

Állami támogatások joga

36 (2022/6)

Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája



MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN®

FELELŐS SZERKESZTŐ

Dobos Edina

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Dobos Edina
Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ

Hargita Eszter

SZERKESZTŐ

Macsuka Nikolett

TECHNIKAI SZERKESZTŐ

Serfőző Barbara

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	
Az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás adókedvezménye és annak gyakorlati alkalmazása	3
MEDGYESI Ádám	
Nagyberuházási projektek támogatása a 2014-2021-es időszakban	19
HARGITA Eszter	
Mi kell a sikeres bizottsági eljáráshoz a nagyberuházások támogatásánál?	36
BARTUCZ Zoltán	
A piacgazdasági szereplő tesztjének kialakulása és esetei	59

AZ ENERGIAHATÉKONYSÁGI CÉLOKAT SZOLGÁLÓ BERUHÁZÁS, FELÚJÍTÁS ADÓKEDVEZMÉNYE ÉS ANNAK GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

DR. SÖRÉS Sándor¹

Tárgyszavak: energiahatékonyság, végsőenergia-fogyasztás csökkenés, adókedvezmény, alternatív beruházás, magasabb energiahatékonysági szint

A közelmúlt eseményei (a világjárvány, majd a háború és az ezek következményeként jelentősen átalakuló gazdasági környezet), továbbá az egyre inkább begyűrűző energiaválság miatt napjainkban különösen aktuálissá válik a rendelkezésre álló energiaforrások gazdaságosabb felhasználása és az energiahatékonyságot javító intézkedések, beruházások megvalósítása. Az utóbbi cél elérése érdekében az Európai Unió évek óta komoly lépéseket tesz, többek között azzal, hogy az aktuálisan alkalmazandó csoportmentességi rendeleteiben fontos helyet szán a környezetvédelmi támogatással kapcsolatos szabályoknak.

A jelenleg hatályos, az *Európai Unió a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet*² (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet) is lehetővé teszi az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházások támogatását. A 651/2014/EU bizottsági rendelet Preambulumában³ az energiahatékonysági intézkedésekre irányuló beruházásokkal kapcsolatban rögzítették, hogy azok a regionális politikai célkitűzések mellett hozzájárulnak az Európai Unió energiaügyi és környezetvédelmi céljainak eléréséhez, továbbá az ilyen beruházásokhoz nyújtott támogatás nem befolyásolja közvetlenül az energiapiacok működését.

Az energiahatékonysági intézkedésekhez nyújtott beruházási támogatást a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke szabályozza. Ezen az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatási jogcímen alapul⁴ a *társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI.*

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

² HL L 187. 2014.06.26. 1. o.; módosította: a 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017.6.20.) és a 2020/972/EU bizottsági rendelet (HL L 215., 2020.7.7.), valamint a 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.)

³ 651/2014/EU bizottsági rendelet (34) és (58) preambulumban bekezdés

⁴ A Tao törvény 30/F. §-ában foglaltak alapján a Tao törvény 22/E. §-a szerinti adókedvezmény a 651/2014/EU bizottsági rendelet I. és II. fejezete és 38. cikke hatálya alá tartozó támogatásnak minősül.

törvény (a továbbiakban: Tao törvény) 22/E. §-a szerinti, az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás adókedvezménye (a továbbiakban: Adókedvezmény). Az Adókedvezményre vonatkozó részletszabályokat a Tao törvény 22/E. §-a, valamint az *energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás adókedvezményének végrehajtási szabályairól 176/2017. (VII. 4.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Kormányrendelet) tartalmazza.

Az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás fogalma⁵ alatt a Tao törvény azt az *energiahatékonyságról szóló 2015. évi LVII. törvény* (a továbbiakban: Etv.) szerinti energiahatékonyság növekedését eredményező beruházást, felújítást érti, amelynek köszönhetően az Etv. szerinti végsőenergia-fogyasztás csökkenését eredményező energiamegtakarítás érhető el. Az Etv. 1. § 11. pontja szerint „az energiamegtakarítás az az energiamentesség, amellyel csökkent valamely energiahatékonyság-javító intézkedés végrehajtása után a mért vagy becsült fogyasztás az intézkedést megelőzőhöz képest, biztosítva az energiafogyasztást befolyásoló külső feltételeknek megfelelő normalizálást”. A végsőenergia-fogyasztás⁶ fogalma pedig „az ipar, a közlekedés, a háztartások, a szolgáltatások és a mezőgazdaság számára szolgáltatott energiát takarja, az energiaátalakítási ágazatnak és az energetikai iparnak szolgáltatott energiaszállítás kivételével”. Ennek a felhasznált energiának kell tehát csökkennie valamely energiahatékonyság-javító intézkedés révén annak érdekében, hogy az adott beruházás, felújítás energiahatékonysági célokat szolgáló beruházásnak, felújításnak minősüljön.

A továbbiakban az Adókedvezménnyel összefüggésben elérhető támogatási intenzitási értéket, az Adókedvezmény elszámolható költségeit, azok meghatározásának módját, továbbá a támogatás igénybevételére vonatkozó egyéb feltételeket fogom megvizsgálni.

Az elérhető támogatási intenzitás

A Tao törvény megfogalmazása szerint az egy vállalkozás által igénybe vehető Adókedvezmény mértéke nem haladhatja meg adózónként, továbbá beruházásonként, felújításonként, a beruházáshoz, felújításhoz igényelt összes állami támogatással együttesen, jelenértéken a beruházás, felújítás elszámolható költsége

- a) Budapesten 30%-ának,
- b) Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl vagy Pest tervezési-statisztikai régióban 45%-ának megfelelő mértéket,

de legfeljebb a 15 millió eurónak megfelelő forintösszeget.⁷ Az Adókedvezmény előzőek szerinti mértéke kisvállalkozásoknak nyújtott támogatás esetén 20%-ponttal, középvállalkozásoknak nyújtott támogatás esetében 10%-ponttal növelhető.⁸

⁵ Tao törvény 4. § 11a. pontja

⁶ Etv. 1. § 32. pontja

⁷ Tao törvény 22/E. § (2) bekezdés

⁸ Tao törvény 22/E. § (3) bekezdés

1. táblázat - Az elérhető legmagasabb támogatási intenzitások

	Nagyvállalkozás	Középvállalkozás	Kisvállalkozás
Budapest	30%	40%	50%
Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl vagy Pest tervezési-statisztikai régió	45%	55%	65%

Forrás: szerző saját szerkesztése

Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy kisvállalkozás Jász-Nagykun-Szolnok megyében végső-energia-fogyasztás csökkenését eredményező beruházást helyez üzembe – és teljesíti a Tao törvényben, valamint a Kormányrendeletben rögzített valamennyi feltételt –, a beruházás elszámolható költségei 65%-ának megfelelő összegű Adókedvezményt vehet igénybe. Ha ugyanez a kisvállalkozás Budapesten valósítja meg a beruházását, a lehívható támogatás mértéke az elszámolható költségek 50%-áig terjedhet. Ugyanakkor, amennyiben a budapesti beruházást nem kisvállalkozás, hanem nagyvállalkozás valósítja meg, abban az esetben a támogatási intenzitás az elszámolható költségek 50%-a helyett legfeljebb azok 30%-a lehet.

A kisvállalkozások által érvényesíthető 20%-pontos és a középvállalkozások által igénybe vehető 10%-pontos támogatási intenzitás-többletet KKV bónusznak nevezzük. Ennek eredményeképpen a KKV-k magasabb támogatási intenzitással vehetik igénybe az Adókedvezményt, tehát ugyanazon beruházás megvalósítását követően több forráshoz juthatnak hozzá, mint egy nagyvállalkozás. Az, hogy a KKV-kra a támogatás igénybevétele során kedvezőbb feltételek vonatkoznak, a 651/2014/EU bizottsági rendelet előírásából fakad. Az Európai Bizottság ugyanis úgy véli, hogy a munkahelyteremtésben és végső soron a gazdaság fejlesztésében döntő szerepet játszó KKV-k fejlődését akadályozhatja a piac nem megfelelő működése, amelynek eredményeképpen a KKV-k tipikus hátrányokat szenvedhetnek el. Többek között ilyen hátránynak minősül az, hogy a KKV-k nehezen jutnak tőkéhez vagy kölcsönhöz egyes pénzpiacok kockázatkerülő jellegéből és korlátozott biztosítéknyújtási képességükből adódóan, továbbá korlátozott mértékben férnek hozzá az információkhoz, különösen az új technológiákra és a potenciális piacokra vonatkozóan⁹. A KKV-k versenyhátrányát a 651/2014/EU bizottsági rendelet – egyebek mellett – különböző, KKV-specifikus támogatási kategóriával vagy az általuk elérhető támogatási intenzitás formájában elérhető bónusszal igyekezett orvosolni. Ez utóbbi szabályt a magyar jogalkotó is átvette, és erre figyelemmel alakította ki az Adókedvezménnyel kapcsolatos támogatási programját.

A Tao törvény az érvényesíthető legmagasabb mértékű támogatás tekintetében a 15 millió eurónak megfelelő forintösszeget külön nevesíti. Ez az összeghatár olyan objektív korlátot képez, mely fölött a vállalkozás jogszerűen nem veheti igénybe az Adókedvezményt. A jogszabály

⁹ 651/2014/EU bizottsági rendelet (40) preambulumbekkezdés

külön kiemeli, hogy a hivatkozott korlátot vállalkozásonként és beruházási projektenként kell vizsgálni. A tekintetben a 651/2014/EU bizottsági rendelet és a Tao törvény sem ad felvilágosítást, hogy ez esetben mi tekinthető beruházási projektnek, az azonban egyértelmű, hogy egy komplex, egymástól függő és önállóként nem kezelhető elemeket tartalmazó projektet egy beruházásként kell értékelni. Az állami támogatási szabályokba ütközne, ha a vállalkozás az egyébként természetesen összefüggő beruházási elemeket mesterségesen feldarabolná annak érdekében, hogy ne haladja meg a 15 millió eurós felső korlátot.

A fenti összeghatár a 651/2014/EU bizottsági rendeletből¹⁰ származó korlát, a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke szerinti támogatási jogcím eddig az értékhatárig alkalmazható. Amennyiben egy társaság 15 millió eurónak megfelelő forintösszegeknél nagyobb összegű támogatást kíván igénybe venni, arra csak úgy van lehetősége, ha a támogatást az Európai Bizottságnak előzetesen bejelenti, és azt a Bizottság engedélyező határozatában jóváhagyja. Ilyen esetben az előzetes bejelentésre a 2022. évi „iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról” szóló bizottsági közleményben¹¹ foglalt szabályokra figyelemmel kerülhet sor. A Bizottság a határozathozatallal kapcsolatos eljárása során ezen közlemény szerinti rendelkezéseket veszi alapul, tehát a 15 millió eurónak megfelelő forintösszegeknél magasabb mértékű támogatások esetén már nem a 651/2014/EU bizottsági rendelet (illetve a Tao törvény) szabályait kell alkalmazni. Lényeges, hogy a Tao törvény nem biztosít lehetőséget a bizottsági eljárás megindítására, így ilyen összegű támogatás nem vehető igénybe Adókedvezményként.

Elszámolható költség

A Tao törvény az előzőekben ismertetettek alapján a támogatás mértékét a támogatási intenzitás elszámolható költségekre vetített arányaként határozza meg. Tisztázni szükséges tehát azt is, hogy az Adókedvezmény alkalmazásában mi minősül elszámolható költségnek.

Az elszámolható költségek fogalmát sem a Tao törvény, sem a 651/2014/EU bizottsági rendelet nem definiálja. E kategóriát általánosságban úgy határozhatjuk meg, hogy azok a költségek, melyeket figyelembe vehetünk a támogatás, jelen esetben az Adókedvezmény, megállapításakor. A Tao törvény az elszámolható költségek vonatkozásában a tárgyi eszközök és immateriális javak bekerülési értékét, értékének növekedését említi. A tárgyi eszközök és immateriális javak bekerülési értéke kapcsán az általános számviteli szabályok szerinti bekerülési érték meghatározásból kell kiindulni.¹² Ennek megfelelően az elszámolható költségek között figyelembe

¹⁰ 651/2014/EU bizottsági rendelet 4. cikk (1) bekezdés s) pontja

¹¹ 2022. január 27-én kelt, C(2022) 481 számú bizottsági közlemény

¹² A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 47. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az eszköz bekerülési (beszerzési, előállítási) értéke az eszköz megszerzése, létesítése, üzembe helyezése érdekében az üzembe helyezéssel, a raktárba történő beszállításig felmerült, az eszközhöz egyedileg hozzákapcsolható tételek együttes összege. A bekerülési (beszerzési) érték az engedményekkel csökkentett, felárral növelt vételárat, továbbá az eszköz beszer-

lehet venni akár a tárgyi eszköz beszerelésével, szállításával kapcsolatos költségeket is, amennyiben az a tárgyi eszköz bekerülési értékének részét képezi, arra számviteli értelemben ráaktiválták.

A Tao törvény 22/E. § (4) bekezdése – a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikk (3) bekezdésében foglaltak alapján – az elszámolható költségek körének megállapításával kapcsolatban két módszert említ.

1. „A” módszer: Az elszámolható költségek az energiahatékonysági beruházás, felújítás célját szolgáló, kizárólag a magasabb energiahatékonysági szint elérését elősegítő tárgyi eszköz, immateriális jószág bekerülési értéke, értékének növekedése, amennyiben a beruházás, felújítás összköltségén belül a kizárólag energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás költségei külön beruházásként, felújításként meghatározhatóak¹³.
2. „B” módszer: Az elszámolható költség az energiahatékonysági célokat közvetlenül szolgáló beruházás, felújítás részét képező tárgyi eszköz, immateriális jószág bekerülési értékének, értéknövekedésének az a része, amely egy hasonló, kevésbé energiahatékony beruházáshoz, felújításhoz viszonyítva többletköltségként merül fel, mely kevésbé energiahatékony beruházást, felújítást az adózó a Tao törvény 22/E. § szerinti adókedvezmény és a beruházáshoz, felújításhoz igénybe vett más állami támogatás hiányában hirtelt érdemlően végrehajtott volna, amennyiben az elszámolható költség az „A” módszerrel nem határozható meg¹⁴.

A jogszabályi rendelkezések alapján csak azok a költségek támogathatóak, melyek a magasabb energiahatékonysági szint elérését segítik elő, illetve az energiahatékonysági célokhoz közvetlenül kapcsolódnak. Az olyan költségek tehát nem minősülnek elszámolhatónak, melyek nem a fenti célt szolgálják.

A két módszer közötti legfontosabb különbséget érdemes kiemelni. Az „A” módszer alapján a kizárólag a magasabb energiahatékonysági szint elérését elősegítő tárgyi eszköz és immateriális jószág bekerülési értékének, értéke növekedésének egésze elszámolható. Ezzel szemben a „B” módszer esetén az energiahatékonysági célokat közvetlenül szolgáló beruházás, felújítás részét képező tárgyi eszköz és immateriális jószág bekerülési értékének, értéknövekedésének csak az a része vehető figyelembe, mely egy hasonló, de kevésbé energiahatékony beruházáshoz, felújításhoz viszonyítva többletköltségként merül fel.

Mivel a Tao törvény, illetve a 651/2014/EU bizottsági rendelet nem ad további támpontot az elszámolható költségek körének meghatározására vonatkozóan, véleményem szerint indokolt

zésével, üzembe helyezésével, raktárba történt beszállításával kapcsolatban felmerült szállítási és rakodási, alapozási, szerelési, üzembe helyezési, közvetítői tevékenység ellenértékét, díjait (ezen tevékenységeknek saját vállalkozásban történt végzése esetén a közvetlen önköltség aktivált értékét), a bizományi díjat, a beszerzéshez kapcsolódó adókat és adójellegű tételeket, a vámterheket foglalja magában.

¹³ Tao törvény 22/E. § (4) bekezdés a) pontja

¹⁴ Tao törvény 22/E. § (4) bekezdés b) pontja

lehet figyelembe venni a 651/2014/EU bizottsági rendelet megalkotójának értelmezési gyakorlatát is. A következőkben a Bizottság értelmezési gyakorlatának alapul vételével fogom bemutatni, hogy különböző esetekben az elszámolható költségek meghatározására mely módszer alkalmazásával van lehetőség.

A Bizottság értelmezése szerint az „A” módszer csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben a beruházás kizárólag energiahatékonysági célokat szolgál, más funkcióval nem rendelkezik. Ez a halmaz a beruházások igen szűk körét foglalja magában, legjellemzőbb példaként egy épület, üzemcsarnok külső szigetelését lehet megemlíteni. A szigetelés ugyanis csupán energiahatékonysági célt szolgál, hiszen a szigetelt épület kisebb energia felhasználásával fűthető fel és jóval kisebb lesz a működés közbeni hőveszteség, azonban maga a szigetelés ezen túlmenően más célt nem szolgál.

Az olyan végsőenergia-fogyasztás csökkenését eredményező beruházások esetén, melyek során például egy üzem épületében a hagyományos izzók korszerűbb, energiahatékony LED fényforrásokra történő cseréje vagy az elhasználdott fa nyílászárók műanyagra cserélése valósul meg, a Bizottság értelmezési gyakorlata alapján az elszámolható költségek meghatározására már nem alkalmazható az „A” módszer. Ez azzal magyarázható, hogy a fenti beruházásoknak nem kizárólagos célja az energiafogyasztás csökkentése, ugyanis a fényforrás ezen túlmenően az épület világítását szolgálja, míg az ablakok, ajtók a fény beáramlását, a kilátást, illetve a ki-bejárást segítik. Ezekben az esetekben a „B” módszer alkalmazandó az elszámolható költségek meghatározására oly módon, hogy alapul kell vennünk egy másik, kevésbé energiahatékony beruházást, és az ezen, referenciául szolgáló beruházás, valamint az Adókedvezmény igénybevételenek alapjául szolgáló beruházás bekerülési értéke közötti különbséget eredményezi az elszámolható költségeket.

A jogszabályi előírásoknak megfelelően a „B” módszer alkalmazása során a referencia beruházásnak egy hasonló, de kevésbé energiahatékony beruházásnak¹⁵ kell lennie. A Bizottság véleménye szerint a tervezett beruházás egy referencia beruházással történő összehasonlításának célja annak biztosítása, hogy a támogatás során csak azon költségek fedezésére kerüljön sor, melyek a magasabb energiahatékonysági szint elérését segítik elő. A támogatásnak tehát nem célja az, hogy olyan költségeket is finanszírozzon, amelyekkel az adott vállalkozásnak egyébként is szembe kellett volna néznie, amikor úgy dönt, hogy kicseréli, felújítja vagy bővíti a gépeit, berendezéseit. A referencia beruházásnak méretében, kapacitásában, továbbá élettartamában hasonlónak kell lennie a megvalósítani tervezett beruházással. Ez azért kiemelten lényeges, mert amennyiben az elszámolható költségeket a tervezett beruházás és egy jelentősen alacsonyabb kapacitású alternatív beruházás összehasonlítása alapján határoznák meg, abban az esetben a magasabb termelési kapacitással kapcsolatos költségek formájában a magasabb energiahatékonysági szint eléréséhez közvetlenül nem kapcsolódó (a kapacitásbeli többlet-

¹⁵ Tao törvény 22/E. § (4) bekezdés b) pontja

tozó) költségek is az elszámolható költségek részét képeznék. Ilyenkor a jelentősen alacsonyabb kapacitású beruházás nem fogadható el referencia beruházásként a „B” módszer alkalmazási körében.

A világításkorszerűsítés példájánál maradván ez a gyakorlati életben azt jelenti, hogy a beruházást megvalósító vállalkozásnak egy olyan projektet kell alapul vennie, melynek során a gyárépületet újonnan beszerzendő, de hagyományos – például wolfram alapú vagy neon világítótestekkel – szerelik fel (alternatív beruházás), majd meg kell határozni a LED fényforrások beszerzésének és beszerelésének költségét (megvalósítani kívánt beruházás). A két beruházással kapcsolatos eszközök bekerülési értéke közötti különbség lesz az alapja az Adókedvezménynek. A jogszabályi rendelkezések arra nem térnek ki, hogy a vállalkozásnak hogyan kell igazolnia az alternatív beruházás költségeit. Emiatt akár elegendő lehet az is, hogy a kiválasztott beruházás értékének internetes források alapján néz utána, azonban a támogatással kapcsolatos esetleges bizottsági (továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhatóság által végzett) ellenőrzések miatt célszerű árajánlatot beszerezni az alternatív beruházás vonatkozásában.

Egy újabb példa szerint egy középvállalkozás Bács-Kiskun megyei telephelyén gőzkazánokat használ, melyek alapvetően ipari célt szolgálnak (a kazánokból származó gőzt kivezetik és azt vegyipari folyamatokra használják fel). A vállalkozás 3 darab gőzkazánját kívánja lecserélni újabb, energiahatékonyabb kazánokra, melyek értéke egyenként 45 millió forint. A kazánok cseréjének a példa szerinti esetben nem csupán energiahatékonysági célja van, hiszen ezen be rendezések a cég vegyipari termelését is elősegítik. Ennek következtében az elszámolható költségek a „B” módszer alapján határozhatók meg. E körben szükséges kiemelni, hogy a társaság alternatív beruházásként nem veheti figyelembe a saját már meglévő, lecserélni kívánt gőzkazánjai korábbi bekerülési értékét, illetve azok várható maradványértékkel csökkentett bekerülési értékét. A referencia beruházásnak a korábban ismertetett szabályok szerint egy hasonló, kevésbé energiahatékony beruházásnak kell lennie, amelyet a társaság hitelesen végrehajtott volna az energiahatékonyabb gőzkazánok beszerzése helyett.

Az alternatív beruházás tehát 3 darab új, szabványos és méretben, kapacitásban, továbbá élettartamban hasonló, de kevésbé energiahatékony gőzkazánt kell alapul venni. A társaság 2 árajánlatot kapott, az egyik alapján egy gőzgép beszerzési értéke 35 millió forint, míg a másik árajánlatban foglaltak szerint 32 millió forint. A társaság az utóbbi árajánlatot választva meghatározta az alternatív beruházás értékét ($3 \times 32 = 96$ millió forint), majd a támogatható költségek kiszámítása érdekében az energiahatékonyabb gépek bekerülési értékéből ($3 \times 45 = 135$ millió forint) le kell vonni az előzőekben említett szabványos referencia gőzgépek költségét ($135 - 96 = 39$ millió forint). Ez esetben tehát a projekt elszámolható költsége 39 millió forint lesz, az alkalmazandó támogatási intenzitás a Dél-Alföld régió és középvállalkozás által megvalósított projekt esetén 55%, tehát a társaság a beruházásra figyelemmel mindösszesen jelenértéken 21,45 millió forint összegű Adókedvezményt vehet igénybe a beruházás üzembe helyezését követő adóévtől – vagy választása szerint a beruházás üzembe helyezésének adóévtől – kezdődően. A támogatás a 15 millió eurónak megfelelő forintösszegű korlátot nem haladja meg, azt azonban fontos még tisztázni, hogy ez esetben a 3 darab gőzgép beszerzésére irányuló beruházás egy projektnek minősül, nem 3 különálló beruházásnak, ugyanis a vállalkozás azonos

funkciót ellátó gépek egyidejű lecseréléséről döntött és a gépeket azonos telephelyen helyezik üzembe.

Ezen kívül a példával kapcsolatban lényeges az is, hogy egy gőzkazánhoz hasonló gép, berendezés esetén nem szükséges tovább szűkíteni és külön-külön meghatározni a berendezésnek azokat a részeit, melyek hozzájárulnak az energiahatékonyabb működéshez. Amennyiben létezik egy alternatív beruházás (tényellentétes forgatókönyv), abban az esetben már nem muszáj azonosítani az energiahatékonyabb eredményező eszközöket, alkatrészeket.

A következő példában egy kisvállalkozásnak minősülő társaság budapesti telephelyén a meglévő, 5 darab, működőképes kompresszorát kívánja lecserélni energetikai szempontból hatékonyabb berendezésekre. A társaságnál ezzel egy időben kapacitásbővítés is történik, tehát több kompresszort szereznek be (összesen 8 darabot), mint amennyi addig működött a telephelyen. Ez esetben is a „B” módszert szükséges alkalmazni az elszámolható költségek meghatározásához, figyelemmel arra, hogy a beruházás keretében beszerzendő kompresszorok nem kizárólag a végsőenergia-fogyasztás csökkenését (és ennek eredményeképpen a magasabb energiahatékonyági szint elérését) szolgálják, azok más funkcióval is rendelkeznek (a kompresszorok a levegő sűrítésére alkalmas eszközök, az előállított sűrített levegő pedig számtalan tevékenységre használható, például légszerszámok működtetésére, festésre, stb.).

Az új kompresszorokat a cég darabonként 4 millió forintért fogja beszerezni (tehát a támogatással érintett beruházás bekerülési költsége $8 \times 4 = 32$ millió forint lesz). A társaság árajánlatot (berendezésenként 2,2 millió forint) szerzett be kevésbé energiahatékony, de azonos kapacitású kompresszorokra, így meg tudja határozni az alternatív beruházás értékét ($8 \times 2,2 = 17,6$ millió forint). Jelen esetben az elszámolható költség tehát 14,4 millió forint lesz ($32 - 17,6 = 14,4$ millió forint), az irányadó támogatási intenzitás Budapest beruházási helyszín és kisvállalkozási méret miatt 50% lesz, tehát a társaság a beruházásra figyelemmel jelenértéken mindösszesen 7,2 millió forint összegű Adókedvezményt vehet igénybe. Az, hogy a kompresszorokkal kapcsolatban kapacitásbővítésre is sor került-e, az Adókedvezmény alkalmazhatósága szempontjából nem lesz releváns, ugyanis az elszámolható költségeket a „B” módszer szerint kell megállapítani, melynek során a tervezett beruházás részét képező valamennyi kompresszorra figyelemmel kell meghatározni a referencia beruházást (tehát a beszerzendő gépekkel azonos számú és kapacitású új, de kevésbé energiahatékony gépet szükséges az alternatív beruházás elemévé tenni).

Egy újabb – a jelenlegi energiaválságra tekintettel is aktuális – példa szerint egy vállalkozás a gyárépületével kapcsolatban komplex beruházást kíván megvalósítani, melynek során az épületet szigetelni kívánja és az eddigi gázkazán alapú fűtési rendszerről át szeretne térni napelem által működtetett, elektromos áram alapú fűtési rendszerre, melynek érdekében napelemeket szerelnék fel az üzempépület tetejére. Az előzőekben ismertetettek szerint az épület szigetelése kizárólag energiahatékonyabbá javító intézkedésnek minősül, és az azzal kapcsolatos beruházás teljes bekerülési értéke elszámolható az „A” módszer szerint. A fűtési rendszer korszerűsítésével kapcsolatban azonban már nem ennyire egyértelmű a helyzet. A Bizottság értelmezési gyakorlata szerint a napelemek felszerelése ez esetben már nem támogatható a 651/2014/EU

bizottsági rendelet 38. cikke szerinti jogcímen (függetlenül attól, hogy egy komplex energiahatékonysági beruházás keretében történik-e a napelemek felszerelése vagy sem), mivel a napelemek nem az épület energiahatékonyságát növelik, hanem azok felszerelése a felhasznált energiaforrás megváltoztatását fogja eredményezni (gáz helyett elektromos áramot fog használni a társaság az üzemépület fűtésére). Ilyen esetben a Bizottság álláspontjából következően a 651/2014/EU bizottsági rendelet 41. cikke szerinti megújuló energia támogatására irányuló beruházási támogatás nyújtható, mely kiterjed a megújuló energiatermelő létesítmények, így például napelemek létesítésére. Ezen beruházásrészre tekintettel tehát nincs mód az Adókedvezmény igénybevételére, mivel a Tao törvény 30/F. §-ában foglaltak alapján az Adókedvezmény kizárólag a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke szerinti támogatást tartalmaz (a 651/2014/EU bizottsági rendelet 41. cikke szerinti támogatást azonban már nem). A társaság tehát a két beruházásrész közül csak az épület szigetelése alapján veheti igénybe az Adókedvezményt, viszont ez esetben a támogatástartalom meg fog egyezni a szigetelés bekerülési értékének és az irányadó támogatási intenzitásnak a szorzatával.

Az odaítélés időpontja, diszkontálás, az Adókedvezmény érvényesítése

Az Adókedvezmény az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, ezért lényeges tisztázni, hogy az Adókedvezmény vonatkozásában mely időpont tekinthető a támogatás odaítélése időpontjának. Ezen felül azt is meg kell határozni, hogy a több év alatt igénybe vett Adókedvezmény folyóáras összegét, továbbá az elszámolható költségeket milyen időpontra és milyen diszkont kamatláb alkalmazásával kell jelenértékre számítani.

Mivel az Adókedvezménnyel kapcsolatos támogatási program részletszabályait tartalmazó Tao törvény és Kormányrendelet nem ír elő külön rendelkezéseket a fentiekkel összefüggésben, ezért mind a támogatás odaítélésének idejére, mind a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékes összegének meghatározására vonatkozóan a 651/2014/EU bizottsági rendeletet és az általános állami támogatási szabályokat kell alkalmazni. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 7. cikk (3) bekezdése értelmében az elszámolható költségeket a támogatás nyújtásának időpontjára számított jelenértékre kell diszkontálni. A diszkontáláshoz alkalmazott kamatláb a támogatás nyújtásakor irányadó leszámítolási kamatláb. *Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Atr.) 2. mellékletének E) pontjában foglaltak szerint az automatikus adókedvezmények esetén az „odaítélés időpontjának az az időpont tekintendő, amikor az adózó a kedvezményt (rendszerint a bevallásában) érvényesíti (több évre szóló automatikus adókedvezménynél az odaítélés időpontja az első érvényesítés időpontja)”.

A fentiekkel összefüggésben tisztázni kell, hogy az Adókedvezmény automatikus adókedvezménynek minősül-e. Az Adókedvezmény részletszabályai között nem találunk olyan rendelkezést, mely szerint valamely hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó döntése révén jogosult lenne a cégre ruházni a támogatás igénybevételének jogát, ahogyan a Tao. törvény, illetve a Kor-

mányrendelet sem rendelkezik arról, hogy az adott vállalkozásnak meghatározott formájú kérelmet kellene előterjesztenie a beruházás, felújítás munkálatainak megkezdését megelőzően a támogatás igénybevétele érdekében. E tekintetben az Adókedvezmény jelentősen különbözik a Tao. törvény 22/B. §-a szerinti fejlesztési adókedvezménytől, hiszen utóbbi támogatás csak abban az esetben vehető igénybe, amennyiben a beruházást megvalósítani tervező vállalkozás még a beruházás megkezdése előtt, meghatározott formai követelménynek megfelelő bejelentést, illetve kérelmet terjeszt elő a Pénzügyminisztériumnál. A fentiek alapján kijelenthető, hogy az Adókedvezményt az adott kedvezményezett a Tao törvényben és a Kormányrendeletben rögzített objektív kritériumokra figyelemmel veheti igénybe a társasági adóbevallásában előterjesztett nyilatkozata alapján, így az Adókedvezmény automatikus adókedvezménynek minősül.

Az Atr. 2. melléklet E) pontja mellett az Atr. 6. mellékletének 7. pontjában találhatunk iránymutatást az adókedvezmény formájában érvényesülő támogatás odaítélési időpontjára vonatkozóan¹⁶. Álláspontom szerint az Atr. 2. melléklet E) pontja és az Atr. 6. mellékletének 7. pontja együttes olvasatában az Adókedvezmény odaítélése időpontjának egybe kell esnie azon társasági adóbevallás esedékességével (azaz a benyújtására nyitva álló határidő utolsó napjával), melyben a társaság nyilatkozatot tesz a kedvezmény érvényesítéséről. Amennyiben az adott vállalkozás 2020-tól 2021-ig valósította meg az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházását, melyet 2021-ben üzembe is helyezett és arról határozott, hogy a Tao törvény 22/E. § (1) bekezdésében rögzített választási lehetőségével élve már a 2021. évi adóévre érvényesíteni kívánja az Adókedvezményt (majd az ezt követő két adóévben is hasonlóan kíván eljárni), ez esetben a támogatás odaítélése a 2021. évi társasági adóbevallás benyújtására vonatkozó határidő utolsó napjával fog egybeesni, ami 2022. május 31. napja. Az Atr. külön kitér arra az esetre is, ha a társaság több adóéven keresztül fogja igénybe venni az Adókedvezményt¹⁷, ez esetben az odaítélés időpontja a teljes támogatás vonatkozásában az első érvényesítés időpontja lesz, tehát annak a társasági adóbevallásnak a benyújtására vonatkozó határidő utolsó napja, amelyikben első ízben nyilatkozott az Adókedvezmény igénybevételéről.

A több év alatt igénybe vett Adókedvezmény támogatástartalmának meghatározásakor is az Atr. 2. mellékletében foglaltakat szükséges alkalmazni, nevezetesen a hivatkozott melléklet A) pontja szerinti képletet, az ugyanezen melléklet E) pontjában rögzített eltérésekkel (az Atr. 6. melléklete 7. pontjában is foglaltakra figyelemmel).

A támogatástartalmat az odaítéléskor érvényes diszkont kamatláb alapján kell meghatározni (mely alatt a fentieknek megfelelően az Adókedvezmény első ízben történő érvényesítésének időpontjában érvényes diszkont kamatláb értendő). Ugyan az Atr. azzal kapcsolatban nem ad felvilágosítást, hogy mi a teendő a beruházás elszámolható költségének diszkontálása során,

¹⁶ Az Atr. 6. mellékletének 7. pontja a 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikke szerinti közzétételi kötelezettség teljesítésével összefüggésben közlésre kerülő adatok körében rögzíti, hogy a támogatás odaítélésének napja adókedvezmény vagy adómentesség esetén a bevallás esedékességének a napja.

¹⁷ Atr. 2. melléklet E) pontja

azonban álláspontom szerint az elszámolható költség jelenértékének kiszámítása esetén alkalmazott diszkont kamatláb nem térhet el az Adókedvezmény támogatástartalmával kapcsolatban érvényesülő diszkont kamatlábtól (ahogyan ez megfigyelhető más állami támogatások – többek között a Tao. törvény 22/B. §-a szerinti fejlesztési adókedvezmény – esetében is). Ennek megfelelően az Adókedvezménnyel összefüggésben felmerülő elszámolható költségek jelenértékes összegét a támogatás odaítélésének adóévére (jelen esetben az Adókedvezmény első ízben történő érvényesítésének adóévére, a fenti példa esetében a 2021-es adóévre) szükséges átszámítani, az Adókedvezmény érvényesítésének időpontjában hatályos diszkont kamatlábal.

A Tao törvény rendelkezései szerint a vállalkozás az Adókedvezményt az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás, felújítás üzembe helyezése és üzemeltetése esetén a beruházás, felújítás üzembe helyezését követő adóévben – vagy döntése szerint a beruházás, felújítás üzembe helyezésének adóévében – és az azt követő öt adóévben veheti igénybe¹⁸. Ha a beruházás üzembe helyezésére a 2022. adóévben kerül sor, és a társaság úgy dönt, hogy erre az adóévre vonatkozóan elkezd érvényesíteni az Adókedvezményt, abban az esetben ezt a 2023. május 31-i határidővel benyújtandó társasági adóbevallásában jelöli. Az Adókedvezmény igénybevételére ezen első adóévet követően további 5 adóév áll rendelkezésre, tehát ez esetben a vállalkozás legkésőbb a 2027. adóévre vonatkozó társasági adóbevallásban érvényesítheti az Adókedvezményt (ennek a benyújtási határideje 2028. május 31. napja).

A fentiekkel összefüggésben fontos kiemelni azt is, hogy a vállalkozás az Adókedvezményt a számított társasági adónak a Tao. törvény 22/B. §-a szerinti fejlesztési adókedvezménnyel csökkentett részéből, annak legfeljebb 70%-ának megfelelő mértékig érvényesítheti¹⁹ (minden más adókedvezménnyel együtt). Azaz, ha egy cégnek 50 millió forint számított társasági adója keletkezett az adóév vonatkozásában, és 100 millió forint fejlesztési adókedvezményt, valamint további 45 millió forint Adókedvezményt kíván igénybe venni, abban az esetben az 50 millió forint összegű számított adóból először 40 millió forint²⁰ fejlesztési adókedvezményt vonhat le, az így fennmaradó 10 millió forint adóból pedig legfeljebb további 7 millió forint összegű Adókedvezményt tud érvényesíteni (úgy, hogy a példa szerint más adókedvezményt nem vesz igénybe). A vállalkozás a fennmaradó 60 millió forint összegű fejlesztési adókedvezményt és a 38 millió forint Adókedvezményt a következő évi társasági adóból hívhatja le, pozitív előjelű vállalkozási eredménye függvényében.

Az Adókedvezménnyel kapcsolatos egyéb feltételek, kizárási okok

Az Adókedvezmény igénybevételének lényeges feltétele, hogy a beruházást, felújítást megvalósító vállalkozás az Adókedvezmény igénybevételének első adóévében az adóévi társasági

¹⁸ Tao törvény 22/E. § (1) bekezdés

¹⁹ Tao törvény 23. § (3) bekezdés

²⁰ A Tao törvény 23. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a számított társasági adóból – legfeljebb annak 80%-áig – érvényesíthető a 22/B. § szerinti fejlesztési adókedvezmény. A példa szerinti esetben az 50 millió forint összegű számított társasági adó 80%-a 40 millió forint, tehát a társaság legfeljebb ezt az összeget veheti igénybe fejlesztési adókedvezmény jogcímén.

adóbevallása benyújtásáig rendelkezzen a Kormányrendelet szerinti igazolással, amely alátámasztja, hogy a megvalósított beruházás, felújítás energiahatékonysági célokat szolgáló beruházásnak, felújításnak minősül.²¹

A Kormányrendeletben foglaltak értelmében a beruházást, felújítást megvalósító vállalkozásnak két vizsgálatot kell kezdeményeznie. Egyrészt egy energetikai auditornak vagy energetikai auditáló szervezetnek a beruházás megkezdésének napját megelőzően fel kell mérnie a tervezett beruházással érintett műszaki rendszerre vonatkozó energiafogyasztási adatokat és becslést kell készítenie a tervezett beruházással elérhető energiamegtakarítás mértékéről.²² Ez tehát egy előzetes felmérés, melynek eredményéről a felmérés készítője írásbeli tájékoztatást ad a vállalkozásnak. Majd a beruházás üzembe helyezését követően az energetikai auditornak vagy energetikai auditáló szervezetnek a beruházással érintett műszaki rendszerre vonatkozóan energetikai auditot kell készítenie, mely tartalmazza az energetikai felmérést és a beruházás üzembe helyezésével elért energiamegtakarításnak a beruházás üzembe helyezését követően mért, egyedi mérési adatok alapján kiszámított vagy becsült értékét²³. Azon vállalkozásnak tehát, mely az Adókedvezményt igénybe kívánja venni, kezdeményeznie kell egy, a beruházást megelőzően lefolytatott előzetes felmérést és a beruházás üzembe helyezését követően elvégzett energetikai auditot. Emellett rendelkeznie kell az ezen felmérések alapján az energetikai auditor vagy energetikai auditáló szervezet által kiállított, Kormányrendeletben foglalt feltételeknek megfelelő igazolással²⁴. Fontos garancia az Adókedvezmény rendszerében, hogy az energetikai auditot csak az a természetes személy vagy gazdálkodó szervezet végezheti el, aki/amely a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által vezetett névjegyzékben energetikai auditorként vagy energetikai auditáló szervezetként szerepel. Így tehát egy külső, az Adókedvezményt igénybe vevő vállalkozástól független és minden évben szakmai továbbképzésen, továbbá öt-évente szakmai megújító vizsgán résztvevő személy vagy szervezet méri fel, hogy a beruházás vagy felújítás eredményeképpen keletkezett-e energiamegtakarítás.

A Tao törvény az Adókedvezmény igénybevételével kapcsolatos további fontos feltételként nevezi meg a fenntartási kötelezettséget. A beruházást, felújítást megvalósító vállalkozás a beruházás, felújítás részét képező valamennyi eszközt köteles az üzembe helyezést követő legalább öt évig üzemeltetni, használni²⁵. Ha a társaság az üzembe helyezett, az elszámolható költség összegénél figyelembe vett eszközöket a fenti fenntartási időszakon belül a számviteli nyilvántartásaiban a befektetett eszközök közül pótlás nélkül kivezeti vagy pótlás nélkül nem üzemelteti, abban az esetben az ilyen eszközök bekerülési értékével az Adókedvezmény alapjául szolgáló elszámolható költséget csökkenteni kell.

A Tao törvény 22/E. § (8) bekezdése rögzíti azokat az eseteket, melyekkel összefüggésben nincs lehetőség az Adókedvezmény igénybevételére. Találhatunk köztük olyan kizárási okokat,

²¹ Tao törvény 22/E. § (6) bekezdés

²² Kormányrendelet 3. § (2) bekezdés

²³ Kormányrendelet 3. § (3) bekezdés

²⁴ Kormányrendelet 3. § (1) bekezdés

²⁵ Tao törvény 22/E. § (7) bekezdés

melyek a 651/2014/EU bizottsági rendelet szerinti előírások, míg másokat a magyar jogalkotó rögzített az Adókedvezménnyel kapcsolatos támogatási program kidolgozásakor.

Az adott vállalkozás az Adókedvezményt nem veheti igénybe, ha:

1. nehéz helyzetben lévő társaságnak²⁶ minősül,
2. vele szemben teljesíthetetlen visszafizetési felszólítás van érvényben valamely támogatást jogellenesnek nyilvánító bizottsági határozat alapján,
3. beruházása vagy felújítása akvakultúra-termékek termelését, feldolgozását és értékesítését szolgálja,
4. a fejlesztést azért hajtja végre, hogy a beruházás, felújítás megkezdésének időpontjában már elfogadott uniós szabványoknak feleljen meg²⁷,
5. nem teljesíti a Kormányrendeletben foglalt feltételeket²⁸,
6. bíróság által jogerősen elrendelt felszámolás vagy kényszertörlési eljárás hatálya alatt áll, vagy végelszámolását bejelentette a bírósághoz²⁹, illetve
7. a beruházásának vagy felújításának tárgya a Tao törvény 4. § 31/c. pontja szerinti személgépkocsi, kivéve, ha az a jogszabályban meghatározottak szerinti nagy rakodóterű személgépkocsinak minősül³⁰.

Az 1. és 2. pont szerinti kizárási okok valamennyi, míg a 3. pont szerinti a legtöbb 651/2014/EU bizottsági rendeleten alapuló támogatási kategória vonatkozásában alkalmazandó korlátozás. A 4. pont szerinti tilalmat szintén a 651/2014/EU bizottsági rendelet alapján rögzítették. Ez utóbbi azért indokolt a kizárási okok között szerepeltetni, mert amennyiben a kedvezményezettnek az Adókedvezmény keretében elszámolni kívánt projektet annak érdekében szükséges elvégeznie, hogy azáltal valamely uniós szabványnak megfeleljen, abban az esetben a támogatásnak nem lenne ösztönző hatása, ugyanis a vállalkozásnak mindenképpen el kell végeznie az adott beruházást (vagy egy azzal egyenértékű projektet). Az 5-7. pontban foglalt kizárási okokat a magyar jogalkotó rögzítette az Adókedvezmény részletszabályainak kidolgozása során.

Ugyan a jogalkotó nem a Tao törvény tilalmakkal kapcsolatos 22/E. § (8) bekezdésében rögzítette, mégis rendkívül fontos az az előírás, mely szerint ugyanazon beruházás vonatkozásában az Adókedvezmény és fejlesztési adókedvezmény együttesen nem vehető igénybe³¹. Azokban az esetekben, amikor a vállalkozás beruházása mindkét adókedvezmény feltételeit teljesíti, célszerűbb a Tao törvény 22/B. §-a szerinti fejlesztési adókedvezményt érvényesíteni, mivel így jelentősen nagyobb támogatási összeg realizálható, és hosszabb időszakon keresztül hívható le.

²⁶ A nehéz helyzetben lévő társaságra vonatkozó szabályokat az Atr. 6. §-a tartalmazza.

²⁷ Tao törvény 22/E. § (8) bekezdés a) pontja

²⁸ Tao törvény 22/E. § (8) bekezdés b) pontja

²⁹ Tao törvény 22/E. § (8) bekezdés c) pontja

³⁰ Tao törvény 22/E. § (8) bekezdés f) pontja

³¹ Tao törvény 22/E. § (11) bekezdés

Ahogy az egyik korábbi példa során láttuk, a Tao törvény az adókedvezmények között a fejlesztési adókedvezmény számára biztosítja az elsődlegességet.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke szerinti támogatási jogcím legutóbbi módosítása

Az Európai Bizottság 2021. július 23-án fogadta el a 651/2014/EU bizottsági rendelet legutóbbi módosítását, az ezzel kapcsolatos rendelkezések a 2021/1237/EU bizottsági rendelet³² (a továbbiakban: Módosító rendelet) Hivatalos Lapban való közzétételétől számított harmadik napon, 2021. augusztus 1-jén léptek hatályba. A módosítások érintették az Adókedvezmény alapjául szolgáló, a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke szerinti támogatási jogcímet is, azonban az új szabályokat a jogalkotó nem vezette át a Tao törvény 22/E. §-ába. Ezt vélhetően az is indokolhatta, hogy az újabb rendelkezések nem eredményeztek volna jelentősebb változást a társasági adóalanyok számára az Adókedvezmény igénybevételével összefüggésben.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikkével kapcsolatos szabálymódosítások egy része a támogatott tevékenységek egy újabb körével kapcsolatban tartalmaznak jelentősen kedvező szabályokat. Az új rendelkezések értelmében nem kell külön meghatározni az energiahatékony-sági célú beruházásrészt (sem a költségek leválasztásával, sem alternatív forgatókönyv meghatározásával) ha a beruházás az energiahatékony-ság javításához kapcsolódik 1. lakóépületekben, 2. oktatási vagy szociális szolgáltatásnyújtásra szolgáló épületekben, 3. a közigazgatáshoz vagy az igazságszolgáltatáshoz, a rendvédelemhez, a tűzoltási tevékenységekhez kapcsolódó tevékenységekre szánt épületekben, illetve 4. az 1., 2. vagy 3. pontban említett olyan épületekben, amelyekben az 1., 2. vagy 3. pontban említettektől eltérő tevékenységek a belső alapterület kevesebb, mint 35%-át foglalják el, feltéve, ha a felújítás legalább 20%-os energiaigény-csökkenést eredményez). Vállalkozások tekintetében ez az eset például oly módon merülhet fel, ha egy igazságszolgáltatással kapcsolatos tevékenységnek helyszínt biztosító épületnek nem az állami szerv a tulajdonosa, hanem a társaság, amely azt bérbe adja az állam számára. A Módosító rendelet ezen túlmenően lehetőséget biztosított arra, hogy a fenti 1-4. pont szerinti épületek esetén nem csak az energiahatékony-sági beruházások, hanem az egyéb digitalizációs és környezetvédelmi beruházások (például megújulóenergia-létesítmények az épületet használók elektromos gépjárműveinek feltöltésére szolgáló, az épületbe beépített berendezések) támogatására is sor kerülhessen. Ezen túlmenően a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikke kibővült az ESCO-konstrukciók³³ támogathatóságával.

³² A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet módosításáról szóló 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.)

³³ Az ESCO cégeken az energiahatékony-sági szolgáltató cégeket értjük, melyek segítséget nyújthatnak a korlátozott befektetési lehetőségekkel rendelkező állami vagy magánmegrendelők részére. A felek energiahatékony-ság-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

A Bizottság a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2021. évi módosítását követően ismételtén a rendelet szabályainak kiegészítésén, változtatásán dolgozik³⁴. A módosítás egyik célja a 651/2014/EU bizottsági rendelet szabályainak „frissítése” a piaci és technológiai fejlemények és a Bizottság új prioritásai (Európai Zöld Megállapodás³⁵, valamint az ipari³⁶ és a digitális³⁷ stratégia) figyelembevételével. A módosításra az Unió tagállamainak bevonásával várhatóan a 2023. év folyamán kerül sor. Az újabb módosítás vélhetően érinteni fogja a 651/2014/EU bizottsági rendelet 38. cikkét is, az azonban kérdéses, hogy milyen mértékben, és az is, hogy ez a jogszabályváltozás milyen következményekkel jár a társasági adóban érvényesülő Adókedvezményre vonatkozóan.

Összegzés

Az Adókedvezmény a végsőenergia-fogyasztás csökkenését eredményező és ennek következtében energiahatékonyságot növelő beruházások, felújítások végrehajtását ösztönzi. Ezzel egyrészt igazodik az Európai Unió klímavédelmi és környezetvédelmi törekvéseihez, másrészt a vállalkozásokat újabb lépések megtételére, gazdaságosabb működésre sarkallja. A vállalkozásokat a különböző támogatási formák mellett azonban önmagában az elszabaduló energiaárak is az energiával való racionálisabb gazdálkodásra, az azzal való nagyobb takarékosagra készíteti, hiszen jelenleg ez a fennmaradásuk záloga.

Az Adókedvezmény által elérni kívánt cél tehát megfelelő több szereplő szempontjából is, az azonban kérdéseket vethet fel, hogy egy adókedvezmény formájában megnyilvánuló támogatás alkalmas, kellően hatékony eszköznek tekinthető-e az energiahatékonysági cél eléréséhez. Ez a kérdés különösen a KKV-k esetében lényeges, hiszen ezek a vállalkozások adják a gerincét a hazai és az uniós gazdaságnak, azonban tőkehátrányuk miatt jóval sérülékenyebbek, így arányaiban súlyosabban érinthetik őket a jelenlegi energia- és a kibontakozó gazdasági válsághoz hasonló rendkívüli események.

Ahogy arról korábban volt szó, a KKV-k magasabb támogatási intenzitással vehetik igénybe az Adókedvezményt, tehát ugyanazon beruházás megvalósítását követően több forráshoz juthatnak hozzá, mint egy nagyvállalkozás. Kérdés ugyanakkor, hogy ez a magasabb összegű támogatás képes lesz-e olyan beruházások megvalósítására ösztönözni az adott KKV-t, amit egyébként saját erőből nem feltétlenül tehetne meg és a nyújtott támogatás elegendő-e egy energiahatékonysági projekt megvalósításához. A kérdés megválaszolása nem egyszerű, hiszen több tényező is nehezíti a KKV-k helyzetét. Egyrészt az adott társaság az Adókedvezményt egy

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>, 2022. október 13.

³⁴ https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2021-gber_en

³⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_hu

³⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_hu

jelenbeli beruházás érdekében, de a jövőben veheti igénybe – több adóéven keresztül –, ráadásul annak függvényében, hogy keletkezik-e nyeresége. Másrészt jellemzően nem az egész beruházás bekerülési értéke képezheti a támogatás alapját, hanem csupán egy kevésbé energiatékony referencia beruházás és a ténylegesen megvalósított beruházás bekerülési értéke közötti különbség. Harmadrészt az Adókedvezmény nem élvez prioritást a Tao törvény kedvezményi rendszerében, hiszen a vállalkozás a számított adó fejlesztési adókedvezménnyel csökkentett részéből veheti csupán igénybe. Véleményem szerint az előzőek miatt KKV-k esetében az Adókedvezmény a jelenleg rendelkezésre álló eszközökkel igen nehezen töltheti be a célját, hiszen a vállalkozásnak teljes egészében a saját forrásaira támaszkodva kell véghez vinnie a megvalósítani tervezett energiatékonyságot növelő beruházást. Ezzel szemben a nagyvállalkozások esetében – a jelentősebb saját források megléte és a külső finanszírozási források könnyebb elérhetősége miatt – már megfelelőbb eszköznek tűnik az energiatékonyságot növelő beruházások ösztönzésére.

NAGYBERUHÁZÁSI PROJEKTEK TÁMOGATÁSA A 2014-2021-ES IDŐSZAKBAN

MEDGYESI Ádám¹

Tárgyszavak: nagyberuházási projekt, regionális politika, területi kohézió, regionális beruházási támogatás, regionális iránymutatás

Az Európai Unióban gyakorlatilag a kezdetektől fogva jelen voltak a tagállamok közötti területi kohézió erősítésére irányuló törekvések. Az egységes piac ideá(l)ja nem valósulhat meg ott, ahol egyes térségek között jelentős fejlettségbeli szakadék tátong. Ebből fakadóan a 2004-es bővülés sok más szakterülethez hasonlóan jelentős kihívás elé állította az EU regionális politikáját, tekintettel arra, hogy az akkor csatlakozó országok többségének fejlettsége jelentősen elmaradt az uniós átlagtól². Így a regionális politika kiemelt céljává vált a régi és az új tagállamok közötti fejlettségbeli egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása. Bár vannak olyan régiók, melyek a csatlakozás óta felzárkóztak az uniós átlaghoz, többségében továbbra is éles határvonal húzódik régi és új tagállamok egy főre jutó GDP-ben mért fejlettsége között.

A területi egyenlőtlenségek csökkentésének fontos eszköze a fejletlenebb régiókba irányuló regionális támogatás. Az Európai Unión belül bizonyos hátrányos helyzetű térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására beruházási támogatás nyújtható a regionális támogatási térképek alapján támogatható területeken (ún. regionális beruházási támogatás). Ezekben a területeken rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság. Olyan területekről van szó, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) az EU-27 átlagának 75%-ával egyenlő vagy az alatti (ún. „a” térségek)³, illetve az „a” térségeknél fejlettebb, de a nemzeti átlaghoz képest hátrányos helyzetben lévő kijelölt térségekről (ún. „c” térségek) beszélünk.

A regionális támogatások egyik fő eszköze a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/201/EU bizottsági rendelet⁴ (a továbbiakban: csoportmentességi rendelet), mely lehetővé teszi, hogy a tagállamok bizonyos a csoportmentességi rendelet 4. cikkében meghatározott értékhatárt nem meghaladó támogatások esetében az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság)

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

² Hargita Eszter, 2018. Állami támogatások (szerk.: Nyikos Györgyi) 249. o.

³ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014-2020) (HL C 209/1) (a továbbiakban: Iránymutatás) 149. pont

⁴ 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 187/1)

előzetes jóváhagyása nélkül nyújtsanak támogatást. A regionális beruházási támogatások esetében ez azokat a támogatásokat érinti, amelyeket egy 100 millió euró elszámolható költségű beruházás a csoportmentességi rendelet 2. cikk 20. pontjában meghatározott mechanizmusnak megfelelően kaphat. A másik eszközt az Iránymutatás jelenti, melynek hatálya – egyebek mellett⁵ – a fenti értékhatárt meghaladó támogatásokra terjed ki, és amely alapján akkor adható támogatás, ha azt a Bizottság engedélyezte.

Jelen cikkben az Iránymutatás szerinti támogatásokat vizsgálom. Egyrészt azért, mert azok az Európai Unióban megvalósuló nagy volumenű beruházásokat érintik, melyek – számos munkahely létrehozásával – jelentős lökést adhatnak az érintett térség felzárkózásának. Másrészt azért, mert a tagállamok Bizottság felé fennálló bejelentési (és jóváhagyatási) kötelezettségéből fakadóan konkrét adatokkal rendelkezünk ezen projektekről. Ezzel szemben a csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatásokról, bár azok számosságukat és összesített mértéküket tekintve jelentősen meghaladják az Iránymutatás alapján nyújtott támogatásokat, csak a közzétételi⁶ és jelentéstételi⁷ kötelezettségéből fakadó minimális információk állnak rendelkezésre. A vizsgálat aktualitását erősíti, hogy 2022. január 1-től új iránymutatás⁸ lépett hatályba, így lehetőség van mérleget vonni a 2014-2021 között alkalmazott regionális iránymutatás alapján nyújtott támogatásokról, hiszen csaknem az összes bizottsági határozat hozzáférhető erről az időszakról, így jelen vizsgálat is erre az időszakra korlátozódik.

A rendelkezésre álló információk szerint az Iránymutatás alapján 18 nagyberuházási projekthez⁹ nyújtott támogatást jelentettek be a tagállamok. Egy esetben a hivatalos vizsgálati eljárást követően a bejelentés visszavonására került sor¹⁰, míg négy nagyberuházás esetében¹¹ a Bizottság még nem tette nyilvánosan hozzáférhetővé határozatát függetlenül attól, hogy a döntés jóváhagyó határozatra vagy hivatalos vizsgálati eljárás megindítására irányul. A nyilvános bizottsági határozatok, illetve a Bizottság által közzétett sajtóközlemények¹² alapján 15 projekt ese-

⁵ Az Iránymutatás hatálya alá tartoznak továbbá az áttelepítés fogalmát teljesítő beruházások, vagy a hajóépítési és szintetikusszál-ipar ágazatokban nyújtott támogatások

⁶ Az általános csoportmentességi rendelet 9. cikke alapján

⁷ Az általános csoportmentességi rendelet 11. cikke alapján

⁸ Iránymutatás a regionális támogatásokról (HL C 153/1)

⁹ A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

¹⁰ SA.43014 Aid for REHAU AG + Co.

¹¹ SA.59516 - Regional investment aid to Volta Energy Solutions Kft., SA.63328 - Regional investment aid to SK On Hungary Kft, SA.101371 - Regional investment aid for a large investment project by Goodyear, SA.63470 - Regional investment aid to Rubin NewCo 2021 Kft

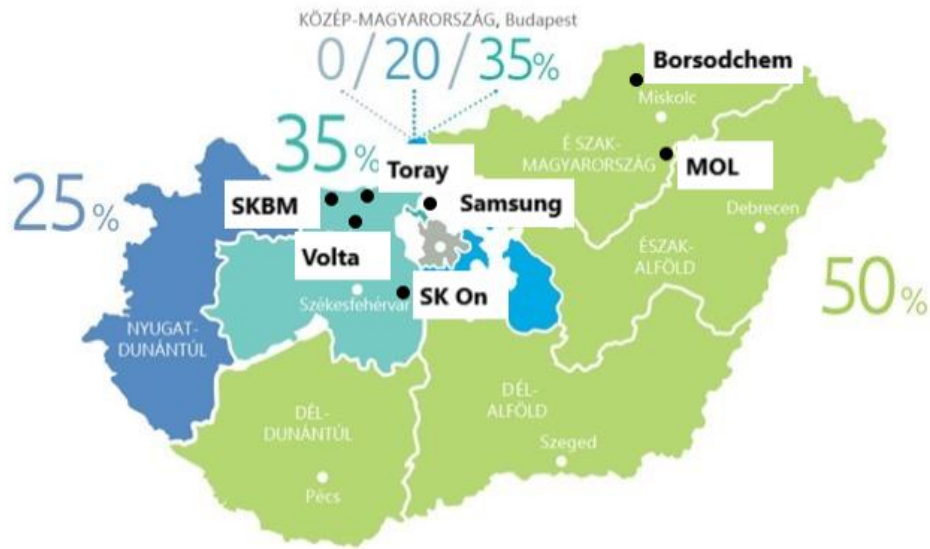
¹² SA.59516 - Regional investment aid to Volta Energy Solutions Kft és SA.63328 - Regional investment aid to SK On Hungary Kft.

tében ismert a projektek elszámolható költsége és a támogatási összeg. Ez alapján a támogatások összértéke 1028 millió euró¹³ volt, ami 9151 millió euró összköltségű beruházás megvalósítását tette lehetővé. A támogatási intézkedések keretében több mint 9404 közvetlen munkahely létesült. Ez szépen hangzik, azonban annak érdekében, hogy a vizsgálat ne redukálódjon termelési jelentéssé, nézzük meg, hogyan hasznosultak ezek a támogatások.

Milyen fejlettségű területekre mentek a támogatások?

Ha a fentiek alapján pusztán abból indulunk ki, hogy a regionális támogatások fő célja a gazdaságilag hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatása, aminek következtében az Iránymutatás alapján a leghátrányosabb helyzetű régiókban értelemszerűen magasabb támogatási intenzitások érhetők el, feltételezhetnénk, hogy a nagy összköltségű beruházások is leginkább ezekbe a régiókba irányulnak, hiszen minél nagyobb a beruházás összköltsége, annál nagyobb az elérhető támogatás mértéke. Ugyanakkor a 18-ból mindössze három olyan beruházás volt, ahol a regionális támogatási térkép alapján elérhető legmagasabb támogatási intenzitás 50%: a MOL poliol üzemi beruházása Tiszaújvárosban (SA.48382), a Borsodchem anilin üzeme Kazincbarcikán (SA.49580), valamint a Rubin NewCo járműipari beruházása Észak-Magyarországon (SA.63470). Érdekes, hogy mindhárom az Észak-Magyarország régióban valósult, illetve valósul meg. Ha csak a magyarországi támogatásokat vizsgáljuk, hasonló tendencia figyelhető meg. A nyolc darab magyarországi nagyberuházásból szembetűnő a 35%-os maximális támogatási intenzitással bíró Közép-Dunántúl régió túlsúlya négy nagyberuházási projekttel: az SK Innovation két leányvállalata (SA.58633, SA.63328), valamint a Toray (SA.54226) és a Volta (SA.59516) is ezt a régiót választotta beruházási helyszínéül (a projektek ilyen mértékű koncentrációja európai szinten is kiemelkedő). További érdekesség, hogy mind a négy projekt akkumulátoripari beruházás volt. Nem lehet újdonság, hogy a Közép-Dunántúl régió nem tartozik a legfejlettebbek közé Magyarországon: az egy főre jutó GDP az Európai Unió átlagának 56,33%-át tette ki, az elérhető legmagasabb támogatási intenzitás pedig 35% volt a 2014-2021-es időszakban. Szintén 35%-os területen, ráadásul „c” térségben, Gödön valósult meg a Samsung SDI fejlesztése. Mindezekkel szemben az 50%-os Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl régiókba nem érkezett nagyberuházási projekt.

¹³ Ebben feltüntették a Samsung SDI, valamint a Peugeot Citroën Automóviles España számára nyújtani tervezett támogatás teljes összegét, melyet a Bizottság még nem hagyott jóvá, s az ügyekben hivatalos vizsgálati eljárás van folyamatban.

1. ábra - Nagyberuházási projektek Magyarországon¹⁴

Forrás: a Nemzeti Befektetési Ügynökség alapján a szerző saját szerkesztése

Ha az Európai Unió régióit fejlettségi szintjük alapján sorrendbe rakjuk (a 2014-2021 RAG alapjául szolgáló 2011-2013 időszak egy főre jutó GDP adatai alapján), akkor azt figyelhetjük meg, hogy a legfejletlenebb régiókba nem sok nagyberuházási projekt jutott. A regionális iránymutatás fejlettségi szintjük alapján 89 támogatható, NUTS 2 szintű területet azonosított¹⁵ (ezek az „a” térségek és az automatikusan „c” térségnek minősíthető korábbi „a” térségek). Leszámítva a már említett Észak-Magyarország régiót, mely három nagyberuházási projektnek is otthont adott és amely egyébként a 10. legfejletlenebb régió a listán, a 30 legfejletlenebb régióban nem valósult meg az Iránymutatás alapján támogatott nagyberuházási projekt. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy ez a 89 régió mind EU-átlag alatti fejlettségű, tehát az ide irányuló beruházások támogatása jogos, megalapozott és megfelel a regionális célkitűzéseknek. Az említett adatok csak arra kívánnak rámutatni, hogy az elérhető magasabb támogatási intenzitás nem az egyetlen összetevője egy beruházó helyszínválasztásának.

A beruházási döntés meghozatala során a beruházók ugyanis számos más tényezőt is figyelembe vesznek, mint például: potenciális vevők elérhetősége, szállítási infrastruktúrák kiépítettsége (van-e elérhető autópálya, vasút, repülőtér), elérhető energia, közművek, illetve rendelkezésre áll-e szakképzett (olcsó) munkaerő. Hiába teszi lehetővé az Iránymutatás azt, hogy Bulgária Északnyugat régiójában (melynek fejlettségi szintje mindössze az EU-átlag 27%-át tette ki) az elérhető legmagasabb támogatási intenzitás mellett nyújtson támogatást a bolgár állam, ha ez a kedvezményezett számára felkínált „tortának” csupán egyetlen szelete, akkor ez a régió

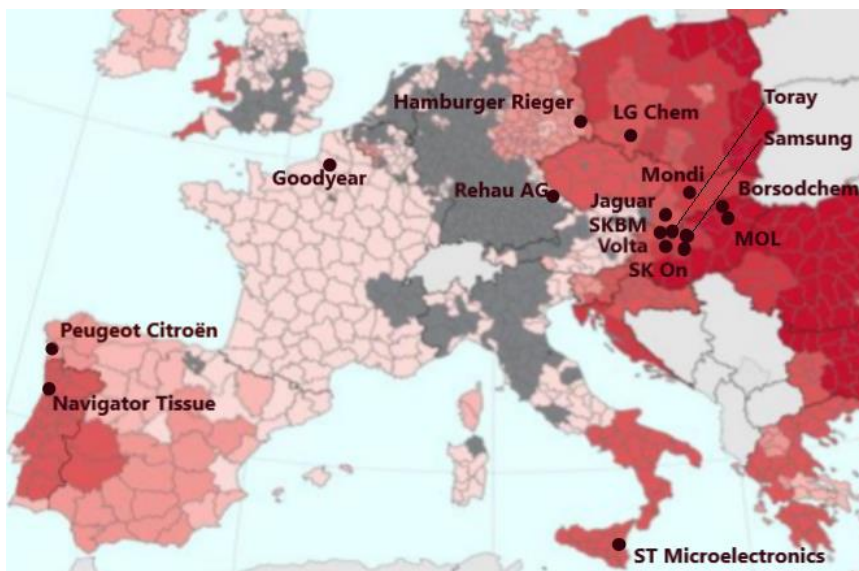
¹⁴ A térképen jelöltek túlmenően a Rubin NewCo projektje Észak-Magyarország régióban valósul meg, a pontos helyszín nyilvános adatokból nem elérhető.

¹⁵ Az általános csoportmentességi rendelet I. sz. mellékletében.

így is alulmarad a „versenytársakkal” (az EU többi támogatható térségével) szemben a beruházásokért folytatott versenyben.

Az alábbi térkép bemutatja, hogy az Iránymutatás alapján nyújtott támogatások hol valósultak meg.

2. ábra - Nagyberuházási projektek, 2014-2021¹⁶



Forrás: Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága¹⁷ alapján a szerző saját szerkesztése

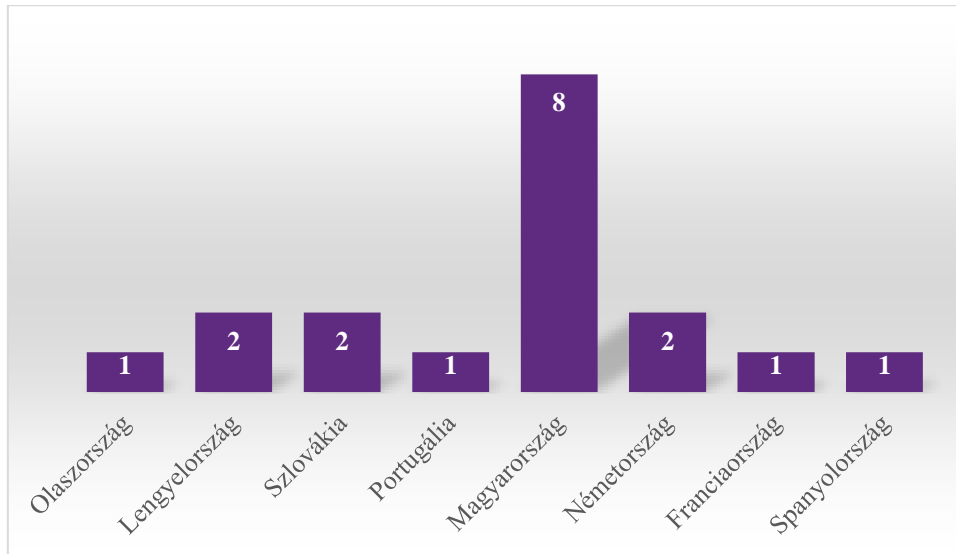
Mely országok nyújtották a legtöbb támogatást?

Bár a regionális támogatási térkép alapvetően meghatározza, hogy mely országok ajánlhatnak támogatást a legnagyobb beruházások elnyeréséért, a listát szűkítik az iparági szereplők preferenciái. A lokáción és a regionális támogatási térkép által nyújtott támogatás elérhetőségén túlmenően sok múlik az adott tagállam „fogadókészségén” is, vagyis azon, hogy mennyi támogatást hajlandó ajánlani a tervezett projektekre, illetve vállalja-e a bizottsági eljárás lefolytatását. Természetesen a nagyberuházásokhoz nyújtott pénzbeli támogatáson túlmenően a tagállamok további jelentős – jelen cikk keretében nem számszerűsíthető – kedvezményeket biztosíthatnak például közútfejlesztés vagy kedvező szabályozási környezet biztosítása révén.

¹⁶ A térképen jelöltek túlmenően a Rubin NewCo projektje Észak-Magyarország régióban valósul meg, a pontos helyszín nyilvános adatokból nem elérhető.

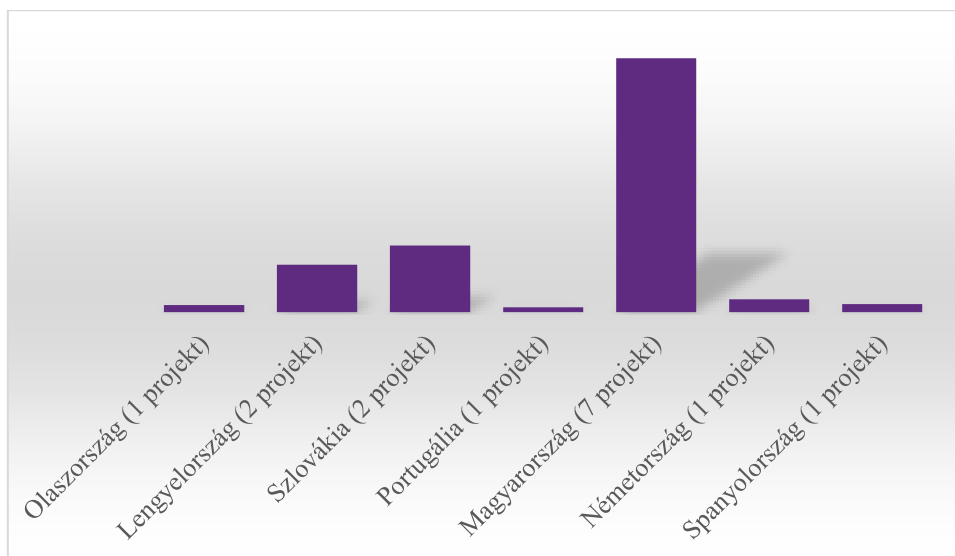
¹⁷ Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága, 2014. Competition Policy Brief 14. sz. https://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf Letöltés dátuma: 2022.11.03.

3. ábra - Nagyberuházási projektek tagállamonként



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az 1., 2. és 3. ábrák alapján szembevetendő, hogy Magyarország európai szinten is kiemelkedő szereplő a nagyberuházásokhoz nyújtott támogatások területén. Csupán érdekesség, de a különbséget az akkumulátoripari vállalatok projektjei is jelenthetik, hiszen a nyolc magyar támogatott projektből öt kapcsolódik az akkumulátorgyártáshoz, melyek nélkül a magyarországi támogatások az európai trendek közé illeszkednének három projekttel. Bár a fenti adatsorral nem vethető össze közvetlenül – tekintettel arra, hogy nem mindegyik bizottsági határozat publikus még, így nem ismert a nyújtott támogatások mértéke minden esetben –, de érdemes megnézni azt is, hogy a támogatások mértéke mennyiben tér el tagállamonként.

4. ábra - Nagyberuházási projektekre nyújtott támogatások összege (millió euró)¹⁸

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az egy projekthez nyújtott támogatások tekintetben többnyire arányos átlagos támogatásnyújtási gyakorlat figyelhető meg, bár Magyarország némileg felfelé lóg ki a sorból ebben a mutatóban is. Ez nagyban köszönhető az SK On beruházásához nyújtott támogatásnak, melyre a beruházás bejelentésekor úgy hivatkoztak, mint minden idők legnagyobb értékű zöldmezős beruházása Magyarországon¹⁹. Az ehhez nyújtott 209 millió euró támogatás is jó eséllyel pályázik a valaha volt legnagyobb összegű támogatás címre, aminek eredményeképpen Magyarország által az egy projekthez nyújtott támogatások átlaga (130,39 millió euró) magasabb, mint amit Szlovákia (85,67 millió euró) vagy Lengyelország (60,75) átlagosan egy projekthez nyújt. Ettől egy nagyságrenddel elmaradnak az Olaszország, Spanyolország, Portugália és Németország által nyújtott 10-20 millió euró összegű támogatások. A regionális támogatási térkép-adta lehetőségek erőteljesen megmutatkoznak, hiszen a szlovák, lengyel és magyar 35 és 50%-os maximális támogatási intenzitású régiókkal szemben Olaszországban és Portugáliában 25%-os, Németországban 20%-os, Spanyolországban pedig 15% támogatási intenzitású régióban valósult meg nagyberuházás, ami értelemszerűen alacsonyabb átlagos támogatásnyújtáshoz vezet.

Ha visszautalunk a bevezetőre, miszerint a regionális támogatások célja a fejlettségbeli különbségek kiegyensúlyozása az Európai Unióban, összevethetjük a „régí tagállamok” (2004 előtt) és az „új tagállamok” (2004 óta csatlakozott tagállamok) által nagyberuházási projektekre nyújtott támogatásokat is.

Első ránézésre nem nyilvánvaló, hogy a nagyberuházások támogatása nagyban hozzájárul a területi kohézió megteremtéséhez, hiszen az 2004 óta csatlakozott tizenhárom tagállam közül

¹⁸ Az adatsor nem tartalmazza a REHAU AG (SA.43014), a Rubin NewCo (SA.63470), és a Goodyear (SA.101371) projekteket, tekintettel arra, hogy a bizottsági határozatok esetükben nem elérhetők nyilvánosan

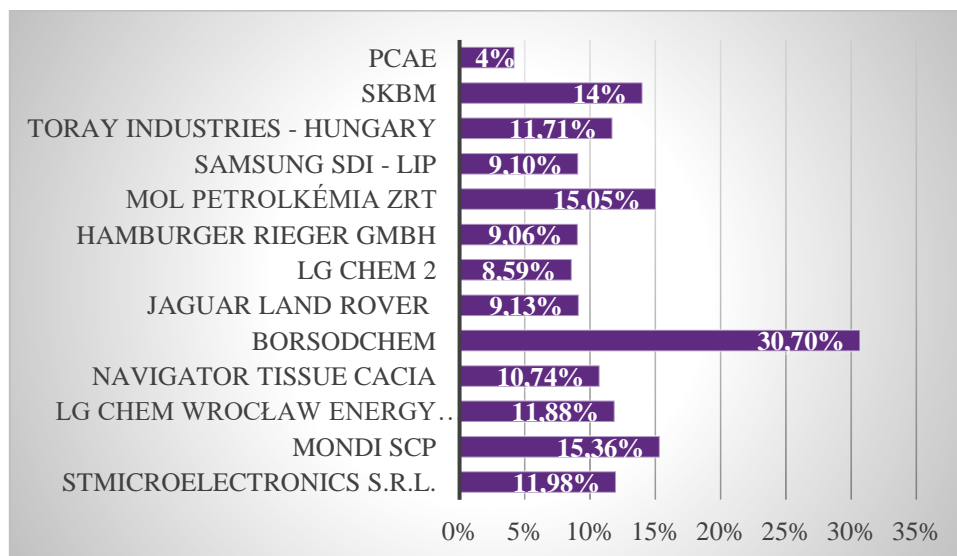
¹⁹ <https://hipa.hu/giga-beruhazast-indit-az-sk-innovation-minden-idok-legnagyobb-zoldmezos-beruhazasa-ivancsan>

mindössze Magyarország, Szlovákia és Lengyelország nyújtott támogatást ekkora projektekhez. Ezzel szemben a régi tagállamok közül Németország, Olaszország, Portugália és Franciaország is támogatott nagyberuházásokat. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy míg a régi tagállamokban 84,18 millió euró támogatás 1122,4 millió euró összköltségű beruházás megvalósításához járult hozzá, addig az új tagállamok 944,81 millió euró támogatást nyújtottak 8028,85 millió euró összértékű projektekhez. A fentiekből következik, hogy a támogatások összértéke és átlagos mértéke is alacsonyabb a régi tagállamokban (21,05millió euró), mint az újakban (104,97 millió euró). A támogatások mennyiségi megoszlása régi és új tagállamok között tehát igazodik a regionális politikának a fejlettségbeli különbségek kiegyenlítésére irányuló törekvéseihez.

Átlagos támogatási intenzitás

A támogatási intenzitás tekintetében régi és új tagállamok vagy iparágak között nincs jelentős különbség. A támogatások intenzitása általában a 10-15%-os sávba esik. Egyetlen kiugró adat figyelhető meg a nagyberuházási projektekhez nyújtott támogatások között: a Borsodchem Zrt részére nyújtott támogatás, melyet a magyar hatóságok 30,7%-os intenzitás mellett nyújtották.

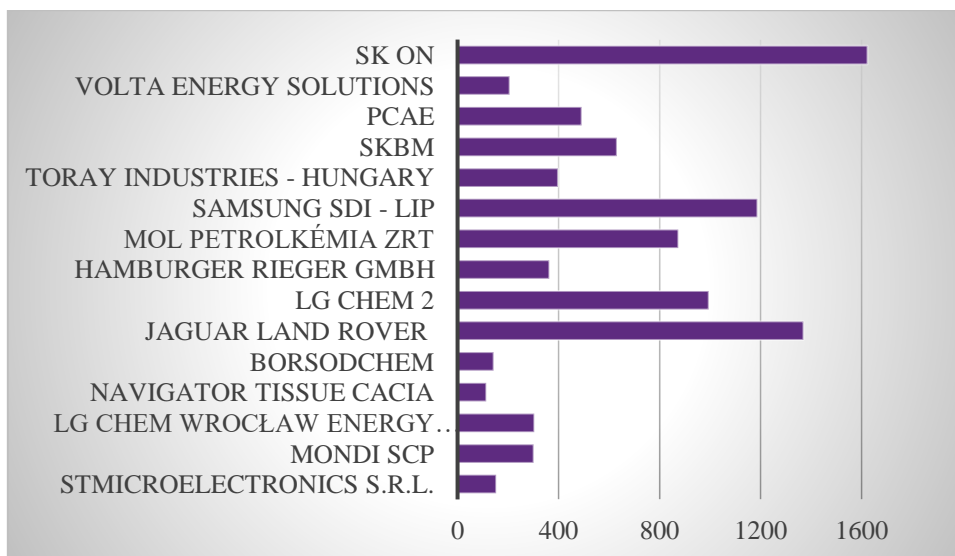
5. ábra - Nagyberuházási projektek támogatási intenzitása



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A támogatási intenzitás nem mond el mindent egy projektről, érdemes ezzel összefüggésben azt is megvizsgálni, hogy mekkora volt a támogatások mértéke, és mekkora volt a projektek összköltsége. Mert bár a támogatási intenzitás tekintetében a Borsodchem kimagaslik, a projektméretet tekintve az egyik legkisebb nagyberuházásról beszélünk (jelenértéken 142 millió euró).

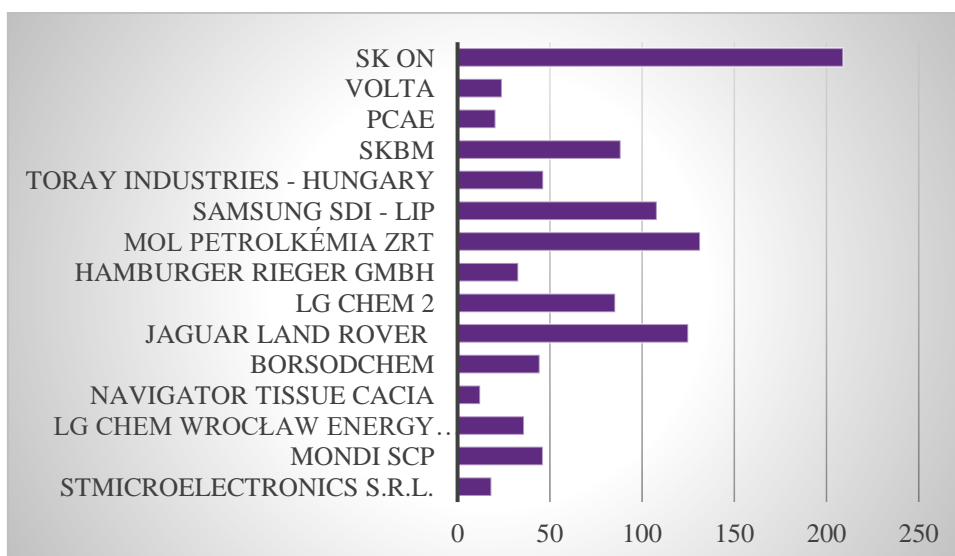
6. ábra - Nagyberuházási projektek összköltség jelenértéken (millió euró)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A cikk írásának pillanatában nyilvánosan elérhető információk (határozatok és a Bizottság által kiadott hivatalos sajtóhírek) alapján a legnagyobb mértékű támogatásban kimagaslóan az SK On beruházása részesült. Ezen túlmenően az adatok azt mutatják, hogy van egy nagyságrendbeli különbség 20-40 millió eurós támogatások és a nagyobb, 80-120 millió eurós támogatások között. A 80 millió eurót meghaladó 6 támogatás közül négy akkumulátoripari beruházás (SKBM, Samsung SDI, LG Chem) volt. Kiemelendő továbbá, hogy a 6 beruházás közül négy Magyarországon valósult meg (SKBM, Samsung SDI, MOL Petrolkémia Zrt, SK On). Azt is érdemes megemlíteni, hogy az adott régió fejlettségét tekintve négy projekt 35%-os régióban valósult meg (köztük, a legnagyobb SK On beruházása is).

7. ábra - A támogatások összege jelenértéken (millió euró)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A támogatás mértékét ugyanakkor nem csupán a regionális támogatási térkép és az Iránymutatás 20. c) pontjában szereplő kiigazított támogatási összeg határozza meg, hanem figyelembe kell venni a projekt finanszírozási hiányát is.

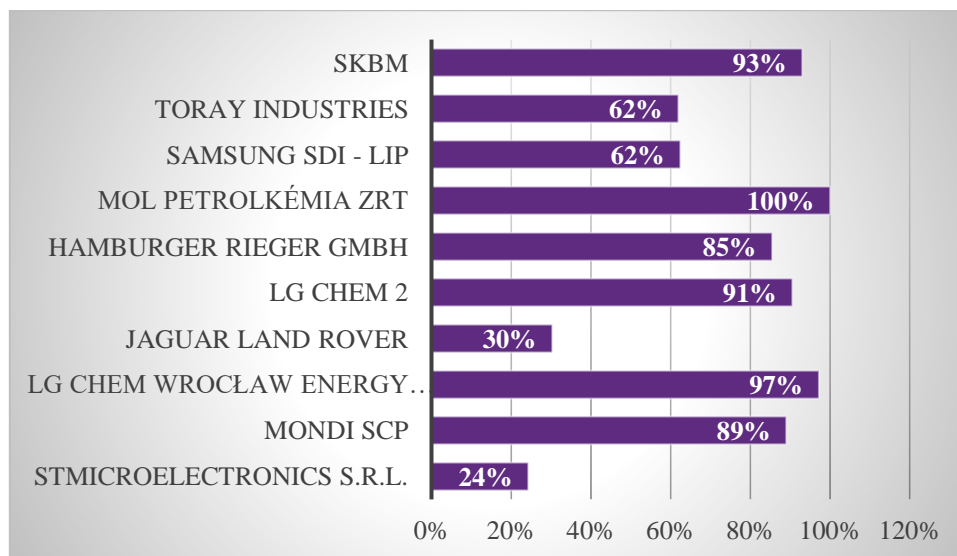
Az Iránymutatás 80. pontja értelmében ugyanis a támogatási összeg nem haladhatja meg a támogatás elnyerése esetén megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét.²⁰ A kedvezményezettek általában arra törekszenek, hogy az alternatív helyszínnel szemben fennálló költséghátrányt minél nagyobb mértékben fedezni tudják a bizottsági bejelentés tárgyát képező beruházásra kért támogatással.

A Bizottságnak bejelentett projektek közül a támogatás egyedül a MOL Petrolkémia Zrt esetében fedezte teljes mértékben a projekt költséghátrányát. A finanszírozási hiány és támogatás aránya pedig az ST Microelectronics projektje esetében volt a legalacsonyabb: 24%-os. Ebben az esetben ugyanakkor a vállalat egyes tevékenységeinek áttelepítéséből és a munkavállalók elbocsájtásából fakadóan további költségeket takarított meg a beruházás helyszínén, melyek részben csökkentették a fennmaradó hiányt.

Amennyiben a beruházás helyszínének olyan mértékű költséghátránya van az alternatív telephellyel szemben, hogy annak jelentős részét az igényelt támogatás sem tudja kompenzálni, az az alternatív helyszín hitelességét kérdőjelezi meg. Az Iránymutatás 61.b) pontja értelmében ugyanis a támogatás abban az esetben bír ösztönző hatással, ha ellensúlyozza az érintett térségben választott helyszínhez kapcsolódó nettó hátrányokat és költségeket. Ezáltal arra ösztönöz, hogy a beruházást más térség helyett az adott térségben valósítsák meg. Amennyiben a költséghátrányt a támogatás nem képes kompenzálni, az arra utal, hogy a vállalkozás a beruházást minden esetben, akár támogatás hiányában is az érintett helyszínen valósította volna meg. A Jaguar Land Rover esete mutatja, hogy a túl nagy finanszírozási hiány könnyen eljárásindításhoz vezethet: itt a támogatás jelenértéken 125,045 millió euró, a finanszírozási hiány pedig 413 millió euró volt, így az igényelt támogatás a finanszírozási hiány mindössze 30,27%-át tette ki.

²⁰ A Borsodchem Zrt, a Navigator Tissue, és a Peugeot Citroën Automóviles España projektjei esetén a támogatás ösztönző hatását az Iránymutatás 61.a) pontja alapján bizonyították, azaz nincs alternatív telephely, így az Iránymutatás 79. pontja alapján a támogatási összeg nem lépheti túl azt a szükséges minimális összeget, mely a projektet elégségesen jövedelmezővé teszi. Emiatt támogatást e három projekt esetében nem lehet összevetni az alternatív telephelyhez viszonyított költséghátránnyal

8. ábra - Az alternatív telephelyhez képesti költséghátrány és a támogatás aránya



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Klaszterképző hatás

Az Iránymutatás 50. pontja felsorolja azokat az indikátorokat, melyek egy beruházás regionális fejlődéshez való hozzájárulásának fokmérői lehetnek. Ezek között említi az Iránymutatás a beruházás klaszterképző hatását, vagyis azt, amikor a földrajzi közelségből külső méretgazdaságosság vagy egyéb előnyök származhatnak a regionális fejlődés területén. Az ugyanazon iparágban tevékenykedő vállalkozások klaszteresedése lehetővé teszi az egyes üzemek fokozottabb specializálódását, ami növeli a hatékonyságot. Ezen indikátor fontossága a regionális fejlődéshez és a területi kohézióhoz való hozzájárulás meghatározásában azonban a klaszter fejlettségi állapotától függ.²¹

Az Iránymutatás fenti megállapítását igazolja a nagyberuházási projektek földrajzi és ágazati megoszlása. A járműiparnak közvetlenül vagy közvetve (beszállítók, pl. akkumulátorgyártók által megvalósított projekteken keresztül) meghatározó szerepe volt a vizsgált időszakban a nagyberuházási projektek megvalósításában. Az autóipar európai gazdaságban betöltött súlyát mutatja, hogy jelentős multiplikátor hatással bír mind az upstream, mind a downstream iparágakban, 13,8 millió főt foglalkoztat és az EU GDP-jének 7%-át termeli.²² Közép-Európa (különösen Csehország, Szlovákia, Németország, Magyarország és Románia) még inkább kitett az autóipar teljesítményének, hiszen itt a legnagyobb ezen iparág hozzáadott értéke a GDP-hez, illetve itt a legmagasabb az ágazatban foglalkoztatottak aránya is.²³

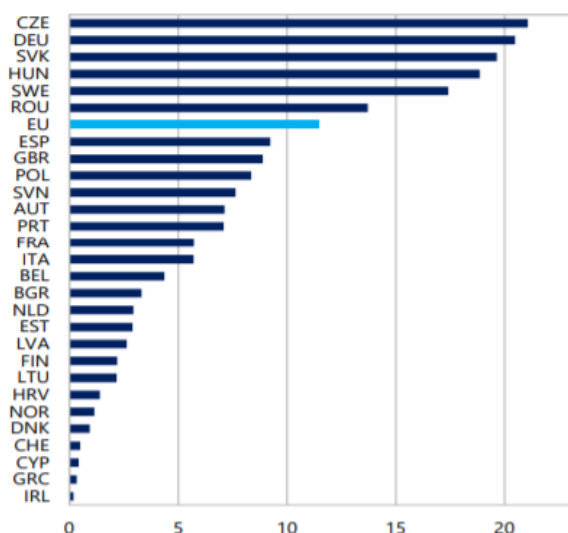
²¹ RAG 50. pont

²² https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/automotive-industry_en

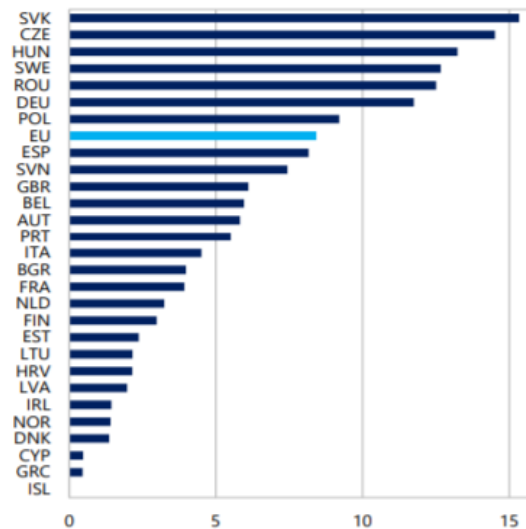
²³ Vizhdan Boranova, Raju Huidrom, Ezgi O. Ozturk, Ara Stepanyan, Petia Topalova, Shihangyin (Frank) Zhang Cars in Europe: Supply Chains and Spillovers during COVID-19 Times, IMF, 2022.01.14. Working Paper No. 2022/006

9. ábra - Az autóipar súlya az európai gazdaságban

9/A ábra - az autóipar bruttó hozzáadott értékének aránya a feldolgozóiparban (%)



9/B ábra - autóipari foglalkoztatottak aránya a feldolgozóiparban (%)



Forrás: IMF, 2022.01.14. Working Paper No. 2022/006

Ebből fakadóan az autóiparhoz kötődő beruházás helyszínválasztása során kiemelt szerepet játszik a döntően Németországban lévő autóipari központokhoz való földrajzi közelség, illetve ezek könnyű elérhetősége. A visegrádi országok ilyen szempontból kedvezőbb helyzetben vannak (a lokációnak és a fejlettebb infrastruktúrának köszönhetően) a dél-kelet-európai országokhoz képest, bár utóbbiakban gyakran (még) olcsóbb a munkaerő és/vagy alacsonyabb a beruházási költség. Ebből a szempontból egy magyar vagy lengyel fejletlenebb régió versenyelőnyben van egy bolgár vagy román elmaradott régióval szemben.

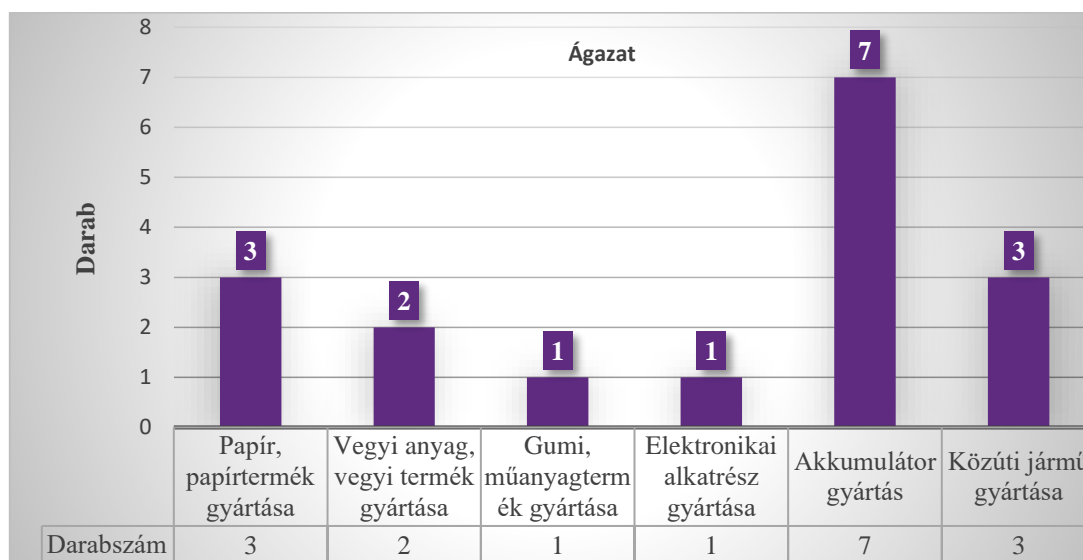
Kiemelendő, hogy az akkumulátor-gyártás területén sokáig nem volt olyan meghatározó piaci szereplő, amely európai anyavállalat tulajdonában lett volna. Az európai autógyártók elektromos autókba sokáig Ázsiából érkeztek az akkumulátorok. Ugyanakkor az elektromos autók iránti kereslet növekedésével jelentősen nő a kereslet az akkumulátor iránt, melynek eredményeként az elmúlt 4-5 évben számos európai akkumulátoripari beruházás is megvalósult. A 2014-2021-es időszakban 7 darab akkumulátoripari beruházás támogatására²⁴ került sor az Iránymutatás alapján. Az LG Chemicals két projektje Lengyelországban, az SK Innovation két projektje, a

²⁴ A Samsung SDI nagyberuházási projektjének támogatásával kapcsolatban indított hivatalos vizsgálati eljárás még folyamatban van, azonban az akkumulátoripari klaszter szemléltetése érdekében szerepeltettük az adatsorban.

Volta Energy Solutions, a Toray Industries és a Samsung SDI egy-egy projektje pedig Magyarországon valósult meg. Az öt magyarországi projektből négy ráadásul a Közép-Dunántúl Régióban összpontosult. A fenti vállalkozások közül az LG Chem, az SK Innovation és a Samsung SDI az akkumulátor értéklánc csúcsán helyezkednek el, kész akkumulátor cellákat, modulokat, illetve akkumulátor-pakkokat gyártanak elsősorban a járműipar számára. Legfontosabb vevőik a nagy európai autógyártók, az általuk gyártott akkumulátorokat ezen gyártók elektromos modelljeibe szerelik be. A Volta és a Toray pedig az akkumulátorgyártók beszállítói: előbbi rézfóliát (anód), utóbbi szeperatorfóliát gyárt.

A fentiek alapján az is kijelenthető, hogy az akkumulátor-iparágat a járműipari trendek mozgatják. Az elektromos autók iránt megnövekedett kereslet az autógyártókat kapacitásnövelésre készíti, ami az akkumulátorgyártóknál eredményez megrendelés-növekedést. Ennek hatásai tovagyűrűznek az akkumulátor-ipari beszállítók szintjére is. Tehát, ha egy autógyártó bejelenti, hogy új üzemet létesít, melynek gyártósorain 2026-tól elkezd új elektromos modelljének gyártását, akkor az akkumulátorgyáraknak és azok beszállítóinak is ehhez a céldátumhoz kell igazítaniuk kapacitásaik tervezését. Azaz a rézfólia-gyártó üzemnek is úgy kell számolnia, hogy 2026-ra az új elektromos modell következtében megnövekedett rézfólia-igényt is képes legyen kiszolgálni. Ennek következtében a földrajzi közelség szükségessége jelentős iparági klaszterek kialakulását eredményezi. Ahogy fentebb említettük, ez tükröződik a nagyberuházási projektek lokációjában is.

10. ábra - Nagyberuházási projektek ágazati megoszlása



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Milyen országokból érkeztek a beruházók?

Ezzel összefüggésben érdemes megvizsgálni azt is, hogy a 2014-2021-es időszakban megvalósult nagyberuházási projektek közül melyek esetén volt a beruházás célja a kedvezményezett vállalat európai jelenlétének megalapozása, tehát amikor a befektetés az Európai Unió területén

külvülről érkezik, s a kedvezményezettnek korábban nem volt európai székhelye vagy telephelye.

Ebben a tekintetben is az akkumulátor-ágazat, rajta keresztül pedig a dél-kelet-ázsiai vállalatok európai térnyerése borította a fennálló gyakorlatot, mely szerint a legnagyobb beruházásokat már az EU-ban megtelepedett, gyártóbázissal rendelkező vállalkozások hajtották végre.

Megjegyzendő, hogy bár a Borsodchem Zrt a kínai Wanhua-csoporthoz tartozik, tehát végső soron távol-keleti pénzből valósították meg nagyberuházási projektjüket, a kazincbarcikai üzem már ezen tulajdonosi kör megjelenését megelőzően is a térség meghatározó vegyipari üzeme volt, a Wanhua-csoport pedig Kazincbarcikán kívül Csehországban is rendelkezett vegyipari kapacitásokkal.

Az akkumulátor-ágazatban megvalósult nagyberuházási projektekhez nyújtott támogatások viszont többnyire az érintett (dél-kelet-ázsiai) vállalatok európai jelenlétének megalapozását ösztönözték. Ennek megfelelően a támogatás ösztönző hatását is az Iránymutatás 61. b) pontjában foglalt 2. forgatókönyv útján bizonyították. Eszerint a támogatás arra ösztönözte a vállalkozásokat, hogy a tervezett beruházásokat más térség helyett a támogatással érintett térségekben valósítsák meg. A fent leírt a helyzetre kézenfekvőnek tűnhet a 2. forgatókönyv alkalmazása, hiszen egy új európai gyártókapacitás létrehozásának reális alternatívát kínál a beruházást megelőző működés, vagyis, hogy európai székhelyű ügyfeleiket meglévő dél-kelet-ázsiai üzemeikből szolgálták ki, mivel az akkumulátor – a logisztikai költségek megfizetése mellett – könnyen szállítható. Ezt a tényállást ugyanakkor a bejelentési eljárás során nem lehet „biankócsekként” benyújtani a Bizottság számára, ugyanis ennek bizonyításakor a leendő kedvezményezetteknek számos buktatóval kell számolniuk. Többek között azzal, hogy a piaci folyamatok abba az irányba mutatnak, hogy az európai vevőket Európából igyekeznek kiszolgálni az iparág szereplői, így amennyiben egy vállalkozás a kedvezőbb megtérülési adatok miatt továbbra is ragaszkodik az ázsiai gyártáshoz, könnyen lehet, hogy vevőket veszítene az európai piacon. Emellett a koronavírus-járvány azt is megmutatta, hogy a távoli, „tengeren túli” országokban történő gyártás kiemelt kockázatokat hordoz magában. Az ilyen nem várt körülményekből fakadó negatív hatások részben kizárhatóak, amennyiben a vállalkozás új kapacitásait a vevőkhöz közel telepíti. Egy európai vevői kört kiszolgáló beruházás esetén tehát egyre nehezebb azt bizonyítani, hogy az ázsiai gyártás továbbra is reális alternatívája lett volna a támogatásban részesült új európai üzemnek. Mindez azt jelenti, hogy hitelesebb lehet alternatív helyszínként nem az „anyaországot”, hanem egy másik potenciális európai helyszínt figyelembe venni.

Konklúzió

Az Iránymutatás alapján a nagyberuházási projektekhez nyújtott beruházási támogatások jelentős mértékben járulnak hozzá egy terület regionális fejlődéséhez, s ezáltal az Unión belüli területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. A vizsgált projektek döntő része ugyanakkor nem a legfejletlenebb területeken valósult meg, (ahol az elérhető támogatási intenzitás is magasabb lehetne), ami arra utal, hogy egy beruházási döntés során a beruházó számos egyéb szempontot is mérlegel. Az Iránymutatás többek között a regionális támogatási térképek kialakítása útján

járul hozzá a területi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, s tekintettel arra, hogy az új tagállamokba nagyságrendekkel nagyobb összegű támogatások nyújtására volt lehetőség, a szabályozás ezt a feladatát teljesítette.

Magyarország a nagyberuházási projektek népszerű célpontja. A 2014-2021-es időszakra eső nyolc hazai projekt azt mutatja, hogy a Bizottságnak bejelentett projektek majdnem fele Magyarországon valósult meg. Bár a beruházások számossága kiemelkedő, az ehhez nyújtott magyar támogatások sem a támogatás mértékét, sem a támogatás intenzitását tekintve nem számítanak egyedülállónak. Egyedüli kivételt az SK On beruházása jelenti, amely esetében a nyújtott támogatás mértéke jelentősen torzítja a magyar statisztikát. Az a jövő kérdése, hogy ez egyszeri alkalom volt, vagy tendenciává válik, hogy Magyarország hajlandó a projektméret, munkahelyteremtő képesség, regionális fejlődésre gyakorolt hatás szempontjából nagyobb jelentőségű nagyberuházási projektekhez az eddigiekhez képest még nagyobb összegű támogatások nyújtására is.

Az európai gazdaságban betöltött súlyából fakadóan a járműipari ágazat vezeti a nagyberuházási projektek ágazati listáját. Ezen belül a 2014-2021-es időszakban új szereplőként jelentek meg az akkumulátor-ipari beruházások, melyek az összes nagyberuházási projekt több mint harmadát tették ki. Az akkumulátoripar meghatározó a magyarországi nagyberuházási projektek között is. Ez annak köszönhető, hogy Magyarországon jelentős akkumulátoripari klaszter alakult ki többek között azért, mert több nagy dél-kelet-ázsiai akkumulátorgyártó vállalat, kiemelten az SK Innovation vagy a Samsung SDI is Magyarországot választotta első európai gyártóbázisa helyszínéül. Ezen vállalatok mellé pedig a beruházásukhoz kapott támogatások tovagyrúzó hatásaként megérkeztek beszállítóik is, melyek újabb kapacitásokat és újabb beszállítókat vonzanak a térségbe. Az iparági trendek alapján részarányuk a következő ciklusban várhatóan tovább fog növekedni.

Melléklet - A cikkben feldolgozott esetek listája

	Kód	Cím	Döntés	Link
1	SA.43014	Aid for REHAU AG + Co.	Tagállam visszavonta a bejelentést	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_43014
2	SA.43624	Aid to Hamburger Rieger GmbH	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_43624
3	SA.44547	Italy - LIP - Aid to STMicroelectronics s.r.l. (M9)	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_44547
4	SA.45359	Regional investment aid to Jaguar Land Rover - LIP - SK	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45359
5	SA.45584	LIP - Investment aid to Mondi SCP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45584
6	SA.47662	LIP – Aid to LG Chem Wrocław Energy Sp. z o.o.	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_47662
7	SA.48382	Regional investment aid to MOL Petrolkémia Zrt	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48382
8	SA.48556	Regional investment aid to Samsung SDI - LIP	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48556
9	SA.49461	Regional investment aid to NAVIGATOR TISSUE CACIA, S.A. - LIP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49461
10	SA.49579	Regional aid to PCAE (Peugeot Citroën Automóviles España S.A.)	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49579
11	SA.49580	LIP -Hungary - Regional investment aid to BorsodChem	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49580
12	SA.53903	Regional Investment Aid to LG CHEM 2 - LIP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_53903
13	SA.54226	Regional investment aid to Toray Industries - Hungary	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_54226

	Kód	Cím	Döntés	Link
14	SA.58633	Regional investment aid to SBKM	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58633
15	SA.59516	Regional investment aid to Volta	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59516
16	SA.63328	Regional investment aid to SK Big factory	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63328
17	SA.63470	Regional investment aid to Rubin NewCo 2021 Kft.	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63470
18	SA.101371	Regional investment aid for a large investment project by Goodyear	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_101371

MI KELL A SIKERES BIZOTTSÁGI ELJÁRÁSHOZ A NAGYBERUHÁZÁSOK TÁMOGATÁSÁNÁL?¹

HARGITA Eszter²

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, nagyberuházás, bizottsági bejelentés, bizottsági jóváhagyás, antikohéziós hatás, alternatív telephely

Az eredményes támogatáspolitiká egyik kulcseleme, hogy csak olyan projektek részesüljenek támogatásban, amelyek ennek hiányában egyáltalán nem vagy nem a tervezett formában valósulnának meg. Feltételezhetően nem kell részletesen magyarázni, hogy mindez nem csak az uniós állami támogatási szabályok betartása miatt fontos, hanem a tagállami költségvetési bevételek hatékony elköltése miatt is.

A sikeres területfejlesztési támogatáspolitiká tekintetében mindez alapján az az elvárás fogalmazható meg, hogy csak olyan beruházások részesüljenek támogatásban, amelyek támogatás nélkül egyáltalán nem vagy nem a gazdaságilag elmaradott területen valósulnának meg.

Nagyberuházások³ esetében a felajánlott támogatás a beruházási döntés egyik, de sokszor nem meghatározó tényezője. Ugyanis a beruházók több szempontot is mérlegelnek, mint például a már meglévő telephelyek adta előnyök, a munkaerő költségei, a szakképzett munkaerő elérhetősége, a közművek elérhetősége, a közműszolgáltatások költsége, a szállítási infrastruktúra vagy a természeti erőforrások elérhetősége, az országkockázat és az árfolyamkockázat. Így egyes beruházások támogatás nélkül is elmaradott régiókban valósulnának meg. Viszont a nagyberuházások mögött álló multinacionális cégek a lehető legtöbb támogatást szeretnék elnyerni, még akkor is, ha az a beruházás megvalósításához nem feltétlenül szükséges. E vállalatok alkupozíciója rendkívül erős, hiszen egy-egy ilyen beruházás több előnnyel járhat a fogadó állam számára: számos közvetlen és közvetett munkahelyet teremthet, ezzel növelheti az adóbevételeket, technológiatranszfer valósulhat meg, és beszállítók is követhetik a nagyberuházót, ami további munkahelyeket, növekvő adóbevételeket jelenthet. Ezért a nagyberuházásokért olyan verseny alakulhat ki, melynek során a tagállamok egymásra licitálnak a támogatások és további kedvezmények (adókedvezmény, infrastrukturális fejlesztések, humánerőforrás, ill.

¹ Állami támogatások a gyakorlatban c. könyv (Kézirat) 8. Regionális támogatások: A nagyberuházások bejelentésének módszertana című fejezetének felhasználásával készült.

² Hargita Eszter a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

³ Olyan beruházás, amelynek az elszámolható költsége több mint 50 millió euró.

képzések) biztosítása révén. Ez jelentős és sok esetben felesleges kiadást jelenthet a nyertes államnak.

Ezt felismerve az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) 1998 óta a nagyberuházások támogatására az általános beruházási támogatási szabályoknál szigorúbb szabályokat⁴ alkalmaz. A 2022-től alkalmazandó szabályok⁵ alapján e beruházásokhoz nagyobb összegű támogatás továbbra is csak bizottsági engedély birtokában nyújtható.

Jelen cikk célja a 2014-2021 közötti időszakra vonatkozó regionális állami támogatásokról szóló bizottsági iránymutatás (továbbiakban: 2014-2021 RAG) alapján hozott bizottsági döntésekkel kapcsolatos szempontok összefoglalása. Ezeket a támogatást nyújtóknak, a potenciális kedvezményezetteknek és tanácsadóiknak is érdemes szem előtt tartaniuk, amikor egy tervezett beruházáshoz akkora támogatást adnak vagy remélnék, amelyhez már a Bizottság engedélye szükséges a regionális iránymutatás alapján.

Mikor kell és kinek kell a Bizottság jóváhagyását kérni a nagyberuházások támogatása esetében?

A regionális iránymutatás és a csoportmentességi rendelet⁶ alapján a nagyberuházások regionális beruházási célú támogatásánál a Bizottság engedélyét az alábbi esetekben kell kérni:

1. a ÁCSR hatálya alapján működtetett hazai támogatási program szerint nyújtott, de a rendelet által nem mentesített egyedi támogatás:
 - a. tagállami hatáskörben nem mentesíthető mértéket elérő támogatás⁷;
 - b. áttelepítés fogalmát⁸ teljesítő beruházás;

⁴ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C 107, 1998. 04. 07. és HL C 70, 2002. 03. 19.); a 2007–2013 között alkalmazott regionális iránymutatás (HL 2006/C 54/08, 2006. 03. 04.) (továbbiakban 2007-2013 RAG); A regionális állami támogatásokról (2014–2021) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209, 2013.07.23., p. 1) (továbbiakban 2014-2021 RAG)

⁵ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01) – a továbbiakban: regionális iránymutatás vagy Iránymutatás.

⁶ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet (HL L 187, 2014. 06. 26., p. 1–78) és módosításainak 2021 nyarán hatályos változata (továbbiakban csoportmentességi rendelet vagy ÁCSR)

⁷ A csoportmentességi rendelet 4. cikke határozza meg, hogy a rendelet milyen értékhatárig alkalmazható. A regionális beruházási támogatás esetében ez az értékhatár a 100 millió euró elszámolható költségű beruházási támogatáshoz adható támogatás. Azaz, ha egy 200 millió euró elszámolható költségű beruházást tervező kedvezményezett megelégszik a 100 millió euró elszámolható költségű beruházáshoz adható támogatással, a csoportmentességi rendelet alkalmazható, így a tagállamnak nem kell engedélyért folyamodnia a Bizottsághoz.

⁸ Áttelepítésnek minősül, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- azonos vagy hasonló tevékenység tényleges áthelyezése;

2. Az ÁCSR hatálya alá nem tartozó, tagállami hatáskörben nem adható összegű⁹ egyedi (ún. ad hoc) támogatás;
3. A hajóépítési és szintetikusszál-ipar ágazatokban nyújtott támogatás¹⁰.

A cikk lezárásáig a bizottsági esetjog alapján a fent felsorolt lehetőségek közül a tagállamok a tagállami hatáskörben nem mentesíthető esetekben (1a. és a 2. pont) kaptak bizottsági engedélyt támogatási terveik megvalósítására. Tekintettel arra, hogy a tagállamok által kezdeményezett bejelentések csak akkor jelennek meg a bizottsági nyilvános adatbázisokban, ha az ügyben határozat született, a visszavont bejelentések¹¹ általában nem nyilvánosak¹². Így nem zárható ki, hogy az 1b. (áttelepítés) és a 3. (hajóépítő- és szintetikusszál-ipar) esetekben is kezdeményeztek a tagállamok bejelentési eljárást, csak ezekben az ügyekben nem jártak (még) sikerrel.

A Bizottság felé a bejelentést formálisan a tagállamok kijelölt kormányzati szerve teszi. Magyarország esetében ez a Támogatásokat Vizsgáló Iroda¹³, együttműködve a támogatást nyújtóval vagy nyújtókkal¹⁴. Ugyanakkor a nagyberuházásokra vonatkozó bejelentésnek számos olyan eleme van (mint ahogy azt alább látni fogjuk), amelyekről a támogatást nyújtónak alapesetben nincs információja (pl. kedvezményezett döntéshozatali folyamata), hiszen normál (bizottsági bejelentés nélküli) helyzetben a támogatást nyújtó számára elengedő az az információ, hogy a cég a projektjét Magyarországon kívánja megvalósítani. Irreleváns, hogy erről a cégen belül ki, mikor és milyen eljárás keretében döntött, illetve még milyen más országok szerepeltek

-
- az egyik EGT-tagállamban lévő létesítményből egy másik EGT-tagállamban lévő létesítménybe történő áttelepítés (támogatott létesítmény);
 - áthelyezésnek minősül, ha a termék vagy a szolgáltatás az eredeti és a támogatott létesítményben legalább részben ugyanazt a célt szolgálja,
 - a termék vagy szolgáltatás az eredeti és a támogatott létesítményben ugyanazt az ügyféltípust szolgálja, és
 - legalább két munkahely megszűnik az eredeti létesítményben ugyanazon vagy hasonló tevékenységen belül.

⁹ Lásd fent a csoportmentességi rendelet 4. cikkére vonatkozó magyarázatot.

¹⁰ Tekintettel arra, hogy ezen ágazatokban a csoportmentességi rendelet nem alkalmazható, a regionális iránymutatás alapján viszont a hajógyártási ágazatban 2014-től, a szintetikusszál-iparban pedig 2022-től lehetséges támogatást nyújtani.

¹¹ Ha a bejelentett támogatás tekintetében nem várható jóváhagyó bizottsági határozat, a tagállamok megszüntethetik az eljárást, elkerülve a részletesebb vizsgálattal és/vagy a támogatást megtiltó határozattal járó esetleges negatív sajtóvisszhangot.

¹² Kivéve, ha az ügyben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményezett az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján. Lásd például: SA.43014 – REHAU AG& Co részére nyújtott támogatás – Németország

A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

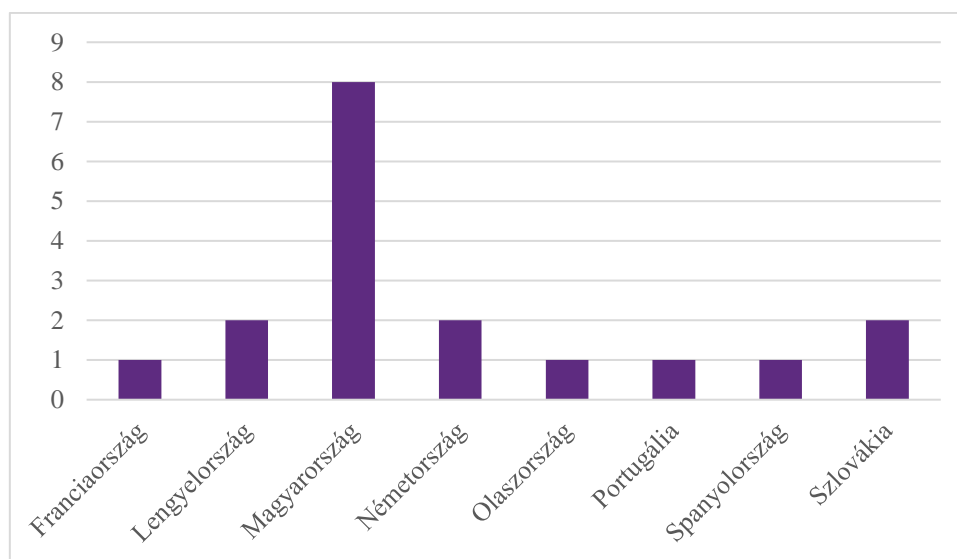
¹³ tvi.kormany.hu

¹⁴ A vonatkozó szabályokat az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III.22.) Korm. rendelet tartalmazza.

a potenciális helyszínek listáján. Mindezek az információk azonban fontosak a Bizottság számára, így az eredményes bizottsági eljárás elképzelhetetlen a kedvezményezett, a támogatást nyújtó és a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (továbbiakban: TVI) szoros együttműködése nélkül.

A feladat nehézségét mutatja a bizottsági jóváhagyások alacsony száma. 2022 novemberéig a 2014-2021 RAG alapján mindössze 18 esetben hozott nagyberuházást érintő döntést a Bizottság, és ezek közül egy esetben¹⁵ adott ki eljárást lezáró határozatot, mert a tagállamok a tagállami bejelentést visszavonták. További három esetben¹⁶ a cikk lezárásakor még nem volt végső döntés, csak a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat született meg.

1. ábra - A 2014-2021 RAG alapján hozott nagyberuházási határozatok száma (db)



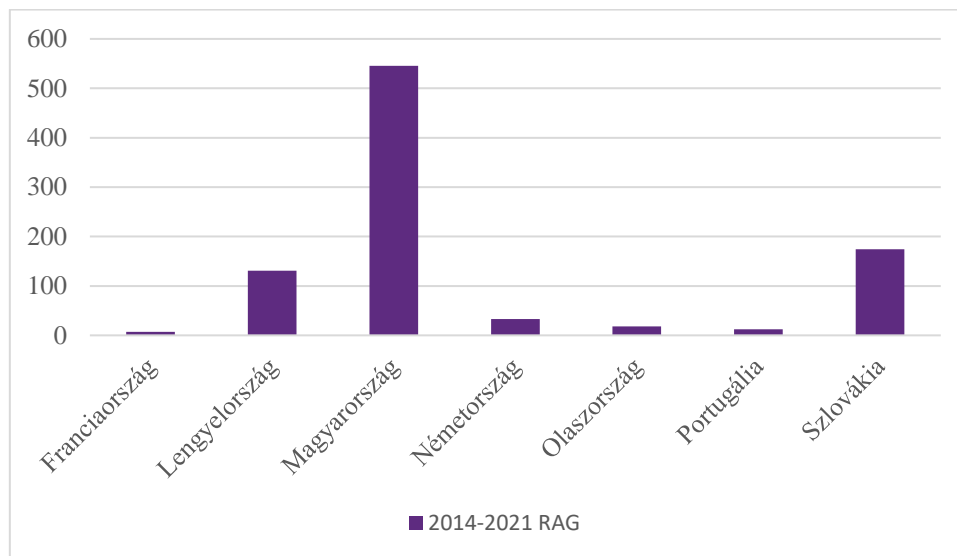
Forrás: szerző összeállítása a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja¹⁷ alapján

¹⁵ SA.43014 – REHAU AG& Co részére nyújtott támogatás – Németország

¹⁶ SA.63470 - Regionális beruházási támogatás a Rubin NewCo 2021 Kft részére, SA.48556 (2018/N - 2019/C) Regionális beruházási támogatás a Samsung SDI részére és SA.49579 – Regionális beruházási támogatás a Peugeot Citroën Automóviles España S.A. részére

¹⁷ https://ec.europa.eu/competition-policy/index_en

2. ábra - A 2014-2021 RAG alapján engedélyezett nagyberuházási támogatások jelenértéken (millió euró)¹⁸



Forrás: szerző összeállítása a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja alapján

A bizottsági jóváhagyás megszerzése nem automatizmus, az eljárásban sikerre – a fenti említett kooperáción túl – csak a vonatkozó szabályok átfogó ismerete és a Bizottság által elvárt feltételek teljes körű teljesítése esetén van esély.

Mikor engedélyezi a Bizottság a bejelentett támogatást?

A regionális iránymutatás alapján bejelentett egyedi támogatás akkor engedélyezhető, ha megfelel az ún. közös értékelési elveknek. Ennek keretében a Bizottság első lépésben megvizsgálja, hogy teljesülnek-e a minimumkövetelmények, vagyis

- készült-e tényellentétes forgatókönyv¹⁹, és az hiteles-e,
- a támogatás szükséges, megfelelő, ösztönző hatással bír, arányos és
- hozzájárul a regionális fejlődéshez (mint közös érdekű célkitűzéshez).

Ezen túlmenően igazolni szükséges, hogy a támogatás nem vált ki nyilvánvaló negatív hatásokat, és hogy a regionális fejlődéshez való hozzájárulása meghaladja a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatásokat.

¹⁸ A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

¹⁹ A tényellentétes forgatókönyv annak bemutatására szolgál, hogy mi történne a támogatás nélküli helyzetben.

Hiteles tényellentétes forgatókönyv és annak dokumentálása

Az ösztönző hatás bizonyítására az iránymutatás két forgatókönyvet ismer el:

- 1. forgatókönyv: a támogatás nélkül a beruházás az Európai Gazdasági Térségen (továbbiakban: EGT) belül sehol nem lenne kellően jövedelmező a támogatás kedvezményezettje számára²⁰;
- 2. forgatókönyv: a beruházást máshol valósították volna meg, és a támogatás csak a fejletlenebb térség költséghátrányát kompenzálja.

A tagállami bejelentések jelentős többsége a 2. forgatókönyv szerinti projektek körébe tartozik²¹, ahol a támogatás hiányában a beruházás egy alternatív telephelyen valósult volna meg, így az alábbiakban főként erre a forgatókönyvre koncentrálok.

Alternatív forgatókönyvet létrehozni nem nehéz: kell találni egy olyan országot, ahol a beruházás olcsóbban megvalósítható és/vagy működtethető. De a bizottsági eljárásban nem ez a feladat.

A hangsúly a „hitelességen” van, azaz azt kell bemutatni a Bizottságnak, hogy a cég valójában milyen helyszínekben gondolkodott, illetve ebben a gondolkodásban és a végső döntés meghozatalában a felajánlott támogatás döntő szerepet játszott-e. Egy kitalált alternatíva nem hiteles.

Egy hétköznapi példán szemléltetve a különbséget:

A mindössze 53 lakosú, ásványvízéről híres, a Veszprém megyei Káli-medencében található Kékkút polgármesterasszonya támogatást ajánl fel azoknak a most végzett egyetemistáknak, akik vállalják, hogy 5 évre Kékkútra költöznek. A támogatás összege a támogatás nélkül választott település és Kékkút lakhatási költségének különbsége, amennyiben Kékkút a drágább.

Ebben az esetben, ha pályázónk egy kékkúti 147 négyzetméteres ingatlant szemelt ki magának 65 millió forintért, a nagyobb támogatás reményében nem elegendő az ingatlan.com segítségével rátalálnia a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében lévő Szászfán 9,2 millió Ft-ért árult 154 négyzetméteres házra, hanem azt is bizonyítani kell, hogy a Szászfára való költözést komolyan fontolóra vette. E bizonyítás megbukhat azon, ha

1. köztudott, hogy frissen végzett diplomásunk szerződése szerint napokon belül munkába áll a tapolcai Deák Jenő Kórházban (Kékkút-Tapolca 37 km; Szászfá-Tapolca 415 km);
2. a Google-térkép idővonala szerint delikvensünk az elmúlt öt évben nem járt Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, így Szászfán sem; vagy

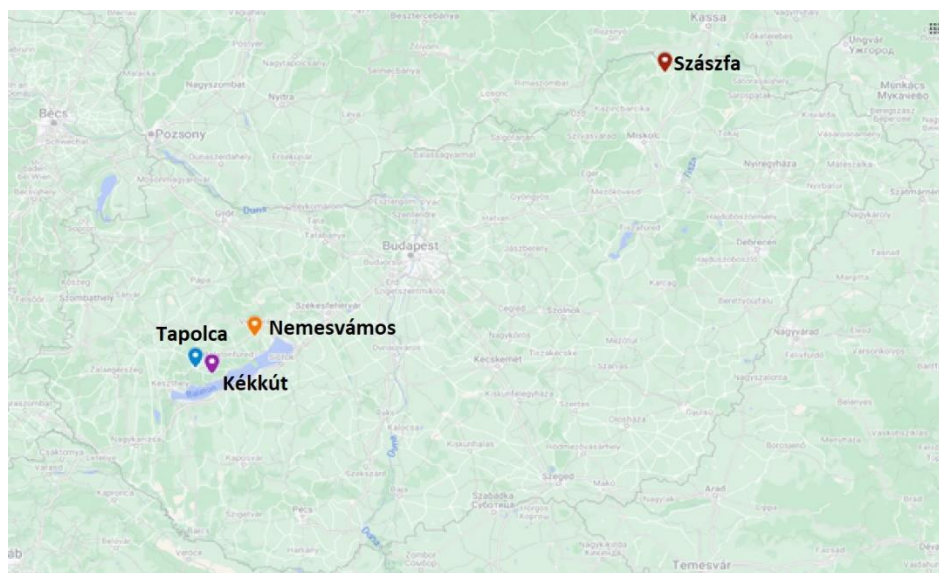
²⁰ A regionális iránymutatás 59. pontja

²¹ A fent említett 18 esetből összesen egy volt 1. forgatókönyv szerinti támogatás (SA.49580 – BorsodChem részére nyújtott beruházási támogatás - a hivatkozott eset elérhetőségét a melléklet tartalmazza.)

3. a közelmúltban számos fotót küldött szüleinek egy tapolcai 120 négyzetméteres 76 millió forintért árult ingatlanról, és pénzügyi támogatást kért tőlük annak megvásárlásához.

A fenti helyzet hitelességét nem javítaná, ha pályázónk emaileket váltana egy szászfai ház tulajdonosával, és egy napra elutazna Szászfára megtekinteni az ingatlant.

3. ábra - Tapolca, Kékkút, Nemesvámos és Szászfa elhelyezkedése



Forrás: Google-térkép

Az viszont elképzelhető, hogy mielőtt hősünk a tapolcai eladó ingatlanra és a kékkúti polgármester asszony felhívására rátalált, alaposan körbenézett Veszprém megyében, így a lehetséges lakóingatlanok listáján további alternatívák is szerepelnek.

Ha például a Tapolcától 44 km-re lévő Nemesvámoson található 38 millió Ft-ért árult 138 négyzetméteres ház is szerepel e listán, és azt hősünk többször megtekintette, a tulajdonossal konzultált, szomszédokkal beszélt, egy statikus barátjával felmérte a ház állapotát, akkor feltételezhetően már csak a tapolcai házra a szülőktől kért foglalót kell kimagyaráznia. Egy, a szülőktől érkezett, a pénzügyi segítséget megtagadó levél, és a bank állásfoglalása, amely maximum 40 millió Ft (saját forrás és hitel) rendelkezésre állását bizonyítja, várhatóan elég bizonyítékot jelent arra, hogy a tapolcai ingatlan nem volt reális alternatíva.

Fontos kiemelni, hogy nem elegendő, ha az alternatív projektről szóló történet hihető, és a vizsgált alternatív telephely realiztikus, a kiválasztási folyamatot „korhű”, a vállalati döntéshozatal folyamatában keletkezett, belső vállalati dokumentumokkal kell alátámasztani, bizonyítva, hogy a szóban forgó lehetőségeket a kedvezményezett a döntéshozatali folyamatában ténylegesen vizsgálta. Mindez azt jelenti, hogy a támogatást remélő kedvezményezettnek nemcsak a végső döntést, hanem a döntéshozatal teljes folyamatát, főbb lépéseit és annak

eredményét folyamatosan és részletesen dokumentálnia kell. Az alátámasztó dokumentumokat a Bizottság részére is be kell mutatni, és e dokumentumok benyújtását nem lehet elkerülni arra való hivatkozással, hogy azok üzleti titkot tartalmaznak. A Bizottságot ugyanis titoktartási kötelezettség köti, továbbá ezen információk nélkül nem tud megalapozott határozatot hozni.

A korábbi példákra visszatérve...

Várhatóan nem lesz a kékkúti polgármesterasszony (az egyszerűség kedvéért példánkban a kékkúti polgármester asszony a „támogatást nyújtó” és a „jövőhágyó” szerepét is betölti) meggyőzve arról, hogy pályáznak a nemesvámosi házvásárlást komolyan fontolgatta, ha az alábbiakat látja:

Július 15.	Szülőktől pénzügyi segítség kérése a tapolcai ház megvásárlásához
Július 20.	Kékkúti pályázat beadása
Július 25.	Kékkúti pályázathoz hiánypótlási felhívás
Augusztus 1.	Nemesvámosi látogatás
Augusztus 15.	Szülők pénzügyi segítséget megtagadó nyilatkozata

Hihetőbb a történet, ha az időrend az alábbiak szerint alakul:

Július 15.	Szülőktől pénzügyi segítség kérése a tapolcai ház megvásárlásához
Július 20.	Szülők pénzügyi segítséget megtagadó nyilatkozata
Augusztus 1.	Nemesvámosi látogatás
Augusztus 15.	Kékkúti pályázat beadása

A végső döntéshez vezető út dokumentálása sok vállalat esetében jelentős kihívást jelent, mert a döntések, utasítások egy része szóban hangzik el, azaz nem minden lépésnek van írásban nyoma. Egyes vállalati kultúrákban a szóban elhangzott felsővezetői utasítást azonnal végrehajtják, és nem merül fel, hogy a beosztottak írásbeli eligazítást kérjenek. Ilyen esetekben, ha a cég nem fektet hangsúlyt a megfelelő dokumentálásra, nagyon nehéz a sokszor évekig tartó döntéshozatali folyamatot rekonstruálni, és bizonyítani, hogy a megfelelő lépések tényleg megtörténtek. Különösen akkor, ha a potenciális kedvezményezettnek időközben személyi változások is történtek, így a korábbi emailek, naptárbejegyzések nem érhetők el.

Tipikus döntéshozatali folyamat

A TVI tapasztalatai azt mutatják, hogy a vállalkozások beruházási döntéseit általában a középtávú piacelemzésből (pl. piaci részesedés megtartása, növelése) és/vagy a már megkötött

szerződéseikből adódó többletkereslet, vagy belső átszervezés motiválják. A beruházási döntések általában legalább két lépésben születnek meg.

A legtöbb esetben első lépésben a legfőbb döntéshozó szerv „csak” a kapacitások létrehozásáról, átszervezéséről dönt bizonyos piaci vagy belső hatékonysági igények kielégítése céljából és a lehetséges helyszínek vizsgálatát egy adott egységre (pl. egy dedikált munkacsoport) bízzák.

A kijelölt entitás először objektív szempontrendszer alapján kialakítja a potenciális helyszínek tágabb körét (ún. long list), és bizonyos szempontok alapján értékeli azokat. A long list-nél általában a kedvezményezett képviselője még nem látogat el a lehetséges helyszínekre, inkább saját vállalatán, tanácsadókon és/vagy interneten keresztül gyűjt információkat a megadott szempontok alapján. Ilyen szempontok lehetnek

- az ügyfelektől és beszállítóktól való távolság,
- a megfelelő telek és infrastruktúra rendelkezésre állása és ára,
- a munkaerő elérhetősége és ára,
- a vasút/autópálya/repülőtér közelsége,
- a szállítási költségek,
- a vámok, adók,
- az állami támogatás elérhetősége,
- az országhelyzet,
- stb.

A tágabb lista rangsora (általában az első két, ritkán három helyezettje) kiadja a végső lehetséges helyszínek listáját (ún. short list). E helyszínek tekintetében a cégek már sokkal alaposabb elemzést végeznek, meglátogatják azokat, egyeztetnek a telek tulajdonosával, a lehetséges kivitelezőkkel, a helyi önkormányzattal²², beszélnek a támogatást nyújtókkal. Ezen felül természetesen elkészülnek a különböző helyszínekre vonatkozó pénzügyi kalkulációk, amelyek kimutatják, hogy az adott befektetés mennyi időn belül térül meg, és milyen a megtérülési rátája. A vizsgálatok végeredményét egy rövidebb-hosszabb dokumentumban, prezentációban foglalják össze, és terjesztik a (végső) döntéshozatali fórum(ok) elé. A folyamat végén születik meg a döntés a beruházás végleges helyszínéről. Természetesen az is előfordul, hogy a végső fordulóba olyan helyszín kerül, ami a tágabb listán nem szerepelt. Ebben az esetben alapos indoklást igényel, hogy korábban az adott helyszín miért nem került az előkészítő entitás látókörébe, és mi indokolta annak felbukkanását a döntéshozatal későbbi fázisában, elkerülendő a Bizottság részéről azt a gyanút, mely szerint az adott helyszín csak a nagyobb támogatás reményében került fel a listára.

²² Hiszen egy nagyobb beruházás több száz-ezer új munkavállalót vonzhat a településre, számos külföldi is érkezhet családjukkal, így a lakhatást, oktatást, egészségügyi ellátást is meg kell oldani.

A döntéshozatali folyamattal kapcsolatban négy dolgot tartok fontosnak kiemelni:

1. A beruházást addig nem szabad megkezdeni²³, amíg a legfőbb döntéshozó szerv végső döntése nem született meg, hiszen ez teljes mértékben aláásná a vállalat által bemutatott történetet. Ugyanakkor nagyon sokszor nincs arra idő, hogy a beruházás előkészületeivel (például telekvásárlás, régészeti feltáró munkák a telken, magyar leányvállalat alapítása) megvárják az igazgatóság végső döntését, mivel ezek a folyamatok hosszabb időt vehetnek igénybe. Ebben az esetben fontos, hogy az előkészítő lépések minden utolsó fordulóba jutott telephelyen egyformán haladjanak előre, vagy ha nem haladnak egyformán, akkor legyen ésszerű magyarázat erre.

Például a végső döntés előtt megvásárolt magyarországi telek kapcsán lehetséges magyarázatok, hogy a) a telek egy Magyarországra kedvezőtlen döntés esetén veszteség nélkül vagy minimális veszteséggel eladható, illetve vállalatcsoporton belül hasznosítható, vagy b) a telek a másik potenciális telephelyen is rendelkezésre áll.

2. A végső döntéshozó szerv elé terjesztett dokumentum, amely feltételezhetően tartalmazza a végső fordulóba jutott helyszínekre vonatkozó pénzügyi, megtérülési számításokat, lesz az alapja a maximálisan nyújtható támogatás meghatározásának. Az arányosság követelménye alapján ugyanis a támogatott beruházás nem kaphat több támogatást, mint a végső lehetséges helyszínekre kiszámolt projektek jelenértékének különbsége²⁴. Ha a különbség sokkal nagyobb, mint az adott területen adható maximális támogatási mérték²⁵, a végső döntéshozó szerv (és a Bizottság is) várhatóan érveket vár amellet, hogy mi indokolja a pénzügyileg kedvezőtlenebb helyszín választását. Ilyen szempont lehet például a már meglévő telephely miatti pozitív externáliák (pl. képzett munkaerő rendelkezésre állása, egyszerűbb betanítás, jó kapcsolatok a kormányzattal), a vevők és beszállítók közelsége (mind fizikailag, mind időzóna tekintetében), vagy az árfolyamkockázat.
3. A végső döntéshozók felelősséggel tartoznak a részvényesek felé, ezért minden lehetőséget számba vesznek, hogy a beruházást minél nyereségesebbé tegyék. Ezért erősen

²³ ÁCSR 2. cikk 23. pont. „*munkák megkezdése*”: a beruházás építési munkáinak megkezdése, vagy a berendezések megrendelésére irányuló első, jogilag kötelező érvényű kötelezettségvállalás, vagy más olyan kötelezettségvállalás, mely a beruházást visszafordíthatatlanná teszi, attól függően, hogy melyikre kerül előbb sor. Nem tekintendő a munkák megkezdésének a földterület megvásárlása és az olyan előkészítő munkák, mint az engedélyek megszerzése és megvalósíthatósági tanulmányok készítése.

²⁴ A számításoknál az összes releváns költséget és hasznot figyelembe kell venni, ideértve például az igazgatási és a szállítási költségeket, a képzési támogatásban nem részesülő képzési költségeket, valamint a bérkülönbségeket, a beruházási költségeket és a hasznos élettartam alatti bevételeket is. – regionális iránymutatás 97. pontja

²⁵ A nagyberuházásokhoz adható maximális támogatás (ún. csökkentett támogatási intenzitás) az alábbi képlet szerint számítható ki: maximális támogatási összeg = $R \times (50 + 0,50 \times B + 0,34 \times C)$,

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül,²⁵ B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része. (ÁCSR 2. cikk 20. pont)

rontja az alternatív forgatókönyv hitelességét, ha a döntéshozók elé terjesztett dokumentum nem szól az alternatív telephelyen megvalósítandó beruházáshoz elérhető támogatásokról. Természetesen nem minden helyszínen esetében van lehetőség támogatás elnyerésére, hiszen nem minden ország működtet támogatási programokat vagy az EU-n belüli lehetséges helyszínek versenyében a fejlettebb országban nem igényelhető támogatás²⁶. Ezekben az esetekben a támogatás hiányának tényét célszerű dokumentálni, például az igazgatóság elé terjesztett anyagban jelezve, hogy az adott helyszínen azért nem nyújtottak be támogatási kérelmet, mert a támogatás igénybevételére az uniós állami támogatási szabályok alapján nincs lehetőség.

Az EGT-n kívül nyújtott támogatások figyelembe vehetők és veendőek. Azt a tényt, hogy az alternatív, EGT-n kívüli helyszínen ajánlottak támogatást valamilyen formában, nem mindig könnyű bizonyítani. Vannak olyan országok, ahol a támogatási rendszer szóban elhangzott ajánlatokra épül, és azokat nem foglalják írásba a Bizottság által elvárt formában.

Például a SA.53903 (2019/NN) számú, LG CHEM2 (Lengyelország) részére nyújtott regionális támogatás esetében²⁷, ahol az alternatív telephely Kínában volt, a Bizottság kifogásolta, hogy a kínai ajánlat nem volt hivatalosan lepecsételve. A lengyel hatóságok Bizottságnak írt válaszukban kifejtették, hogy a támogatási ajánlatok írásba foglalása nem szükséges, és nem is szokásos eljárás Kínában²⁸, a megállapodások általában szóban köttetnek. Bár az ügyben hozott végső határozat szövegét a cikk írásának pillanatában még nem publikálták, feltételezhető, hogy a Bizottság elfogadta ezt az érvelést, mivel a sajtóhírek szerint a támogatást 2022 márciusában engedélyezték.²⁹

A TVI tapasztalatai azt mutatják, hogy sok kérdés előzhető meg, ha a támogatási ajánlatokat a kedvezményezett a Bizottság által elvárt formában próbálja beszerezni az alternatív telephely országának hatóságaitól.

4. Időben egymást szorosan követő beruházások esetében is ugyanolyan részletes elemzéseket ajánlatos végezni, mint egy egyszeri projekt esetében.³⁰ Ez persze nem zárja ki azt, hogy a korábbi elemzések eredményét felhasználják. De az a megközelítés, amely egy pár évvel korábbi döntés eredményét alkalmazza egy jelenlegi beruházásra, mondván, hogy akkor az adott helyszín volt a legjobb, így biztos most is az, ezért kár pénzt

²⁶ Lásd regionális iránymutatás 97. pontja

²⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202048/287640_2212606_24_2.pdf

²⁸ Fenti lábjegyzetben hivatkozott eljárásindító határozat 44. (c) pontja.

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1861

³⁰ Lásd például

- SA.58633 – Regionális beruházási támogatás az SKBM Hungary részére – Magyarország
- SA.63328 - Regionális beruházási támogatás a SK On Hungary Kft részére – Magyarország

A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

kidobni az összehasonlításra, megkérdőjelezhető és hiteltelenné teszi az alternatív telephelyet, hiszen számos körülmény változhatott azóta.

Egy hétköznapi példával szemléltetve a helyzetet: ha két éve egyik gyermekünk számára egy adott márkájú mobiltelefont vásároltunk, feltételezhetően nem fogjuk idén automatikusan ugyanazt megvenni másik gyermekünknek, hanem először megvizsgáljuk a jelenlegi kínálatot. Az persze lehetséges, hogy a felmérés alapján ugyanazt a telefont vesszük meg másodszor is, ha vizsgálatunk alapján ismét ugyanaz a készülék produkálja a legjobb ár-érték arányt.

Regionális fejlődéshez való hozzájárulás

A harmadik minimumkövetelmény a regionális fejlődéshez való hozzájárulás bizonyítása, hiszen a regionális támogatás elsődleges célja, hogy csökkentse az Európai Unióban az eltérő fejlettségű régiók közötti különbségeket.³¹ Ennek megfelelően, a bejelentett egyedi beruházások esetében a bejelentési eljárás során részletesen be kell mutatni, hogy az adott beruházás hogyan járul hozzá az elmaradott térség fejlődéséhez. A TVI által kezelt bejelentéseknél a regionális fejlődéshez való hozzájárulás bizonyítása leggyakrabban az alábbi szempontok alapján történt.

Közvetlen és közvetett munkahelyteremtés:

- A támogatott beruházás által közvetlenül létrehozott munkahelyek száma (ezen belül fontos a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalók aránya).
- A megvalósított beruházással kapcsolatban létrejövő közvetetten létrehozott munkahelyek száma: további munkahelyek jöhetnek létre a beszállítóknál, a beruházás közvetlen környezetében a közvetlen munkahelyek létrejötte következtében megnövekedett kereslet miatt, illetve az építkezés és utána a beruházás működtetése is jelentős munkahelyteremtéssel járhat. A közvetett munkahelyek számát meg lehet határozni becslés útján vagy az ágazatra jellemző arányszám alkalmazásával is (például, ha az autóiparban 1 közvetlen munkahely létrehozása 1,5 közvetett munkahelyteremtéssel jár, akkor 300 közvetlen munkahely 450 közvetett munkahely létrehozását eredményezi), amit ágazati tanulmányokra hivatkozva lehet igazolni.
- A támogatott vállalkozás munkáltatói pozíciója az érintett régióban (pl. legnagyobb foglalkoztató egy hátrányos térségben).

Tudástranszfer:

- A leendő munkavállalók különféle (hazai és külföldi) képzése.
- A támogatott vállalkozás kutatás-fejlesztési tevékenységének (vagy annak egy részének) adott régióba való telepítése.

³¹ A regionális iránymutatás 42. pontja

- A vállalkozások duális szakképzésben való részvétele a fiatalok számára jelent vállalkozáson kívül hasznosítható tudást, és ezzel a foglalkoztathatóságukat javítja.
- A helyi közép- és felsőfokú oktatási intézményekkel való együttműködés jelentősen hozzájárul a helyi szakképzett munkaerő számának bővítéséhez.
- A felsőoktatási intézményekkel közösen végzett kutatások a helyi innovációs lehetőségeket bővítik.

Technológiatranszfer:

- A beruházás eredményeként a támogatott vállalkozás által használt technológia helyi beszállítóknál is hasznosulhat, ezáltal javítva a vállalkozások termelékenységét, hatékonyságát.

Klaszterképző hatás:

- Az ugyanazon iparágban tevékenykedő vállalkozások együttműködése növelheti a hatékonyságot, ami nem csak az adott vállalkozásra, hanem a teljes iparágra, illetve ellátási láncra is pozitív hatást gyakorol. Közép-Európában és Magyarországon ez a hatás kifejezetten jelentős az autó és az akkumulátorgyártás területén.

A beruházás időtartama:

- A beruházás megvalósítása és hasznos élettartama hosszú távú elköteleződést jelent az adott régióban, amelyre az esetlegesen vállalt további beruházások szintén pozitív hatást gyakorolnak.

Környezetvédelmi szempontok:

- A környezetvédelmi szabályok előírásain túlmutató vállalások, a fenntarthatóság elérése, zero kibocsátású működés, környezetbarát technológiák alkalmazása vagy az erdősítés növelése (adott esetben a beruházás területén történt fakivágások kompenzálása érdekében) mind olyan tényezők, melyek hozzájárulnak a régió fejlődéséhez.

Társadalmi felelősségvállalás:

- A támogatott vállalkozás szerepvállalása a különböző típusú társadalmi tevékenységekben az érintett régióban működő különböző intézmények és tevékenységek támogatásával (a helyi egyesületek és/vagy iskolák támogatása, az egészséges életmód ösztönzése, az oktatási programok és a kulturális élet támogatása, valamint a környezet védelme, stb.).

A felsorolt szempontokon túl a 2022-2027-es regionális iránymutatás annak bizonyítását is elvárja, hogy a támogatott beruházás jelentős mértékben hozzájárul az EU legfontosabb szakpolitikai célkitűzéseire, a digitális átálláshoz vagy a környezeti szempontból fenntartható tevékenységekre való átálláshoz (különös tekintettel az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, klímasemleges vagy az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens tevékenységekre).³²

³² A regionális iránymutatás 105. pontja

Kereskedelemre és versenyre gyakorolt esetleges negatív hatások³³

A bizottsági bejelentés keretében igazolni kell azt is, hogy a támogatás nem vezet nyilvánvaló negatív hatásokhoz, illetve a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt esetleges negatív hatásokat a támogatott beruházás pozitív hatásai ellensúlyozzák. Amennyiben nem ez a helyzet, a támogatást a Bizottság nem engedélyezi.

A Bizottság az alábbi eseteket tekinti olyan nyilvánvaló negatív hatásnak, amelyeket a beruházás pozitív hatásai nem ellensúlyozhatnak, így a támogatást nem engedélyezi:

1. *A tervezett támogatás meghaladja a csökkentett támogatási intenzitás alapján kiszámolt összeget.*
2. *A támogatandó tevékenység vagy a támogatás feltételei valamilyen formában sértik az uniós jogot.* Ilyen lehet például a környezetvédelmi előírások be nem tartása, a magyar beszállítók alkalmazásának előírása (mert ez a letelepedés szabadságába ütközik), vagy exportnövelési feltétel előírása a támogatás fejében.
3. *Különösen az 1. forgatókönyv szerinti esetben a beruházás abszolút mértékben hanyatló piacon eredményez kapacitásbővítést.*

Az ilyen esetekben a kapacitásfelesleg révén az adott termékpiacon csökkennek a haszonkulcsok, illetve a versenytársak beruházásainak volumene, és ez olyan helyzetet eredményezhet, melynek következtében egyes vállalkozások kiszorulnak a piacról, vagy megakadályozhatja más szereplők piacra jutását.³⁴

Annak megállapításához, hogy e feltétel teljesül-e, meg kell határozni a földrajzi és termékpiacot. Az érintett termékpiac meghatározása magába foglalja az érintett termék, az érintett versenytársak és ügyfelek/fogyasztók meghatározását.³⁵ Az érintett termék jellemzően az a termék, amely a beruházási projekt tárgyát képezi. Amennyiben a projekt köztes termékre vonatkozik, és a termékek jelentős része nem kerül a piacra, az érintett termék a termelési-értékesítési lánc következő fázisában található termék is lehet.³⁶ Az érintett termékpiac magában foglalja az érintett terméket és az azt helyettesítő termékeket, amelyeket vagy a fogyasztó (a termék tulajdonságai, ára vagy rendeltetése alapján), vagy az előállító (a gyártóberendezések rugalmassága miatt) annak tekint.³⁷

³³ Ez az fejezet az alábbi cikk felhasználásával készült: Junginger-Dittel, Klaus-Otto [2014]: New Rules for the Assessment of Notifiable Regional Aid to (Large) Investment Projects under the Regional Aid Guidelines 2014-2020 in European State Aid Law Quarterly, Volume 13 (2014), Issue 4, Page 677 - 688.

³⁴ 2014-2021-es RAG 136. pontja

³⁵ Lásd például SA.32009 (2011/C ex 2010/N) – Németország – LIP – Támogatás a BMW Leipzig részére

³⁶ Például a Borsodchem esetében a beruházás anilin gyártásra irányult. A cég az anilint elsődlegesen saját MDI (methylene diphenyl diisocyanate) gyártásához használta, így a Bizottság az anilint köztes terméknek tekintette, és az érintett termék, amelyre a piacelemzést elvégezte, az MDI volt. Lásd SA.49580 – BorsodChem részére nyújtott beruházási támogatás (139) és (140) pontjai.

³⁷ A regionális iránymutatás 124. pontja

Amennyiben a támogatással érintett beruházás növekvő piacon valósul meg, úgy a Bizottság értékelése szerint feltételezhetően csekélyebb a támogatás piactorzító hatása. A piaci alulteljesítés mértékét általában az EGT projektkezdést megelőző három évi GDP-jéhez (viszonyítási érték) hasonlítva vizsgálják, illetve ez megállapítható még a következő 3–5 évre előre jelzett növekedési ütemek alapján is.³⁸

A 2. forgatókönyv szerinti esetekben, amennyiben a támogatandó telephely és az alternatív telephely az érintett termék tekintetében ugyanahhoz a földrajzi piachoz tartozik, a beruházás negatív hatásai a támogatás nélkül is fennállnának. Így – mivel a támogatás hatására a beruházás egy fejletlenebb régióban valósul meg – a támogatás pozitív hatásai valószínűleg túlsúlyban lesznek a versenyre gyakorolt korlátozott negatív hatásokkal szemben, ha a regionális iránymutatás többi előírása is teljesül.

4. *A jelentős piaci erő fennállása 1. forgatókönyv szerinti támogatás esetén.*

A jelentős piaci erő fennállásának értékeléséhez a Bizottság figyelembe veszi a kedvezményezett helyzetét a támogatás igénybevételét megelőző időszakban, valamint a beruházás megvalósítását követően várható piaci pozícióját, piaci részesedését, versenytársai piaci részesedését és az egyéb releváns tényezőket. Például a piaci koncentráció, a piacra lépés lehetséges akadályai, a vevői erő, valamint a terjeszkedés vagy az adott piacról történő kilépés akadályainak vizsgálata révén értékeli a piaci szerkezetet.³⁹

A Bizottság nem határoz meg egy, minden piacon figyelembe vehető abszolút értéket, hanem esetenként értékeli a piaci pozíciót és az ebből fakadó potenciális negatív hatásokat.

A 2. forgatókönyv esetében, mivel a beruházás mindenképpen megvalósul, a jelentős piaci erő tekintetében a támogatás nélküli helyzet nem különbözik a támogatással megvalósuló helyzettől.

5. *A 2. forgatókönyv esetében a beruházás olyan régióban valósul meg, amely nem fejletlenebb, mint az alternatív forgatókönyv helyszíne (antikohéziós hatás).*

Tekintettel arra, hogy az ilyen támogatás a regionális támogatás lényegének mondana ellent, ezért azt a Bizottság olyan negatív hatásként értékeli, melyet nem ellensúlyozhatnak az esetleges pozitív hatások.⁴⁰

Ugyanakkor nem teljesül az antikohéziós hatás, ha a beruházó bizonyítani tudja, hogy a fejlettebb vagy hasonló fejlettségű régió lehetséges helyszínek közül való kizárására a döntéshozatal korábbi (tehát nem végső) szakaszában kerül sor olyan szempontok miatt,

³⁸ A regionális iránymutatás 131. pontja

³⁹ A regionális iránymutatás 133. pontja

⁴⁰ Így például Debrecennek nem lehet Kassa az alternatív telephelye és fordítva sem, tekintettel arra, hogy mind a két helyen 50% a maximális támogatási intenzitás a cikk írásakor hatályos magyar és szlovák regionális támogatási térkép szerint. (https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid/maps-2022-2027_en)

mint például nyelvi okok, politikai instabilitás, komoly kétségek a másik régió bürokratikus és jogi környezetének megbízhatóságával kapcsolatban, az elégtelen infrastruktúra, megfelelő munkaerő és telek rendelkezésre állásának hiánya.

Annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, hogy az anti-kohéziós hatás nem áll fenn, a Bizottság általában bekéri a beruházó által vizsgált lehetséges helyszínek listáját, ellenőrzi a vállalatcsoport meglévő telephelyeit, a sajtóhíreket és egyéb nyilvánosan elérhető információt. Ezen túlmenően más tagállamoktól is kérhet információt a beruházó által esetlegesen ott folytatott megbeszélésekről. De ez utóbbit csak akkor teheti meg, ha hivatalos vizsgálati eljárást indít, és az érintett tagállamok önként vállalják, hogy információt adnak.

Az antikohéziós hatás kérdése 1. forgatókönyv esetében nem merül fel, hiszen ott nincs alternatív telephely.

6. *A beruházást egy másik EGT tagállamból telepítik át, valamint a támogatás és az áttelepítés között ok-okozati összefüggés van.*

Az áttelepítés támogatására vonatkozó tilalom célja, hogy kizárja regionális beruházási támogatás nyújtását ahhoz, hogy egy vállalkozás egyik tagállamban meglévő tevékenységét áthelyezze egy másik tagállamba.⁴¹

A Bizottságnak az ok-okozati összefüggés vizsgálatakor egyrészt azonosítania kell a tevékenység-megszüntést vagy az arra vonatkozó tervet, továbbá az új beruházást is. Második lépésként ellenőriznie kell, hogy a két telephely között sor került-e konkrét tevékenység áthelyezésére, azaz az eredeti és az új telephely által ugyanaz a földrajzi területet és fogyasztói kört szolgálják-e majd ki. A harmadik lépés a támogatás és a tevékenység áthelyezése közötti ok-okozati kapcsolat felderítése, amely történhet például tényellentétes forgatókönyvek alapján. Tehát nincs oksági kapcsolat többek között akkor, ha az áttelepített vagy áttelepítendő tevékenység eleve veszteséges volt, így áttelepítés és támogatás híján is megszüntették volna.⁴²

Az ok-okozati összefüggés általában nem áll fenn, ha bizonyítható, hogy a bezárt létesítmény tevékenységét egy másik régióba helyezték át és nem az érintett régióba. Ugyanakkor az ok-okozati összefüggés várhatóan fennáll, ha például a támogatási ajánlat egyértelműen utal arra, hogy a támogatást a termelés áthelyezése miatt nyújtják.

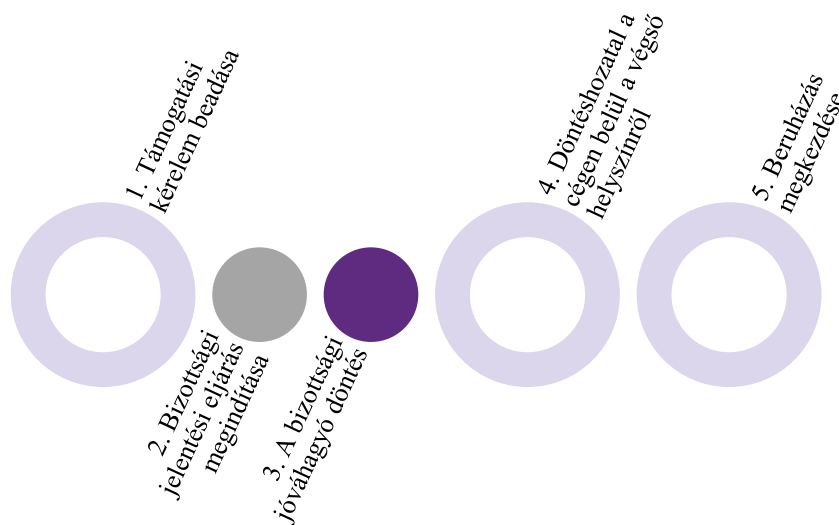
⁴¹ Ambrusz és társai: (2018) Állami támogatások. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. ISBN 978-615.5920-28-8, 251.o.

⁴² Bartucz Zoltán (2017), Állami Támogatások Joga 9. évf. 2. sz. Egy lépés előre, két lépés hátra: Az áttelepítés újraszabályozása a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosításában, 4. lábjegyzet https://epa.oszk.hu/02400/02450/00030/pdf/EPA02450_allami_tamogatások_joga_2017_02_041-054.pdf. Hozzáférés dátuma: 2021.08.15.

A bizottsági engedélyezési eljárás folyamata⁴³

A bizottsági engedélyezési eljárás, más néven bejelentési eljárás, általában az ún. előbejelentéssel (prenotification) indul. Az előbejelentés keretében a tagállam megküldi a Bizottság részére a kitöltött bejelentési űrlapokat,⁴⁴ és minden olyan, fentebb is említett dokumentumot, amelyek az űrlapban szereplő információkat alátámasztják. A magyar gyakorlat szerint az űrlapok kitöltése a kedvezményezettrel együtt történik. Lényeges kérdésként merül fel, hogy mikor érdemes (elő)bejelentést tenni, mikor lehet végső döntést hozni, és mikor lehet megkezdeni a beruházást. A tankönyvi válasz szerint a helyes sorrend az alábbi:

4. ábra - A bizottsági engedélyezési eljárás folyamata



Forrás: szerző saját szerkesztése

A fenti sorrend mellett szól az is, hogy a bizottsági döntés hiányában nem lehet egyértelműen kijelenteni a döntéshozók felé, hogy a beruházás támogatásban fog részesülni. Annyit lehet csak kommunikálni, hogy a tagállamnak szándéka van a támogatás nyújtására, de az a bizottsági jóváhagyástól függ.

Tekintettel azonban arra, hogy a bizottsági eljárás hosszú hónapokig is eltarthat, a fenti ideális sorrend nem mindig tartható. A beruházási helyszínről való végső döntés gyakran születik meg a bizottsági döntés előtt, de ennek ellenkezőjére is van példa.⁴⁵

⁴³ Állami támogatások a gyakorlatban c. könyv (Kézirat) 8. Regionális támogatások: A nagyberuházások bejelentésének módszertana című fejezetének felhasználásával

⁴⁴ Ún. Supplementary Information Sheets - https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid_hu

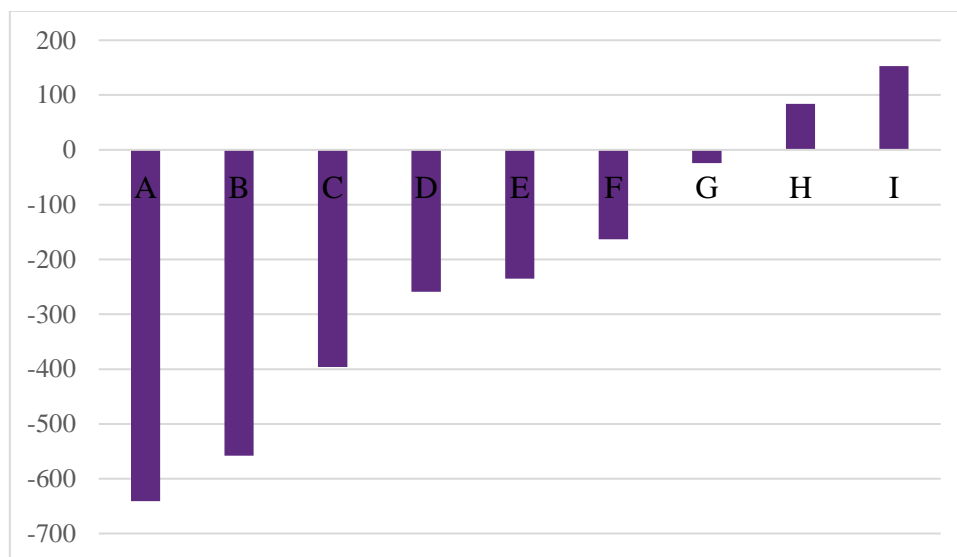
⁴⁵ Lásd például

- SA. 45548 - Mondi SCP- -nek nyújtott regionális beruházási támogatás (Szlovákia)
- SA. 44547 - STMicroelectronics s.r.l -nek nyújtott regionális beruházási támogatás (Olaszország)

A fenti sorrend kapcsán még annyit fontos megjegyezni, hogy az 1), 4) és 5) pontok sorrendje nem cserélhető fel, azaz a támogatási kérelmet minden esetben a végső döntés és a beruházás megkezdése előtt kell beadni, és a megkezdés sem előzheti meg a végső döntést.

A TVI tapasztalatai alapján azt mutatják, hogy a helyszínrre vonatkozó végső döntés előtt megtett előbejelentés lehetőséget ad arra, hogy a kedvezményezett benyomásokot szerezzon arról, hogy a Bizottság milyen esetleges problémákat lát az igényelt támogatással kapcsolatban. Ez a végső döntéshozók felé is kommunikálható. Ugyanakkor az alábbi statisztikákból látszik, hogy bizottsági eljárás és a végső döntés sorrendjének felcserélése esetén is van remény a pozitív bizottsági elbírálásra.

5. ábra - A hivatalos bejelentés és a beruházás megkezdése között eltelt idő napokban azokban az esetekben, ahol a kedvezményezett nem várta meg a Bizottság jóváhagyó határozatát a megkezdéssel⁴⁶



Forrás: szerző összeállítása a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja alapján

Az előbejelentést egy a Bizottsággal folytatott megbeszélés követi, ahol a támogatás kedvezményezettje és a magyar hatóságok (támogatást nyújtó, Támogatásokat Vizsgáló Iroda)⁴⁷ szövegben is ismertetik a Bizottsággal a tervezett beruházás kiváltó okait, a beruházási döntés folyamatát és tartalmát, a magyar kormányzat által ajánlott támogatás szerepét a vállalat döntésében, valamint a beruházás pozitív hatásait a megvalósítás tervezett régiójára. A megbeszélés lehetőséget ad arra, hogy párbeszéd alakuljon ki Bizottsággal az ügyről, a Bizottság feltegye a

- SA.48382 - MOL Petrolkémia Zrt-nek nyújtott regionális beruházási támogatás (Magyarország)

A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

⁴⁶ A mellékletben szereplő esetek alapján. A negatív szám azt jelenti, hogy a beruházást a hivatalos bizottsági bejelentés előtt megkezdte a beruházó.

⁴⁷ Az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet - tvi.kormany.hu

beadott dokumentumok és a megbeszélésen elhangzottak alapján felmerült kérdéseit, és azokra választ kaphasson.

Az előbejelentési megbeszélést követően a Bizottság általában további kérdéseket tesz fel írásban a megküldött dokumentáció azon részeivel kapcsolatban, amelyek nem egyértelműek számára. Optimális esetben a feltett kérdések alapján a bejelentési dokumentáció kiegészíthető, és megtehető az ún. hivatalos, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 108. cikk (3) bekezdésében előírt bejelentés.

A hivatalos bejelentést követően a Bizottságnak két hónapja van arra,⁴⁸ hogy döntést hozzon vagy további kérdéseket tegyen fel. A magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy a Bizottság általában 2-3 alkalommal tesz fel további kérdéseket a hivatalos bejelentést követően, mielőtt határozatot hozna. A hivatalos bejelentést követő határozat lehet a) engedélyező vagy b) dönthet az ún. hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról.⁴⁹ Ez utóbbira akkor kerül sor, ha a Bizottságnak kételyei vannak a tervezett intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. A hivatalos vizsgálati eljárás végén a Bizottság a határozatában a) engedélyezheti, b) megtilthatja, vagy c) feltételekhez kötheti a támogatást.⁵⁰

A kérdések általában mélyrehatóak és lényegiek, megválaszolásuknak időigénye jelentős (általában minimum 1-2 hónap). Sok esetben (jellemzően a távol-keleti vállalatok esetében) a vállalati kultúrák, a döntéshozatali folyamatok vagy éppen EGT-n kívüli államok hatóságai által alkalmazott támogatási eljárások különbözősége jelentősen megnehezítheti a beruházási döntések hitelességének Bizottság által elvárt szintű bizonyítását, ami megnöveli a bejelentési eljárás időtartamát is. Ennek megfelelően a magyar hatóságok gyakorlatában egy bejelentési eljárás legtöbbször 8-10 hónapot vesz igénybe, de ennél jóval hosszabb eljárások is léteznek⁵¹. Ugyanakkor a beruházást a kedvezményezett a támogatási kérelem beadása után saját kockázatára megkezdheti, de támogatás addig nem fizethető ki, amíg a Bizottság jóváhagyó határozata nem születik meg.

⁴⁸ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk (5) bekezdése

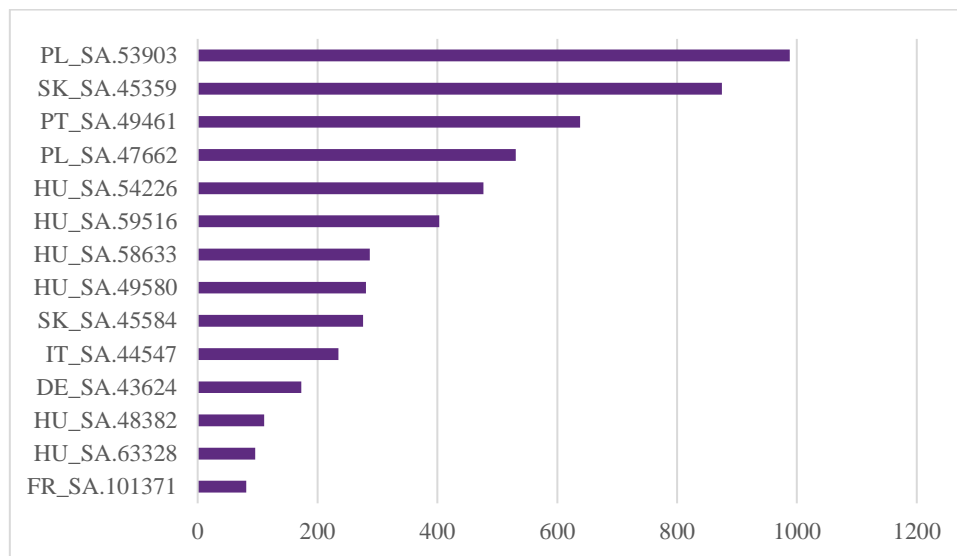
⁴⁹ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk

⁵⁰ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 9. cikk

⁵¹ Például szolgál az SA.36754 (2014/NN - 2014/C) AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd számára nyújtott támogatás, amellyel kapcsolatban az eljárást 2013. júniusában indította Magyarország. A támogatást a hivatalos vizsgálati eljárást követően, három évvel később, 2016. július 11-én engedélyezte a Bizottság.

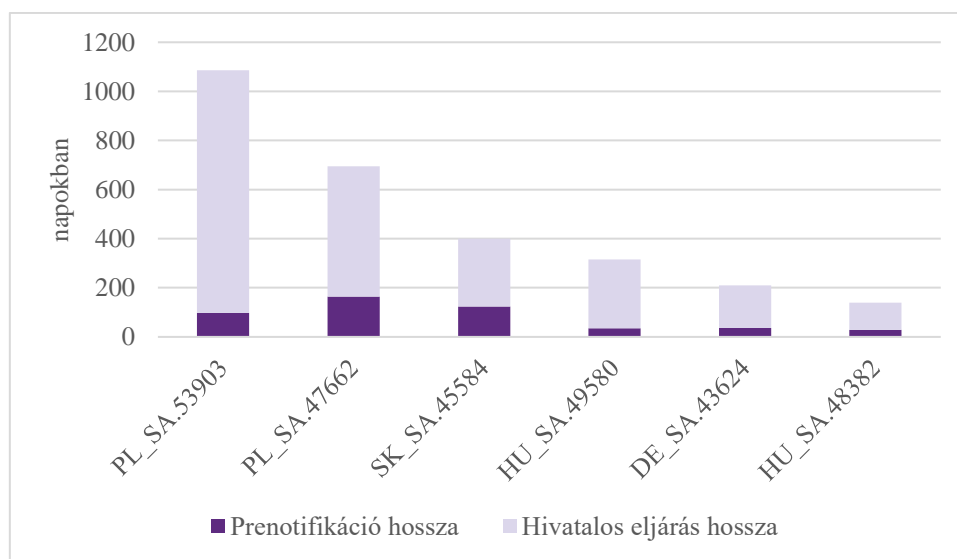
Egy másik esetben, a SA.48556 (2018/N - 2019/C) Regionális beruházási támogatás a Samsung SDI részére ügyben Magyarország 2018. május 16-án tett hivatalos bejelentést a Bizottság felé, és bár az ügyben már két hivatalos vizsgálatot indító és azt kiterjesztő határozat született, a támogatás engedélyezéséről vagy nem engedélyezéséről a cikk írásakor még nem született végső döntés (https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48556).

6. ábra - A bejelentési eljárások hossza napokban a hivatalos bejelentés megtételétől a bizottsági határozathozatalig számítva⁵²



Forrás: szerző összeállítása a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja alapján

7. ábra - A bejelentési eljárások hossza napokban (előbejelentés és bejelentés)⁵³



Forrás: szerző összeállítása a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja alapján

⁵² A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza.

⁵³ A hivatkozott esetek elérhetőségét a melléklet tartalmazza. A szerző feltételezte, hogy az előjelentés időpontja a Bizottság állami támogatási regiszterben való megjelenés dátuma, ha az megelőzte a Bizottság határozatában szereplő bejelentés dátumát. A regiszter elérhetősége: (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=1%2C2%2C3)

Min bukhat el a bizottsági engedély?

Sajnos sok olyan tényező van, amely ellehetetlenítheti a bizottsági jóváhagyás megszerzését. Az alábbiakban azokat emelem ki, amelyek a legevidensebbek.

1. Ha a cég nem gondolkozik alternatív telephelyben, mert a meglévő telephelyét megszerette, a hatóságokkal jó kapcsolatokat alakított ki, elegendő üres földterület áll rendelkezésre egy bővítés megvalósításához, és ennek megfelelően a céges döntéshozatalban is csak egy „sima” bővítés futott végig, nincs esély sikeres bizottsági eljárásra. A támogatás ösztönző hatásának bizonyítása alternatív telephely hiányában lehetetlen.
2. Van alternatív telephely, de a preferált telephely fejlettebb vagy ugyanolyan fejlettségű régióban van⁵⁴, mint az alternatív telephely. Ilyen esetekben anti-kohéziós hatás lép fel, így a támogatást a Bizottság nem fogja engedélyezni.
3. Az alternatív telephely fejlettebb, de a pénzügyi elemzések nem támasztják alá az igényelt támogatás szükségességét, azaz a preferált és az alternatív helyszín jelenértékeinek különbsége kisebb, mint az igényelt támogatás. Ezzel kapcsolatban érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy a Bizottság a benyújtott jelenérték és megtérülési számításokat alaposan átnézi, és ha nincs meggyőződve azok megalapozottságáról, a számításokat maga is elvégezheti.
4. Végül az is elképzelhető, hogy bár az alternatív telephely fejlettebb és a számítások is igazolják a támogatás szükségességét, de az soha nem volt valós alternatíva a cég döntéshozatali folyamatában. Erre utaló jel például, ha az alternatív telephely neve, országa semmilyen céges belső döntés-előkészítő és döntési anyagban nem jelenik meg, és/vagy az alátámasztó dokumentumok utólag készültek. Tovább súlyosbítja a helyzetet, ha a döntéshozatali dokumentumokban egy olyan helyszín jelenik meg az „ideális alternatív helyszín helyett”, amely a fenti 2. vagy 3. pontokban ismertetettek miatt elbukna.

* * *

Összefoglalásként elmondható, hogy egy nagyberuházási bejelentési eljárás meglehetősen komplikált, és az engedélyezés feltételei szigorúak, hiszen a támogatásnak a nettó többletköltségekben való maximálása erősen beszűkíti az elnyerhető támogatás összegét.

Az eljárás sikerességének egyik kulcskérdése, hogy milyen és mennyire dokumentált az érintett vállalkozás döntéshozatali rendszere.

Mindezekből az következik, hogy a támogatást remélő nagyberuházóknak alaposan ismerniük kell a Bizottság vonatkozó elvárásait, és azoknak már a döntéshozatali eljárásuk során meg kell felelniük. Ennek elmulasztása a támogatás odaítélése szempontjából végzetes következményekkel járhat, hiszen ezeket a dokumentumokat utólag nem lehet előállítani.

⁵⁴ A fejlettség az ún. regionális támogatási térképen megállapított támogatási intenzitással mérhető.

https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid/maps-2022-2027_en

Melléklet - A cikkben feldolgozott esetek listája

	Kód	Cím	Döntés	Link
1	SA.43014	Aid for REHAU AG + Co.	Tagállam visszavonta a bejelentést	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_43014
2	SA.43624	Aid to Hamburger Rieger GmbH	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_43624
3	SA.44547	Italy - LIP - Aid to STMicroelectronics s.r.l. (M9)	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_44547
4	SA.45359	Regional investment aid to Jaguar Land Rover - LIP - SK	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45359
5	SA.45584	LIP - Investment aid to Mondi SCP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_45584
6	SA.47662	LIP – Aid to LG Chem Wroclaw Energy Sp. z o.o.	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_47662
7	SA.48382	Regional investment aid to MOL Petrolkémia Zrt	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48382
8	SA.48556	Regional investment aid to Samsung SDI - LIP	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48556
9	SA.49461	Regional investment aid to NAVIGATOR TISSUE CACIA, S.A. - LIP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49461
10	SA.49579	Regional aid to PCAE (Peugeot Citroën Automóviles España S.A.)	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49579
11	SA.49580	LIP -Hungary - Regional investment aid to BorsodChem	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_49580
12	SA.53903	Regional Investment Aid to LG CHEM 2 - LIP	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_53903
13	SA.54226	Regional investment aid to Toray Industries - Hungary	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_54226

	Kód	Cím	Döntés	Link
14	SA.58633	Regional investment aid to SBKM	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58633
15	SA.59516	Regional investment aid to Volta	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59516
16	SA.63328	Regional investment aid to SK Big factory	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63328
17	SA.63470	Regional investment aid to Rubin NewCo 2021 Kft.	Formális vizsgálati eljárás szakaszában	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63470
18	SA.101371	Regional investment aid for a large investment project by Goodyear	Jóváhagyva	https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_101371

A PIACGAZDASÁGI SZEREPLŐ TESZTJÉNEK KIALAKULÁSA ÉS ESETEI¹

BARTUCZ Zoltán²

Tárgyszavak: előny, piacgazdasági szereplő, piaci magánbefektető elve, piaci magáneladó elve, hitel, kezesség

A piacgazdasági szereplő elve vagy tesztje az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) joggyakorlatában általános fogalom³. A piacgazdasági szereplő teszt fogalma lefedi mindazokat a vizsgálatokat, amelyeket annak értékelésére alkalmaznak, hogy a „közjogi szervek” által végrehajtott gazdasági ügyletekre azok típusától függetlenül rendes piaci körülmények között kerül-e sor, és ezáltal nyújtanak-e előnyt az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ.) 107. cikk (1) bekezdése alkalmazásában. A piacgazdasági szereplő elvének (továbbiakban: Market Economy Operator Principle, MEOP) több alelete van. Időrendben először a piacgazdasági befektető elve (továbbiakban: Market Economy Investor Principle, MEIP) alakult ki, amely a tőkebefektetések állami támogatási szempontú vizsgálatát alapozta meg. Ezt követte a magánhitelező (private creditor) és a magáneladó (private vendor) elveinek, mint a piacgazdasági szereplő teszt aleleteinek megjelenése a joggyakorlat fejlődése során.⁴

A szakirodalom által használt fogalmak rendkívül színesek: a MEIP fogalmát gyakran általános értelemben a MEOP helyett alkalmazzák, és előfordulnak generikus vagy specifikus (az egyes esetekre vonatkozó) értelemben a joggyakorlatban használttól eltérő kreált fogalmak is (a teljesség igénye nélkül: magánbefektetői összevetés módszere/private investor comparison, piaci befektetői teszt/market investor principle, kereskedelmi befektetői teszt/commercial investor

¹ A cikk a szerző „A piacgazdasági szereplő tesztje az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási joggyakorlatban, különös tekintettel az állami befektetések megítélésére” című szakdolgozatának (TPFK, 2018.) szerkesztett változata.

² A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

³ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 75. pont.

⁴ A magánhitelező elvét önálló fogalomként egy 2007-es, míg a magáneladóét egy 2013-as bírósági határozat alkalmazta először. Lásd a Bíróság C-525/04. P. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2007. november 22-én hozott (ECLI:EU:C:2007:698), illetve a Törvényszék T-268/08. és T-281/08 sz., Land Burgenland és Ausztria kontra Bizottság egyesített ügyekben 2012. február 28-án hozott ítéletét (ECLI:EU:T:2012:90).

principle).⁵ Maga a Bizottság és a Európai Bíróság szóhasználata sem következetes: piaci vagy magánbefektetői tesztként (market/private investor) is alkalmazzák a fogalmat.⁶

Megjegyzendő, hogy az alesetektől, illetve a különféle szakirodalmi és esetjogi elnevezésektől függetlenül valójában egységes fogalomról van szó, mivel a módszer központi eleme minden altípus vonatkozásában ugyanaz: az állami szervek magatartását a rendes piaci körülmények között eljáró, hasonló gazdasági magánszereplők magatartásával vetik össze.⁷ A fogalom egységességét igazolja, hogy az általános név (MEOP) alatt időről időre a szakirodalomban is megjelennek újabb és újabb változatai, ahogy a Bizottság újabb tranzakciótípusokat von a vizsgálati körébe.⁸ Az, hogy adott egy általános fogalom (ebben a cikkben a piacgazdasági szereplő elvét alkalmazom általános fogalomként, az altípusoknál pedig mindig a konkrét fogalmat) és az ennek részét képező altípusok módszertani kiindulópontja hasonló (az állami szereplő magatartásának összevetése egy tényleges vagy hipotetikus piaci szereplőével), nem jelenti természetesen azt, hogy az egyes alkategóriáknak ne lennének sajátos szempontjaik és módszereik.⁹

A piacgazdasági szereplő tesztjének kialakulása és megszilárdulása az uniós joggyakorlatban

A teszt történetének kezdetét, vagyis az elv első megjelenését a különböző szerzők más és más időpontra teszik. A legkorábbi ezek közül egy 1963-as európai parlamenti felszólalás, amikor is egy európai parlamenti képviselő arról kérdezte a Bizottság képviselőjét, hogy állami támogatást jelenthet-e az, ha az állam lemond a tőkebefektetése után járó kamatról. A Bizottság válaszában rögzítette, hogy igen, *ha egy magánbefektető hasonló körülmények között nem tette volna ugyanezt, vagy akár csak részben engedte volna el a kamatot, azaz, ha nem gazdasági, hanem politikai megfontolások vezették, állami támogatást eredményezhet az állam intézkedése.*¹⁰

Ezt követően a nyolcvanas évek elején különböző állami támogatási tárgyú uniós jogi dokumentumok alkalmazták az elvet egyre következetesebben. Az acélipar támogatására vonatkozó

⁵ Cyndecka (2016), 383-384. o.

⁶ Cyndecka (2016), 383. o.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (2016. 07. 19.; HL C 262/1, a továbbiakban: bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról), 75. pont.

⁸ Cyndecka (2016), 396. o. A szerző gyűjtése alapján az eddigi joggyakorlatban előfordult már a magángarantőr, magán-vizontbiztosító, hitelfelvevő, szállító és egy általános „piaci szereplő” tesztje is (az utóbbi olyan kontextusban, hogy egy piaci szereplő milyen mértékben adóoptimalizálna).

⁹ Az egyes altípusok részletesebb bemutatását az alábbi 3. szakasz tartalmazza.

¹⁰ A Bizottság 1963. július 30-ai válasza Burgbacher úr 1963. június 27-ei kérdésére HL P 125, 1963. 08. 17., p. 2235, idézi: Hofmann, Herwig C. H. – Micheau, Claire (2017): State Aid Law of the European Union, Oxford University Press, Oxford, 105. o., Nyikos Györgyi (szerk.) (2018): Állami támogatások, Dialóg Campus, Budapest., 161. o.

közösségi szabályokról szóló bizottsági határozat és a hajóipar támogatásáról szóló irányelv¹¹ egyaránt kimondta, hogy amennyiben az állam (regionális vagy központi szerv) finanszírozást nyújt egy közvetett vagy közvetlen tulajdonában levő cégnek, az állami támogatásnak számít, amennyiben a finanszírozás nem felel meg a piacgazdaságban szokásos kockázati tőkebefektetési gyakorlatnak.

Az elvet az 1984-ben a tagállamoknak megküldött, az állami tulajdonról szóló közlemény fejlesztette és részletezte tovább.¹² Ebben a Bizottság megkülönböztette a normál piaci körülmények közötti (feltételek szerinti) cégvásárlásokat és tőkeemeléseket az ilyen feltételeknek meg nem felelőktől, és az utóbbi kategória esetén lehetségesnek vélte az állami támogatás fennállását. A közlemény (amelynek célja annak biztosítása volt, hogy a tagállamok a tőkebefektetések során megfeleljenek az állami támogatási szabályoknak) azzal is segítette a jogalkalmazást, hogy példákat sorolt fel mind a két esetkörre (tehát az állami támogatást tartalmazó és nem tartalmazó intézkedésekre). A közlemény hatálya az új vállalkozások alapítására, a meglévő vállalkozások teljes vagy részleges állami tulajdonba vételére, továbbá állami vállalatokban végrehajtott tőkeinjekciókra és magánvállalkozásokban állami részvétellel megvalósított tőkeinjekciókra terjedt ki.¹³

Ennek megfelelően az 1984-es közlemény értelmében nem jelent állami támogatást a vállalkozás szintjén (a tulajdonos szintjén lehetséges, de ez az ár függvénye) egy már működő vállalkozásban való állami tulajdonszerzés (tőkeinjekció nélkül).¹⁴ Továbbá a tőkebefektetés vélhetően megfelel a piaci körülményeknek, ha egy normál piaci körülmények között működő magánbefektető is végrehajtotta volna. Ilyen eset például,

- ha a többségi vagy kizárólagos állami tulajdonú vállalkozásban olyan kritériumok alapján hajt végre tőkeemelést az állam, amelyeket egy normál piaci körülmények között működő magánbefektető is támasztana;
- ha a friss állami tőkét új beruházási igényekre és költségekre figyelemmel juttatják, feltéve, hogy nincs felesleges kapacitás a kérdéses piacon és a vállalkozás pénzügyi helyzete stabil;
- ha az állami tőkeemelés eredményeként arányosan nő az állam részesedése/tulajdona is a céltársaságban, feltéve, hogy valódi gazdasági értékkel/súllyal rendelkező magánbefektetéssel is párosul az állami befektetés;
- ha a céltársaság kis- vagy középvállalkozás, és így piaci finanszírozáshoz nem tud megfelelő biztosítékot nyújtani, de a kilátásai miatt jó befektetésnek tekinthető;

¹¹ A Bizottság 257/80/ESZAK határozata az acélipar támogatására vonatkozó közösségi szabályokról (HL L 29, 1980. 02. 06., 5. o.) és a Tanács 81/363/EGK (1981. 04. 38) irányelve (HL L 137. 2339., 1981. 05.), idézi: Nyikos (2018), 161. o., Mederer, Wolfgang; Pesaresi, Nicola; Van Hoof, Marc (2016): EU Competition Law. State Aid. Book II, Claey's & Casteels Publishing, Deventer (Hollandia), 2.358., Hofmann–Micheau (2017), 106. o.

¹² Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, Bulletin EC 9 – 1984. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/ec1984_en.html, hozzáférve 2018. november 1. Idézi: Nyikos (2018), 162. o. és Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.358.

¹³ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, 2. pont.

¹⁴ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, 3.1. pont.

- ha a befektetés a piac vagy a kínálat szempontjából stratégiai jelentőségű, és így normál piaci magatartásnak tekinthető annak ellenére, hogy csak idővel lesz nyereséges a befektetés; ha a vállalat fejlődési potenciálja a cég innovatív jellege miatt nagy, így a kockázatot ellensúlyozza, hogy végül valószínűsíthetően megtérül az állami befektetés.¹⁵

Ezzel szemben a friss tőke juttatása a Bizottság közleménye szerint nem felel meg a normál piaci körülmények között működő magánbefektető elvárásainak, és így állami támogatás lehet például a következő esetekben:

- ha a céltársaság pénzügyi helyzete, illetve különösen az adósságának struktúrája és mérete miatt várhatóan ésszerű időn belül nem térül meg tőkenyereség és osztalék formájában a befektetés;
- ha a vállalkozás az elégtelen cash flow-ja miatt vagy más okból nem tud elég tőkét szerezni a piacon; ha az állami tulajdonszerzés csak átmeneti és a kilépési árat előre meghatározzák úgy, hogy az így elért tőkenyereség kevesebb, mint amennyire a tőkepiacon számíthatott volna a befektető ugyanennyi idő alatt;
- ha az állami részesedésszerzés eredménye, hogy egy vállalkozás nem fenntartható tevékenységét egy új jogalany folytatja;
- ha egy vegyes tulajdonú társaságban történt tőkeemelés egyoldalú, az állam részesedése nő, amennyiben a magánfél hányadának relatív csökkenése annak is köszönhető, hogy a cég profitkilátásai gyengék;
- a kkv-kba történő befektetés esetét kivéve, ha a tőkebefektetés értéke meghaladja a cég valódi értékét (a valódi érték a nettó eszközérték, a cégérték/goodwill és a know-how összege).¹⁶

Végül vannak esetek, amelyeknél a Bizottság automatikusan úgy tekinti, hogy állami támogatásnak minősül az állami tőkebefektetés. Ilyen eset a közlemény értelmében, ha a befektetéssel együtt összeegyeztethető állami támogatást is kap a vállalkozás, vagy ha az ágazat felesleges kapacitással rendelkezik.¹⁷ Megemlítendő, hogy a közleményben már megjelennek azok az alapelvek, amelyek a teszt mai gyakorlatában is visszaköszönnek (pl. a magán- és állami szereplő párhuzamos befektetése, mint bizonyíték a tesztnek való megfelelés mellett, a nem gazdasági megfontolások figyelmen kívül hagyása, stb). A Bizottság az elvet/tesztet egyedi ügyekben is alkalmazni kezdte a nyolcvanas évektől.¹⁸

Az Európai Bizottság fent bemutatott gyakorlatát, egész pontosan a piacgazdasági szereplő (piaci magánbefektető) elvét/tesztjét az Európai Bíróság is szentesítette a nyolcvanas évek során. Három olyan ítéletet érdemes kiemelni, amelyek megerősítették a bizottsági megközelítést.

¹⁵ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, 3.2. pont.

¹⁶ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, 3.3. pont.

¹⁷ Communication to the Member States concerning public authorities' holdings in company capital, 3.4. pont.

¹⁸ Papíripari szerkezetátalakítási ügyekben először, lásd: Commission Decision 82/670/EEC Of 22 July 1982 On Aid Granted By The Belgian Government To A Paper-Manufacturing Undertaking, Commission Decision No 82/653 Of 22 July 1982 On Aid Granted By The Netherlands Government To A Paperboard-Processing Firm. (hivatalos magyar nyelvű címük hivatalos fordítás híján nincs)

Ezek a Meura-, a Boch II- és a Tubemeuse-esetekben hozott bírósági határozatok (az esethivatkozásokat lásd alább).

A Meura-ügy¹⁹ egy belga vállalkozást érintett, amely a hetvenes évektől kezdődően pénzügyi nehézségekkel küzdött, és az állami segítség (kezeségvállalás, majd tőkeemelés) ellenére sem tudott talpra állni. Állami tulajdonba került, és a vallon önkormányzat további segítséget nyújtott neki (gyorsított amortizáció engedélyezése, adómentesség, kamattámogatás a meglévő hiteleihez). Végül, amikor további tőkét igényelt, a kormányzat erre is kötelezettséget vállalt, de a Bizottság ekkor közbeavatkozott, és egy 1984-ben hozott határozatában megállapította, hogy az újabb tőkeinjekció állami támogatás. A vallon kormányzat a Bírósághoz fordult, és a tulajdonsemlegesség elvére hivatkozva sérelmezte, hogy a Bizottság beavatkozása diszkriminációt jelent az állam ellen, hiszen megakadályozza a tőkeemelésben, amit egy magánfélnek nem tilтана, nem is tilthatna meg. A Bíróság azonban a Bizottságnak adott igazat, és rögzítette, hogy a kérdéses tőkeemelés állami támogatást tartalmazott volna, hiszen egyetlen magánfél sem vállalta volna az adott helyzetben a Meurának való tőkejuttatást. A tőkeinjekció működési veszteségek fedezését szolgálta volna, és a vállalat strukturális problémái miatt nem volt elfogadható a vallon kormányzat azon érve, hogy a veszteség csak átmeneti jellegű volt, különösen, hogy már korábban is eredménytelenül kísérelték meg a vállalat szerkezetátalakítását.

A Boch II-ügy²⁰ tényállása hasonló volt a Meura-ügyéhez: az érintett vállalkozás (Boch SA) egy 19. századi alapítású – edényeket és szaniterárukat gyártó – cég volt. A regionális önkormányzat egy vállalata 1979-ben szerzett tulajdont a vállalkozásban, majd tőkeemeléseket hajtott végre, amelyeket tőkeleszállítások követtek a mérleg szerinti veszteségek kezelése érdekében. Vallónia fokozatosan közel kizárólagos tulajdont szerzett a cégben, de a Bizottság a tőkeemelések közül az egyikről utóbb megállapította, hogy az állami támogatást tartalmazott, mivel az adott pillanatban nem volt olyan ok (pl. meggyőző szerkezetátalakítási terv), amely alapján valószínűsíthető lett volna, hogy a cég nyereségessé válik.

Az előbbi két, ugyanazon a napon hozott határozat jelezte, hogy a Bizottság jó úton jár a piacgazdasági szereplő tesztjének alkalmazásával, azaz megfelelően értelmezte a Bíróság szerint az előny fogalmi elemét és annak kizárhatóságát.

Az ugyanis, hogy a Bíróságé az utolsó szó annak megítélésében, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e, az állami támogatási jog fontos eleme. Ez a szabály mára valamelyest finomodott a piacgazdasági szereplők tekintetében, ugyanis a Bíróság az Alitalia-ügyben kimondta, hogy a piacgazdasági szereplő tesztje esetén az előny körében a Bizottság szélesebb mérlegelési jogkört élvez, mint a többi elem vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy a

¹⁹ A Bíróság 234/84. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1986. július 10-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:1986:302). Idézi: Hofmann–Micheau (2017), 109. o., Nyikos (2018), 163. o.

²⁰ A Bíróság 40/85. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 1986. július 10-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:1986:305). Idézi: Hofmann–Micheau (2017), 109. o., Nyikos (2018), 163. o.

Bíróságnak el kell fogadnia a Bizottság gazdasági értékelését abban a tekintetben, hogy a befektetés megfelel-e a magánbefektető elvárásainak és nem helyettesítheti a saját értékelésével.²¹

Végezetül érdemes megvizsgálni a szintén belga vonatkozású Tubemeuse-ügyet²² is, amelynek jelentősége, hogy megszilárdult ítélkezési gyakorlatként hivatkozott a piacgazdasági szereplő elvére. Olyannyira, hogy a Bizottság 2016-ban kiadott, az állami támogatás fogalmáról szóló közleménye is a Tubemeuse-ügyben hozott határozatra hivatkozik, amikor a piaci magánbefektető elvét rögzíti.²³ A Tubemeuse-ügy tényállása sem különbözik érdemben a Boch II vagy a Meura tényállásától állami támogatási szempontból. Az 1911-ben alapított acélcsőgyártó Tubemeuse vállalat pénzügyi nehézségekkel küszködött a hetvenes években; 1979-ben az állam lett a többségi tulajdonosa. A Bizottság jóváhagyásával nyújtott támogatással megkísérelték korszerűsíteni a vállalkozást, ami sikertelennek bizonyult. Az állam lett az egyedüli részvényes, de az újabb tőkeemelést már a Bizottság nem engedélyezte, és a felfüggesztő rendelkezés ellenére végrehajtott tagállami intézkedést utólag sem hagyta jóvá. A piacgazdasági szereplő tesztjén is „elbukott” a cég, ugyanis a Bizottság megállapította, hogy az adott helyzetben magánpiaci szereplő nem fektetett volna be a társaságba.

A piacgazdasági szereplő tesztjének fejlődése szempontjából még két fontos bírósági ítélet rövid bemutatása szükséges, mert mindkettő gyakorlati útmutatást adott egy eddig még nem tárgyalt tényezőről, az állam közhatalmi jogosítványai és piacgazdasági szereplői magatartása közötti kapcsolatról.

A Hytasa-ügyben érintett vállalkozás egy spanyol textilgyártó cég volt, amelyet a pénzügyi nehézségei miatt a spanyol állam 1982-ben felvásárolt. A következő négy évben egy szerkezetátalakítási terv keretében állami tőkét kapott, de a teljesítménye nem javult, és az 1986-os spanyol uniós csatlakozás előestéjére gyakorlatilag nem maradt tőkéje, így további állami beavatkozásra szorult. A spanyol állam a vállalkozás privatizálása mellett döntött, de a privatizációs szerződés keretében egyebek mellett további – az új tulajdonossal párhuzamos – tőkeemelés végrehajtását is vállalta. A Bizottság panasz nyomán a csatlakozás utáni tőkeinjekciókat, illetve a privatizációs szerződést is vizsgálni kezdte és megállapította, hogy a vizsgált intézkedések

²¹ A Bíróság T-301/01. sz., Alitalia kontra Bizottság ügyben 2008. szeptember 9-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2008:262) 185. pontja: „A Bizottság részéről összetett gazdasági értékelést igényel annak megítélése, hogy egy befektetés megfelel-e a magánbefektetői kritériumnak. A Bizottság az ilyen, összetett gazdasági értékelést igénylő aktus meghozatalakor széles mérlegelési jogkört élvez, és az aktus bírósági felülvizsgálata – noha főszabály szerint teljes körű annak a kérdésnek a megítélését illetően, hogy az adott intézkedés az EK 87. cikk (megjegyzés: a Lisszaboni Szerződés óta 107. cikk) (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e – ezen mérlegelési jogkör tekintetében az eljárási és az indoklási szabályok betartására, valamint a megállapított tények tényleges pontosságának, a joghiba, a tények nyilvánvaló mérlegelési hibájának hiányára és a hatáskörrel való visszaélés vizsgálatára korlátozódik. A közösségi bíró nem helyettesítheti gazdasági kérdésekben az aktust meghozó intézmény értékelését sajátjával.” Idézi: Buts-Buendía Sierra (2017), 571. o.

²² A Bíróság C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság („Tubemeuse”) ügyben 1990. március 21-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:1990:125)

²³ A Bíróság C-142/87. sz., Belgium kontra Bizottság („Tubemeuse”) ügyben 1990. március 21-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1990:125) 29. pontja; bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 74. ponthoz tartozó 173. lábjegyzet.

állami támogatásnak minősülnek. A Bizottság és a Bíróság előtti eljárásokban a spanyol állam olyan költségekre is hivatkozott (pl. munkanélküli segélyek), amelyek egy magánszereplőt nem terheltek volna akkor, ha a nem életképes vállalkozás felszámolása mellett dönt. A Bíróság újfent megállapította, hogy a tőkeemelések esetén alkalmazható a piacgazdasági szereplő elve, de annak alkalmazása során figyelmen kívül kell hagyni az állam közhatalmi tevékenységéből eredő költségeket és bevételeket, mert azok egy magánszereplő esetén nem merülnének fel, és a teszt alkalmazása során nem lehet értékelni olyan szempontokat sem, amelyekre egy magánszereplő aligha lenne tekintettel (pl. a régió gazdasági helyzete, fejlettsége).²⁴

Az EDF-ügyben²⁵ ugyanezt a kérdést vizsgálta a Bíróság az állam eszközeinek szintjén, és a végkövetkeztetése az volt, hogy míg a beavatkozás indoka vonatkozásában élesen el kell választani az állam közhatalmi szerepét és magángazdaságban történő szerepvállalását, formái tekintetében nem ilyen éles a határvonal.

Az EDF (Électricité de France) egy francia áramtermelő és -elosztó vállalkozás, amely 2004-ig állami tulajdonban volt, és már 1946-tól többféle koncesszióval rendelkezett. Sokáig tisztázatlan volt, hogy a koncesszió keretében az EDF birtokában levő eszközöknek ki a tulajdonosa. 1987-től a számviteli szabályok úgy rendelkeztek, hogy ezeket külön kell nyilvántartania az EDF-nek, és vissza kell juttatnia a francia államnak a koncesszió esetleges megszűnésekor. Erre a vállalkozásnak céltartalékot kellett képeznie, és a mérlegében az állam felé fennálló kötelezettséget kellett feltüntetnie. Tíz évvel később az árampiaci liberalizáció keretében jogszabállyal átalakították az EDF mérlegét: újból a vállalkozás minősült az eszközök tulajdonosának, és a felszabaduló céltartalékot nyereségként kellett volna szerepeltetnie a mérlegben. Az állam azonban lehetővé tette, hogy ezt az összeget tőkeinjekcióként kezelje az EDF, és mentesítette a nyereség utáni társasági adókötelezettség alól is.

A Bizottság eljárást indított, a francia állam viszont azzal védekezett, hogy vonatkozó intézkedései megfelelnek a piaci magánbefektető tesztjének, hiszen az adóelengedést lehet tőkebefektetésnek is tekinteni. Ezt az érvet a Bizottság nem fogadta el, a Bíróság viszont ebben a kérdésben a francia államnak adott igazat: úgy vélte, nem az a kérdés, hogy az állam milyen formában valósította meg az intézkedést, hanem az, hogy milyen szándékok, megfontolások vezérelték. Azaz a Bíróság kimondta: az, hogy közhatalmi jogosítvánnyal (esetünkben adóintézkedéssel) jutott állami forráshoz a kedvezményezett (tehát olyan eszközzel, amelyhez egy magánpiaci szereplő nem férne hozzá), önmagában nem zárja ki a piaci magánbefektetői teszt alkalmazhatóságát.²⁶ Ettől függetlenül a Bíróság ítélete nyomán indult újabb eljárásban a Bizottság végül

²⁴ Spanyolország kontra Európai Közösségek Bizottsága, C-278/92., C-279/92. és C-280/92. számú egyesített ügyek [ECR 1994., I-4103.], 22–26. pont. Lásd még: Cyndecka (2016), 385–387. o. és Nyikos (2018), 164. o.

²⁵ Bizottsági határozat: Franciaország által az EDF-nek, valamint a villamosenergia- és gáziparnak nyújtott állami támogatásról szóló 2003. december 16-i, 2005/145/EK bizottsági határozat (HL [2005] L 49/9.); a Bíróság határozata: A Bíróság C-124/10. P. sz., Bizottság kontra EDF ügyben 2012. június 5-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2012:318).

²⁶ A Bíróság C-124/10. P. sz., Bizottság kontra EDF ügyben 2012. június 5-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2012:318) 88. pontja; Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.360.

megállapította, hogy a piaci magánbefektetői teszt hiába alkalmazható, annak az intézkedés nem felelt meg, tehát állami támogatást tartalmazott.²⁷

A szakirodalom az EDF-ügy esetén felhívja a figyelmet arra, hogy nem szükséges minden adó-intézkedés esetén alkalmazni a piacgazdasági szereplő tesztjét, hanem csak olyan esetekben, amikor meghatározható az adókötelezettség mértéke, és azt utólag elengedik. A szakirodalmi álláspont tehát megkérdőjelezi a piacgazdasági szereplő elvének alkalmazhatóságát olyan adó-intézkedéseknél, amelyeknél nem meghatározott összegű és utólag elengedett adó tartozás a támogatás formája. Az EDF-ügy specialitását jelentette továbbá, hogy az állam kizárólagos tulajdonos volt, így a nem állami tulajdonos más tulajdonos/részvényes hiánya is lehetővé tette a piacgazdasági befektető tesztjének alkalmazhatóságát.²⁸

A piacgazdasági szereplő elve a befektetéseken túl

A piacgazdasági szereplő elve, tesztje a befektetéseken kívül más típusú tranzakciók esetén is alkalmazható az előny és így az állami támogatás kizárására.

Hitelek és kezességvállalások

A hitelek és kezességvállalások (garanciák) egymáshoz kapcsolódó intézmények, de azért is érdemes őket együtt tárgyalni, mert mindkettő vonatkozásában rendelkezésre áll a piaci magán-szereplő elvén alapuló egyszerűsített módszertan²⁹ is a hitel, illetve a kezességvállalás esetén az előny kizárhatóságára.

Állami kezességvállalás³⁰ esetén az előny (és így állami támogatás) elsősorban a hitelfelvevő szintjén jelentkezhet (hiszen jobb feltételekkel juthat hitelhez, vagy a kezesség teszi lehetővé, hogy egyáltalán hitelt kaphat). Adott esetben azonban akár a hitelező is előnyhöz juthat, például akkor, ha egy már meglévő tartozás után vállalják a kezességet, és nem módosítják a tartozás feltételeit, vagy ha a kezességgel biztosított hitelt egy ilyen biztosítékkal nem rendelkező hitel kiváltására használják fel.³¹ A kezességgel a hitelfelvevőnek adott előnyt úgy lehet elvonni, ha

²⁷ A Bizottság 2016/154/EU határozata a főellátási hálózat felújítására adómentesen elkülönített céltartalék tőkévé átminősítése révén Franciaország által az EDF javára végrehajtott SA.13869 (C 68/2002) (korábbi NN 80/2002) számú állami támogatásról (HL L 34., 10. 02. 2016., 152. o.); Nyikos (2018), 73. o.

²⁸ Cyndecka (2016), 391. o.

²⁹ A Bizottság közleménye a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (HL C 14., 2008.1.19.) (a továbbiakban: Bizottsági közlemény a referencia-kamatlábról) és a Bizottság közleménye az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL C 155., 2008.6.20.) (a továbbiakban: Bizottsági közlemény a kezességvállalásról)

³⁰ Kezesség vagy garancia alatt egy olyan (esetünkben állami) kötelezettségvállalás értendő, melynek alapján az állami szereplő vállalja, hogy egy másik személy (jellemzően egy hitelfelvevő) pénzügyi kötelezettségét annak nemteljesítése esetén az állami szereplő teljesíti. Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 1.2. pont.

³¹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 109. pont, bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.2–2.3. pont.

a kezességért megfelelő piaci díjat fizet az adós; ez a piacgazdasági szereplő tesztje a kezességvállalások vonatkozásában.³²

A bírósági esetjog is egyértelmű azzal kapcsolatban, hogy az egyedi kezességek piaci jellegének megállapítása összetett feladat, olyannyira, hogy a bizottsági joggyakorlat egészen 2000-ig el sem ismerte, hogy állami támogatás nélkül is nyújthat az állam vagy állami szereplő kezességet, azaz az egyedi kezességek és programok minden esetben támogatástalommal bírtak.³³ A kezességvállalásról szóló 2008-as bizottsági közlemény és az azt megelőző 2000-es közlemény³⁴ célja is az volt, hogy megkönnyítse az állami támogatástól mentes állami kezességvállalás nyújtását.

Ennek érdekében a hatályos (a 2008-as) közlemény több olyan esetkört vázol fel, amelyeknél a piacgazdasági szereplő elvére alapozva kizárható az állami támogatás (arra figyelemmel, hogy nincs előny a hitelfelvevőnél). Ezekre az esetekre (egyedi kezességek, egyedi kezességek kkv-k részére, kezességvállalási program, kezességvállalási program kkv-k részére) a közlemény konkrét feltételrendszert rögzít, amelynek való megfelelés esetén a Bizottság úgy tekinti, hogy a kezesség megfelel a piacgazdasági szereplő elvének, azaz nem tartalmaz előnyt.³⁵

Egyedi kezességek esetén például akkor tekinthető piacinak a kezesség, ha

- ún. nehéz helyzetű vállalkozás³⁶ nem juthat hozzá,
- a kezességvállalás terjedelme a kezesség vállalásának időpontjában megfelelően mérhető (a kezességvállalás meghatározott pénzügyi ügyletekhez kapcsolódik, meghatározott maximális összegre vonatkozik, továbbá időben korlátozott),
- a kezességvállalás legfeljebb a kint lévő hitel vagy egyéb pénzügyi kötelezettség 80%-át fedezi,
- a díj piaci alapú (ami azt jelenti, hogy vagy pénzpiaci referenciaárak alapján határozzák meg, vagy pedig referenciaár hiányában a díj akkor piaci, ha a hasonló biztosítatlan hitel kamatlába és költsége nem haladja meg a biztosított hitel kamatát, költségét és a garanciadíjat).³⁷

Kkv-k esetén a közlemény az adós hitelminősítésétől függő, a fennálló pénzügyi kötelezettség százalékában rögzített minimumdíjakat („mentesülési díjak”/safe harbour premiums) is meg-

³² Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.3. pont, Bacon, Kelyn (2017): European Union Law on State Aid, Oxford University Press, Oxford, 44. o.

³³ Nyikos (2018), 115. o.

³⁴ Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 3.1. pont és az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény, (HL C 71., 2000.3.11., 14. o.), 4. pont.

³⁵ Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.2–2.4. pont.

³⁶ Ennek a fogalomnak konkrét jogi tartalma van, lásd a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló iránymutatás (2014/C 246/01) (HL C 249/1., 2014.7.31.) 2.2. pontját.

³⁷ Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.2. pont.

határoz, amelyeket ha az adós megfizet (és nincs nehéz helyzetben, a kezességvállalás terjedelme rögzített, továbbá legfeljebb 80%-os fedezetet biztosít³⁸), akkor a kezesség automatikusan piacinak tekintendő.³⁹

A kezességvállalási programoknál is fennállnak az egyedieknél említett korlátok (nehéz helyzet, 80%-os szabály stb.). Azonban a piaci díj igazolásához kezességvállalás esetén további feltétel, hogy a program önfinanszírozó legyen, a kezességvállalásokról egyedi kockázatértékelés készüljön, kockázati osztályokat kell képezni, a díjakat évente újra kell számítani a tényleges veszteségráta alapján, és azoknak fedezniük kell a tőke költségét (akkor is, ha tőkeképzésre valójában nem kerül sor), az adminisztratív költségeket és a rendes kockázatokat is.⁴⁰

A fenti összefoglalásból is látható, hogy kezesség esetén a Bizottság egyszerre segíti, egyszerűsíti az állami támogatástól mentes (a piacgazdasági szereplő elvének megfelelő) kezességnyújtást módszertani konkrétumokkal, és szorítja azt meghatározott korlátok közé. A kkv-k esetén például olyan könnyítéseket biztosít, fogalmaz meg (mentesülési díjak rendszere vagy az, hogy kkv-s programok esetén nem szükséges egyéniesíteni a díjakat), amelyek már egyértelműen az európai uniós támogatáspolitikai eszközeinek⁴¹ és nem a piacgazdasági szereplő elve érvényesülésének tekintendők. Ezzel szemben azokon a területeken, ahol nem tett lehetővé könnyítést (pl. a 80%-ot meghaladó vagy a korlátlan, nem konkrét ügyletekhez kötött kezességvállalások), a piacgazdasági szereplő általános módszereit tartja alkalmazandónak azzal a feltétellel, hogy a közleményben jelettek szerint csak bejelentés és megfelelő alátámasztás után hagynak jóvá egy, a közlemény kereteit feszegető kezességet piaciként (tehát állami támogatástól mentesként). A közlemény kínálta módszertan viszont megkönnyíti a tagállamok dolgát akkor, ha az állami támogatás mértékének számszerűsítése a kérdés (a támogatás készpénzértékének meghatározása rendszerint az összeegyeztethető állami támogatások nyújtásának előfeltétele).⁴²

³⁸ A 80%-os korlát magyarázata, hogy ha egy pénzügyi kötelezettséget teljes mértékben állami kezességvállalás fedez, a Bizottság szerint a hitelező kisebb ösztönzéssel rendelkezik a hitelezésből származó kockázat megfelelő értékelésére, biztosítására és minimalizálására, ami növelheti az állami portfólióban a nagyobb kockázatú kezességvállalások állományát. Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.2. c) pont. A 80%-os korlát feletti kezesség esetén a Bizottság nyitva hagyja a kérdést, hogy állami támogatást tartalmaz-e. Elképzelhetőnek tartja, hogy a tagállam bizonyítani tudja annak piaci mivoltát, de a 80%-os határt meghaladó kezességekre bejelentési kötelezettséget ír elő, és a 80%-os korlát meghaladását azon kezességeknél is tárgyalja, amelyek támogatást tartalmaznak (támogatástartalommal bírnak), azaz ezeknél nehezebb bizonyítani, hogy a piaci feltételeknek megfelelnek. Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 3.2. c) pont, 3.6. pont, 4.1. pont.

³⁹ Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.3. pont.

⁴⁰ Bizottsági közlemény a kezességvállalásról, 2.4. pont.

⁴¹ A kkv-k az uniós támogatáspolitikai kiemelt célcsoportja, és az egyik fő problémájuk a finanszírozáshoz való hozzáférés, amin egy állami kezességvállalás sokat segíthet. Lásd az Európa 2020 stratégiáról szóló bizottsági közlemény (COM(2010) 2020, 2010. március 3.) „Iparpolitika a globalizáció korában” c. kezdeményezését.

⁴² Bacon (2017), 45-56. o.

Hitelek esetén a Bizottság kiindulópontja a piacgazdasági szereplőé, tehát az az alapkérdés, hogy az állami szereplő által nyújtott hitelt egy magánpiaci szereplő is nyújtotta volna-e ugyanilyen feltételekkel. A kezességekhez hasonlóan a hitelek esetén is kidolgozott a Bizottság egy, a piaci körülményeket szimulálni hivatott módszertant (bizottsági közlemény a referencia-kamatlábról), de az állam által nyújtott hitelek piaci feltételeknek való megfelelését elsősorban az adós vállalkozás saját korábbi ügyletei, másodsorban pedig hasonló vállalkozások piaci ügyletei alapján kell vizsgálni.⁴³ A Bizottság a referencia-kamatlábról szóló közleményében foglalt, a tranzakciók piaci kamatlábának megállapítására szolgáló egyszerűsített módszertant a tényleges piaci információkon alapuló ármegállapítás mögé sorolja, sokkal határozottabban, mint a kezességvállalásról szóló közlemény,⁴⁴ azzal a kitételrel, hogy amennyiben támogatáspolitikai eszköz a hitel (tehát kedvezményes hitelként, állami támogatásként nyújtják), akkor a referencia-kamatlábról szóló közlemény módszere elsőbbséget élvez a tényleges piaci adatokkal szemben.⁴⁵

Maga a referencia-kamatlábról szóló közlemény egy világos, de nem különösebben cizellált metodikát rögzít. A közlemény értelmében a Bizottság rendszeresen közzétesz⁴⁶ egy ún. referencia-kamatlábat az Európai Unió tagállamainak valamennyi hivatalos fizetőeszközeire nézve, amelyet az adott pénznemben kifejezett hitelek egyéves pénzüpiaci (IBOR) kamatlábai alapján határoz meg.⁴⁷ A piaci kamatszinteket pedig egy erre épülő, a hitelminősítéstől és a fedezettségtől függő felár alapján kell meghatározni, illetve van egy kivétel a projektársaságokra nézve. A közlemény egyéb szempontokat, tényezőket (pl. futamidő, vállalkozás mérete, a hitel nagyságrendje) nem vesz figyelembe.⁴⁸ Azaz a módszertan még inkább leegyszerűsítő, mint a kezességvállalásokra vonatkozó, viszont míg a kezességvállalásnál „megdönthetetlen vélelem”

⁴³ Nyikos (2018), 175. o. és bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 111. pont.

⁴⁴ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 113. pont: „Amennyiben hasonló ügyletekre jellemzően a referencia-kamatláb helyettesítő értékénél alacsonyabb áron került sor, a tagállam ezt az alacsonyabb árat tekintheti a piaci árnak. Ezzel szemben, ha ugyanaz a vállalkozás a közelmúltban hasonló ügyleteket a referencia-kamatlábnál magasabb áron végzett, és pénzügyi helyzete valamint a piaci környezet nem változott lényegesen, a referencia-kamatláb az adott ügyben nem tekinthető a piaci kamatlábakat helyettesítő érvényes értéknek.”

⁴⁵ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 176. lábjegyzet: „Ha azonban a támogatási programokra vonatkozó bizottsági rendeletek vagy bizottsági határozatok a támogatás összegének meghatározásakor a referencia-kamatlábra hivatkoznak, a Bizottság azt támogatást nem tartalmazó rögzített referenciaértéknek tekinti (mentesülés).” Lásd pl. a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.) 5. cikk (2) bekezdés b) pontját.

⁴⁶ Az aktuális és a historikus adatok elérhetők itt: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html (hozzáférve: 2018. november 1.)

⁴⁷ Bizottsági közlemény a referencia-kamatlábról, 1. bekezdés.

⁴⁸ Bizottsági közlemény a referencia-kamatlábról, 2. bekezdés. A futamidő figyelmen kívül hagyásának indoka az, hogy a közleményt megalapozó tanulmány szerint elhanyagolható a futamidő hatása a kamatfelárrakra. Bizottsági közlemény a referencia-kamatlábról, 5. lábjegyzet. A vállalkozásméretnél pedig lényeges, hogy a kisebb hitelösszegek és a kkv-hitelek esetén alkalmazandó a közlemény elsősorban, mivel ezeknél az ügyleteknél nincs igazán benchmark. Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 113. pont.

jön létre⁴⁹ a mentesülési díjak alkalmazása esetén (amellett, hogy a díjazás piaci mértékű), ilyen „vélelem” nem jön létre a referenciaráta-közlemény esetén, azaz ott a tényleges piaci adatok mindig felülírhatják a közlemény szimulált modelljét.

Adósságelengedés

Az állam kerülhet olyan helyzetbe, hogy a felé fennálló adósságok átütemezését kéri egy pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozás, és ekkor az állam számára pl. szociális megfontolásokból felmerülhet a köztartozások elengedése vagy a fizetési határidő módosítása. Ilyen esetekben a piaci magánhitelező elve az irányadó, amelynek segítségével vizsgálható, hogy egy ilyen döntési szituációba kerülő állami szereplő biztosított-e előnyt a vállalkozásnak a fennálló adósság átalakításával.

A kiindulópont itt is a hatékonyan működő magánszereplőé, aki ebben a helyzetben elsődlegesen a veszteségei minimalizálására és mielőbbi behajtására törekszik, és nem engedné az adósság további felhalmozódását. Ha ez az adós vállalkozás felszámolásával érhető el a leghatékonyabban, akkor felszámolást kell kezdeményezni.⁵⁰ Lényeges tényező az is, hogy az állam speciális státuszát, előjogait (azaz pl. azt, hogy egyes jogrendszerek elsőbbséget adnak a köztartozásoknak a kielégítési sorrendben felszámolás esetén) is figyelembe kell venni, hiszen hasonló helyzetben egy magánpiaci szereplő nem mondana le a követelése elsőbbségéről.⁵¹

Ettől függetlenül az állami szereplő mérlegelheti azt, hogy vajon hosszabb távon jobban jár-e az adósságok átütemezésével vagy elengedésével, illetve az adósság tőkévé alakításával, de azt nem teheti meg, hogy hagyja az adósság felhalmozódását a vállalkozás kilátásai javulásának érdemi esélye nélkül.⁵²

Az elvárás az állami szereplővel szemben az, hogy mérlegelje a lehetséges forgatókönyveket, és azt a megoldást (eljárástípust; pl. csődegyezséget vagy felszámolást) válassza, amit egy piacgazdasági szereplő az adott tényállás alapján, az összes, piaci szempontból lényeges körülményt (biztosítékok, kilátások) mérlegelve választana.⁵³

A 2004-ben kezdődött Frucona-ügy jól illusztrálja a fenti szempontokat. A Frucona Košice a.s. egy szlovák élelmiszeripari és alkoholtermékeket gyártó vállalkozás volt, amely csőd közeli helyzetbe került, és csődegyezséget kezdeményezett az adóhatóságnál. Sikerült is megállapodásra jutnia annak ellenére, hogy a különböző szintű adóhatóságok sem értettek egyet abban, hogy a csődegyezés megfelelő döntés-e az állam szempontjából. A hatóságok végül elengedték a vállalkozás köztartozásainak 65%-át, de panasz nyomán bizottsági eljárás indult, amelyet

⁴⁹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 114. pont.

⁵⁰ Bacon (2017), 47. o.

⁵¹ Lásd a Törvényszék T-152/99. számú HANSA kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2002:188135) pontját.

⁵² Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.471; Bacon (2017), 47. o.

⁵³ Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.473-474; Bacon (2017), 49. o.

kétszintű európai bírósági eljárás követett.⁵⁴ A Bíróság végül kimondta, hogy az ügyben három tényezőt mérlegelt volna egy piaci szereplő: a csődegyezség időigényét és költségét vetette volna össze a felszámolási eljárásával, valamint figyelemmel lett volna a saját követelésének privilegizált helyzetére (a Frucona tartozásainak döntő hányada az állam felé állt fenn, az állami követelések köztartozásként elsőbbséggel bírtak, és a felszámolási eljárás keretében elérhető legalacsonyabb megtérülés is jóval meghaladta a csődegyezségben fizetett összeget). Ezt tekintve véve a Bizottság és a Bíróság is egyetértett abban, hogy a csődegyezség nem felelt meg a piaci magánhitelező elvének.⁵⁵

Eszközök értékesítése, privatizáció: a piaci magáneladó elve

A köztulajdonban levő eszközök (pl. ingatlan) értékesítése az EUMSZ. 345. cikk gyakorlati érvényesülésének egy formája, azaz nincs uniós jogi akadálya annak, hogy az állam értékesítse a saját tulajdonában levő vagyontárgyakat, ha azt az EUMSZ. 107. cikkében foglaltak szerint a piaci magáneladó kritériumának megfelelően teszi.⁵⁶

A piaci magáneladó kritériuma pedig akkor teljesül, ha az értékesítésre piaci áron kerül sor, valamint az eladó állami szereplő nem támaszt olyan feltételeket és kritériumokat, amelyeket egy piaci magánszereplő nem írna elő. Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény⁵⁷ több módszert is felvázol arra, hogy a piaci ár hogyan állapítható meg. A közlemény ugyan nem mondja ki, de az esetjogból következik, hogy a kellően nyílt és feltételmentes pályázati eljáráson keresztüli értékesítés során megállapított ár piacinak tekintendő, függetlenül attól, hogy az egyéb, a joggyakorlat által elismert módszerek (független értékbecslés,⁵⁸ benchmark⁵⁹ alkalmazása) milyen eredményre jutnak.⁶⁰ A pályázati eljárás akkor feltételmentes, ha a vevő saját célra felhasználhatja a vétel tárgyát, azzal a kitételrel, hogy a településtervezési előírások, illetve az ajánlatok komolyságát biztosító feltételek (pl. az ajánlat kötelező ereje, ajánlati biztosítékok) nem érintik a pályázat feltételmentességét.⁶¹

⁵⁴ A Bizottság 2007/254/EK határozata a Szlovák Köztársaság által a Frucona Košice, a. s. vállalatnak nyújtott C 25/205 (ex NN 21/2005) sz. állami támogatásról (HL L 112., 2007.04.30. 14. o.), a Törvényszék T-11/07. sz., Frucona Košice a.s kontra Bizottság ügyben hozott 2010. december 7-i ítélete (ECLI:EU:T:2010:498), a Bíróság C-73/11. P. sz., Frucona Košice a.s kontra Bizottság ügyben hozott, 2013. január 24-i ítélete (ECLI:EU:C:2013:32).

⁵⁵ Lásd részletesen: Staviczky Péter (2013): A piaci magánhitelező elve a legújabb joggyakorlat tükrében, Állami Támogatások Joga, 2013/1.

⁵⁶ Mederer–Pesaresi–Van Hoof (2016), 2.431.

⁵⁷ Lásd a 3. lábjegyzetet.

⁵⁸ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 101. pont.

⁵⁹ Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 98–100. pont.

⁶⁰ A nyílt pályázati módszert a piaci ár közvetlen megállapítási módjának tekinti a joggyakorlat, lásd: Bizottsági közlemény az állami támogatás fogalmáról, 84. pont ii. bekezdés. Ha nincs nyílt pályázat, akkor lehet alkalmazni a közvetett módszereket (benchmarking, szakértői vélemény).

⁶¹ Quigley, Conor (2015): European State Aid Law and Policy. Hart Publishing, London, 181. o.

A privatizáció, tehát állami tulajdonú vállalatok piaci értékesítése során is hasonló elveket tekint irányadónak a bizottsági és bírósági joggyakorlat. A nyílt, feltételmentes pályázat alkalmazása itt is kizárja az állami támogatást, ha egynél több ajánlat érkezik, és ha a legmagasabb árat kínáló veheti meg a vállalatot. Azt is kimondta a Bizottság, hogy a részvénytőzsdén keresztüli eladása is természetesen piaci árat eredményez.⁶²

A piaci magáneladótól elvárt magatartást meghatározó tényezőket jól illusztrálja a Bank Burgenland-ügy. Az eset háttere, hogy a kétezres évek közepén Burgenland tartomány nyilvános pályázat útján értékesíteni kívánta a tulajdonában levő Bank Burgenland pénzügyintézetet. Két potenciális vevő tett ajánlatot: az osztrák GRAWE pénzügyintézet és egy osztrák-ukrán háttérű konzorcium. A tartományi kormányzat végül a GRAWE-nak adta el 2006 márciusában a bankot 100,3 millió euróért annak ellenére, hogy az osztrák-ukrán konzorcium által kínált vételár másfélszer akkora, 155 millió euró volt.

A különös döntést azért hozhatta meg a tartomány, mert az ár mellett más tényezőket is figyelembe vett: nem látta biztosítottak ugyanis, hogy a konzorcium megfizeti a vételárat, emellett a GRAWE továbbüzemeltetéssel és tőkeemelésekkel kapcsolatos terveit is kedvezőbbnek ítélte. További szempontként vette figyelembe, hogy ha a GRAWE az új tulajdonos, véleménye szerint kisebb eséllyel lesz szükség a bank tartozásai mögötti korlátlan tartományi kezességvállalás lehívására. (A kezességet egyébként már 2003-ban állami támogatásnak nyilvánította a Bizottság, így kezdeményezte megszüntetését, mivel azt nem piaci feltételekkel vállalta a tartomány.)

A konzorcium panasszal fordult a Bizottsághoz, amely vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a tartomány döntése nem felelt meg a piaci magáneladó elvének.⁶³ A Bizottság szerint akkor választotta volna egy magánfél az alacsonyabb árat, ha kétséges lett volna, hogy a magasabb árat ajánló ki tudja fizetni azt, vagy akkor, ha az ár mellett figyelembe vett egyéb tényezőket egy piaci szereplő is számításba vette volna.

A Bizottság egyrészt nem látta indokoltnak a tartomány azon félelmét, hogy a konzorcium nem fizette volna meg a vételárat, másrészt pedig úgy vélte, hogy a kezességet a tartomány (az állami támogatási szabályokba ütköző módon) közhatalmi szerepkörében vállalta (nem piaci feltételekkel), így azt magánpiaci szereplőként figyelmen kívül kellett hagynia.

⁶² Nyikos (2018), 178. o., Quigley (2015), 183. o. Lásd még az Európai Bizottság XXIII. versenypolitikai jelentését, amelyben részletesen tárgyalta a privatizáció és az állami támogatás kapcsolatát (XXIIIrd Report on competition policy 1993 (1994). Brüsszel-Luxemburg). A jelentés tartalmazza például, hogy állami támogatást eredményezhet az adásvétel, ha olyan feltételeket támaszt az eladás részeként, amelyeket egy nem állami eladó nem támasztana. Szintén állami támogatást jelenthet – ezúttal az eladott vállalkozás szintjén –, ha az adásvételt megelőzően adósságelengedésre vagy feltőkésítésre került sor az állam részéről, ha ez utóbbi intézkedés nem tükröződik a vételárban.

⁶³ A Bizottság 2008. április 30-i határozata az Ausztria által a Bank Burgenland privatizációja céljára nyújtott C 56/06 (ex NN 77/06) sz. állami támogatásról.

A Törvényszék és a Bíróság is megerősítette a Bizottság álláspontját:⁶⁴ egyértelművé tették, hogy a nyílt pályázat eredménye felülírja a szakértői értékeléseket, tehát nem hivatkozhatott arra a tartomány, hogy az értébecslés alapján a GRAWE ajánlata is piacinak volt mondható. Azaz a Törvényszék és a Bíróság is rögzítette az ítéletekben, hogy a nyílt pályázatra benyújtott legmagasabb ajánlat, mint valós piaci ár, felülírja az értékelések eredményét, ami egy elméleti érték.

A két ítélet kimondta továbbá, hogy a magánpiaci eladó elve csak akkor teljesül, ha a közhatalmi szerepkör szempontjait figyelmen kívül hagyják. Az állami eladó tehát az Unió Bíróságok véleménye szerint is csak akkor jár el a magánpiaci eladó elvének megfelelően, ha a legmagasabb árajánlatot fogadja el, és nem foglalkozik azzal, hogy a vevő mit kezd az adásvétel tárgyával a vásárlás után. Az Unió Bíróságok is elismerték ugyan, hogy a nem hiteles ajánlatok figyelmen kívül hagyhatók (egy magánpiaci szereplő sem feltétlenül foglalkozna velük), de a konzorcium ajánlatát sem a Bizottság, sem pedig a Bíróság nem találták megalapozatlannak.⁶⁵

Magyar vonatkozású ügyek

Magyarország 2004 óta tagja az Európai Uniónak – de már a csatlakozás előtti időszakban fokozatosan át kellett vennie az uniós joganyagot, beleértve az állami támogatási szabályokat –, így magyar vonatkozású ügyek is alakítják az állami támogatási joggyakorlatot. Ez alól a piacgazdasági szereplő elve sem kivétel: több olyan ügyet vizsgált már a Bizottság, amelyekben valamilyen formában felmerült a piacgazdasági szereplő elve, illetve annak valamelyik alete. Jelen fejezetben röviden bemutatok három ilyen ügyet, időrendi sorrendben a Péti Nitrogénművek,⁶⁶ a MARK Zrt.⁶⁷ és a paksi bővítés⁶⁸ esetét.

A pétfürdői székhelyű Péti Nitrogénművek Zrt. (Nitrogénművek) ügye 2008-ban kezdődött, amikor is a vállalkozás kénytelen volt leállítani a termelését, és állami segítségre szorult. A kormány kezességvállalása mellett a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) két hitelszerződést kötött a Nitrogénművekkel: egy 52 millió eurós beruházási hitelszerződést és egy 10 milliárd forintos forgóeszköz-finanszírozási hitelszerződést. A Nitrogénművek 2009 elején újraindította a termelést. A Bizottság sajtóhírek alapján indított eljárást, részben azért, mert az egyik hitel mögött 100%-os állami kezességvállalás volt, részben pedig azért, mert a hitelek árazását túlságosan kedvezőnek ítélte a Nitrogénművek számára.

⁶⁴ T-268/08. és T-281/08. számú Land Burgenland és Ausztria kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2012:90), a Bíróság C-214/12. P., C-215/12. P. és C-223/12. P. számú Land Burgenland kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. október 24-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2013:682).

⁶⁵ Gyürkés Anita (2010): Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland eset tükrében. Állami Támogatások Joga, 2. évf. 1. sz. 61–75.

⁶⁶ A Bizottság 2010. október 27-i határozata a C 14/09 (ex NN 17/09) sz. ügyben.

⁶⁷ A Bizottság 2016. február 10-i határozata az SA.38843 (2015/N) sz. ügyben.

⁶⁸ A Bizottság 2017. március 6-i határozata a SA.38454 - 2015/C (ex 2015/N) sz. ügyben.

Magyarország azzal védekezett, hogy a hitelek piaci árazásúak voltak, mivel megfeleltek a referenciarátáról szóló közleménynek, illetve a társaság és a kereskedelmi bankok hasonló feltételekkel kötöttek szerződéseket 2008 elején. A magyar fél továbbá azzal is érvelt, hogy a Nitrogénművek nem volt nehéz helyzetű vállalkozás (az ilyen státuszú vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra szigorú feltételek vonatkoznak, így például rendszerint szerkezetátalakítási tervet kell készíteniük). A Bizottság azt elfogadta, hogy a nehéz helyzetű vállalkozás fogalmi elemei nem teljesültek a Nitrogénművek esetén, de azt igazoltnak látta, hogy a vállalkozás likviditási problémákkal küszködött, és a gyors állami segítség híján nem tudta volna folytatni a tevékenységét.

A határozatban a Bizottság azt is megállapította, hogy a Nitrogénművek 2008 első felében kötött szerződéseire nem lehet összehasonlításként hivatkozni, mert a 2008-2009 fordulóján vált súlyossá a globális pénzügyi válság, és így a 2009 elején a piacon elérhető finanszírozási feltételeket nem lehet összehasonlítani az egy évvel korábbi helyzettel még akkor sem, ha a benchmarkként felajánlott tranzakciók típusa és nagyságrendje összehasonlítható volt az állami intézkedésekkel. A Bizottság a referenciarátáról szóló közlemény egyszerűsített módszertanához nyúlt, és a 2009. januári szerződéskötési időpontban fennálló tényezők alapján határozta meg, hogy milyen kamatszint mellett jutott volna piaci hitelhez a Nitrogénművek. Mivel a Bizottság által számított kamat magasabb volt a ténylegesen alkalmazott ügyleti kamatnál, a Bizottság a kettő különbségét állami támogatásnak minősítette, és – mivel összeegyeztethetőségi jogalapot csak a támogatás egy részéhez tudott azonosítani – részbeni visszafizetést rendelt el. A határozatot a Nitrogénművek megtámadta, de a Törvényszék jóváhagyta a bizottsági döntést.⁶⁹

A MARK Zrt. eset valójában nem is a piacgazdasági szereplő elvén alapul, mert hiába szól a piaci árazás meghatározásáról a határozat, a piacgazdasági szereplő tesztjéről és annak aleseteiről mélyen hallgat. Ennek oka az ügy egyediségében keresendő. Az előzmény az volt, hogy a Magyar Nemzeti Bank (MNB) 2014 novemberében megalapította a Magyar Reorganizációs és Követeléskezelő Zrt-t (MARK Zrt.) abból a célból, hogy a kereskedelmi bankoktól nemteljesítő kereskedelmi (tehát nem lakossági) hitelportfoliókat vásároljon.

A Bizottság kizárólag arra koncentrált, hogy az eladó bankok szintjén kizárható legyen az előny, és gyakorlatilag egy rendkívül részletes szakértői árazási módszertant és vásárlási eljárást hagyott jóvá. A Bizottság határozata azonban több olyan feltételt is rögzít, amelyek a piaci ármegállapítást nem szolgálták, hanem arra voltak hivatottak, hogy a közvetett előny bankokra való átszállását is megakadályozzák (a bankoknak nyújtott állami támogatásoknak rendkívül szigorú jóváhagyási feltételei vannak; gyakorlatilag csak megmentési/szerkezetátalakítási célból adható nekik támogatás, de ez erőteljesen korlátozza a működésüket⁷⁰). Így egyrészt szabályozta a portfólió előzetes átvilágítását, az ajánlattétel módját és a nemteljesítő hitelek mögötti ingatlanok értékelési eljárását, másrészt a lehetséges ajánlati árat a határozatban alkalmazott módszertan szerint kijelölt piaci árban maximálta. A bizottsági határozat még arra az esetre is

⁶⁹ A Törvényszék T-387/11. sz., Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Bizottság (ECLI:EU:T:2013:98) ügyben hozott 2013. február 27-i ítélete.

⁷⁰ Lásd Nyikos (2018), 461-470. o.

tartalmazott biztosítékot, hogy a bankok ne vehessék ki a nemteljesítő és a MARK Zrt. részére eladni kívánt portfóliójukból azokat az eszközöket, amelyek jobb minőségűek (és így a piac élénkülésére várva érdemes a banki tulajdonban tartásuk).

A Bizottság határozata tehát egy érdekes keverék: egyrészt meghatározott egy, a piacgazdasági szereplő elvének megfelelő, a joggyakorlat által elismert módszertant (az adásvételek esetén alkalmazható független értébecslésen alapuló metodológiát), másrészt ezen túlmenően is előírt szabályokat. A MARK Zrt. működésére vonatkozó korlátozások egy része teljes mértékben piacinak volt minősíthető (pl. az ágazatban természetesnek tekinthető portfóliók átvilágítása), de a határozat kétségkívül tartalmazott olyan kötelezettségeket is, amelyek egy magánpiaci szereplőt nem terheltek volna (pl. beszámoló a Bizottságnak, a megvásárolt portfóliók eladási kötelezettsége). A „piaci” és „piacin túli” feltételek gyakran nem is választhatók el egymástól a határozatban, vagyis például az a kötelezettség, hogy a megvásárolt portfóliókat nyilvános pályázaton értékesítse a MARK Zrt., piacszerű magatartás, de ezzel együtt korlátozta is a cég mozgásterét, hiszen egy piaci szereplőnek más lehetősége lett volna az értékesítésre. Természetesen fontos hangsúlyozni, hogy a határozat nem is piaci szereplőként, hanem az állam részeként tekintett a MARK Zrt-re, és az volt a célja széles körű – piaci és piacin túli – biztosítékokkal, hogy a cég működése ne eredményezzen egyetlen piaci szereplő (bankok és követelésvásárlók) szintjén sem gazdasági előnyt (és így állami támogatást sem).

Végezetül érdemes megemlíteni magyar szempontból, hogy a paksi bővítést az állami támogatási szabályok alapján jóváhagyó bizottsági határozat is foglalkozott a piaci magánbefektető elvével. Ennek oka, hogy a magyar fél kiinduló álláspontja szerint a projekthez nyújtandó állami finanszírozás megfelelt a piaci magánbefektető elvének. Egyrészt azt próbálta az eljárásban igazolni Magyarország, hogy a projekt IRR (Internal Rate of Return)-je a kapcsolódó WACC (Weighted Average Cost of Capital)-⁷¹nál⁷² magasabb (ez a sztenderd, általános módszer), másrészt pedig azt az energiaágazatban hivatkozható speciális MEIP-érvet hangoztatta, hogy a nukleáris energia esetén a projekt teljes élettartamára vetített kiegyenlített fajlagos termelési egységköltség (levelised cost of energy, LCOE) kellően magas megtérülést biztosít a vizsgálatkori energiaárak mellett a többi energiaforrással összehasonlításban.

A Bizottság saját számításokat végzett, egyrészt a WACC hagyományos képletei segítségével, másrészt pedig benchmarking-megközelítéssel, illetve saját maga is kiszámította a projekt IRR-jét, figyelemmel a projektet övező valamennyi, általa relevánsnak gondolt tényezőre (pl. a projekt csúszásai). Két kalkuláció is készült, egy 2014-es és egy 2017-es időpontra vonatkozó, mert a Bizottság úgy vélte, hogy a 2014-es beruházási döntés még nem volt végleges. A számításokat a saját joggyakorlatának megfelelően, nem konkrét értékek, hanem tartományok meghatározásával végezte el, és az alábbi eredményekre jutott:

⁷¹ Belső megtérülési ráta

⁷² Súlyozott átlagos tőkeköltség

1. táblázat - A Paks II. projekt európai bizottsági WACC és IRR kalkulációja

	2014. december	2017. február
WACC tartomány	9,15% - 10,36%	7,40% - 8,35%
IRR tartomány	8,20% - 9,36%	6,79% - 7,90%
WACC középérték	9,76%	7,88%
IRR középérték	8,79%	7,35%
A szimulált esetek hány %-ában haladta meg a WACC az IRR-t?	85%	55%

Forrás: A Bizottság 2017. március 6-i határozata a SA.38454 - 2015/C (ex 2015/N) sz. ügyben, 256. bekezdés

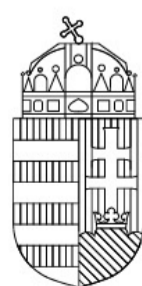
A fentiekből pedig arra a következtetésre jutott, hogy egy piaci magánbefektető nem valósította volna meg a projektet, még a 2017-es adatok alapján sem. Saját számításaira hivatkozva a magyar fél LCOE-érvét a Bizottság szintén cáfolta, 5-25 euróval a Magyarország által becsült szint fölé helyezve a megawattóránkénti termelési költséget, ami alapján megerősítve látta a következtetését, vagyis azt, hogy a projekt nem felel meg a piaci magánbefektető tesztjének.

A Bizottság mindezek ellenére bizonyos feltételekkel összeegyeztethető támogatásként jóváhagyta a beruházáshoz nyújtott állami támogatást, egyebek mellett azért, mert a nukleáris energia felhasználása az Euratom-szerződés⁷³ alapján közös európai cél, és a piaci hiányosságot is igazoltnak látta az atomenergia területén.⁷⁴

⁷³ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (HL C 84, 2010. március 30.)

⁷⁴ Megjegyzendő, hogy 2018. február 21-én Ausztria keresetet nyújtott be a Törvényszéken a bizottsági határozat ellen. Ez a piacgazdasági szereplő elvét nem érinti, Ausztria a támogatás összeegyeztethetőségét kérdőjelezi meg elsősorban; lásd Ausztria 2018. február 21-én benyújtott keresetét a T-101/18. sz. ügyben.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Kohéziós Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE