. Ezzel összefüggésben az EU 2022-ben elfogadta a REPowerEU tervet is¹², mely a Hidrogénstratégiában meghatározott célkitűzést tovább növelve előírja, hogy az EU 2030-ra 10 millió tonna megújuló hidrogént állítson elő az EU-n belül, és további 10 millió tonnát importáljon annak érdekében, hogy a földgáz, a kőolaj és a szén kiváltható legyen a nehezen dekarbonizálható iparágakban (például acélipar, cementgyártás vagy vegyipar) és a közlekedésben is. Ennek érdekében a Bizottság a REPowerEU tervvel kiegészíti többek között a Horizont Európa¹³ keretében a Tiszta Hidrogén Közös Vállalkozásba¹⁴ eszközölt beruházásokat (200 millió EUR), hogy a „hidrogénvölgyek”¹⁵ száma megkétszereződhessen, valamint

⁹ Hidrogénstratégia 1. oldal

¹⁰ A hidrogén előállításának több módja van – lásd bővebben „a hidrogén szerepe a klímasemlegesség elérésében” fejezetben –, amelyek közül az egyik, ha a hidrogént elektrolízis (elektromos árammal működő elektrolizátorban), vagyis vízbontás útján állítják elő. Amennyiben az elektromos áram forrása megújuló energia, úgy zöld, azaz teljesen karbonsemleges hidrogént kapunk.

¹¹ Hidrogénstratégia 3. oldal

¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – REPowerEU terv COM(2022) 230, 2022.5.18. (a továbbiakban: REPowerEU terv).

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/horizon-europe/>

A Horizont Európa a „Horizont 2020” uniós program folytatása, ami az EU kutatási és az innovációs keretprogramja a 2021 és 2027 közötti időszakra. A program költségvetése 95,5 milliárd euró, amelyből 5,4 milliárd eurót a NextGenerationEU biztosít. Utóbbi program egy több mint 800 milliárd eurós ideiglenes helyreállítási eszköz, mely a COVID-19 világjárvány okozta gazdasági és társadalmi károk helyreállítását hivatott segíteni. (Lásd részletesen: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hu).

¹⁴ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/clean-hydrogen-joint-undertaking_hu

¹⁵ A „hidrogénvölgy” olyan földrajzi terület – akár egy város, egy régió, egy sziget vagy egy ipari klaszter –, ahol több hidrogénalkalmazást egyesítenek egy integrált hidrogén ökoszisztémává, amely jelentős mennyiségű hidrogént fogyaszt, javítva a projekt mögötti gazdaságosságot. Ideális esetben a teljes hidrogén-értékláncot le kell fednie: a termelést, a tárolást, az elosztást és a végső felhasználást.

felhívja az iparág képviselőit a hiányzó hidrogénszabványokkal (hidrogéntermelés, infrastruktúra és végfelhasználói berendezések) kapcsolatos munka felgyorsítására. E célok eléréséhez a Bizottság feltérképezi az előzetes hidrogéninfrastruktúra-igényeket a transzeurópai energiahálózatok (TEN-E) rendelet¹⁶ alapján, valamint uniós finanszírozást mozgósít az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz¹⁷, a kohéziós politika¹⁸ és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz¹⁹ keretében.²⁰

A felgyorsított erőfeszítések azért szükségesek, hogy teljesüljön a kitűzött cél, azaz 2030-ra megvalósuljon a 20 millió tonna hidrogén előállítására, behozatalára és szállítására alkalmas hidrogén-infrastruktúra telepítése az EU-n belül.²¹

Az állami támogatási szabályok a REPowerEU tervben szereplő reformokra és beruházásokra teljes mértékben alkalmazandók.²² A tagállamoknak felelőssége azt biztosítani, hogy az ilyen intézkedések összhangban legyenek az uniós állami támogatási szabályokkal. A Bizottság azonban iránymutatást nyújt majd számukra a REPowerEU keretében az olyan intézkedések kidolgozásában, amelyeket például az Általános Csoportmentességi Rendelet²³ (*General Block*

Magyarország a 2021-es Nemzeti Hidrogénstartégiája szerint két hidrogénvölgy létrehozását tervezi 2030-ig: egy dunántúli hidrogén ökoszisztéma (ammónia és finomítóipar: Pétfürdő, Százhalombatta; vasmű: Dunaújváros, cementgyártás: Beremend, Királyegyháza) létrehozását, valamint egy észak-keleti hidrogénvölgy (erős vegyipar és petrokémia miatt: Miskolc, Tiszaújváros, Kazincbarcika) kialakítását. - <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/6/61/61a/61aa5f835ccf3e726fb5795f766f3768f7f829c1.pdf>

¹⁶ A transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról, a 715/2009/EK, az (EU) 2019/942 és az (EU) 2019/943 rendelet, továbbá a 2009/73/EK és az (EU) 2019/944 irányelv módosításáról, valamint a 347/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2022. május 30-i az Európai Parlament és a Tanács 2022/869/EU rendelete HL L 152, 2022.6.3.

¹⁷ Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, valamint az 1316/2013/EU és a 283/2014/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2021. július 7-i az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1153 rendelete HL L 249, 2021.7.14. (Connecting Europe Facility, „CEF”)

¹⁸ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló, 2021. július 24-i az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete, HL L 231, 2021.6.30.

¹⁹ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló, 2021. február 12-i az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/2041 rendelete HL L 57, 2021.2.18. Recovery and Resilience Facility („RRF”).

Az RRF a NextGenerationEU központi eleme, amelynek révén a tagállamok a reformjaik és beruházásaik támogatására összesen 723,8 milliárd euró összegű vissza nem térítendő támogatást és hitelt kaphatnak. (Lásd részletesen: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hu).

²⁰ REPowerEU terv 8. oldal

²¹ A megújuló hidrogén importjának megkönnyítése érdekében a Bizottság három nagy hidrogénimport-folyosó kialakítását fogja támogatni a Földközi-tengeren, az Északi-tengeren és – amint a körülmények lehetővé teszik – Ukrajnával.

²² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételeket teljesítő intézkedések főszabály szerint az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottság felé bejelentés kötelesek.

²³ 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.

Exemption Regulation, a továbbiakban: GBER) alapján mentesíthetnek majd a bejelentési kötelezettség alól.²⁴

A fentebb említett EU-s stratégiákban megfogalmazott célok ismerete többek között azért is szükséges, mert a Bizottság az egyes támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor a stratégiák céljaihoz való hozzájárulást és annak való megfelelést is vizsgálja.²⁵

A hidrogén szerepe a klímasemlegesség elérésében

A hidrogén előnyei között tudható felhasználásának sokszínűsége: lehet nyersanyag, üzemanyag vagy energiahordozó, illetve az iparban, közlekedésben, energiaágazatokban számos további módon alkalmazható. A megújuló (zöld) hidrogén legkiválóbb tulajdonsága azonban, hogy felhasználása nem jár szén-dioxid kibocsátással, és szinte egyáltalán nem szennyezi a levegőt.²⁶ De mit is takar konkrétan a megújuló hidrogén kifejezés?

A hidrogén nem energiaforrás, hanem másodlagos energiahordozó, amelyet nem lehet közvetlenül kitermelni, csak valamilyen egyéb energiahordozó felhasználásával előállítani.²⁷ Az előállításának folyamata alapján eltérő típusai²⁸ különböztethetők meg, amelyeket a köznyelvben az alábbiak szerint neveznek:

- 1. Szürke hidrogén:** fosszilis energiahordozókból (metán, földgáz, szén) állítják elő gőz-reformálás vagy szénelgázosítás eljárással. Ennek során azonban a keletkező hidrogén mellett szén-dioxid kerül a légkörbe, ezért ez a technológia nem alkalmas a nettó nulla kibocsátás eléréséhez.

²⁴ REPowerEU terv 21-22. oldal

²⁵ Lásd például SA.102003 A megújuló hidrogéntermelő kapacitáshoz nyújtott támogatási program, Románia, (8)-(9) bekezdés - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202238/SA_102003_C0AE3183-0000-C671-BD2B-6F80D94E23DE_69_1.pdf.

A teljesség érdekében szükséges megemlíteni a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i 2018/2001 Európai Parlament és Tanács irányelvét HL L 328, 2018.12.21. (a továbbiakban: Megújuló Energiaforrások Irányelv) mint a hidrogénre irányadó uniós jogszabályt.

²⁶ A hidrogén alkalmazása ígéretes a közlekedésben, mivel be lehetne vezetni a helyi járatú városi buszok, kereskedelmi flották (például taxik), vagy a vasúti hálózat bizonyos részei esetében. Hidrogéncellákat lehet alkalmazni a nehézgépjárművek, például távolsági buszok, különleges rendeltetésű járművek és nagy távolságú közúti áru fuvarozás esetében. Hidrogéncellás vonatokat lehet kifejleszteni olyan működőképes vasúti kereskedelmi útvonalakra, amelyek villamosítása nehéz vagy nem költséghatékony. A belvízi hajózás és a rövid távú tengeri hajózás esetében is az alacsony kibocsátású üzemanyagok egyik alternatívája lehet. Hosszabb távon pedig a légi és tengeri közlekedési ágazat szén-dioxid mentesítésének lehetőségévé is válhat. (Hidrogénstratégiai Közlemény 12-13. oldal)

²⁷ <https://www.hfc-hungary.org/hidrogenrol/>

²⁸ https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_59_megujulo_hidrogen.pdf/93610d14-eace-c56f-afac-fec66c036a47?t=1632390644160

2. **Kék hidrogén:** a szürke, azaz fosszilis alapú hidrogén egy típusa, ahol az előállításakor keletkező szén-dioxidot leválasztják és tárolják. Ezen eljárás során a szén-dioxid befogási hatékonysága 85-95 százalékos, tehát 5-15 százalék körüli szén-dioxid is kikerül a légkörbe. A kék hidrogén előállítása tehát csökkentheti a szén-dioxid kibocsátást, de nem felel meg teljesen a zéró-kibocsátás követelményeinek.
3. **Zöld (tisza, megújuló, karbonmentes) hidrogén:** a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energiával történő vízbontás során keletkező hidrogént jelenti. Sem a zöld hidrogén előállítási eljárása, sem annak a felhasználása nem jár lokális káros kibocsátással.

A Hidrogénstratégia is a köznyelvből ismert kategóriákat alkalmazza, azonban azokat tovább csoportosítja (például különbséget tesz „elektromos áramon alapuló hidrogén” és „megújuló hidrogén” között, alkalmazza az „alacsony szén-dioxid-kibocsátású hidrogén” vagy „hidrogénből származó szintetikus üzemanyagok” fogalmakat). A Hidrogénstratégia megállapítja, hogy a fosszilis alapú hidrogénnel szemben jelenleg az alacsony szén-dioxid-kibocsátású hidrogén és a megújuló hidrogén sem költség-versenyképes. Az EU továbbá prioritásként a megújuló hidrogén-előállítás fejlesztését határozza meg elsősorban szél- és napenergia felhasználásával.²⁹

A Hidrogénstratégia részeként a hidrogén iránti keresletet, valamint a termelés növelését is ösztönözni kell. Ez nagy mennyiségű nyersanyagot³⁰ igényel, ezért biztosítani kell a torzulásoktól mentes, tisztességes kereskedelmet és a szóban forgó nyersanyagokba történő beruházásokat. Csökkenteni kell továbbá az ellátás költségeit, hogy a fosszilis tüzelőanyagokkal szembeni költség-versenyképességét biztosítani lehessen. Ezekhez különböző támogatási formákra is szükség van, amelyeket megfelelően kell differenciálni annak érdekében, hogy a megújuló hidrogén minél szélesebben körben alkalmazandó lehessen.³¹

A hidrogén energiahordozóként való széles körű felhasználásának feltétele az EU-ban, hogy a kínálat és a kereslet összekapcsolásához szükséges energetikai infrastruktúra rendelkezésre álljon.³²

Összességében a hidrogén iparban és közlekedésben való alkalmazásának elterjedését a költségfaktor akadályozza, amely egyben jelenleg a hidrogén hátránya is. Ennek a kiküszöbölésére jelenthetnek megoldást az EU-s, illetve a tagállami költségvetéséből nyújtott támogatások.

²⁹ Hidrogénstratégiai Közlemény 6. oldal

³⁰ Az üzemanyagcella- és elektrolizátor-technológiák szempontjából fontos 29 nyersanyag közül 19 tekintetében (ilyenek például a platinasoportba tartozó fémek) Európa teljes egészében ellátásfüggő. (Hidrogénstratégiai Közlemény 11. oldal).

³¹ Hidrogénstratégiai Közlemény 11. oldal

³² A hidrogén szállítható csővezetéseken (akár átállított földgáz-infrastruktúra is használható hidrogénhálózatként), de nem hálózati alapú szállítási megoldások révén is, például megfelelően kialakított LPG-terminálokon dokkolható tehergépkocsikon vagy hajókon, amennyiben ez műszakilag megvalósítható. (Hidrogénstratégiai Közlemény 17. oldal).

Állami támogatások megléte, illetve a hidrogén támogatásának lehetséges jogalapjai

Az EU-s stratégiák körében nyújtott támogatásokra is alkalmazni kell az állami támogatási szabályokat.³³ Elsőként azt szükséges megállapítani, hogy az adott intézkedés valóban európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősül-e. Ennek meghatározásához segítséget nyújt az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény³⁴, illetve az Útmutató.

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint öt feltételnek kell együttesen teljesülnie ahhoz, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősüljön, amelynek nyújtása főszabályként tiltott. Amennyiben a feltételek közül már egy nem teljesül, úgy nem beszélhetünk uniós értelemben vett állami támogatásról. Ezeket a feltételeket alább a hidrogéninfrastruktúrához, valamint a hidrogén felhasználásához, szállításához, illetve kutatás-fejlesztéséhez nyújtott támogatások szempontjából mutatom be.³⁵

1. Gazdasági tevékenység megléte: az energetikai infrastruktúrát, különös tekintettel a gáz-, villamosenergia- és hidrogénszállítást, illetve -elosztást általában a piacon energiaipari szolgáltatók végzik díjazás ellenében, így a nekik nyújtott támogatás a gazdasági tevékenységükhöz kapcsolódik ezzel állami támogatás meglétét feltételezve.³⁶ Ugyanez igaz a hidrogén előállítására is, melyet jellemzően piacon versengő vállalkozások állítanak elő.
2. Állami forrás megléte: amennyiben az intézkedés közvetlenül (például vissza nem térítendő készpénz támogatás) vagy közvetve állami forrás útján (például adókedvezmény) biztosít előnyt, valamint az intézkedés az államnak betudható, úgy állami támogatásról beszélhetünk.³⁷ Versenyjogi értelemben ugyanakkor nem minősülnek állami támogatásnak az olyan közvetlen brüsszeli forrásból elérhető támogatások, mint amelyeket például a CEF³⁸ nyújt.³⁹

³³ REPowerEU terv 21. oldal; Recovery and Resilience Facility – State Aid, Guiding template: Energy and hydrogen infrastructure (a továbbiakban: Útmutató) 4. pont - https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/template_RRF_energy_and_hydrogen_infrastructure_04042023.pdf

³⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény HL C 262, 2016.7.19 (a továbbiakban: Közlemény)

³⁵ A Közlemény 217. pontja szerint az energetikai infrastruktúra finanszírozása elvben az állami támogatási szabályok alá tartozik, mivel azt energetikai szolgáltatások fizetés ellenében történő nyújtására használják, ami gazdasági tevékenységnek minősül, illetve az infrastruktúrákat nagymértékben piaci szereplők építik, és azok működéseit felhasználói díjakból finanszírozzák, tehát gazdasági tevékenység részesül előnyben hatást gyakorolva a tagállamok közötti kereskedelemre.

³⁶ Útmutató 18-19. pont

³⁷ Közlemény 38. pont

³⁸ Lásd 17. lábjegyzet

³⁹ Közlemény 60. pont

3. Szelektivitás megléte: a vállalkozásokat előnyben részesítő intézkedések közül azokat lehet állami támogatásnak minősíteni, amelyek szelektív módon biztosítanak előnyt bizonyos vállalkozások vagy vállalkozások bizonyos csoportjai, illetve bizonyos gazdasági ágazatok számára.⁴⁰ Az energia- és hidrogéninfrastruktúra támogatása valószínűsíthetően szelektívnek minősül, mivel az intézkedés címzettjei az infrastruktúra tulajdonosok, illetve üzemeltetők, valamint céljai meghatározott tevékenység előnyben részesítése, mint például a hidrogén-infrastruktúra kiépítése vagy üzemeltetése.⁴¹ A szelektivitás a kutatás-fejlesztés kapcsán is fennállhat, ha az kifejezetten a hidrogéntechnológiával kapcsolatos.
4. Előny megléte: akkor minősül egy intézkedés állami támogatásnak, amennyiben az állam olyan gazdasági előnyt nyújt a gazdasági szereplő részére, amelyet a vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni.⁴²

Általában az előnyt a támogatásban közvetlenül részesülő személy vonatkozásában kell vizsgálni. Az energiainfrastruktúrák támogatása kapcsán azonban az előny meglétét több szinten szükséges megvizsgálni: az infrastruktúra i) tulajdonosa, fejlesztője, ii) üzemeltetője, valamint iii) végfelhasználója szintjén is.⁴³

5. A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatás megléte: versenytorzulás akkor állhat fenn, ha az állam egy olyan liberalizált ágazat valamely gazdasági szereplőjének biztosít előnyt, ahol a felek között verseny zajlik vagy verseny alakulhat ki.⁴⁴ Továbbá egy állami intézkedés csak akkor minősül állami támogatásnak, amennyiben az érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.⁴⁵ Elviekben az energiainfrastruktúra építéséhez vagy korszerűsítéséhez, illetve kutatás-fejlesztéséhez nyújtott támogatás alkalmas arra, hogy befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, mivel olyan ágazatot érint, amelyben bármely tagállam vállalkozásai tevékenykedhetnek.⁴⁶ Ez alól az alábbiak kivételt képezhetnek:

⁴⁰ Közlemény 117. pont

⁴¹ Útmutató 23. pont

⁴² Közlemény 66. pont

⁴³ Útmutató 24. pont. Az előny megléte kizárható, amennyiben az ügyletet közbeszerzés keretében vagy pari passu feltételek mellett valósítják meg, mivel ez közvetlen bizonyítékot nyújt arra vonatkozóan, hogy az ügylet megfelel a piaci feltételeknek (Közlemény 97. pont).

⁴⁴ Ez két különböző feltétel, azonban többségében együttesen szokták értékelni a fennállásukat. Közlemény 187. pont

⁴⁵ Közlemény 190. pont

⁴⁶ Útmutató 36. pont

- a) A csekély összegű támogatások. Az ún. de minimis támogatások⁴⁷ nem minősülnek állami támogatásnak.⁴⁸
- b) A helyi jelentőségű intézkedések. Ez abban esetben fordulna elő, ha a támogatást közvetlenül a tagállamon belül limitált területen elhelyezkedő infrastruktúrához nyújtják, amely feltehetően nem vonzana más tagállamokból fogyasztókat.⁴⁹
- c) A jogi vagy természetes monopólium hatálya alá tartozó szolgáltatást nyújtók.⁵⁰

Amennyiben egy állami intézkedésről megállapítást nyer, hogy a fenti feltételek mindegyikének megfelel, úgy az állami támogatásnak minősül. Következő lépésként meg kell vizsgálni, hogy az adott intézkedés összeegyeztethetőnek bizonyul-e a belső piaccal, azaz létezik-e olyan uniós jogalap, amely alapján az intézkedés nem fog tiltott állami támogatásnak minősülni. Az alábbiakban – nem kizárólagosan – felsorolom azon alapvető uniós jogszabályokat, amelyek alapján lehetőség van *tagállami hatáskörben* a hidrogénhez kapcsolódó projektek támogatására. (Azt, hogy egy projektet melyik jogalap alapján lehet támogatni, az intézkedés által támogatott tevékenység határozza meg. Tehát nem biztos, hogy ugyanazon jogalap alapján támogatható például a hidrogén előállítása, illetve az előállított hidrogén szállítása vagy a hidrogéntechnológiával kapcsolatos kutatás-fejlesztési projekt.)

- a) Csekély összegű támogatás jogcímen: mivel itt nincsenek meghatározva elszámolható költségek, így feltételezhetően a teljes hidrogén értéklánc támogatható;

⁴⁷ Többféle de minimis támogatás létezik attól függően, hogy mely tevékenység támogatására irányul az intézkedés (általános, mezőgazdasági, halászati, valamint közszolgálati de minimis támogatás). A hidrogénhez kapcsolódó támogatások az általános de minimis támogatás hatálya alá tartozhatnak - az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet HL L 352, 2013.12.24

⁴⁸ Útmutató 38. pont

⁴⁹ Útmutató 41. pont.

Ilyen helyi jelentőségű intézkedés lehetne például egy jellemzően csak a helyi közösség számára elérhető vagy általuk használt töltőállomás. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy hidrogén esetén sokkal inkább a távolsági szállítmányozás és felhasználás lehet a meghatározó, a helyi jelentőség alátámaszthatósága az értéklánc teljes vonalán kevésbé valószínűsíthető.

A kereskedelemre gyakorolt hatás hiányának bizonyítása a hidrogéninfrastruktúrák esetében azonban nehezebb lehet, mivel ezek olyan összetett technológiai megoldásokon alapulnak, amelyek jellemzően modern digitális infrastruktúrát érintenek, amelyek alkalmasak az energiaágazatra szakosodott befektetők részvételének vonzására.

⁵⁰ A jogi, illetve természetes monopóliumok fennállításához kumulatív feltételek teljesülése szükséges. Részletesen lásd: Útmutató 44-49. pontok, valamint Közlemény 188-189. pont.

- b) A GBER módosításában⁵¹ található alábbi jogcímenen (a 4. cikkben meghatározott bejelentési határértékek alatt maradó támogatások odaítélését a Bizottsággal nem kell jóváhagyni, azok tagállami hatáskörben nyújthatók)⁵²:
- a 14. cikk szerinti regionális beruházási támogatási jogcímen, amennyiben a beruházás induló beruházásnak⁵³ minősül és a beruházással létrehozott végtermék nem esik a kizáró feltételek hatálya alá;
 - a 25. cikk szerinti kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatás jogcímen;⁵⁴
 - a 36. cikk szerinti környezetvédelemhez, beleértve a szén-dioxid-mentesítést nyújtott beruházási támogatás jogcímen,
 - a 41. cikk szerinti megújuló energia és hidrogén termeléséhez, valamint nagy hatásfokú kapcsolt energiatermeléshez nyújtott beruházási támogatás;⁵⁵
 - a 43. cikk szerinti projektek és megújulóenergia-közösségek esetén megújuló energiaforrásokból származó energia és a megújuló hidrogén használatának előmozdítására irányuló működési támogatás;
 - a 48. cikk szerinti energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás;
 - az 56e. cikk szerinti az InvestEU Alap által támogatott pénzügyi termékekben foglalt támogatásokra vonatkozó feltételek teljesülése esetén.

Az Európai Bizottság előzetes jóváhagyásához kötöttek az alábbi uniós jogalapokon nyújtott támogatások:

- a) Az ideiglenes válság- és átállási keret⁵⁶ (*Temporary Crisis and Transition Framework*, a továbbiakban: TCTF) alábbi jogcímein:

⁵¹ A Bizottság 2023. március 9-én jóváhagyta a GBER módosítását, amelynek keretében több új jogcímet vezetnek be. A módosítással bővülnek a támogatási lehetőségek a „zöld” projektek esetében, valamint a tagállami hatáskörben adható maximális támogatási összegek is emelkednek. A módosítás 2023. június 23-án lépett hatályba. Részletesen lásd: Farkas – Hargita – Szalai: Az új ideiglenes válság- és átállási keret, valamint az azt kiegészítő – zöld megállapodás fémjelzte – általános csoportmentességi rendelet módosítása in: Állami Támogatások Joga 40 (2023/3) 3-24

⁵² A GBER I. fejezetében foglalt feltételeket valamennyi jogcím esetében teljesíteni kell.

⁵³ GBER 2. cikk 49. pont

⁵⁴ A hatályos GBER alapján elfogadott támogatás például SA.106106 Projectoproep Tiszta hidrogén a tiszta iparért támogatási program - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/1/202304/SA_106106_7053D885-0B00-C6EF-96B9-9952D7C84855_21_1.pdf

⁵⁵ A hatályos GBER alapján elfogadott támogatás például SA.52258 NL_BZK_CSDO Amszterdam BioHydrogen KvW-00201 támogatás - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/276746/276746_2019538_22_1.pdf

⁵⁶ Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret (2023/C 101/03) HL C 101/3, 2023.3.17.

- a 2.5. fejezete alapján a megújuló energiával előállított hidrogén és a zöld hidrogénből előállított üzemanyag is támogatható, azonban nem támogatható a megújuló hidrogén felhasználásával előállított energia;
 - a 2.6. szakasza alapján támogatás adható például a megújuló hidrogénből származó üzemanyagokat használó technológiák bevezetéséhez;
 - a 2.8. szakasza szerinti a nulla nettó kibocsátási célt szolgáló gazdaságra való átállás szempontjából stratégiai jelentőségű ágazatokban történő gyorsított beruházásokhoz nyújtott támogatás alapján.
- b) A tagállamok a GBER szerinti felső támogatási plafon fellett – a TCTF mellett – a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról⁵⁷ szóló iránymutatásban (a továbbiakban: Környezetvédelmi iránymutatás) szereplő egyes jogcímek alapján is nyújthatnak támogatást. Ilyen jogcím például a 4.9. szakasz szerinti energetikai infrastruktúrára irányuló támogatás.⁵⁸
- c) Amennyiben egy intézkedés támogatható a GBER regionális beruházási jogcíme alapján, azonban annak összege túllépné a tagállami hatáskörben adható maximális támogatási összeget, úgy alapvetően szintén a Környezetvédelmi iránymutatás alapján van lehetőség hidrogén-projektek támogatására.⁵⁹
- d) Az IPCEI-közlemény⁶⁰ (közös európai érdeket szolgáló fontos projektek) alapján is nyújtható támogatás.
- e) Megfelelő jogalap hiányában a támogatási intézkedést a Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja⁶¹ alapján értékeli.⁶²

⁵⁷ A Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról C/2022/481 HL C 80/1, 2022.2.18.

⁵⁸ Részletesen lásd: Szalai – Bartucz: A klímapolitika elviselhetetlen könnyűsége: az Európai Bizottság 2022. évi iránymutatása az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról in: Állami Támogatások Joga 33 (2022/3) 3-29

⁵⁹ Fontos megemlíteni, hogy habár a tagállam egy bizonyos jogalap megjelölésével jelent be egy támogatási intézkedést a Bizottságnak, a Bizottság meglátása szerint ettől eltérő jogalapon is értékelheti a támogatás összeegyeztethetőségét a belső piaccal. Lásd például a Németország által bejelentett két projektet (az SA.103774 és az SA.104276 sz. ügyek), ahol Németország eredetileg mindkét projektet egy hidrogéntechnológiákkal és -rendszerekkel foglalkozó IPCEI részének szánta, azonban a Bizottság úgy döntött, hogy a Környezetvédelmi iránymutatás alapján bírálja el őket, mert a projektek elsődleges célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését célzó technológiák alkalmazása, ami a Környezetvédelmi iránymutatás egyik támogatási kategóriája. Ezen jogesetek szövegei még nem elérhetők, megjelenésüket követően dolgozom fel őket.

⁶⁰ A Bizottság közleménye – a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek végrehajtását előmozdítani hivatott állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól HL C 528/10, 2021.12.30

⁶¹ Az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

⁶² Például SA.63718 Elektromos járművek töltőinfrastruktúrájának és hidrogéntöltő állomásoknak a fejlesztése - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202249/SA_63718_E07FBE84-0100-C18A-92E5-CC79F0DFDCE0_75_1.pdf

A hidrogén támogatásának értékelése a Bizottság által – jogeset elemzés

Bár a fent felsorolt opciók, különös tekintettel a GBER módosításnak köszönhetően hatályba lépő új cikkekre, széles körben biztosítanak lehetőséget a tagállamok számára a hidrogénipar és -infrastruktúra támogatására, a beruházási volumenekre is tekintettel aránylag magas számban lehet még mindig szükség az egyes nagyobb beruházásokhoz kapcsolódó támogatások vagy támogatási programok előzetes bizottsági jóváhagyására.

Az alábbiakban egy, a Környezetvédelmi iránymutatás alapján jóváhagyott támogatási programot⁶³ (a továbbiakban: támogatási program), illetve annak bizottsági vizsgálati szempontjait mutatom be. A támogatási program célja a megújuló hidrogén elektrolízis útján történő előállításának (beleértve a kapacitásbővítést), illetve a termelt hidrogén tárolásának támogatása.

A támogatási programot Románia jelentette be a Bizottságnak 2022. június 23-án, amellyel kapcsolatban a döntés – kiegészítő egyeztetéseket követően – 2022. augusztus 8-án született meg. Románia fontos szerepet szán a megújuló hidrogénnek a jövőbeli energiarendszerében és több végfelhasználó szén-dioxid-mentesítésében. A hidrogénalapú megoldások Románia megítélése szerint is óriási potenciált kínálnak a fosszilis tüzelőanyagok iránti kereslet csökkentésére az energiefelhasználás valamennyi fő területén: fűtés, közlekedés, villamos energia és alapanyag. Jelenleg a román ipari energiefelhasználásnak 34%-át a földgáz teszi ki, és ennek a megújuló forrásokból származó hidrogénnel való helyettesítése jelentős szén-dioxid-mentesítést eredményezne, amely cél összhangban áll a Hidrogénstratégiával és a REPowerEU tervvel is. Továbbá a hidrogén jelenthet megoldást a magas hőmérsékletű hő iránti igény kielégítésére is.⁶⁴ A tagállam által bemutatott célkitűzések és konkrét tervek mind olyan faktorok, amelyeket a Bizottság a támogatás jóváhagyása során értékelt.

A támogatási program kedvezményezettjei olyan mikro-, kis-, közép- és nagyvállalkozások, amelyek hidrogén- vagy villamosenergia-termeléssel foglalkoznak, valamint olyan területi közigazgatási intézmények vagy nemzeti kutatási intézetek, amelyek az energiaszektor területén működnek. A támogatás odaítélésére versenyeztetési ajánlattételi eljárás keretében kerül sor, amely nyitva áll minden támogatható projekttel rendelkező vállalkozás előtt, amennyiben a jogosultsági feltételeket teljesítik.⁶⁵ A versenyeztetési eljárással a tagállam biztosítja, hogy a projektre fordított költségek akár 100%-a is támogatható legyen.⁶⁶ A projekteket majd a kért támogatás összege és a tervezett elektrolízis-kapacitás (MW/euró) hányadosa alapján

⁶³ SA.102003 (2022/N) - RRF Románia a megújuló hidrogén termelési-kapacitásához nyújtott támogatási program - https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202238/SA_102003_C0AE3183-0000-C671-BD2B-6F80D94E23DE_69_1.pdf (a továbbiakban: Bizottság határozata).

⁶⁴ Bizottság határozata (8) bekezdés alapján

⁶⁵ A versenyeztetési eljárás célja annak biztosítása, hogy a projektek átlátható és megkülönböztetésmentes módon versenyezzenek a rendelkezésre álló támogatásért. - Bizottság határozata (44) bekezdés alapján. Románia a támogatási program keretében öt projekt támogatását tervezi (a támogatási program keretében odaítélt egyedi támogatások nem szükséges ismételt bejelenteni a Bizottságnak).

⁶⁶ Bizottság határozata (28) bekezdés alapján

fogják rangsorolni, a legalacsonyabbakat előre sorolva. Ezzel próbálják az igénylőket arra ösztönözni, hogy alacsonyabb támogatási összegekre pályázzanak.⁶⁷

A kedvezményezettek vissza nem térítendő támogatásban részesülnének, beruházási projektenként és vállalkozásonként maximum 50 millió euró értékben. További kedvezményeket – például kkv bónusz – a program nem tartalmaz, illetve a támogatáshalmaz is ki van zárva, ezáltal teljesítve a Környezetvédelmi iránymutatás 56. pontjában foglalt, a túlkompensáció elkerülésére vonatkozó feltételeket.⁶⁸

A támogatott intézkedés nem eredményezi az üvegházhatású gázok kibocsátásának más ágazatokba történő áthelyezését, mivel a megújuló hidrogént víz elektrolízissel állítják elő, megújuló forrásokból származó villamos energia felhasználásával.⁶⁹ A projektek elszámolható költségei is ezen előállításához, valamint az előállított hidrogén tárolásához kapcsolódnak. Az elektrolízisberendezés termelési kapacitásával azonban arányosnak kell lennie a tárolási kapacitásnak, amelynek költségei az összes költség 20%-áig számolhatók el.⁷⁰ Továbbá csak beruházási költségek (működési nem) vehetők figyelembe.⁷¹

A Környezetvédelmi iránymutatás a támogatási programoknál referenciaprojektek bemutatását várja el.⁷² A támogatás maximális mértéke a tényleges beruházás és a referenciaprojekt (alternatív forgatókönyv) közötti különbség alapulvételével állapítható meg, azonban – az egyes jogcímeknél található korlátok figyelembevételével – akár a teljes különbözet fedezhető már állami támogatással. A Környezetvédelmi iránymutatás szerint az alternatív forgatókönyv lehet nulla, ha igazolható, hogy a támogatás híján a kedvezményezett nem csinált volna alternatív beruházást.⁷³ Ebben az esetben a támogatott projekt negatív nettó jelenértéke jelenti a finanszírozási hiányt, vagyis azt a mutatót, ami a maximális támogatási összeget határozza meg.

Románia három referenciaprojektet prezentált a Bizottságnak, amelyek a hidrogén előállítására szolgáló három legújabb technológián alapulnak, nevezetesen a lúgos (ALK), a polimer elektrolit-membrános (PEM) és a szilárd oxidos (SOEC) elektrolízisen. A referenciaprojektek egy 2021-es Bizottságnak készült nyilvános tanulmányon alapulnak, így a bizottsági határozatban – mondhatni kivételesen – megjelennek a konkrét számok. A finanszírozási hiány számításához alkalmazott tényezők az alábbiak voltak: a) beépített elektrolízis kapacitása (MW-ban), b) hidrogéntermelési kapacitás (tonna/év), c) teljes terhelési órák száma/év, d) az elektrolízis hatékonysága (százalékban), e) a beruházás költsége (ezer euró/MW), f) a fix működési költségek (a beruházási költséghez képest százalékban kifejezve), illetve g) a projekt élettartama évben

⁶⁷ Bizottság határozata (46) bekezdés alapján

⁶⁸ Bizottság határozata (96) és (99) bekezdés alapján

⁶⁹ Bizottság határozata (14) bekezdés alapján

⁷⁰ Bizottság határozata (28) bekezdés alapján

⁷¹ A támogatást nyújtó szervezet nem állított össze tételes listát az el nem számolható költségekről, hanem a fő irányvonalak kerültek kijelölésre ezzel kapcsolatban (a bizottsági határozatban 3. számú mellékletként hivatkoznak ezen listára).

⁷² Környezetvédelmi iránymutatás 51-53. pont

⁷³ Szalai – Bartucz 12. oldal

kifejezve. Ezen tényezők alapján számolták ki az egyes referenciaprojekteknel fennálló finanszírozási hiányt:

- lúgos elektrolízis esetében: -1 276 000 euró/MW
- polimer elektrolit-membrános elektrolízis esetében: -2 451 000 euró/MW,
- szilárd oxidos elektrolízis esetében: -3 137 000 euró/MW.

Románia szerint a támogatás hiányában a megújuló hidrogén előállítására irányuló projekteket nem hajtották volna végre, és ezért a kontrafaktuális forgatókönyv az, hogy nem valósítanak meg a beruházást, vagyis a projekt fentebb leírt finanszírozási hiányát a negatív nettó jelenértéke jelenti. A Bizottság elfogadta a tagállam ezen érvelését a Környezetvédelmi iránymutatás 52. pontjára tekintettel.⁷⁴

Az állami támogatás megléte

A határozat megállapította, hogy az intézkedés állami támogatást tartalmaz, ugyanis teljesülnek az állami támogatás EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt – a fent már részletesebben kifejtett – fogalmi elemei (gazdasági tevékenység, állami forrás/betudhatóság, előny, selektivitás, versenytorzító hatás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége).⁷⁵ A Bizottság határozata ezen fogalmi elemekkel kapcsolatban a fentebb kifejtetteken kívül jelen cikk szempontjából nem tartalmaz további releváns információt, azonban az alábbiakat mégis kiemelném:

- Az intézkedés alapján a megújuló hidrogéntermelők számára nyújtott támogatás tagállami költségvetésből, illetve az RRF-ből származik. Utóbbi – hasonlóan a többi, tagállami hatáskörben, közösségi büdzséből származó, például operatív programokon keresztül elosztott forráshoz – szintén állami forrásnak minősül, mivel a tagállamoknak mérlegelési jogkörük van a források felhasználásának meghatározására.
- A bizottsági döntés is megerősítette továbbá, hogy a támogatási program keretében nyújtott támogatás érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve versenytorzító hatással is bír, mivel a hidrogéntermelők olyan termékek, illetve szolgáltatások előállításában vesznek részt, amelyekkel széles körben kereskednek az Európai Gazdasági Térségen (EGT) belül.

A támogatás összeegyeztethetősége a belső piaccal

Miután a Bizottság megállapította, hogy a támogatási program keretében megvalósított intézkedés állami támogatásnak minősül, megvizsgálta, hogy mely jogalap biztosítja az intézkedés

⁷⁴ Bizottság határozata (35) és (65) bekezdés alapján

⁷⁵ Bizottság határozata (51)-(57) bekezdés alapján

belső piaccal való összeegyeztethetőségét. A támogatási program célja, hogy a gazdasági tevékenységeket olyan módon ösztönözze, amely csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását és növeli a környezetvédelem szintjét. A Bizottság az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján értékelte a programot és megállapította, hogy a támogatott tevékenységek a Környezetvédelmi iránymutatás hatálya alá tartoznak, azon belül is *az üvegházhatásúgáz-kibocsátásának csökkentésére és elnyelésére többek között a megújuló energia és az energiahatékonyság támogatásával nyújtott támogatás* kategória alá.⁷⁶ A Bizottság ezért az intézkedést a 3. fejezet, illetve a 4.1. szakasz szerinti speciális szabályok alapján bírálta el.

A jogeset jelentősége abban áll, hogy az elsők között szerepel, amelyet a Bizottság a megújuló hidrogént érintő projektek kapcsán elfogadott, és nyilvánosságra is hozott. Az alábbiakban a Bizottság értékelési szempontjait foglalom össze.

Pozitív feltétel: a támogatásnak egy gazdasági tevékenység fejlesztését kell elősegítenie

A Környezetvédelmi iránymutatás 23. pontja szerint a tagállamoknak a támogatás bejelentésekor meg kell határozniuk azokat a gazdasági tevékenységeket (ebben az esetben a megújuló hidrogén előállítását elektrolízis útján), amelyeket a támogatás következtében elősegítenek, és a támogatás fejlesztését módját.

Az állami támogatások modernizációja során lefektetett közös értékelési elveknek megfelelően a Környezetvédelmi iránymutatás alapján is csak olyan gazdasági tevékenységhez nyújtható támogatás, amely rendelkezik ösztönző hatással, és amelynek vizsgálatát a Bizottság minden esetben szigorúan veszi. Amennyiben megállapítható, hogy a támogatás hatására a gazdasági szereplő megváltoztatja a magatartását, például még inkább környezetbarát tevékenységet folytat, úgy az ösztönző hatás fennállása bizonyítható. Románia az ösztönző hatás meglétét referenciaprojektek prezentálásával igazolta. A Bizottság tüzetesen megvizsgálta a tagállam által rendelkezésre bocsátott számításokat annak érdekében, hogy megállapíthassa, hogy a támogatásoknak van relevanciája a projektek megvalósításával kapcsolatban. Mindhárom referenciaprojekt nettó jelenértéke erősen negatív volt, ami arra utal, hogy egy ésszerű befektető támogatás hiányában nem valósította volna meg a projekteket.⁷⁷ Ez alapján a Bizottság megállapította, hogy a Környezetvédelmi iránymutatás 28. pontjában foglalt ösztönző hatás feltétele teljesült.

Az ösztönző hatás megsértését jelenti továbbá, ha a támogatási kérelmet a beruházás megkezdését követően nyújtják be. Tekintettel arra, hogy a tagállam vállalja ennek a vizsgálatát, az ösztönző hatás teljesül a támogatási program esetében.⁷⁸

Továbbá a Környezetvédelmi iránymutatás 33. pontja értelmében nem nyilvánítható a belső piaccal összeegyeztethetőnek állami támogatás, ha a támogatott tevékenység, a támogatási intézkedés vagy az ahhoz kapcsolódó feltételek a vonatkozó uniós jog megsértését vonják maguk

⁷⁶ Környezetvédelmi iránymutatás 4.1.2.2. szakasz

⁷⁷ Bizottság határozata (67) bekezdése

⁷⁸ Bizottság határozata (70)-(72) bekezdés alapján

után. Amint a cikk első részében is említettem, fontos az EU-s stratégiák ismerete, mivel például a támogatási programnak sem „csak” a Környezetvédelmi iránymutatásban meghatározott feltételeknek kell megfelelnie. A támogatási program keretében a Megújuló Energiaforrások Irányelvvel összhangban nyújtanak támogatást. A megújuló hidrogén kapcsán a Bizottság megjegyzi, hogy a támogatási program keretében támogatásra jogosult létesítményeknek meg kell felelniük az üvegházhatású gázok kibocsátásának megtakarítására vonatkozó kritériumoknak és a Megújuló Energiaforrások Irányelv szerinti addicionális kritériumoknak is.⁷⁹ Románia a notifikáció során részletesen kifejtette, hogy melyek azok az eszközök, amelyekkel ezeket teljesíti. Például a tiszta hidrogén előállításához szükséges megújuló energia az elektrolízis-be rendezésekhez közvetlenül csatlakoztatott megújuló létesítményekből, vagy közvetlenül a nemzeti villamosenergia-hálózatból származhat.⁸⁰

Negatív feltétel: a támogatási intézkedés indokolatlanul nem érintheti a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben

Az intézkedés egyértelműen *pozitívan* járul hozzá az EU import fosszilis tüzelőanyag függőségének csökkentéséhez. A *támogatás szükségességét* is alátámasztotta Románia a helyes referenciaprojektek bemutatásával ezzel megfelelve a Környezetvédelmi iránymutatás 91. pontjának. A Környezetvédelmi iránymutatás 92. pontja szerint – amelyet Románia jelen támogatási program esetében vállal – a három évnél hosszabb ideig tartó programok esetében a tagállamnak háromévente frissíteni kell a vonatkozó költségek és bevételek elemzését annak biztosítása érdekében, hogy a támogatás továbbra is szükséges-e a kedvezményezetteknek.

A *támogatás megfelelősége* is alátámasztott, mivel a megújuló hidrogén termeléséhez nyújtott közvetlen támogatás által növelhető a környezetvédelem.⁸¹

Támogathatósági feltételeként a Környezetvédelmi iránymutatás 95. pontja meghatározza, hogy a nem támogatott tevékenységekkel versengő, meghatározott tevékenységeket célzó dekarbonizációs intézkedések várhatóan nagyobb versenytorzuláshoz vezetnek, ezért a tagállamnak meg kell indokolni azokat az intézkedéseket, amelyek nem tartalmazzák az összes versengő tevékenység előtt nyitva álló intézkedéseket. Ennek az indokolásnak objektív megfontoláson kell alapulnia (például a hatékonyság, a költségek vagy más releváns körülmények). Románia kifejtette, hogy a megújuló hidrogén hosszútávon mindenképpen szükséges a dekarbonizációhoz, de jelenleg annak termelése még nem profitábilis.⁸²

⁷⁹ Bizottság határozata (74) bekezdése

⁸⁰ Bizottság határozata (38) bekezdés alapján

⁸¹ Bizottság határozata (84) bekezdés alapján

⁸² Bizottság határozata (86) bekezdés alapján

A nyilvános konzultáció⁸³, amely 2023. július 1-jétől kötelező a tagállamokra, a támogatási program értékelésekor még nem releváns.

A támogatási program *arányosságának* alátámasztására a tagállam a támogatást versenyeztetési ajánlattételi eljárás keretében ítéli oda, ezáltal teljesítve a Környezetvédelmi iránymutatás 103. és 49. pontjában foglaltakat.⁸⁴

A támogatás átláthatóságának biztosítása érdekében az intézkedés releváns adatait közzéteszik majd a Bizottság erre irányuló honlapján⁸⁵.

Összességében megállapítható, hogy a támogatási program esetében a pozitív hatások felülírják a negatívát, így a Bizottság szerint a program összeegyeztethető az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontjával.

Konklúzió

Az EU elsődleges céljai között szerepel a klímasemlegesség elérése, amihez a hidrogén előtérbe helyezése nagyban hozzájárulhat. Ezt felismerve az EU nagy összegű uniós forrást bocsát a gazdasági szereplők rendelkezésére, illetve a tagállamok számára is többféle támogatási jogcím alkalmazását teszi lehetővé.

A Zöld Megállapodás, a Hidrogénstratégia és a REPowerEU terv egyaránt kiemelt szerepet tulajdonít a megújuló hidrogénnek, ami 2050-ig hozzájárulhat az EU teljes klímasemlegességének eléréséhez.

A hidrogén támogatását jóváhagyó bizottsági határozatok számának növekedésével az EU megújuló hidrogén melletti elköteleződése figyelhető meg. Ezt a konklúziót az is megerősíti, hogy számos jogalap áll a tagállamok rendelkezésére, amelyek alapján a számukra is előnyös hidrogént érintő projekteket támogathatják. Ezen túl már csak a tagállamokon múlik, hogy élnek-e az EU által biztosított források, illetve szabályozási lehetőségek kihasználásával a hidrogén vonatkozású beruházások támogatása érdekében.

Tekintettel arra, hogy Magyarországnak is a tervei között szerepel a hidrogéngazdaság kiépítése (lásd például a Nemzeti Hidrogénstratégiát), a fentebb említett uniós jogalapok, valamint a jogeset elemzése során kiemelt szempontok relevánsak lehetnek mind a jogalkotó, mind a támogatást igénylők számára.

A jövőben elérhető bizottsági határozatok megjelenése után pedig igyekszünk még több támogatást adni az EU hidrogén technológiájához nyújtott támogatások sikeres megvalósításához.

⁸³ Környezetvédelmi iránymutatás 99. pontja szerint a tagállamoknak bizonyos feltételek fennállása esetén a támogatások bejelentése előtt nyilvánosan konzultálniuk kell a bejelentendő intézkedések versenyhatásairól és arányosságáról.

⁸⁴ A program egyetlen rangsorolási kritériuma az ajánlat költség-versenyképessége, pontosabban a tervezett elektrolíziskapacitásonként igényelt támogatás összege (EUR/MW).

⁸⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

JÁRULÉKOS GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉG SZÁMÍTÁSA A KUTATÁS-FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ TERÜLETÉN

HARGITA Eszter – AMBRUSZ Ákos¹

Tárgyszavak: kutatás-tudásközvetítő szervezet, 80%-20%, érintett szervezet, járulékos gazdasági tevékenység, hatékony együttműködés

A globalizált világgazdaságban az országok és vállalkozások versenyképessége nagymértékben függ a kutatási-fejlesztési és innovációs folyamatok eredményességétől. A gazdasági növekedés, a munkahelyteremtés és a versenyképesség előmozdításában a tudományos és kutatási szervezetek aktív szerepet játszanak, emellett egyre inkább fokozódik az ipari szereplők és az e szervezetek közötti együttműködések kiaknázása iránti igény. Ennek keretében erősödik az ipari és tudományos szereplők közti interakció, amely tetten érhető a felek közötti tudástransferben, az ipar számára végzett szerződéses kutatásban, valamint az állami és egyetemi kutatási infrastruktúrák kapacitás-megosztásában.

Ez a tendencia iparpolitikai szempontból kétségtelenül kívánatos, a jellemzően közfinanszírozott kutatási szervezetek és ipari szereplők közötti kapcsolatok azonban versenyjogi kérdéseket vethetnek fel, és végső soron az állami finanszírozás a kutatási szervezetek esetében is összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülhet az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében.

Jelen cikk célja, hogy eligazítást nyújtson a tudományos és ipari szereplők közötti kutatási együttműködésekre alkalmazandó uniós állami támogatási szabályokról, különös figyelemmel az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) esetjogán nyugvó ún. járulékos jelleggel folytatott gazdasági tevékenység koncepciójára.

Szabályozási logika a kutatási-fejlesztés és innováció területén

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése biztosítja a tisztességes és nyílt versenyt az unió piacán, megakadályozva azt, hogy a tagállamok az eltérő költségvetési lehetőségeik révén tisztességtelen előnyhöz juttassák a vállalkozásokat: *„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,*

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

vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” E rendelkezés alapján állami támogatásról akkor beszélhetünk, ha az intézkedés

1. uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági tevékenységre irányul,
2. állami forrásból finanszírozott,
- 3-4. szelektív módon juttat gazdasági előnyt a kedvezményezettnek, és
- 5-6. torzít(hat)ja a versenyt, illetve érint(heti) a tagállamok közötti kereskedelmet.

Hangsúlyozandó, hogy az állami támogatási szabályokat csak akkor kell alkalmazni, ha az említett feltételek együttesen teljesülnek, ezért azok helyes tartalmi értékelése és ismerete nélkülözhetetlen. Az egyes fogalmi elemek ismérveit és aspektusait átfogóan ismerteti a Bizottság állami támogatás fogalmáról szóló közleménye² (*Notion of Aid*, a továbbiakban: NoA), melyben kifejezetten kutatás-fejlesztési területet érintő értelmezéseket is találunk. A NoA 2.5. fejezete és 218. pontja ismertet példákat arról, hogy a kutatás-fejlesztés területén milyen körülmények fennállása esetén nem kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni.

Az állami támogatások általános tilalma alól az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése bizonyos helyzetekben – például, ha az állami támogatás egyes gazdasági tevékenységek vagy területek fejlődésének előmozdításához szükséges – mentességet adhat. Erre főszabályként³ úgy kerülhet sor, hogy a tagállamok előzetesen bejelentik a Bizottságnak a támogatási intézkedést, melyet az egyedi értékelésnek vet alá, és esetről-esetre vizsgálja meg a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét. Azon támogatási kategóriáknál, ahol a Bizottság már elegendő tapasztalatot gyűjtött az eseti vizsgálatok során, iránymutatások formájában teszi közzé azokat a szempontokat, amelyeket az engedélyezési folyamat során vizsgálni fog. Az ún. csoportmentességi rendeletek⁴ révén pedig adott a lehetőség, hogy a tagállamok a Bizottság előzetes engedélye nélkül, az e rendeletekben meghatározott feltételek alkalmazásával vezessék be az állami támogatást tartalmazó intézkedéseket.

A kutatásfejlesztési és innovációs területen a Bizottság egyedi értékelési szempontjait a KFI iránymutatás⁵, a tagállami hatáskörben nyújtható támogatásokra vonatkozó követelményeket az általános csoportmentességi rendelet (a továbbiakban: ÁCSR) 4. szakasza rögzíti.⁶

A KFI iránymutatás nemcsak azokat a szabályokat ismerteti, amelyek alapján a Bizottság a támogatást engedélyezi. Olyan tipikus helyzeteket is bemutat, melyek során – kutatási szervezetek kapcsán – nem állami támogatás nyújtásáról van szó. Ilyen például a kutatási szervezetek

² HL C 262, 2016.7.19. - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05))

³ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében foglalt előzetes felfüggesztési és bejelentési klauzula alapján.

⁴ 651/2014/EU bizottsági rendelet (általános csoportmentesség), 2022/2472/EU bizottsági rendelet (mezőgazdasági csoportmentesség), és 2022/2473/EU bizottsági rendelet (halászati csoportmentesség)

⁵ HL C 414, 2022.10.28. - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52022XC1028\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52022XC1028(03))

⁶ Emellett az ÁCSR a 16. szakasz keretében az 56e. cikk (9) bekezdésben rögzíti az InvestEU Alap által támogatott, pénzügyi termék formájában nyújtott támogatások esetén a kutatásra, fejlesztésre, innovációra és digitalizációra irányuló támogatás feltételeit.

nem gazdasági tevékenységének finanszírozása, a hatékony együttműködés megvalósítása a kutatóhelyek és vállalkozások között, vagy a vállalkozások részére végzett szerződéses kutatás és szolgáltatás nyújtás egyes esetei.

A téma szempontjából a fent említett uniós jogszabályokból és dokumentumokból az alábbi meghatározásokat szükséges kiemelni:

- **vállalkozás:** minden olyan szervezet, amely gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül jogi státuszától és finanszírozási módjától. Az entitás nemzeti jog szerinti jogállása nem meghatározó, és az sem lényeges, hogy a jogalany profitorientált céllal jött-e létre vagy sem. Az egyetlen releváns kritérium annak meghatározásához, hogy egy szervezet vállalkozásnak minősül-e, az, hogy végez-e gazdasági tevékenységet. Uniós versenyjogi értelemben gazdasági tevékenység alatt kell érteni minden olyan tevékenységet, amelynek keretében a piacon árukat és szolgáltatásokat kínálnak. Az olyan entitás, amely gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is végez, csak az előbbi vonatkozásban tekinthető vállalkozásnak.⁷
- **kutató-tudásközvetítő szervezet/kutatóhely** (a továbbiakban együtt: kutatóhely): *„jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül olyan entitás [...]”⁸, amelynek elsődleges célja a független tevékenységként végzett alapkutatás, ipari kutatás vagy kísérleti fejlesztés, és/vagy e tevékenységek eredményeinek oktatás, közzététel vagy tudástranzfer útján széles körben történő terjesztése. Amennyiben ilyen entitás gazdasági tevékenységet is folytat, e gazdasági tevékenységek költségeit és bevételeit külön kell elszámolni. [...]”⁹*

Látható tehát, hogy az állami támogatási értékelés központjában mindig a támogatásban részesítendő tevékenység áll, a kutatóhelyek állami finanszírozásának megítélése során is ez a döntő tényező.

Az ipari szereplők részére nyújtott állami támogatás egyrésztől megvalósulhat úgy, hogy azt az állam *közvetlenül a vállalkozásnak* nyújtja (például egy K+F projekt megvalósításához vagy K+F szolgáltatások igénybevételéhez), másrésztől *közvetett módon* állami támogatást eredményezhet a vállalkozásnak a közfinanszírozott kutatóhellyel való együttműködése is. Az állami támogatás meglétét vagy hiányát az érintett entitások szintjén külön-külön szükséges vizsgálni, mégpedig az állami támogatás fogalom fent ismertetett elemei közül a gazdasági - nem gazdasági tevékenységre, és a gazdasági előnyre fókuszálva.

⁷ NoA 7-12. pontok

⁸ Például egyetem vagy kutatóintézet, technológiatranszfer-ügynökség, innovációközvetítő, valós és/vagy virtuális együttműködést kínáló kutatásorientált entitás.

⁹ KFI iránymutatás 16. pont ff) alpont

A KFI iránymutatás és a NoA alapján a kutatás-fejlesztést és innovációt előmozdító támogató-soknál az alábbi táblázat szerint összegezhető az állami finanszírozásban részesülő tevékenységek minősítése, és az, hogy a kutatóhelyeken keresztül a vállalkozások mikor és milyen feltételek mellett nem részesülnek állami támogatásban.

Az állami finanszírozásban részesülő tevékenységek értékelése

Támogatott tevékenység	Állami támogatás meglétének vizsgálata	
	a kutatóhely szintjén (közvetlen támogatás)	a vállalkozás szintjén (közvetett támogatás)
1. a nemzeti oktatási rendszer részét képező oktatás ¹⁰ 2. kutatási eredmények terjesztése ¹¹ 3. tudástranszfer ¹² 4. független kutatási tevékenység, ideértve a hatékony együttműködések ¹³	Az 1-4. pont szerinti tevékenységek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, így azok finanszírozása nem jelent állami támogatást a kutatóhelynek, ha az egyéb gazdasági – pl. 5-6. pont szerinti – tevékenységeket (költségeit és bevételeit) a kutatóhely számvitelileg egyértelműen elkülöníti, ezáltal kizárt a gazdasági tevékenységek állami forrásból történő keresztfinanszírozása. ¹⁴	Kutatóhelyek és vállalkozások közötti hatékony együttműködés során a vállalkozás nem részesül közvetett állami támogatásban a kutatóhelyen keresztül, ha: <ul style="list-style-type: none"> - a vállalkozás viseli a projekt teljes költségét, <i>vagy</i> - a kutatási eredmények szellemi tulajdonjoggal nem védettek, azok széles körben terjeszthetők, illetve ha a kutatóhely tevékenységével védett eredmény jön létre, az teljes egészében a kutatóhelyt illeti meg, <i>vagy</i> - a projektből fakadó szellemi tulajdonjogok az együttműködő feleket tevékenységük, hozzájárulásuk és érdekeik arányában illetik meg, <i>vagy</i> - a vállalkozás piaci árat fizet a kutatóhely projektből származó

¹⁰ KFI iránymutatás 20. pont a) alpont, és NoA 31. pont a) alpont

¹¹ KFI iránymutatás 20. pont c) alpont és NoA c) alpont, ha az eredmény disszeminálására széles körben és megkülönböztetésmentes módon kerül sor.

¹² KFI iránymutatás 20. pont b) alpont. Ebbe a körbe tartoznak a licenciák, a „spin-off” vállalkozások alapítása és egyéb tudásátadási tevékenységek, ha a tudástranszfert maga a kutatási szervezet végzi és az e tevékenységből származó nyereséget nem gazdasági tevékenységre fordítja vissza.

¹³ ÁCSR 2. cikk (90) pont: *hatékony együttműködés*: tudás- vagy technológiacsere vagy közös cél munkamegosztással történő elérésére irányuló együttműködés legalább két független fél között; a felek közösen határozzák meg az együttműködésen alapuló projekt hatókörét, hozzájárulnak a projekt végrehajtásához, valamint osztoznak a kockázaton és az együttműködés eredményén.

¹⁴ KFI iránymutatás 19. pont

Támogatott tevékenység	Állami támogatás meglétének vizsgálata	
	a kutatóhely szintjén (közvetlen támogatás)	a vállalkozás szintjén (közvetett támogatás)
		védett eredménye megszerzéséért. ¹⁵ Ha a fenti feltételek valamelyike nem teljesül, a vállalkozás állami támogatásban részesül és összeegyeztethetőségi jogcímet kell alkalmazni.
5. <i>szereződéses kutatás</i> és kutatási szolgáltatások (tanácsadás, támogató szolgáltatás, tanulmányok stb.) 6. eszközök, berendezések, kutatási kapacitás (laboratóriumok) bérbeadása ¹⁶	Az 5-6. pont szerinti tevékenységek uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági jellegű tevékenységek, melyek finanszírozása (főszabályként) állami támogatásnak minősül. A főszabály alól a járulékos (80-20%-os) mértékben végzett gazdasági tevékenység jelent kivételt. Ebben az esetben a gazdasági tevékenységek állam általi finanszírozása nem testesít meg állami támogatást a kutatóhely szintjén.	Szerződéses kutatás, egyéb kutatási szolgáltatás, és bérbeadás (5-6. pontok) esetén kizárható az állami támogatás a vállalkozásnál, ha az piaci árat fizet a kutatóhely szolgáltatásáért / a bérbeadásért , ezért nem részesül a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben. ¹⁷ Ellenkező esetben (ingyenesen vagy a piaci ár alatt igénybe vett szolgáltatásoknál / bérletnél) a vállalkozás állami támogatásban részesül, és valamely összeegyeztethetőségi jogcímet kell alkalmazni.

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A táblázatban használt fogalmak kapcsán kiemelendő, hogy a *hatékony együttműködést* meg kell különböztetni a *szereződéses kutatástól*. Előbbi esetében legalább két független fél hajt végre egy projektet, amelynek tárgyát közösen határozzák meg, közösen terveznek, közreműködnek a megvalósításában és egy közös célt követnek. E cél elérése érdekében a munkát megosztják és osztoznak a kockázatokon, valamint az együttműködés eredményén. Ettől függetlenül egy vagy több fél is vállalhatja a projekt teljes költségének viselését, és így a többi felet mentesíti a projekt pénzügyi kockázatai alól. A projekt feltételeiről, különösen a költségekhez való hozzájárulásról, a kockázatok és az eredmények megosztásáról, a projekt eredményeinek terjesztéséről, a szellemi tulajdonjogokhoz való hozzáféréstől és azok elosztásának szabályairól a projekt megkezdése előtt meg kell állapodni. Ez nem jelenti azt, hogy végleges megállapodásnak kell születnie a projekt piaci értékéről, hiszen a létrejövő szellemi tulajdonjogok piaci értéke nem határozható meg a létrehozás előtt.

¹⁵ KFI iránymutatás 29. pont

¹⁶ KFI iránymutatás 22. pont

¹⁷ KFI iránymutatás 26. pont

A szerződéses kutatás esetében a megrendelő egyedül viseli a kockázatokat, a költségeket, és övé lesz a projekt eredménye. A nyújtott szolgáltatásért a kutatóhely ellenszolgáltatásra jogsult. A szerződéses kutatás, tanácsadás és a kutatási szolgáltatások nyújtása nem minősül hatékony együttműködésnek.

Az állami támogatási szempontú értékelés során a nehézséget az jelenti, hogy – a bevezetőben említett versenyképességi célokra törekvés és az önfenntartó működés iránti igény miatt – ritka az olyan kutatóhely, amely versenyjogi szempontból kizárólag nem gazdasági jellegű tevékenységet végez. Ilyenkor az állami támogatási szabályok általános rendező elve szerint az állami finanszírozás csak olyan mértékben tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben az a kutatóhely gazdasági tevékenységgel összefüggő költségeinek fedezésére szolgál.¹⁸

További enyhítést jelent, ha a kutatóhely gazdasági tevékenysége csupán járulékos jellegű, mert így az állami finanszírozás teljes egésze (azaz a gazdasági jellegű tevékenységre eső része is) kívül eshet az uniós állami támogatási szabályok hatályán. A KFI iránymutatás 21. és a NoA 207. pontja ezzel kapcsolatban az alábbi konjunktív minőségi és mennyiségi feltételeket írja elő:

- a gazdasági jellegű tevékenységnek közvetlenül kell kapcsolódnia a kutatóhely/kutatási infrastruktúra működéséhez, ahhoz feltétlenül szükségesnek kell lennie, vagy annak szorosan kapcsolódnia kell a szervezet elsődleges céljához (a fő nem gazdasági jellegű tevékenységekhez), és
- mennyiségi kritériumként pedig a két különböző jellegű tevékenység során a szervezet ugyanazon erőforrásait (alapanyagok, felszerelések, munka- és állóeszközök) kell felhasználni, és a gazdasági célú használat mértéke nem haladhatja meg az érintett szervezet teljes éves kapacitásának 20%-át.¹⁹

A jogalkalmazás során kihívást jelent az, hogy a Bizottság mindezülig nem adott konkrét iránymutatást a fenti szabályrendszer lényeges elemeiről, így például arról, hogy mi tekinthető érintett szervezetnek, a 20%-os mértéket milyen kapacitásra vetítve és milyen módszertannal kell számítani.

¹⁸ KFI iránymutatás 21. pont és NoA 10. pont

¹⁹ Amennyiben a gazdasági tevékenység magasabb lesz 20%-nál, az állami támogatási szabályokat a gazdasági tevékenység egészére kell alkalmazni. Például egy eredetileg jelentős részében nem gazdasági tevékenységre tervezett, 100%-os finanszírozású kutatási infrastruktúra esetén, amennyiben a gazdasági tevékenység 30% lesz a tervezett maximum 20% helyett, a 30%-ra eső támogatást részben vagy egészben vissza kell fizetni a támogatást nyújtónak. A részben való visszafizetés lehetősége akkor merül fel, ha van olyan támogatási jogcím (pl. csoportmentességi rendelet 26. cikk - Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás), amely alapján a támogatás az uniós állami támogatási szabályok alapján bizonyos mértékig engedélyezett (pl. Kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatás jogcím esetében 50%-ig az eredetileg megítélt 100% helyett).

A cikk további részében az érintett szervezet fogalmát járjuk körül, és a járulékos mértékű gazdasági célú tevékenység, azaz a 20%-os arány kiszámítására mutatunk be lehetséges módszereket a cseh Jan Amos Komenský²⁰ operatív program végrehajtása érdekében a felelős cseh irányító hatóság által publikált útmutató²¹ (a továbbiakban: útmutató vagy cseh útmutató) alapján. Ugyan az útmutatót a cseh hatóságok a Bizottsággal nem hagyatták jóvá, de 2016 óta alkalmazznak hasonló dokumentumot²², és a hatóság munkatársai elmondása szerint²³ azzal kapcsolatban az operatív programok ellenőrzése során azóta nem merül fel bizottsági kifogás.

Az érintett szervezet, mint vetítési alap meghatározása

Az érintett szervezet helyes meghatározása kulcsfontosságú a szabályok helyes alkalmazása szempontjából. Gyakori hiba, hogy a támogatást nyújtó a támogatásban részesülő szervezet egészét (pl. egész egyetem) tekinti vetítési alapnak, amely kapcsán a 80%-20%-os arányt vizsgálni kell.

Az uniós értelmezés azonban ennél szigorúbb, mivel az adott intézmény azon egységét (például a laboratórium, tanszék vagy kutatási egység) tekinti érintett szervezetnek, amelyik a támogatott kutatási tevékenységet végzi. Ennek több oka is van:

1. Általában csak így biztosítható, hogy a tevékenységet végző szervezet gazdasági és nem gazdasági tevékenységéhez pontosan ugyanazokat az inputokat (anyag, berendezés, munkaerő, tárgyi eszköz, stb.) használják fel. A 20%-os járulékos mérték mérése ugyanis akkor áll legközelebb a valósághoz, ha a számítási módszer középpontjában csak a támogatással érintett egység kapacitásait veszik figyelembe. Így egy egyetemi tanszék vagy laboregység saját kapacitását kell figyelembe venni, ha az önállóan képes a kutatás-fejlesztési tevékenységet vagy a tudástranszfert megvalósítani, nem pedig az egész egyetemét vagy kutatóintézetét.
2. Egy nagyobb szervezeti egység vetítési alapként való használata a 80%-20%-os szabály kijátszását is lehetővé tenné, hiszen egy túlnyomórészt vagy kizárólag gazdasági tevékenységet végző kutatási egység tevékenysége számtani értelemben elrejtethető lenne egy főleg nem gazdasági tevékenységgel foglalkozó jogi személy nagyon nagy teljes kapacitásában.
3. Ez a szigorú megközelítés biztosítja a „járulékos gazdasági tevékenység” fogalmának egyforma alkalmazását mind a nagyobb, mind a kisebb szervezetekre.

²⁰ Jan Amos Komenský, ismertebb nevén Comenius (Nivnice, 1592. március 28. – Amszterdam, 1670. november 15.) cseh pedagógus és író, „a nemzetek tanítója”. - <https://hu.wikipedia.org/wiki/Comenius>

²¹ A 2021-2027. közötti időszakra vonatkozóan: <https://opjak.cz/dokumenty/vykazovani-hospodarskych-cinnosti/>

²² A 2014-2020. közötti időszakra vonatkozóan: <https://opvvv.msmt.cz/aktualita/analyza-verejne-podpory-opvvv.htm>

²³ A szerzők köszönetet mondanak Martina Anděrovának és Milan Bumbáleknek a cseh módszertani útmutató megértéshez nyújtott segítségükért.

A fentiekből következik, hogy az érintett szervezet esetében nem feltétel, hogy az önálló jogalanyisággal bírjon. A Bizottság gyakorlata szerint a kedvezményezett valamely belső szervezeti egysége is lehet érintett szervezet.

A gazdasági tevékenység arányának kiszámítása

A gazdasági tevékenység arányának kiszámítására vonatkozóan a KFI iránymutatás és a NoA is csupán annyit rögzít, hogy azt az érintett szervezet *teljes éves kapacitásához* mérten kell elvégezni. Az éves kapacitást főszabály szerint a január 1-től december 31-ig terjedő naptári év periódusra kell meghatározni, amennyiben az üzleti év²⁴ megegyezik a naptári évvel. Azokban az esetekben, amikor az érintett szervezet üzleti éve eltér a naptári évtől, az üzleti év is lehet a számítás alapja.

A teljes éves kapacitáson belüli gazdasági tevékenység arányának kiszámításhoz a cseh útmutató több lehetséges módszert sorol fel:

- a) **költségmódszer:** a gazdasági tevékenység éves kapacitáson belüli részarányának meghatározását a gazdasági tevékenység és az érintett szervezet teljes költségei alapján kell kiszámítani.
- b) **bevételi módszer:** a gazdasági tevékenység éves kapacitáson belüli részarányának meghatározását az egyes tevékenységekhez tartozó bevételek alapján kell kiszámítani. Ebben a módszerben nemcsak a piaci bevételek számítanak bevételnek, hanem az érintett szervezetnek jutatott egyéb források is (költségvetési támogatás, normatív finanszírozás, Strukturális Alapokból nyert támogatás, önkormányzati támogatás, tagdíjak – nonprofit szervezetek esetén a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerint kiutalt összege (Szja 1%), adomány, stb.).
- c) **időalapú módszer:** a gazdasági tevékenységek éves kapacitáson belüli részarányának meghatározását az egyes tevékenységekhez használt erőforrások használati ideje alapján kell kiszámítani.
- d) **egyéb módszer:** a cseh útmutató lehetővé teszi a kedvezményezettek számára, hogy a fenti módszerektől eltérjenek, vagy azokat kombinálják, ha azt az adott projekt sajátosági indokolják.

A kedvezményezettnek úgy kell választania a fenti módszerek közül, hogy a Bizottság esetleges vizsgálata során meg tudja indokolni, hogy a választott módszer alkalmas a KFI iránymutatás 21. pontjának való megfelelés biztosítására, azaz a járulékos gazdasági jelleg alátámasztására. Továbbá a kiválasztott módszer szerint kell a projekt teljes időtartama alatt a számításokat elvégezni, azaz a módszerek közötti váltásra nincs lehetőség, kivéve, ha az eredetileg kiválasztott módszer a jövőben valamilyen indoknál fogva egyáltalán nem alkalmazható.

²⁴ A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 11. § (1) bekezdése alapján az üzleti év az az időtartam, amelyről a beszámolót kell készíteni.

A költség- vagy a bevételi módszer alkalmazásakor a kedvezményezett a költségeket, illetve a bevételeket a hatályos számviteli előírásoknak megfelelően, az eredmény-kimutatás és a vonatkozó analitikus nyilvántartások alapján határozza meg.²⁵

A bevételi módszer alkalmazása sok esetben egyszerűsége miatt vonzó lehet a kedvezményezettek számára. Ugyanakkor gyakori hiba, hogy annak alkalmazása nem az érintett szervezet szintjén történik, hanem nagyobb egységre (pl. egész egyetem) vetítve.

A három módszer közül a legpontosabb képhez a gazdasági és nem gazdasági tevékenység arányáról az időalapú módszer alkalmazásával jutunk.

A cseh útmutató egyszerűsítést vezet be az időalapú módszerben azáltal, hogy csak az eszközöket, a helyiségeket és munkavállalókat veszi figyelembe a gazdasági tevékenység részarányának kiszámításánál, az anyagokat és egyéb inputokat (pl. energia, szolgáltatások) viszont nem, azt feltételezve, hogy az előbbiekre vonatkozó számítás eredményeként kapott arány a jellemző a számításból kimaradó anyagokra és egyéb inputokra is.

Az alábbiakban az időalapú módszer alkalmazását mutatjuk be egy példán keresztül a cseh útmutatóban szereplő feltételekkel.

Példa az időalapú módszer alkalmazására

Jelen példában azt számoljuk majd ki, hogy az érintett szervezet esetében az éves hasznos kapacitás hány százalékát tette ki a gazdasági tevékenység. Ehhez ki kell számítani, hogy az érintett szervezet eszközeinek, munkavállalóinak és helyiségeinek teljes éves kapacitása milyen arányban oszlott meg a gazdasági és a nem gazdasági tevékenységek között. Ahhoz, hogy a számítások a való életben is elvégezhetőek legyenek, a kedvezményezettnek részletes nyilvántartásokat kell vezetnie.

A számítás költségalapú, azaz az eszközök, munkavállalók és helyiségek költségeit osztják meg a használat ideje szerint a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek között. Az eszközök és a helyiségek esetében az éves amortizáció jelenti a szétosztandó költséget, míg a munkavállalók esetében a munkabéreköltségek. A számításokat az eszközök, munkavállalók és helyiségek sorrendjében végezzük el.

²⁵ A költségmódszer a járulékos gazdasági tevékenység kiszámítására feltételezhetően nem gyakran kerül alkalmazásra, hiszen a járulékos gazdasági tevékenység lényege, hogy az érintett szervezet a gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenysége során ugyanazon erőforrásait (alapanyagok, felszerelések, munka- és állóeszközök) használja, ez legtöbb esetben feltételezi, hogy adott erőforrások közös (gazdasági és nem gazdasági) használatban is vannak, ezért a felmerülő költségeket a használat arányában meg kell osztani.

Eszközökre vonatkozó számítás

Példánkban az érintett szervezetnek öt eszköze van. A számítás célja annak meghatározása, hogy ezen eszközök éves amortizációs költségének mekkora hányada köthető gazdasági-, illetve nem gazdasági tevékenységhez.

Ennek kiszámításához meg kell határozni, hogy az adott eszköznek

1. mekkora a teljes éves kapacitása,
2. mekkora a hasznos éves kapacitása, és
3. a hasznos éves kapacitás mely részét használták gazdasági tevékenységhez.

Az egyes eszközöknél más-más lehet az egység, amin a számítás alapul. A leggyakoribb az „óra” alapú, azaz mennyi ideig működik az eszköz egy napon (hány óra) és egy évben (hány nap) belül. Elengedhetetlen az adott egységhez tartozó teljesítmény meghatározása is.

Az 1. (teljes éves kapacitás=nominális kapacitás) és 2. (hasznos éves kapacitás) lépések kiszámítását az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat - Példa az időmódszer kiszámítására – eszközök hasznos kapacitása

Eszközök	Egység	Teljesítmény	Időalap	Napok	Órák 1 napra	Teljes kapacitás	Leállási idő	Hasznos kapacitás
	A	B	C	D	E	F (B*D*E)	G	H (F-G)
Eszköz 1	óra	1	munkanapok	251	8	2 008	200	1 808
Eszköz 2	óra	1	folyamatos	365	24	8 760	1 000	7 760
Eszköz 3	óra	1 000	folyamatos	365	24	8 760 000	800 000	7 960 000
Eszköz 4	mérés	10	munkanapok	251	nem releváns	2 510	50	2 460
Eszköz 5	tesztek	50	munkanapok	251		12 550	600	11 950

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

A táblázatot a következőképpen kell érteni:

- **Eszköz 1** csak munkanapokon működik (éves szinten 251 nap), napi 8 órában. A kapacitást 1 órában mérjük. Így **Eszköz 1** éves nominális kapacitása $1 \cdot 8 \cdot 251 = 2\,008$ óra. Ez az eszköz egy évben 25 munkanapot nem működik (leállási idő): 20 napig éves javítás, 5 napig év közbeni kisebb javítások miatt.

Ez összesen $1 \cdot 8 \cdot 25 = 200$ óra kiesést jelent. Ezért **Eszköz 1** hasznos éves kapacitása $2\,008 - 200 = 1\,808$ óra. Ezt az 1 808 órát kell majd felosztani a gazdasági és a nem gazdasági tevékenység között.

- **Eszköz 2** hasonlóan működik, mint **Eszköz 1**, azzal a különbséggel, hogy e gép folyamatosan (nem csak munkanapokon) és napi 24 órában működik. A leállási idő 1 000 óra kiesést jelent. Így a hasznos kapacitás $1*365*24-1\ 000 = 8\ 760-1\ 000 = 7\ 760$ óra.
- **Eszköz 4** egy méréseket végző berendezés, amely napi 10 mérésre képes. Csak munkanapokon működik, és évente 5 munkanapot áll (karbantartás vagy javítás miatt). Így az eszköz hasznos kapacitása $10*251-5*10 = 2\ 510-50 = 2\ 460$ mérés.
- **Eszköz 5**-ön tesztekot végeznek, napi 50-et. Szintén csak munkanapokon működik, és évente 12 munkanapot áll, így az eszköz hasznos kapacitása $50*251-12*50 = 12\ 550-600 = 11\ 950$ teszt.

A fenti adatok alapján a gazdasági tevékenység részarányának meghatározását a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat - Példa az időalapú módszer kiszámítására – eszközök részaránya

Eszközök	Éves amortizáció (HUF)	Egység	Gazdasági tevékenység	Hasznos kapacitás	Gazdasági tevékenység részaránya (%)	Gazdasági tevékenységhez tartozó értékcsökkenés
	I	A	J	H	K (J/H)	L (I*K)
Eszköz 1	6 000 000	óra	500	1 808	27,7%	1 659 292
Eszköz 2	5 000 000	óra	1 200	7 760	15,5%	773 196
Eszköz 3	25 000 000	törzsóra	600 000	7 960 000	7,5%	1 884 422
Eszköz 4	15 000 000	mérés	455	2 460	18,5%	2 774 390
Eszköz 5	9 000 000	tesztek	100	11 950	0,8%	75 314
Összesen	60 000 000					7 166 614
Gazdasági tevékenység részaránya a teljes kapacitásból ($\Sigma L/\Sigma I$)						11,94%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

A gazdasági tevékenységhez tartozó hasznos éves kapacitást a **J oszlop** tartalmazza. Az 1. táblázatban kiszámolt hasznos kapacitás a **H oszlopban** szerepel. A **J oszlop** és a **H oszlop** hányadosa egyenlő a gazdasági tevékenység részarányával a teljes éves hasznos kapacitás százalékában. Az L oszlop pedig a gazdasági tevékenységhez tartozó éves értékcsökkenést mutatja, ahol ez egyenlő az éves amortizáció (I oszlop) és a gazdasági tevékenység részarányának (K oszlop) szorzatával.

Eszköz 4-en szemléltetve a számítást a 2. táblázat a következőképpen értelmezendő:

- **Eszköz 4** éves amortizációja **15 000 000 forint**.
- A hasznos éves kapacitást jelentő **2 460** mérésből **455** mérés tartozik gazdasági tevékenységhez, így a gazdasági tevékenység részaránya $455/2\ 460 = 18,5\%$.
- A **18,5%**-os gazdasági használathoz tartozó éves amortizáció $15\ 000\ 000 * 18,5\% = 2\ 774\ 390$ forint.

Összeadva az egyes eszközök gazdasági tevékenységhez tartozó használatára eső amortizációt, a fenti példában a teljes éves kapacitás $7\ 166\ 614/60\ 000\ 000 = 11,94\%$ -ában használták az eszközöket gazdasági tevékenységhez.

Munkavállalókra vonatkozó számítás

A gazdasági tevékenység munkavállalókra eső költségeinek meghatározásához a munkavállalókra vonatkozó munkaidő-nyilvántartások adatai alapján kell a kedvezményezettnek meghatároznia a gazdasági tevékenység arányát a munkavállalók teljes éves kapacitásában, és ezt meg kell szoroznia a munkavállaló éves munkaerőköltségével. A munkavállalók gazdasági tevékenységeinek aránya ugyanis a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó munkaerőköltségek arányával egyezik meg a munkavállalók teljes munkaerőköltségében.

A számítás menetét a 3. és 4. táblázatok szemléltetik.

3. táblázat – Az intézmény munkavállalói

Munkavállaló (MV)	Releváns	Gazdasági tevékenység (óra)
MV1	igen	90
MV2	nem	0
MV3	igen	500
MV4	igen	100
MV5	igen	10
MV6	igen	0
MV7	igen	300
MV8	igen	0
MV9	nem	0
MV10	igen	0

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

Példánkban a vizsgált intézménynek 10 munkavállalója (MV) van (lásd 3. táblázat). MV2 és MV9 nem az érintett szervezetnél dolgozik, ezért az ő adataikat nem vesszük figyelembe a számításoknál.

Az érintett szervezet munkavállalói közül MV6 és MV10 munkaköri leírása szerint nem végezhet gazdasági tevékenységet, és MV8, bár végezhetne ilyen tevékenységet, a munkaidő kimutatása alapján a vizsgált időszakban nem végzett gazdasági tevékenységet.

Az érintett szervezet teljes munkaerő költségének kiszámításánál MV6, MV8 és MV10 munkabéreköltsége figyelembevételre kerül, mivel ők az érintett szervezet munkatársai.

Az érintett szervezet gazdasági tevékenységhez tartozó munkaerőköltségének kiszámítását a 4. táblázat tartalmazza. A gazdasági tevékenységre fordított órák számát a munkaidő nyilvántartásokból állapítják meg. A teljes rendelkezésre álló kapacitás a ténylegesen ledolgozott órák számával egyenlő, azaz a szabadság és a betegség miatti munkaidő-kiesés nem minősül rendelkezésre állásnak.

A 4. táblázatból kiolvasható, hogy MV4, MV5 és MV6 nem egész évben és/vagy csak rész-munkaidőben dolgozik az érintett szervezetnél.

4. táblázat – Az érintett szervezet munkavállalói

Munkavállaló (MV)	Munkaerő éves költsége (HUF)	Gazdasági tevékenység (óra)	Teljes rendelkezésre állás (óra)	Gazdasági tevékenység részaránya (%)	Gazdasági tevékenységhez tartozó munkaerő költség (HUF)
	A (A/ΣA)	B	C	D (B/C)	E (A*D)
MV1	700 000	90	1 808	5,0%	34 845
MV3	873 600	500	1 728	28,9%	252 778
MV4	300 000	100	362	27,6%	82 781
MV5	134 400	10	202	5,0%	6 667
MV6	400 000	0	764	0,0%	0
MV7	700 000	300	1 808	16,6%	116 150
MV8	550 000	0	1 328	0,0%	0
MV10	600 000	0	1 688	0,0%	0
Összesen	4 258 000				493 221
Gazdasági tevékenység részaránya a teljes kapacitásból (Σ E)					11,58%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

A táblázat azt mutatja, hogy **MV1** munkavállaló az adott évben ledolgozott **1 808** órából **90** órát töltött gazdasági tevékenységhez kapcsolódó munkavégzéssel, ami a ténylegesen ledolgozott óráinak $90/1\ 808 = 5\%$ -a, ezért a rá eső 700 000 munkaerőköltségből $700\ 000 * 5\% = 34\ 845$ tartozik a gazdasági tevékenységhez.

Összességében az érintett szervezet 8 munkavállalójára²⁶ eső gazdasági tevékenységhez köthető munkaerőköltség 493 221, amely e szervezet teljes munkaerőköltségének $493\ 221/4\ 258\ 000 = 11,58\%$ -a.

Helyiségekre vonatkozó számítás

Az érintett szervezet helyiségeit vagy saját céljaira használja, vagy bérbe adja. A bérbeadás állami támogatási szempontból minden esetben gazdasági tevékenységnek minősül, függetlenül attól, hogy a bérlő a helyiséget gazdasági vagy nem gazdasági célra használja. A saját célú használat esetében is kapcsolódhat a helyiséghasználat gazdasági tevékenységhez, például szerződéses kutatás esetén vagy vállalkozások részére nyújtott szolgáltatás formájában.

A saját célú gazdasági tevékenységet érintő használat esetén a saját tevékenységére használt helyiségeknél a helyiség gazdasági tevékenységének arányát például a helyiségben üzemelő készülékek és/vagy az abban dolgozók gazdasági tevékenységének aránya határozhatja meg.

Példánkban az érintett szervezetnek hét helyisége van (lásd 5. táblázat): 2 iroda, 3 labor, a folyosó és egy mosdó. Utóbbi kettőben (folyosó és mosdó) közvetlenül nem végeznek gazdasági, illetve nem gazdasági tevékenységet, így azokat a számításnál nem vesszük figyelembe.

5. táblázat – Érintett szervezet helyiségei

Helyiségek	Neve	Relevancia	Teljes terület (m ²)
			A
Helyiség 1	iroda	igen	70
Helyiség 2	folyosó	nem	100
Helyiség 3	iroda	igen	100
Helyiség 4	labor	igen	120
Helyiség 5	labor	igen	50
Helyiség 6	labor	igen	200
Helyiség 7	mosdó	nem	20

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

²⁶ Lásd a fenti magyarázatot, mely szerint MV6, MV 8 és MV10 az érintett szervezet munkavállalói, akik közül MV6 és MV10 munkaköri leírása szerint nem végezhet gazdasági tevékenységet, és MV8 pedig végezhetett volna, de adott évben nem végzett.

A figyelembe vett helyiségek²⁷ gazdasági tevékenységének arányát a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó értékcsökkenési leírások arányaként határozzák meg a megfigyelt helyiségek teljes értékcsökkenésében.

6. táblázat – Érintett szervezet helyiségeinek használata

Helyiségek	Bérbeadás (óra)	Saját használat			Teljes használat		Gazdasági tevékenység részaránya (%)
		Teljes (óra)	Gazd.tev. részaránya (%)	Saját gazdasági tevékenység (óra)	Teljes (óra)	Gazdasági tevékenység (óra)	
	B	C	D	E (C*D)	F (B+C)	G (B+E)	H (G/F)
Iroda 1	0	1 808	5,00%	90	1 808	90	5,00%
Iroda 2	0	1 800	18,50%	333	1 800	333	18,50%
Labor 1	160	1 640	10,00%	164	1 800	324	18,00%
Labor 2	0	1 800	10,00%	180	1 800	180	10,00%
Labor 3	0	500	0,00%	0	500	0	0,00%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

A 6. táblázat értelmezése a következő:

- **Labor3**-ban csak független kutatást végeznek, ezért azt nem használják gazdasági tevékenységre, ezért a 6. táblázat B. és D. oszlopok értéke 0 **Labor3** esetében.
- **Iroda1**-ben **MV1** munkavállaló dolgozik. **Iroda1** gazdasági tevékenységének részaránya **MV1** gazdasági tevékenységének részarányával (5% - lásd 4. táblázat D. oszlop) egyenlő.
- **Iroda2**-ben csak **Eszköz 4** van, ezért **Iroda 2** gazdasági tevékenységének részaránya **Eszköz 4** esetében megállapított aránnyal (18,5% - lásd 2. táblázat K. oszlop) egyenlő.

Labor1 és **Labor2**-t **MV4**, **MV5**, **MV6**, **MV7** és **MV8** használja. A két helyiség gazdasági tevékenységének aránya egyenlő e munkavállalók gazdasági tevékenységének arányával teljes tevékenységükhöz képes (~10% - számítást lásd 7. táblázat).

Labor1-et a saját célú gazdasági használat mellett évi **160** órára bérbe adják harmadik fél részére. Így a gazdasági tevékenység a bérbeadás (**160** óra) és a saját célú gazdasági használat (**164** óra) összege (**324** óra).

²⁷ Azok a helyiségek, amelyekben nem végeznek tevékenységet (gazdasági és nem gazdasági jellegűt sem), mint például folyosók és lépcsőházak, WC-k, takarító helyiségek, liftek stb., általában nem minősülnek figyelembe vett helyiségeknek.

7. táblázat – Labor1 és Labor2 használata

Munkavállaló (MV)	Munkaerő költsége (HUF)	Gazdasági tevékenység (óra)	Teljes rendelkezésre állás (óra)	Gazdasági tevékenység részaránya (%)	Gazdasági tevékenységhez tartozó munkaerő költség (HUF)
	A (A/ΣA)	B	C	D (B/C)	E (A*D)
MV 4	300 000	100	362	27,6%	82 781
MV 5	134 400	10	202	5,0%	6 667
MV 6	400 000	0	764	0,0%	0
MV 7	700 000	300	1 808	16,6%	116 150
MV 8	550 000	0	1 328	0,0%	0
Összesen	2 084 400				205 599
Gazdasági tevékenység részaránya a teljes kapacitásból (Σ E/ Σ A)					~10%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

Az egyes helyiségekhez tartozó gazdasági tevékenység részarány kiszámítása után a kapott eredményt meg kell szorozni az adott helyiséghez tartozó éves amortizációval annak érdekében, hogy megkapjuk a gazdasági tevékenységhez tartozó értékcsökkenést (lásd 7. táblázat). Ez utóbbi a teljes értékcsökkenéshez viszonyítva számolható ki a gazdasági tevékenység részaránya százalékos formában (= $121\,500/1\,350\,000 = 9,00\%$).

7. táblázat – Érintett szervezet helyiségeinek használata

Helyiségek	Teljes terület (m2)	Éves amortizáció ²⁸	Gazdasági tevékenység részaránya (%)	Gazd. tev-hez tartozó értékcsökkenés
	A	I	H (G/F)	J (I*H)
Iroda 1	70	175 000	5,00%	8 750
Iroda 2	100	250 000	18,50%	46 250
Labor 1	120	300 000	18,00%	54 000
Labor 2	50	125 000	10,00%	12 500

²⁸ Feltételezve, hogy az egy négyzetméterre eső amortizáció 2 500 Ft.

Helyiségek	Teljes terület (m ²)	Éves amortizáció ²⁸	Gazdasági tevékenység részaránya (%)	Gazd. tev-hez tartozó értékcsökkenés
	A	I	H (G/F)	J (I*H)
Labor 3	200	500 000	0,00%	0
Összesen		1 350 000		121 500
Gazdasági tevékenység részaránya a teljes kapacitásból ($\Sigma E/\Sigma I$)				9,00%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

Összegzés

A fenti három (eszközök, munkavállalók és helyiségek) részszámítás eredményét a 8. táblázat összesíti. E táblázat alapján mind a számítás során figyelembe vett inputok esetén külön-külön, mind a teljes érintett szervezet tekintetében a gazdasági célú használat mértéke **11,86%**, ezért teljesül, hogy az érintett szervezet csak járulékos gazdasági tevékenységet végez, így esetében az uniós állami támogatási szabályok nem alkalmazandók.

8. táblázat – Összegző táblázat

	Teljes költség (HUF)	Gazdasági tevékenység költsége (HUF)	Gazdasági tevékenység aránya (%)
	A	B	C (B/A)
Eszközök	60 000 000	7 166 614	11,94%
Helyiségek	1 350 000	121 500	9,00%
Munkavállalók	4 258 000	493 221	11,58%
Összesen	65 608 000	7 781 335	11,86%

Forrás: cseh kollégáktól kapott anyagok alapján szerzők saját szerkesztése

Amennyiben az egyik részszámítás eredménye meghaladta volna a 20%-ot, de a teljes érintett szervezet tekintetében a gazdasági célú használat mértéke 20% alatt maradna, a járulékos gazdasági használat teljesül.

A fenti egyszerűsített példából is látható, hogy a 80-20%-os szabály nyomon követése kihívás elé állíthatja a támogatást nyújtókat és a kedvezményezetteket egyaránt. Az uniós állami támogatási szabályok betartása a támogatást nyújtók feladata és felelőssége, ugyanakkor a hazai felhívásokban jellemzően csupán a járulékos gazdasági használat minőségi és mennyiségi alapfeltételei (a közvetlen és szükségszerű kapcsolódás a nem gazdasági tevékenységhez, valamint

a 80-20%-os arány) jelennek meg. Ennek nyilvánvalóan terjedelmi oka van, és a szabály alkalmazásának lehetősége a kedvezményezetteknel eseti vizsgálatot igényel. Ugyanakkor a cseh útmutató alapján is látható, hogy a tiltott állami támogatás elkerüléséhez nem elegendő olyan tartalmú nyilatkozatot beszerezni a kedvezményezettektől, miszerint megfelelnek a kutató-tudásközvetítő (kutatóhely) fogalmának és a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek kapcsán teljesül a 80-20%-os arány, hanem az uniós állami támogatási szabályok alóli mentesülést mélyrehatóbban szükséges alátámasztani, és az utólagos nyomon követés során dokumentálni. Megfontolandónak tartjuk a cseh irányító hatóság bevált gyakorlatának átvételét, a felhívásokhoz mellékelhető hazai útmutató kidolgozása hozzájárulhat az állami támogatási szabályok helyes alkalmazásához, csökkentve a monitoring kockázatot és a támogatások esetleges visszafizetését.

ÚJABB ÍTÉLETEK A LÉGITÁRSASÁGOK COVID-19 ALATTI TÁMOGATÁSÁNAK JOGSZERŰSÉGÉRŐL

STAVICZKY Péter¹

Tárgyszavak: COVID-19, ideiglenes állami támogatási szabályok, légiágazat, feltőkésítés, árazás, összeegyeztethetőségi feltételek, jelentős piaci részesedésszerzés, az uniós jog egyéb szabályainak sérelme

Az állami támogatások jogának, ahogy az európai uniós jognak is, fontos alkotóelemei az európai bíróságok ítéletei. Az uniós bíróságok döntései jelentős hatással vannak mind az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmára, mind az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdései alapján az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősített támogatások feltételeinek értelmezésére.

A tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatában az elmúlt években nagy jelentőséget kapott az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján² például a COVID-19 pandémia hatásainak kezelése céljából jóváhagyott támogatások összeegyeztethetőségének, illetve a (2) bekezdés b) pontja alapján rendkívüli események által okozott károk kompenzálásának vizsgálata. Különösen az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján került sor jelentős összegű támogatások nyújtására.

A Bizottság 2020 márciusa óta alkalmaz ideiglenes állami támogatási szabályokat főként az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján³, amelyek a tagállamok gazdaságában bekövetkező különböző komoly zavarok megszüntetése céljából lehetővé teszik támogatás nyújtását. Először a COVID-19 okozta pandémia, majd 2022 tavasza óta az Ukrajna elleni orosz agresszió nyomán fennálló háborús helyzet miatt⁴ volt szükséges ezeket az ideiglenes szabályokat elfogadni.

A Bizottság 2020 eleje óta e szabályok alapján – még a 2008-2012-es időszakot figyelembe véve is – minden eddigénél nagyobb számban hozott döntést és korábban nem látott összegű

¹ A szerző Magyarország brüsszeli Állandó Képviselőtének munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Állandó Képviselőlet hivatalos álláspontjának.

² E jogcím alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás. A 2008-2012-es pénzügyi és gazdasági válság kezelése során az EUMSZ e jogcíme főleg a pénzügyi ágazat szereplőinek állami megsegítése során volt a támogatások nyújtásának jogalapja.

³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en

⁴ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ukraine_en

állami intézkedések bevezetését engedélyezte.⁵ E támogatások már csak összegüknél fogva is jelentős hatással bírtak a belső piacon belüli versenyre, így várható volt, hogy lesznek olyan döntések, amelyeket piaci szereplők az uniós bíróságok előtt megtámadnak. Az azonban nem véletlen, hogy a legtöbb bírósági eljárás a légitársaságok ágazatában indult, és jellemzően „fapados” légitársaságok éltek a jogorvoslati jogaikkal. Egyrészt azért, mert a pandémia miatt bevezetett korlátozó intézkedések a szolgáltatási, turisztikai és közlekedési ágazatokat érintették a legsúlyosabban, és bevezetésükkor nem volt előre látható, hogy meddig maradnak életben, ami nagyfokú bizonytalanságot okozott ezeken a piacokon. Másrészt azért, mert a tagállamok az egyedi intézkedéseiket és a támogatási programjaikat is úgy alakították ki, hogy azok a „nemzeti” légitársaságokat, az adott országban engedéllyel rendelkező vállalkozásokat segítsék. Így a fapados légitársaságok ezekből az intézkedésekből jellemzően annak ellenére szorultak ki, hogy az adott tagállamban működtek járatokat, és a lezárások őket is érintették.⁶

Ugyanakkor az Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) az eddig indított eljárásokban inkább a Bizottságnak adott igazat és megerősítette, hogy a tagállamok nem kötelesek minden érintett vállalatnak támogatást nyújtani, illetve a támogatás nyújtását összekapcsolhatják a kedvezményezett gazdasági jelentőségével.⁷

Ez a trend 2023-ban azonban megtörni látszik, mert a Törvényszék három alkalommal is a felperes Ryanairnek adott igazat a Bizottsággal szemben és három, a tagállamok által bejelentett támogatás nyújtását engedélyező bizottsági határozatot is megsemmisített.

Az ítéletek fontos megállapításokat tartalmaznak a Bizottság saját szabályainak értelmezése, indoklási kötelezettsége és az uniós jog egyéb (az állami támogatási jogon kívüli területeit érintő) rendelkezéseivel való összhangot illetően. Így minden bizonnyal hivatkozási és viszonyítási pontokat fognak képezni a Bizottság jövőbeli határozatainak értékelése és felülvizsgálata során, különösen a válságkezelési célú támogatások esetében. Az alábbi cikk a három ítéletet foglalja össze és elemzi várható hatásaikat.

⁵ https://competition-policy.ec.europa.eu/document/16b908d6-5319-4d11-9c56-d26ffc65ada8_en

⁶ Az más kérdés, hogy például a Ryanair a magas készpénzállománya következtében, a támogatás szükségességének hiánya miatt, valószínűleg nem lett volna jogosult állami támogatásra ezekből az intézkedésekből. Lásd: <https://travelradar.aero/ryanair-cash-reserves/>

⁷ A tagállamok e megkülönböztetést felvető támogatási gyakorlatára nézve lásd: Phedon Nicolaidis, *The Limits of 'Proportionate' Discrimination in European State Aid Law* Quaterly, Volume 20, (2021) Issue 3, 384-396. o., valamint a Törvényszék Bastion ügyekben hozott ítéleteit: T-102/21 Bastion Holding és társai kontra Bizottság (ECLI:EU:T:2023:243), T-289/21 Bastion Holding és társai kontra Bizottság (ECLI:EU:T:2023:244) és T-513/21 Bastion Holding és társai kontra Bizottság (ECLI:EU:T:2023:245).

Az SAS ítélet

Az első esetben⁸ a Ryanair az SAS légitársaság Svédország és Dánia általi feltőkésítésének bizottsági jóváhagyását⁹ támadta meg a Törvényszéken. 2020 augusztusában Dánia és Svédország bejelentette a Bizottság számára, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján tőkét kívánnak emelni az SAS légitársaságban. A kb. 1 milliárd euró értékű tőkeemelés két részből állt. Egyrészt tőkévé konvertálható kölcsönt nyújtottak (hibrid tőkeeszköz, vagy alárendelt kölcsöntőke), másrészt újonnan kibocsátott törzsrészcégyvényeket jegyeztek le. Az intézkedéseket piaci befektetők bevonása is megelőzte. Az SAS pedig egyes korábbi alárendelt kölcsönök nyújtóival és átalakítható kötvények lejegyzőivel megállapodott ezen eszközök tőkévé, illetve alárendelt kölcsöntőkévé konvertálásáról. A Bizottság még 2020 augusztusában engedélyezte az állami tőkeemeléseket a többször módosított Ideiglenes Keretszabály¹⁰ alapján.

A Ryanair keresetében négy jogalapot is felhozott a Bizottság határozatával szemben. Ezek közül a Törvényszék – miután megállapította, hogy a Ryanairt a támogatás jóváhagyása közvetlenül érinti, így rendelkezik kereshetőségi joggal – az első jogalap egyik érvével foglalkozott csak, miszerint a Bizottság nem várt el megfelelő ellentételezést a tőkeemelésért, illetve ösztönzőket az állami tulajdonlás minél hamarabb történő megszüntetésére (exit), amelyeket az Ideiglenes Keretszabály 3.11. pontjában a COVID-19 hatásait ellentételező állami tőkeemelések belső piaccal való összeegyeztethetőségi feltételeként meghatározott.

A felvetés elbírálását megelőzően a Törvényszék ebben az ítéletben is rögzítette, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amikor az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdését alkalmazza. E tekintetben a bírói felülvizsgálat korlátozott keretek között mozog. Továbbá, a Bizottság elfogadhat iránymutatásokat, amelyekben kifejti, hogy egy adott támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét milyen feltételek alapján vizsgálja meg. Ezzel viszont a Bizottság korlátozza saját diszkrecionális jogkörét, mivel főszabály szerint az adott iránymutatásban írtaktól nem térhet el.¹¹ A diszkrecionális jogának korlátozása természetesen nem mentesíti a Bizottságot az egyes esetek egyedi körülményeinek figyelembe vétele alól, illetve a tagállamok közvetlenül az EUMSZ alapján is bejelenthetnek számára támogatási intézkedéseket elbírálásra.

Ezt követően a Törvényszék ismertette az Ideiglenes Keretszabály tőkeemelés ellentételezésére és az állami kilépésre vonatkozó előírásait, kiemelve, hogy ezek célja a tőkeemelés versenytorzító hatásainak csökkentése és az arra való ösztönzés, hogy a kedvezményezett (illetve a többi részvényes) minél hamarabb visszafizesse az államnak a tőkét. Ennek érdekében az Ideiglenes

⁸ A T-238/21. sz. Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2023:247).

⁹ SA.58342. (2020/NN) (ex 2020/N), Denmark and Sweden - COVID-19: Recapitalisation of SAS AB https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202328/SA_58342_50C73E89-0200-C515-A73B-16246F24CD87_228_1.pdf

¹⁰ A Bizottság Közleménye, Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából, HL CI 91, 2020.03.20. 1. o.

¹¹ Lásd a C-526/14. sz. Tadej Kotnik és társai kontra Državni zbor Republike Slovenije ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2016:570).

Keretszabály alapján a tőkeemelés feltétele egy, az állam ellentételezését idővel növelő lépcsőzetes emelési mechanizmus (*step-up mechanism*) alkalmazása.¹² A mechanizmus eredményeként az állam számára a tőkékért fizetendő ellentételezés idővel egyre terhesebbé válik, így a cég finanszírozási alternatívák keresésében érdekelt. A hibrid tőkeeszközök esetében az Ideiglenes Keretszabály minimális ellentételezést ír elő a tőkévé konvertálásig, és ennek éves mértéke is folyamatosan emelkedik. Az esetleges tőkévé alakítást követően a lépcsőzetes emelési mechanizmus alkalmazása kötelező.

Az Ideiglenes Keretszabály feltételeinek összefoglalását követően a Törvényszék megvizsgálta a hibrid, tőkévé alakítható kölcsön esetében a lépcsőzetes emelési mechanizmusnak való megfelelést, aminek teljesülését a Ryanair vitatta. A kölcsön kamata két évente növekedett, és bizonyos esetekben kamatos kamat számításra is sor kerül, illetve nem a teljes kölcsön volt tőkévé konvertálható. Ezt követően a Törvényszék megállapította, hogy a lépcsőzetes emelési mechanizmus alkalmazásának kötelezettsége az Ideiglenes Keretszabály alapján csak a tőkejuttatásra terjed ki, és a tőkévé konvertálható kölcsönre nem (csak annak konvertálását követően). A Törvényszék így elutasította a Ryanair érvét kiemelve azt, hogy a kölcsönre vonatkozó, emelkedő kamatmérték a lépcsőzetes mechanizmushoz hasonló céllal bír.

A lépcsőzetes emelési mechanizmus tőkeemelés tekintetében történő vizsgálata során a Törvényszék az hangsúlyozta, hogy a két tagállam törzsrészvényeket szerzett és az Ideiglenes Keretszabály vonatkozó rendelkezései alapján kötelező lett volna alkalmazni a mechanizmust vagy annak az exitet ösztönző hatásával egyenértékű, alternatív megoldást. Ennek ellenére a Bizottság a támogatást jóváhagyó határozatban arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés összességében és önmagában egy alternatív mechanizmust valósított meg. A Bizottság szerint a két finanszírozási forrás feltételei együttesen ösztönöztek az állami exit minél hamarabb történő megvalósítására. A Bizottság ezek között sorolta fel, hogy az előző 15 nap átlagos kereskedési értékéhez képest a két tagállam jelentős kedvezménnyel (86,7%), alacsonyabb áron jutott hozzá a törzsrészvényekhez, az átalakítható kölcsön kamata emelkedik, továbbá az SAS a támogatás feltételeként magatartási kötelezettségeket vállalt, például a támogatás visszafizetéséig nem fizethet osztalékot. A Bizottság szerint e feltételek együttesen erős ösztönzést jelentettek a minél hamarabb megvalósuló visszafizetésre.

¹² Az Ideiglenes Keretszabály 61-62. pontjai alapján:

Az ellentételezés növelése történhet az államnak biztosított további részvények vagy más mechanizmusok formájában, emelési lépcsőnként legalább az állami ellentételezés 10%-os emelésének megfelelő mértékben (az állam COVID-19 tőkeinjekciójából eredő, vissza nem fizetett részesedés tekintetében):

- a) A lépcsőzetes emelési mechanizmus először négy évvel a COVID-19 tőkeinjekciót követően aktiválódik, ha az állam nem adta el a COVID-19 tőkeinjekcióból eredő tőkerészesedésének legalább 40%-át.
- b) A lépcsőzetes emelési mechanizmus másodszer hat évvel a COVID-19 tőkeinjekciót követően aktiválódik, ha az állam nem adta el a COVID-19 tőkeinjekciójából eredő tőkerészesedésének egészét.

Ha a kedvezményezett nem tőzsdén jegyzett társaság, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy mind a két emelési lépcsőt egy évvel később, vagyis öt évvel, illetve hét évvel a COVID-19 tőkeinjekciót követően alkalmazzák.

A Bizottság jóváhagyhat alternatív mechanizmusokat, feltéve, hogy azok összességében hasonló mértékben ösztönzik az állam kilépését, és hasonló átfogó hatással vannak az állam ellentételezésére.

E megállapítások fényében vizsgálta a Törvényszék, hogy a Bizottság jogosult volt-e arra a következtetésre jutni, miszerint az intézkedésekhez kapcsolt feltételek a lépcsőzetes emelési mechanizmus megfelelő alternatíváját képezik, vagyis azonos hatással bírnak-e, mint az Ideiglenes Keretszabályban meghatározott mechanizmus.

A Törvényszék szerint azonban a részvényekért az állam által fizetett vételár nem kapcsolódik erősen az állami exithoz és az azt ösztönözni hivatott mechanizmushoz, vagy képez megfelelő alternatívát. A lépcsőzetes ösztönző mechanizmus célja, hogy az állami tulajdon anyagilag idővel egyre megterhelőbb legyen a vállalat számára, ezért az egy utólagos (ex post) ösztönzőnek tekinthető, míg a vételi ár meghatározása egy előzetes (ex ante) hatással bíró tényező. Így a részvények vételára nem rendelkezik a mechanizmussal azonos hatással. Az átalakítható kölcsön idővel növekvő kamata a Törvényszék szerint külön értékelendő, hiszen ez egy másik támogatási intézkedés, így a lépcsőzetes mechanizmus megvalósulása szempontjából nem releváns. Ami az SAS-re rótt magatartási korlátozást (osztalékfizetési tilalom) illeti, a Törvényszék ezt a kötelezettségvállalást annak céljára tekintettel, szintén elválasztotta a mechanizmustól vagy annak esetleges alternatívájától.

Tehát a Törvényszék a felperesnek adott igazat, mivel a Bizottság a tőkéért fizetendő ellentételezés értékelése során az Ideiglenes Keretszabályban meghatározott különböző célú elvárásokat összekapcsolt. Ennek következtében az Ideiglenes Keretszabályban található összeegyeztethetőségi feltételek nem teljesültek, illetve azok alternatívájaként sem voltak értékelhetők a támogatást nyújtásának feltételei, körülményei.

Ezt a következtetést a Törvényszék szerint az sem vonja kétségbe, hogy Dánia álláspontja alapján, amennyiben a tőkeemelés visszafizetésére 6 éven belül nem kerül sor, akkor az SAS-nek szerkezetátalakítási tervet kell végrehajtania az Ideiglenes Keretszabály egy másik előírását követve¹³, hiszen erre a Bizottság sem hivatkozott a határozatában, továbbá ennek nincsen hatása az állami tőkeemelés ellentételezésére.¹⁴ A Törvényszék nem fogadta el azt a Svédország által felhozott érvet sem, miszerint a svéd társasági jogi szabályozás alapján nem lehet különbséget tenni egyes tulajdonosok között és például csak az állami részvényeket visszavásárolni. Amellett, hogy ezt az érvet sem említette a Bizottság, a Törvényszék azt hangsúlyozta, hogy a svéd társasági jog nem zárta volna ki alternatívák kialakítását, illetve az összes tulajdonostól történő részvényvisszavásárlást sem. Ugyanakkor, a Törvényszék szerint nem a részvényvisszavásárlás

¹³ Az Ideiglenes Keretszabály 85. pontja alapján „Ha hat évvel a COVID-19 feltőkésítést követően az állami beavatkozást nem csökkentették a kedvezményezett saját tőkéjének 15%-a alá, a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatással összhangban szerkezetátalakítási tervet kell benyújtani a Bizottságnak jóváhagyásra. A Bizottság értékeli, hogy a szerkezetátalakítási tervben felvázolt intézkedések biztosítják-e a kedvezményezett életképességét, figyelembe véve a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós célkitűzéseket és nemzeti kötelezettségeket is, továbbá biztosítják-e az állam anélkül történő kilépését, hogy az a közérdekkel ellentétes mértékben hátrányosan befolyásolná a kereskedelmet. Ha a kedvezményezett nem tőzsdén jegyzett társaság, vagy ha a kedvezményezett kkv, a tagállam dönthet úgy, hogy csak hét évvel a COVID-19 feltőkésítést követően nyújt be szerkezetátalakítási tervet, ha az állami beavatkozás nem csökken a saját tőke 15%-os szintje alá.”

¹⁴ Emellett, a szerkezetátalakításra csak akkor van szükség, ha az állami tulajdoni hányad nem csökken 15% alá, vagyis még 6 évet követően sem automatikus.

az egyetlen módja az állami jelenlét megszüntetésének, illetve ennek ösztönzésére más megoldások is kidolgozhatók lettek volna.

Mivel a felperes érveit megalapozottnak találta, és arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem megfelelően alkalmazta a lépcsőzetes emelési mechanizmusra vagy annak megfelelő alternatívájára vonatkozó szabályokat, a Törvényszék megvizsgálta, hogy a bizottsági határozat e hibája milyen jogkövetkezémmennyel jár. Mivel a feltárt hiba a két, a Bizottság szerint is összekapcsolódó támogatási elemből (törzsrészvény vásárlás, tőkévé alakítható kölcsön) álló intézkedéstől nem volt elválasztható, a Törvényszék a határozatot teljes egészében megsemmisítette. A Bizottság nem sokkal az ítéletet követően az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást indított a támogatás összeegyeztethetőségének értékelése céljából.¹⁵

A Lufthansa ítélet

Az SAS-ítélettel egy napon elfogadott Lufthansa ítéletben is szerepet kapott az állami tőkeemelés árazásának elemzése, de emellett a Törvényszék más területeken is megvizsgálta a Bizottság jóváhagyó határozatát. Az ügy jelentőségét növelte, hogy a nyújtott tőkeemelés a Lufthansa esetében 6 milliárd eurót tett ki, illetve ez volt az első eset, amikor a jelentős piaci részesedés fogalma állami támogatási szempontból vizsgálat és értelmezés tárgya volt.

Németország 2020 júniusában jelentette be szándékát, hogy a Lufthansa (Deutsche Lufthansa AG, a továbbiakban: DLH) COVID-19 miatt meggyengült anyagi helyzetét tőkeemeléssel kívánja helyreállítani. Ez 300 millió euró értékű tőkeemelést, 4,7 milliárd euró értékű „csendes” részesedésszerzést jelentett, amely nem volt tőkévé konvertálható, és további 1 milliárd euró csendes részesedést, ami tőkévé alakítható volt.¹⁶ A Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja és az Ideiglenes Keretszabály alapján – hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül – még 2020 júniusában engedélyezte a német állam intézkedését.¹⁷

A Bizottság határozatát a Ryanair és a német Condor¹⁸ légitársaságok is megtámadták, amely kereseteket a Törvényszék egy eljárásban bírált el, miután megállapította, hogy a két felperest a támogatást engedélyező határozat személyében is érintette, így joguk van megtámadni azt.

A felperesek által megjelölt jogalapok vizsgálatát megelőzően a Törvényszék előre bocsátotta, hogy a Bizottság, amennyiben keretszabályokat, közleményeket fogad el az állami támogatások területén, akkor a jövőre nézve döntéshozatali szabadságát korlátozza e dokumentumokkal. Így az uniós bíróságok feladata egyrészt annak ellenőrzése, hogy a Bizottság a saját maga által elfogadott szabályokat a döntésében betartotta-e. Másrészt, a Törvényszék azt is kiemelte, hogy

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3629

¹⁶ A teljes Lufthansa-csoport Németországtól, Auszriától és Belgiumtól további támogatási intézkedésekben részesült.

¹⁷ SA.57153 (2020/N) – Germany – COVID-19 - Aid to Lufthansa.

¹⁸ A T-34/21 és T-87/21. sz. Ryanair DAC és Condor Fludienst GmbH kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2023:248).

a Bizottság által a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésekor elvégzett összetett gazdasági elemzések ellenőrzése során az uniós bíróságok a Bizottság elemzését nem helyettesíthetik saját elemzésükkel. A Törvényszéknek ilyen esetekben az a feladata, hogy megvizsgálja, a Bizottság döntését tényszerűen megalapozott, megbízható és következetes bizonyítékokra alapozza, valamint annak megállapítása, hogy a határozat tartalmazza-e a döntéshozatalhoz szükséges összes információt, illetve hogy a következtetések levonhatók-e azokból. Az uniós bíróságok felülvizsgálati joga ezzel szemben szélesebb, ha az a Bizottság nem összetett gazdasági elemzésére, illetve szűk értelemben vett jogkérdésekre irányul.

Mivel a Ryanair több, külső fél által készített szakértői anyagra is hivatkozott érvei alátámasztása során, a Törvényszék kiemelte, hogy ezek a támogatási döntést követően készültek, és a Törvényszék kizárólag a döntéskori tények és jogszabályok alapján hozza meg ítéletét.

A DLH versenytársai több jogalapot is felhoztak a támogatást hivatalos vizsgálati eljárás nélkül engedélyező bizottsági határozat megsemmisítése érdekében.

Ezek közül az első a DLH támogatásra jogosultságát kérdőjelezte meg. A Ryanair szerint a Bizottság megsértette az Ideiglenes Keretszabály 49 c) pontját,¹⁹ ami szerint az állami tőkeemelés előfeltétele, hogy a kedvezményezett a piacról nem képes megfizethető áron finanszírozáshoz jutni. A Bizottság értékelése szerint e feltétel teljesült, mivel a DLH-nek nem volt megfelelő, a támogatás teljes összegét lefedő fedezete a piaci finanszírozáshoz.

Ezzel szemben a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság valóban nem ellenőrizte a fedezet tényleges rendelkezésre állását, például a meg nem terhelt légi járművek, alkatrészek fedezetként történő bevonhatóságát és értékét. A Törvényszék szerint a meg nem terhelt eszközök fedezetként felajánlását követően lett volna csak lehetősége az államnak tőkét nyújtani, így teljesült volna a támogatás minimálisra korlátozásának elvárása.²⁰ A Bizottság így egy téves feltételezésre építette a határozat indoklását a szükséges állami tőke összegét illetően.²¹ A Törvényszék értékelése alapján nem a teljes finanszírozási igényre vonatkozóan kell megvizsgálni, hogy a kedvezményezett képes-e a piacról azt megszerezni, hanem a piacról meg nem szerezhető összeget adhatja oda az állam támogatásként (az Ideiglenes Keretszabály többi feltételének teljesülése esetén). A Törvényszék következtetése alapján tehát a Bizottság döntéshozatala során nem vett figyelembe minden releváns tény, amikor az Ideiglenes Keretszabály 49 c) pontjának való megfelelést vizsgálta. Ebből következően a Bizottságnak a felmerült kételyek miatt hivatalos vizsgálati eljárást kellett volna indítania a támogatás összeegyeztethetőségének alaposabb kivizsgálására. A Törvényszék tehát egyetértett a Ryanair érvelésével.

¹⁹ A Ryanair szerint a döntés nem volt összhangban az Ideiglenes Keretszabály 49 a) és b) pontjaival sem, vagyis a COVID-19 nem rontotta jelentősen a DLH likviditását és a cégcsoport nem minősült a német gazdaság szempontjából rendszerszintű jelentőséggel bíró vállalatnak. A Törvényszék e két állítást elutasította.

²⁰ A csoport a flottájának (763 gép) 86%-át tulajdonolta és ezek 87%-a nem volt biztosítékként felhasználva.

²¹ Ez a megközelítés a támogatás szükségességének és arányosságának elvével is ellentétes eredményt hozott.

A Törvényszék viszont nem fogadta el a Ryanair azon állítását, hogy a tőkeemelés helyett a cégcsoport likviditását más, kevésbé versenytorzító intézkedéssel helyre lehetett volna állítani²², illetve a támogatás összegének megfelelőségére és magalapozottságára vonatkozó kritikáit is elutasította.

A Ryanair második sikeres jogalapja – az SAS ügyhöz hasonlóan – az Ideiglenes Keretszabály állami tőke árazására vonatkozó előírásainak megsértésére irányult. A Ryanair ebben az esetben is azt kifogásolta, hogy az állami tőkeemeléshez nem kapcsolódott lépcsőzetes emelési mechanizmus, ami következtében az állami tőkéért fizetendő ellenérték idővel növekszik és a tőke mihamarabbi visszafizetésére ösztönzi a kedvezményezettet. A Ryanair szerint a mechanizmust mind a tőkeemelés, mind a két csendes részesedésszerzés esetében alkalmazni kellett volna.

A Törvényszék, miután ismét összefoglalta a lépcsőzetes emelési mechanizmus célját, valamint azt, hogy az Ideiglenes Keretszabály lehetőséget biztosít a Bizottság számára alternatív megoldások elfogadására is, megállapította, hogy a DLH-ben végrehajtott tőkeemeléshez nem kapcsolódott ilyen mechanizmus. A Bizottság viszont a bejelentett intézkedés összes körülményét megfelelő alternatívaként fogadta el. A Bizottság a tőkeemelés során alkalmazott árkedvezményt fogadta el alternatívaként, ami a számítások alapján a későbbiekben magasabb megtérülést eredményez az állam számára, mint a keretszabály által elvárt mechanizmus. Ezt a gondolatmenetet viszont a Törvényszék ebben az esetben is elutasította, mivel álláspontja szerint a lépcsőzetes emelési mechanizmus hatása eltér a vásárláskori árengedménytől. Az Ideiglenes Keretszabály a tőkeemeléskor alkalmazandó vételi árra külön szabályt tartalmaz.²³ Ennek célja viszont az, hogy az állam által fizetendő ár az éppen aktuális piaci árhoz minél közelebbi legyen. Így ezen előírás célja és tárgya is eltér a lépcsőzetes emelési mechanizmusétól. Továbbá, a vállalat részvényeinek értéke később emelkedhet és csökkenhet is, így a tőkeemeléskor alkalmazott árkedvezmény nem tartalmaz az állami tőkeemelést követően (ex post) ösztönzőt arra nézve, hogy a kedvezményezett az állami tőkét minél hamarabb visszafizesse.

A Törvényszék kiemelte, hogy a konvertálható csendes részesedésszerzés „hibrid” támogatási formának minősül. Az Ideiglenes Keretszabály 68. pontja e támogatások esetében csak a tőkévé való átalakítást követően írja elő a lépcsőzetes emelési mechanizmus alkalmazását.²⁴ Eddig az időpontig a támogatás kölcsönként értékelendő. A Bizottság viszont ebben az esetben úgy engedélyezte a csendes részesedésszerzést, hogy a tőkévé alakítást követő időszakra sem volt kötelező alkalmazni a mechanizmust. A Törvényszék így arra a következtetésre jutott, hogy a

²² A Törvényszék rámutatott arra, hogy a Bizottságnak nem kell minden elvileg lehetséges megoldást mérlegelnie, és bizonyítania, hogy a választotthoz képest más támogatási intézkedés nem megfelelő. E tekintetben lásd a T-135/17. sz. Scor kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:T:2019:287) 94. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²³ Az Ideiglenes Keretszabály 60. pontja szerint: Az állami tőkeinjekciót vagy ezzel egyenértékű beavatkozást olyan áron kell végrehajtani, amely nem haladja meg a kedvezményezettnek a tőkeinjekció iránti kérelmet megelőző 15 nap során érvényes átlagos részvényárfolyamát. Ha a kedvezményezett nem tőzsdén jegyzett társaság, a becsült piaci értéket független szakértő bevonásával vagy más arányos módszerrel kell megállapítani.

²⁴ A saját tőkévé történő átváltást követően be kell építeni egy, az állam ellentételezését növelő lépcsőzetes emelési mechanizmust, hogy ösztönözze a kedvezményezetteket az állami tőkeinjekciók visszafizetésére.

Bizottság mindkét támogatási intézkedés esetében megsértette az Ideiglenes Keretszabály által előírt árazási szabályokat, illetve azoktól nem térhetett volna el.

A Ryanair szerint a második csendes részesedésszerzés esetében a Bizottság az Ideiglenes Keretszabály 67. pontjával²⁵ ellentétes módon megállapított részvényárat fogadott el és nem alkalmazta minden részvényre vonatkozóan az Ideiglenes Keretszabályban előírt korrekciós mechanizmust. A Törvényszék szerint a Bizottság valóban nem indokolta meg ezt az eltérést, illetve jelezte is, hogy eltért a keretszabály elvárásától, de ennek kapcsán ugyanakkor elfogadta Németország érvelését, miszerint a keretszabály szerint számított ár alacsonyabb lett volna, így a megoldás előnyösebb az államnak. Az Ideiglenes Keretszabály azonban nem ad lehetőséget a számítási mechanizmustól való eltérésre (szemben például a lépcsőzetes emelési mechanizmussal, ahol a keretszabály szövege említi alternatív megoldások elfogadhatóságát). A Törvényszék ezért úgy értékelte, hogy a Bizottság így gyakorlatilag csak elodázta a csendes részesedésszerzés egyes elemeinek árazásáról való döntést, mégpedig olyan módon, ami lehetőséget adott arra, hogy az Ideiglenes Keretszabály vonatkozó rendelkezése ne teljesüljön. A Törvényszék tehát egyetértett a Ryanairrel, és elfogadta a jogalapjában ismertetett érvet.

A Ryanair azt is kifogásolta, hogy a határozat nem tartalmaz garanciákat arra nézve, hogy a DLH nem folytathat agresszív kereskedelmi terjeszkedést. Ugyanakkor, a Bizottsági határozat utalt arra, hogy a benyújtott üzleti terv a pandémiát megelőző aktivitási szinthez való visszatérést irányozta elő. Bár a Törvényszék is rövidnek (de érthetőnek) minősítette a Bizottság erre vonatkozó megállapításait, az Ideiglenes Keretszabály 74. pontjával – ami az állami tőke 75%-ának visszafizetéséig kizárja versenytársak, vagy más, az ágazatban működő vállalkozások tőkéjének 10%-ot meghaladó megszerzését – együttesen elegendőnek tartotta azt, és elutasította a Ryanair érvelését.

A felperesek utolsó érvei a DLH jelentős piaci részesedésének megállapításához kapcsolódtak. Az Ideiglenes Keretszabály 72. pontja²⁶ alapján, amennyiben a tőkeemelés értéke meghaladja a 250 millió eurót és a kedvezményezett jelentős piaci erővel bír valamelyik érintett piacon, amelyiken jelen van, az érintett tagállamnak további intézkedéseket kell javasolnia, hogy ezeken a piacokon a hatékony versenyt megőrizze.

A jelentős piaci erő meghatározásának előkérdése magának az érintett piacnak a meghatározása. A Bizottság szerint jelen esetben az érintett piac a légi utasok számára történő személyszállítási szolgáltatások piaca volt a DLH csoport által ellátott reptereken. A Bizottság tehát repterenként vizsgálta, illetve állapította meg az érintett piacot. A Ryanair szerint viszont ezt az

²⁵ Az Ideiglenes Keretszabály 67. pontja alapján „A hibrid tőkeinstrumentumok saját tőkére való átváltását legalább 5 százalékkal az átváltás idején érvényes TERP (jegyzési jogok nélküli elméleti ár) alatt kell elvégezni.”

²⁶ „Ha a 250 millió EUR-t meghaladó COVID-19 feltőkésítési intézkedés kedvezményezettje jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás legalább egy olyan érintett piacon, ahol tevékenykedik, a tagállamnak kiegészítő intézkedéseket kell javasolnia a tényleges verseny megőrzése érdekében a szóban forgó piacokon. E javaslatok között a tagállam ajánlhatja kimondottan a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről szóló bizottsági közleményben előírányzott strukturális vagy magatartási kötelezettségvállalásokat.”

indulási és érkezési állomások együttes viszonylatában (*origin and destination*, O&D megközelítés) kellett volna ezt elvégeznie.

A Törvényszék megállapította, hogy az Ideiglenes Keretszabály nem tartalmaz pontos szabályokat arra vonatkozóan, hogy milyen módszer alapján kell az érintett piacot meghatározni. A Törvényszék ezért a feltökésítési intézkedés céljából indult ki, ami a DLH COVID-19 pandémiát megelőző tőkeszintjének helyreállítása és ezáltal a cég és az ágazat megsegítése. A bejelentett intézkedések célja az volt, hogy a COVID-19 negatív hatásait mérsékeljék, és a DLH számára elegendő likviditás biztosításával működőképességét fenntartsák. Ebből következően a Törvényszék szerint nem lett volna megfelelő, ha csak az egyes kiindulási és célállomások viszonylatában vizsgálta volna a Bizottság a támogatás piacra gyakorolt hatását. A Ryanair arra hivatkozott, hogy az összefonódások ellenőrzése során az általa helyesnek tartott módszertant kell alkalmazni az állami támogatások ellenőrzése során is. A Törvényszék azonban az állami támogatások ellenőrzését és az Ideiglenes Keretszabály által szabályozott egyedi helyzetet nem tekintette az összefonódások ellenőrzésével analógnak, és ezért elfogadta a Bizottság által alkalmazott módszertant.

A Törvényszék szerint a Bizottság azzal sem követett el hibát, hogy azokat a reptereket kizárta a vizsgálatából, amelyeken a DLH nem rendelkezett bázissal.

A Törvényszék továbbá elutasította a Ryanair kritikáját, miszerint a Bizottság csak az Európai Unión belüli repterek vonatkozásában vizsgálta a DLH piaci erejét. A Törvényszék szerint a Bizottságnak az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó jogköre keretében az EU-n kívüli repterekre vonatkozóan nincsen illetékessége. E tekintetben az állami támogatási jog eltér a versenyjog egyéb területeitől, vagyis az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásától, amelyeknek van extraterritoriális (az EU-n és az EGT-n kívül) hatálya.²⁷

A Ryanair azt is felrótta a Bizottságnak, hogy a piaci erőfölény megállapítása során kihagyta a vizsgálatból azokat a reptereket, amelyeken a leszállási jogokon kívüli egyéb okok miatt léteznek piacra lépési korlátok. A Törvényszék a Ryanair által felhozott érv ellenében – és azt elutasítva – a Bizottság megközelítésével értett egyet, miszerint a légitársaságok számára jellemzően a leszállási jogok jelentik a nehézséget, hogy egy adott repteret használjanak.

A Ryanair amiatt is kritizálta a Bizottságot, hogy a jelentős piaci erő megállapítása során kizárólag a reptéri leszállási jogok alapján hozott döntést, és nem vett figyelembe egyéb tényezőket, illetve a piac várható fejlődését. A tekintetben, hogy a DLH-nek jelentős piaci ereje van-e egyes reptereken, a Törvényszék ismét arra utalt, hogy az Ideiglenes Keretszabály, de tágabban tekintve az állami támogatások joga sem határozza meg pontosan e fogalom tartalmát. A Törvényszék ezért az uniós versenyjog domináns piaci pozíció fogalmának alkalmazását tartotta megfelelőnek. Az erre vonatkozó esetjog alapján²⁸ a domináns piaci pozíció azt a gazdasági erőt jelenti, ami lehetővé teszi egy vállalkozás számára, hogy megelőzze a hatékony verseny

²⁷ Az ítélet 337-338. pontjai.

²⁸ Az ítélet 369. pontja

létrejöttét az érintett piacon. Így magatartását jelentős mértékben függetleníteni tudja a versenytársaitól, üzletfeleitől és végeredményben a fogyasztóktól is. A Törvényszék arra is utalt, hogy 50%-os piaci részesedés esetén már vélelmezhető a domináns piaci erő. Ugyanakkor az eset összes körülményét figyelembe véve alacsonyabb, 45-40%-os részesedés esetén is megállapítható a jelentős piaci erő, ha az többszörösen meghaladja a második legnagyobb versenytárs részesedését, és a többi versenytárs részesedése alacsony.²⁹ A Törvényszék nem értett egyet azzal a felperesi hivatkozással, hogy a jelentős piaci erő megállapítása során a jövőbeli változások is relevánsak. A támogatás bejelentésekor fennálló helyzetből kell kiindulni, nem a támogatás nyújtását követő időszak esetleges fejleményeiből.

A Bizottság végül 10 reptér³⁰ tekintetében vizsgálta meg a DLH csoport jelentős piaci erejének fennállását a reptéri kapacitások fényében. A Bizottság a repterek kiválasztásánál azt elemezte, hogy a csoport (más szolgáltatókat is figyelembe véve) mennyi leszállási joggal rendelkezik, és a reptér mennyire telített. A Bizottság bizonyos repterek esetében azt is figyelembe vette, hogy a csoport, illetve versenytársai hány repülőgépet állomásoztatnak az adott reptéren.

A Törvényszék szerint a Bizottság által a repterek kapacitásának és a reptéri infrastruktúrához való hozzáférés megállapításához használt kritérium, a leszállási jogok száma, illetve aránya releváns volt, de nem volt elegendő a vizsgálat elvégzéséhez, mivel nem szolgáltatott közvetlen információt a DLH piaci részesedéséről az adott reptereken. A piaci részesedés, beleértve a versenytársak részesedését, nem hagyható figyelmen kívül a jelentős piaci erő meghatározása során. E tényezők vizsgálatához viszont szükség lett volna a járatok mennyiségének, a használt gépeken elérhető üléshelyek számának vizsgálatára az adott reptéri kapcsolatok vonatkozásában.³¹ E tényezők figyelmen kívül hagyása a Törvényszék szerint jelentős értékelési hiba volt a Bizottság részéről.

A Törvényszék továbbá jelentős értékelési hibaként azonosította azt is, hogy a Bizottság a müncheni és frankfurti repterek tekintetében – a többi vizsgált reptértől eltérő módon – a jelentős piaci erő meglétét eltérő időszakok adatai alapján határozta meg. A Törvényszék emiatt értékelési hibaként azonosította azt is, hogy a Bizottság a düsseldorfi és bécsi repterek tekintetében 2019 nyári adatok alapján a jelentős számú leszállási jog és a nagy telítettség, valamint igen magas piaci részesedés ellenére nem állapította meg e reptereken a DLH jelentős piaci erejét.

Az Ideiglenes Keretszabály a jelentős piaci erővel bíró kedvezményezett számára nyújtott tőkeemelési versenytorzító hatásainak mérséklésére strukturális és magatartási elvárások betartását is előírja³², az ún. korrekciós intézkedésekről szóló bizottsági közleménnyel³³ összhangban.

²⁹ Az ítélet 370. pontja.

³⁰ Berlin, Bécs, Brüsszel, Düsseldorf, Hannover (ez a reptér a bizottsági határozat korrigálását követően került a listára), Frankfurt, Hamburg, München, Palma de Mallorca és Stuttgart.

³¹ Az ítélet azt is tisztázza, hogy a leszállási jog eltérő számú, akár több járat üzemeltetésére is lehetőséget biztosít.

³² A kötelezettségeket az eljárás során a tagállam javasolja, vállalja és a Bizottság jóváhagyja, de a kötelezettségek valójában a kedvezményezettet terhelik.

³³ A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről, HL C 267, 2008.10.22., 1. o.

A tagállam által javasolt kötelezettségvállalásoknak a versenyjogi aggályokat teljes mértékben és hatékonyan meg kell szüntetniük, valamint rövid idő alatt végrehajthatónak kell lenniük. A Bizottságnak így értékelnie kell a javasolt kötelezettségvállalások típusát, nagyságát, hatályát az érintett piac szempontjából, különösen a versenytársakra gyakorolt hatásokat. A Ryanair és a Condor a Bizottság által elfogadott kötelezettségvállalások több aspektusát is kifogásolta.

A Törvényszék itt is kiemelte, hogy a kötelezettségvállalások értékelése során is figyelembe kell venni az állami támogatási jog egyedi jellegét és az Ideiglenes Keretszabályt, ami alapján a támogatás célja a vállalat működőképességének fenntartása. Ebből következően a kötelezettségvállalások kialakítása során ügyelni kell arra, hogy a kedvezményezett vállalat piaci ereje a támogatás következtében ne növekedjen, vagyis ne váljon erősebbé, mint a COVID-19 pandémia előtt volt. A jelen esetben a javasolt kötelezettségvállalás a DLH csoport által tulajdonolt 24-24 leszállási jog értékesítése volt a müncheni és a frankfurti reptéren. Az értékesítésre a határozat alapján két lépcsőben került sor. Az első szakaszban csak olyan légitársaságok tehetek ajánlatot, akik új belépőnek minősültek az adott reptéren. A második szakaszban tehetek ajánlatot azok a légitársaságok, amelyek már rendelkeztek bázissal az adott reptéren. Tekintettel a Bizottság kötelezettségére, hogy minden releváns tényezőt figyelembe vegyen és a javasolt kötelezettségvállalásokat az adott piac struktúrája és egyedi jellemzői alapján értékelje (ide értve a piaci szereplők részesedéseit), a Törvényszék szerint a Bizottság hibát követett el, amikor nem vizsgálta, hogy indokolt-e az első szakaszból a müncheni és frankfurti reptereken már jelen lévő versenytársakat kizárni. A Bizottság határozata nem tartalmazott érveket arra vonatkozóan, hogy ez a kizárás miért alkalmas a hatékony verseny fenntartására és miért volt rá szükség. Ez a megoldás megnehezítette, hogy a DLH legnagyobb versenytársai növeljék piaci részesedésüket, így a piac további elaprózódásához vezethetett. A Törvényszék szerint a leszállási jogok értékesítése csak akkor érheti el a hatását, ha a vevő megfelelő mérettel bír a piacon.³⁴ A Törvényszék tehát a két szakaszos értékesítési eljárás engedélyezését a Bizottság nagyfokú értékelési szabadsága és az értékelés összetett jellege – amelynek során szintén diszkrecionális jogkörrel bír – ellenére nyilvánvaló értékelési hibaként róta fel a Bizottságnak.

A leszállási jogok értékesítése terén a Ryanair által felhozott érvek mellett a Condor jogalapja arra is kitért, hogy a Bizottság (helytelenül) eltért az összefonódások során kialakított gyakorlatától, továbbá a leszállási jogok használatát a vevő számára kötelezővé tette. A Törvényszék azonban az állami támogatási és az összefonódások ellenőrzésére szolgáló szabályok eltérései miatt, valamint az értékesítés Ideiglenes Keretszabályban meghatározott céljára tekintettel ezt a jogalapot elutasította.

³⁴ Az ítélet 419. pontjának angol nyelvű szövege szerint: „*The intended effect of the divestiture will only be achieved if and once the business is transferred to a suitable purchaser in whose hands it will become an active competitive force in the market. The potential of a business to attract a suitable purchaser is an important element of the Commission's assessment of the appropriateness of the proposed commitment (paragraph 47 of the Notice on remedies).*”

A felperesek az értékesítendő leszállási jogok számát is kevesellték, azonban a Törvényszék ezt a mennyiséget egy új belépő számára, illetve a már az érintett reptereken jelen lévő versenytársak megerősítésére elegendőnek találta és a jogalapot elutasította.

A Ryanair azzal sem értett egyet, hogy a Bizottság elfogadta, hogy az értékesített jogok megszerzőjének az érintett reptereken legalább négy légi jármű számára bázist kell létrehoznia. A Törvényszék szerint bár ez a feltétel többletköltséggel jár a vevő számára, de tulajdonképpen a hosszú távú versenyhelyzetet kívánja biztosítani, így összhangban van a kötelezettségvállalás céljával. Továbbá a Ryanair nem tudta hitelt érdemlően bizonyítani, hogy e feltétel miatt a leszállási jogok kevésbé értékesek lennének, ezért ezt az érvet a Törvényszék elutasította. A Törvényszék ugyancsak nem talált kifogásolni valót abban, hogy egyenlő értékű ajánlatok esetén a DLH választhassa ki, hogy a leszállási jogok kinek értékesíti.

A leszállási engedélyek értékesítésével kapcsolatosan a Condor jogalapja arra is kitért, hogy a Bizottság nem indokolta meg a határozatában, miért kell értékesíteni ezeket a jogokat és miért nem ingyenesen adták át őket. A Törvényszék egyetértett azzal, hogy a leszállási jogokért fizetendő ellenérték kiemelkedő jelentőséggel bír, és a Bizottságnak indokolnia kellett volna, hogy e feltétel mennyiben van összhangban az Ideiglenes Keretszabály előírásaival.³⁵ Az indokolásnak arra is ki kellett volna térnie, hogy az ellenértékért való értékesítés nem csökkentette a leszállási jogok vonzerejét és emiatt nem ellentétes a kötelezettségvállalás eredeti céljával. A Törvényszék tehát e tekintetben is a felperesnek adott igazat, és az indoklás hiányát is megsemmisítési okként sorolta fel az ítéletben.

A Törvényszék az elfogadott érvek alapján (jogosultság a támogatásra, a lépcsőzetes emelési mechanizmus vagy megfelelő alternatíva hiánya, a második csendes részesedés szerzés árazása, jelentős piaci erő egyes reptereken, a kötelezettségvállalások értékelése, illetve indokolási hiányosság) megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Az olasz légitársaságokra vonatkozó ítélet

A harmadik eljárásban³⁶ a Ryanair egy olaszországi légitársaságoknak nyújtott támogatási program³⁷ uniós joggal való összeegyeztethetőségét kérdőjelezte meg. A Bizottság által jóváhagyott intézkedéssel Olaszország az utazási korlátozások által érintett légitársaságok veszteségeit ellentételezte. A Bizottság határozata bemutatta, hogy a lezárások által érintett hónapokban a forgalom akár 99%-kal is csökkent a megelőző év adott hónapjához képest, vagyis az érintett cégek a COVID-19 miatt valóban veszteségeket szenvedtek el. A támogatás nyújtásának feltétele volt, hogy a légitársaság olaszországi engedéllyel rendelkezzen (légifuvarozóként ott legyen bejegyezve), más intézkedésekből még nem részesült kompenzációban, legalább 20

³⁵ Az így szerzett bevétel a szükséges állami támogatás összegét is csökkenthette volna.

³⁶ A T-268/21. sz. Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2023:279).

³⁷ A támogatási programot az SA.59029 (2020/N) – Olaszország – COVID-19: Az olasz hatóságok által kibocsátott engedéllyel rendelkező légitársaságok kártalanítási rendszeréről szóló, 2020. december 22-i C(2020) 9625 final bizottsági határozat hagyta jóvá.

ülései gépek vannak a flottájában és a kérelmezéskor Olaszországban, mint hazai bázison³⁸ nyilvántartott munkavállalói, valamint az igénybe vett kölcsönzött munkaerő számára legalább az ágazati megállapodásban szereplő minimálbért megfizeti. Az intézkedés költségvetése 130 millió euró volt.

A Bizottság, miután megállapította, hogy az intézkedés állami támogatást valósít meg, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján vizsgálta annak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét.³⁹ Ennek keretében azt is vizsgálta, hogy az intézkedés nem sérti-e az uniós jog alapvető elveit. Ez ugyanis a joggyakorlat alapján az összeegyeztethetőséget kizáró ok lenne⁴⁰, különösen, ha a jogsértés elválaszthatatlanul kötődik az intézkedéshez.⁴¹ E tekintetben a Bizottság megállapította, hogy a kedvezményezett kiválasztásának egyes feltételei elválaszthatatlanul kapcsolódnak az intézkedéshez.

Az állami támogatási eljárástól függetlenül, a minimálbér megfizetésére vonatkozó olasz jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében a Bizottság panaszt is kapott a fapados légitársaságok olasz szövetségétől, de nem indított kötelezettségszegési eljárást.

A Bizottság az intézkedést engedélyező határozatában a minimálbér megfizetésére vonatkozó feltételt az intézkedés alapvető céljától elválaszthatónak minősítette, mivel annak alapja az olasz jogra vezethető vissza, vagyis az összeegyeztethetőségének vizsgálata során a Bizottság szerint más (nem állami támogatási) uniós előírások a relevánsak.

A feltétel csak az Olaszországból dolgozó munkavállalókra terjed ki, ami arra utal, hogy elsődlegesen hol látják el feladataikat.⁴² A Róma I. rendelet⁴³ 8. cikk (1) bekezdése alapján a munkaszerződésre a felek által választott jog az irányadó. Azonban ez a szabadság „nem eredményezheti azt, hogy a munkavállalót megfosztják a jogválasztás hiányában az e cikk (2), (3) és a (4) bekezdése értelmében alkalmazandó jog olyan rendelkezései által biztosított védelemtől, amelyektől megállapodás útján nem lehet eltérni”. A Róma I. rendelet 8. cikk 2. bekezdése szerint pedig „Ha az egyéni munkaszerződésre alkalmazandó jogot a felek nem választották

³⁸ A légi járművek üzemben tartásához kapcsolódó műszaki követelményeknek és igazgatási eljárásoknak a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő meghatározásáról szóló 965/2012/EU rendelet módosításáról szóló 83/2014/EU rendelet (HL L 28., 2014.1.31. 17. o.) II. Melléklet 1. szakasz 14. pontja alapján »hazai bázis«: az üzemben tartó által a személyzet tagja számára kijelölt hely, ahol az rendszerint megkezdődik és befejeződik a szolgálati idejét vagy szolgálati időinek sorozatát, és ahol normál körülmények között az üzemben tartó nem felelős a személyzet érintett tagjának elhelyezéséért.

³⁹ A COVID-19 pandémia rendkívüli eseménynek tekinthető, a légitársaságok által elszenvedett károk és a pandémia között oksági kapcsolat volt, a támogatás arányos volt az elszenvedett károkhöz képest.

⁴⁰ A C-390/06. sz. Nuova Agricast ügyben hozott ítélet (EU:C:2008:224) 50. és 51. pontjai; a C-594/18. P. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:C:2020:742), 20. és 44. pontjai.

⁴¹ A 74/76. sz. Iannelli kontra Meroni ügyben hozott ítélet (EU:C:1977:51), 14. pontja; a C-225/91. sz. Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:C:1993:239), 41. pontja.

⁴² A C-168/16 és C-169/16 sz. Sandra Nogueira és társai kontra Crewlink Ireland Ltd és Ryanair Designated Activiy Company egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:688), 73. pontja.

⁴³ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendelet (Róma I.), HL L 177, 2008.7.4., 6. o.

meg, a szerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként rendszerint a munkáját végzi. A rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják”.

A Bizottság szerint az olaszországi hazai bázison foglalkoztatott munkavállalókat az olasz jog által kötelezően biztosított védelemtől így nem lehet egyedi munkaszerződésekben foglalt előírásokkal megfosztani. Vagyis minden légitársaságnak, amelyiknek van olasz hazai bázison munkavállalója, e munkavállalók tekintetében, saját bejegyzési országától és a felek által választott szerződéses jogtól függetlenül, be kell tartania az olasz munkajog előírásait.

A Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy a minimálbérre vonatkozó előírások azt a célt szolgálják, hogy azok az olaszországi légitársaságok kaphassanak támogatást, amelyek a minimálbér útján megfelelő védelmet nyújtanak az olaszországi munkavállalóiknak. Ez az elvárás a Bizottság szerint első ránézésre (*prima facie*) megfelel a Róma I. rendelet szerint védelemnek és nem sérti az uniós jogot.

A Bizottság azt is megjegyezte, hogy az olasz hatóságoknak, illetve adott esetben bíróságoknak kell ezt a feltételt az uniós joggal összhangban végrehajtaniuk.

A Bizottság e megállapításokat követően az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

A Ryanair keresetében több megtámadási jogalapot is megjelölt⁴⁴, de ezek közül a Törvényszék – miután megállapította, hogy a Ryanair mint a kedvezményezett versenyhátrányos keresetjogi joggal rendelkezik – csak a Bizottság indoklási kötelezettségének megsértését vizsgálta. Ebben a jogalapjában a Ryanair azt állította, hogy a határozat nem teszi lehetővé annak megértését, hogy a Bizottság miért kizárólag a Róma I. rendelet alapján vizsgálta a minimálbérre vonatkozó feltétel uniós joggal való összeegyeztethetőségét, és az EUMSZ 56. cikke⁴⁵ alapján miért nem vizsgálta a feltételt.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság határozatát hivatalos vizsgálati eljárás nélkül fogadta el, ami azt jelenti, hogy az intézkedés értékelésekor nem találkozott komoly nehézségekkel. Ebből következően indoklási kötelezettsége is teljesítettnek tekinthető, ha határozata tömör módon tartalmazza az összeegyeztethetőségi feltételekre vonatkozó értékelését, ami harmadik felek számára egyértelmű és érthető.⁴⁶

⁴⁴ A diszkriminációmentesség elvének és a szolgáltatások szabad nyújtásának, valamint a letelepedés szabadságának megsértése a támogatás arányosságának értékelése során elkövetett alapvető hiba, és az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjának megsértése, valamint a Ryanair eljárási jogainak megsértése, tekintettel arra, hogy a Bizottság az intézkedést az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetes vizsgálati eljárásban jóváhagyta és nem indított az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást arra vonatkozóan.

⁴⁵ „Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.”

⁴⁶ Az érvelés megfelelő megalapozottsága a Törvényszék szerint ettől elválasztandó kérdés.

A Törvényszék az ítéletben kiemelte, hogy a Bizottság a kedvezményezettek kiválasztására szolgáló négy feltételt a támogatás céljától elválaszthatatlannak (*indissolubly linked*), majd a negyedik feltételt, a nemzeti joggal való kapcsolat miatt, a támogatás céljától elválaszthatónak (*not inherent in the objective of the measure at issue*) minősítette. Ennek fényében a Törvényszék felrótta a Bizottságnak, hogy a határozat miért tartalmaz két ilyen egymásnak ellentmondó megállapítást, továbbá azt, hogy emiatt a határozat az egyértelmű indoklásra vonatkozó kötelezettségnek nem felel meg.

A Törvényszék szerint a Bizottság azt sem indokolta meg, hogy miért kizárólag a Róma I. rendelet 8. cikke fényében vizsgálta a minimálbérre vonatkozó kiválasztási feltétel uniós joggal való összhangját. E tekintetben tehát a Törvényszék hiányosnak találta a Bizottság érvelését.

Az csak az ítéletből derül ki, hogy a fapados légitársaságok olasz szövetsége által a Bizottság felé benyújtott panasz alapján a minimálbérre vonatkozó olasz jogszabályok a panaszos szerint azért voltak az uniós joggal ellentétesek, mivel munkavállalói oldalról egy olyan szervezet vett részt a tárgyalásokon, amelynek tagjai csak az olasz légi forgalom 11,3%-át fedték le, így nem volt eléggé reprezentatív. Továbbá a fapados légitársaságok szerint a szabály közvetett diszkriminációt és ezáltal a szolgáltatások szabad nyújtásának korlátozását valósította meg, ami miatt ellentétes az EUMSZ 56. cikkével.

A Törvényszék a panasz kifejtésének és az EUMSZ 56. cikkére való hivatkozás hiányát is felrótta a Bizottságnak és elfogadta a Ryanair állítását, miszerint a Bizottság nem megfelelő módon indokolta a határozatát. A Törvényszék szerint az – a határozatban található – utalás, miszerint a Bizottság nem indított kötelezettségszegési eljárást, a panasz alapján nem elegendő az érvelés megalapozásához vagy a Ryanair jogalapjának elutasításához. Ennek oka az, hogy az EUMSZ 258. cikke alapján a Bizottság diszkrecionális joggal rendelkezik a tekintetben, hogy egy adott esetben indít-e kötelezettségszegési eljárást vagy sem. Ebből következően viszont a kötelezettségszegési eljárás elmaradásának ténye nem megfelelő annak megalapozására, hogy a kérdéses intézkedés nem sérti az uniós jogot, és a Bizottság érvelését sem alapozhatja meg az állami támogatást elbíráló határozatban. Ami a Bizottságnak azt a megállapítását illeti, miszerint a minimálbérre vonatkozó olasz szabályokat az olasz hatóságoknak (és bíróságoknak) kell az uniós joggal összhangban alkalmazniuk, a Törvényszék leszögezte, hogy a támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálata a Bizottság kizárólagos illetékességébe tartozó feladat. Vagyis az adott intézkedés nemzeti szinten való végrehajtása nem mentesítheti a Bizottságot az összeegyeztethetőségi vizsgálathoz kapcsolódó kötelezettségei alól, ideértve az uniós jognak való tágabb értelemben vett megfelelés vizsgálatát is.

A Törvényszék így az uniós jog egyéb rendelkezéseinek megsértése miatt megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Értékelés

A három negatív ítélet minden bizonnyal jelentős hatással lesz a Bizottság jövőbeli döntéshozatali gyakorlatára és az állami támogatásokat engedélyező határozatok tartalmára. Az ítéletek

alapján folytatódik az a trend, miszerint a Bizottságnak a határozatait egyre alaposabb vizsgálatot követően, a korábbiaknál részletesebb indoklással kell elfogadnia ahhoz, hogy ne kockáztassa azok bíróságok általi megsemmisítését.

Egyrészt, a Bizottságnak nagyobb figyelmet kell szánnia saját közleményeiben megfogalmazott, a támogatási intézkedés összeegyeztethetőségét biztosító feltételek teljesülésére. Az Ideiglenes Keretszabályban található lépcsőzetes emelési mechanizmus értékelésére vonatkozó bírósági megállapítások alapján e feltételek teljesülését a Bizottságnak egyenként kell ellenőriznie, értékelésüket nem vonhatja össze (pl. a tőkeemelés során alkalmazott részvényár mértékével), az egyik feltétel teljesüléséből nem következethet egy másik feltétel teljesülésére. Másrészt a feltételek célját figyelembe véve kell azok teljesülését értékelnie. Ebből következően a különböző formában nyújtott támogatásokra vonatkozó eltérő előírásokat is – amennyiben léteznek ilyenek – külön-külön kell értékelnie, továbbá ezekről nem is tekinthet el. Például a tőkévé alakítható hitel esetében, mivel az Ideiglenes Keretszabály előírta az átalakítás esetére alkalmazandó lépcsőzetesen emelkedő árazási mechanizmust, a Bizottságnak e feltétel jövőbeli előírására vonatkozó előírások meglétét kell vizsgálnia, nem utalhat csak a hitel emelkedő árazásának mértékére, hiszen ez egy eltérő összeegyeztethetőségi feltétel.

Ugyancsak fontos következtetés az ítéletek alapján, hogy a Bizottság csak akkor vizsgálhatja egy feltétel teljesülése esetén a tagállam által javasolt alternatív megoldásokat, ha az általa alkotott szabály ezt kifejezetten lehetővé teszi. Ellenkező esetben ragaszkodnia kell a szabály szövegében szereplő elvárás „szó szerinti” teljesítéséhez, különben nem nyilváníthatja a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek.⁴⁷

Az ítéletek azt is megerősítették, hogy a Bizottságnak a támogatás nyújtásakor rendelkezésre álló információk alapján kell döntenie az összeegyeztethetőségről, a tagállamnak ekkor kell az előírt feltételeket teljesítenie, és a bíróságoknak ez alapján kell ellenőrzésüket lefolytatniuk.

A Lufthansa ügyben hozott ítélet számos tanulsággal bír a jelentős piaci erő állami támogatási szempontú értékelése terén. Kiemelendő, hogy az állami támogatási jog által követett eltérő célok miatt a Bizottság nem alkalmazhatja automatikusan a versenyjog egyéb területein már bevett megoldásokat a jelentős piaci erő megállapítása során, és ez igaz a strukturális és magatartási szabályok értékelésére is. Ugyanez igaz a releváns piac vizsgálatára is, az állami támogatási jog céljai alapján a területi hatály az EU-ra korlátozódik, szemben a versenyjog egyéb ágaival, ahol ennél szélesebb lehet a vizsgált földrajzi piac. Ez a megközelítés azonban ellentmond az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás terén kialakult joggyakorlatnak, mivel ez lehetővé teszi EU-n kívüli hatások vizsgálatát is, ha ott EU-ban honos vállalkozások versenyeznek.⁴⁸ Mivel a Bizottság nem támadta meg az

⁴⁷ Az adott feltétel teljesítése csak akkor kerülhető el, ha a tagállam közvetlenül az EUMSZ valamelyik pontja alapján jelenti be a támogatási intézkedést a Bizottsághoz.

⁴⁸ Lásd a T-304/04. és T-316/04. sz. Olaszország és Wam SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2006:239) és a C-494/06 P. sz. Wam Industriale SpA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2009:272).

elsőfokú ítéletet, kérdéses, hogy az Európai Bíróság is elfogadná-e ezt a megközelítést. Ugyanakkor a Törvényszék a korábbi joggyakorlat erőfölény vagy dominancia megállapításához elegendő piaci részesedés mértékére vonatkozó megállapításait az állami támogatási jog terén is relevánsnak minősítette. Emellett az ítélet arra is rámutatott, hogy a dominanciát megalapozó piaci részesedés megállapítása során a Bizottságnak akár több releváns tényező együttes hatását kell vizsgálnia, és fontos, hogy megfelelő időszak figyelembe vételével tegye ezt. A Lufthansa ítéletben az egyes reptereken vizsgált eltérő időszak egyértelműen nem a határozat megfelelő megalapozottságát mutatta, hanem felvetette a szubjektív értékelés lehetőségét.

Ami a jelentős piaci erő fennállása esetén alkalmazandó strukturális és magatartási szabályokat illeti, a Törvényszék ezekre vonatkozóan is részletes és minden releváns tényezőre kiterjedő vizsgálat lefolytatásának követelményét támasztotta a Bizottsággal szemben, amit a támogatás célját figyelembe véve kell elvégeznie. Egyértelmű, hogy a Lufthansa-ügyben miért nem fogadta el a leszállási jogok első körben kizárólag új piaci szereplők számára nyitott megszerzésének lehetőségét, mivel ez nem feltétlenül állítaná erősebb verseny elé a kedvezményezett az érintett reptereken. A leszállási jogok értékesítése során a Condor által kifogásolt indoklás hiánya⁴⁹ is megalapozott kritika a Bizottsággal szemben, azonban nem feltétlenül csak a Törvényszék által jelzett ok miatt – az értékesítés csökkentette a leszállási jogok vonzerejét, és így az érték folytatott versenyt –, hanem a korábban kritizált, a támogatás arányosságára vonatkozó vizsgálat teljessége miatt. Hiszen a leszállási jogokból keletkező bevétel is csökkenti a szükséges, piacról meg nem szerezhető tőke mértékét. Az azonban érdekes mellékszál, hogy a Törvényszék nem talált kifogásolni valót abban, hogy egyenlő értékű ajánlatok esetén a Luftansa választhatta ki, kinek értékesíti a leszállási jogokat. Bár valóban csekély annak esélye, hogy két versenytárs is azonos értékű ajánlatot adjon a felkínált jogokért, a strukturális előírások céljára tekintettel (a verseny erősítése a piacon) nem látszik indokoltnak, hogy közöttük a döntést a domináns pozícióval bíró kedvezményezett hozza meg, aki ellenérdekel a rá nehezedő versenynyomás erősítésében, és ne egy független fél, vagy az azonos ajánlatot tevők között ne lehessen biztosítani egy további ajánlattételi lehetőséget az ár emelésére.

Az olasz foglalkoztatási támogatások tárgyában hozott ítélet pedig egy újabb jelentős mérőföldkő az állami támogatási jog és az uniós jog egyéb területeinek kapcsolatát illetően.⁵⁰ Az ítéletben a Törvényszék megerősítette, hogy a Bizottságnak egyértelműen kell fogalmaznia arról, hogy a támogatás nyújtásának feltétele felveti-e az uniós jog egyéb területeinek megsértését, és amennyiben e lehetőség fennáll, akkor nem tekinthet el a jogsértés állami támogatási eljárás keretében lefolytatott vizsgálatától. Ez természetesen nem helyettesíti a Bizottság jogát, hogy kötelezettségzegési eljárást indítson a tagállam ellen és a részletes vizsgálatot ennek keretében végezze el, azonban eredményezheti a támogatás belső piaccal való összeegyeztethe-

⁴⁹ Miért nem kerültek a jogok ingyenesen értékesítésre.

⁵⁰ A már hivatkozott Nuova Agricast és Hinkely Point C ítéleteket követően (lásd a 40. lábjegyzetet) az uniós jog egyéb területeinek potenciális megsértésével és ennek a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének Bizottság általi vizsgálatával a közelmúltban már foglalkozott a T-101/18. sz. Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:728).

tetlenségének kimondását. Ebből következően a jövőben a tagállamokra nagyobb nyomás hárul, hogy az esetleges jogsértések esetén alakítsák át az intézkedést vagy a háttéréül szolgáló nemzeti jogot, illetve ha a jogsértés lehetőségére csak az eljárás során derül fény, akkor felismerjék az eljárás elhúzódásának kockázatát. Az ítélet további fontos megállapítása, hogy a Bizottság folytassa le a kötelezettségszegési eljárást, mielőtt az állami támogatási eljárásban döntést hoz, amennyiben a jogsértés elválaszthatatlanul a támogatási intézkedés részét képezi, és a tagállam nem küszöböli ki azt. Ennek során viszont a Bizottság nem szűkítheti le mesterséges módon a vizsgálatot az uniós jog egyes elemeire (a másodlagos jogra) különösen, ha a jogsértés például a négy szabadság valamelyikét érinti. A Bizottság továbbá nem hagyhatja a tagállamok nemzeti hatóságaira a jogsértés vagy a lehetséges jogsértés kiküszöbölését. Nem hozhat a Bizottság jóváhagyó döntést a bejelentett támogatási intézkedésről azt feltételezve, hogy az intézkedés végrehajtása során majd figyelemmel lesznek az uniós jog egyéb rendelkezéseivel való kollízióra, és az uniós jog primátusának elve alapján járnak el.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE