

Nemzeti
Közzszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Nyikos Györgyi

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK A GYAKORLATBAN



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Állami támogatások a gyakorlatban

VÁKÁT OLDAL

Állami támogatások a gyakorlatban

Szerkesztette
Nyikos Györgyi



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szakmai lektorok

Gyürkés Anita

Papp Tekla

Szerzők

Ambrusz Ákos (11. fejezet)

Balázs Tamás (2. fejezet)

Bartos Csilla (12. fejezet)

Bartucz Zoltán (1., 4., 7. fejezet)

Hargita Eszter (1., 4., 8., 10. fejezet)

Kulin-Pintér Veronika (10., 11. fejezet)

Medgyesi Ádám (8., 10. fejezet)

Staviczky Péter (2., 3., 5., 6., 9. fejezet)

Nyikos Györgyi (Bevezetés)

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin

Olvasószerkesztő: Bíró Csilla

Korrektor: Kutas Éva

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00990_00

ISBN 978-963-531-723-3 (nyomtatott)

ISBN 978-963-531-724-0 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-725-7

(ePub)

© A szerkesztő, 2022

© A szerzők, 2022

© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

Tartalom

Jegyzékek	9
Ábrák jegyzéke	9
Táblázatok jegyzéke	9
Szövegdobozok jegyzéke	10
Bevezetés	11
1. Az új regionális iránymutatás	13
1.1. Bevezetés	13
1.2. A 2022–2027-es RAG beruházási támogatásokra vonatkozó kulcselemei	16
1.2.1. Az iránymutatás hatálya	16
1.2.2. Induló beruházás	18
1.2.3. Nagyberuházási projekt	19
1.2.4. Egyetlen beruházási projekt	19
1.2.5. Beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága	20
1.2.6. Regionális támogatási térkép	20
1.2.7. Nagyberuházásokra vonatkozó támogatási mérték	24
1.2.8. Elszámolható költségekre, saját forrásra, fenntartásra és támogatáshalmozódásra vonatkozó szabályok	25
1.2.9. Áttelepítésre vonatkozó szabályok	26
1.2.10. A beruházás befejezésének fogalma	27
1.2.11. Az iránymutatás alapján bejelentett támogatási intézkedések további értékelési szempontjai	27
1.3. Működési támogatás	28
1.4. Közzététel, értékelési terv, éves jelentés és nyilvántartási kötelezettség	29
1.5. A 2022–2027-es RAG és az ÁCSR viszonya	30
1.6. Következtetések	31
2. A brexit állami támogatási hatásai és a brit állami támogatási kontroll új rendszere	33
2.1. Bevezetés	33
2.2. Az Egyesült Királyság támogatásnyújtási gyakorlata	35
2.3. A brexittárgyalások rövid története, különös tekintettel az állami támogatási kérdésekre	37
2.4. Állami támogatás és brexit: a tárgyalások eredményei	39
2.5. A brit állami támogatási rendszer szabályozásának nyitott kérdései	42
2.6. Néhány egyéb feszültségi pont a brexit és az állami támogatások szabályozása kapcsán	50
2.7. Az Egyesült Királyság lehetőségei az állami támogatási viták kapcsán	51
2.8. Következtetések	52
3. Az adóelkerülés elleni fellépés állami támogatási eszközökkel – Az Európai Bizottság és az Európai Bíróságok vonatkozó gyakorlata	55
3.1. Bevezetés	55
3.2. A Bizottság általános megközelítése a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatosan	57
3.3. Az Európai Bizottság vizsgálatainak eredménye egyes tagállamok általános, multinacionális vállalatokat előnyös helyzetbe hozó szabályait illetően	60
3.3.1. A belga túlzottnyereség-szabályozás	60
3.3.2. Az Egyesült Királyság és Gibraltár szabályainak bizottsági értékelése	62
3.3.3. A gibraltári kamat- és jogdíjbevételek vizsgálata	62
3.3.4. Az ellenőrzött külföldi vállalkozásoktól származó jövedelemre vonatkozó szabályozás (Egyesült Királyság) vizsgálata	63
3.3.5. A kettős nem adóztatás jogszerű lehetősége, a McDonald's-ügy (Luxemburg)	64

3.4. Az Európai Bizottság vizsgálatainak eredménye egyes multinacionális vállalatok feltételes adómegállapításait illetően és a kapcsolódó ítéletek	65
3.4.1. Starbucks	65
3.4.2. Fiat	67
3.4.3. Amazon	68
3.4.4. Apple	70
3.4.5. Azonos ügylet kétféleképpen történő nyilvántartása, az Engie-ügy	73
3.4.6. A Bizottság vizsgálati és eljárásindítási jogai – a Nike/Converse-ügy	75
3.5. Konklúzió	77
4. A koronavírus-járvány és az állami támogatási szabályok	81
4.1. Bevezetés	81
4.2. Az állami támogatási keretrendszer válsághoz igazítása	82
4.2.1. Első módosítás	85
4.2.2. Második módosítás	86
4.2.3. Harmadik módosítás	87
4.2.4. Negyedik módosítás	88
4.2.5. Ötödik módosítás	88
4.2.6. Hatodik módosítás	89
4.2.7. Az átmeneti közlemény számokban	90
4.3. Az egyes állami támogatási kategóriák szabályai és gyakorlata	92
4.3.1. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti kategóriák: az átmeneti közlemény	93
4.3.2. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint jóváhagyott intézkedések	108
4.3.3. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja	109
4.3.4. Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja	109
4.4. Következtetések	110
5. Csoportmentesség: a nehéz helyzetű vállalkozások fogalma a gyakorlatban	113
5.1. Bevezetés	113
5.2. A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma	114
5.3. A fogalom alkalmazása során felmerült gyakorlati kérdések	115
5.4. Az Európai Bizottság lépései a Covid-19-pandémia kezelésére a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmának értelmezése tekintetében	117
5.5. Következtetések	118
6. Csoportmentesség: a kkv-fogalom gyakorlati alkalmazása	119
6.1. Bevezetés	119
6.2. Az uniós kkv-fogalom	119
6.3. Kedvezmények a kkv-k számára az állami támogatási jogban	121
6.4. Az Európai Bíróságok kapcsolódó joggyakorlata és a Bizottság megközelítése	123
6.5. Következtetések	126
7. Közzétételi kötelezettség az állami támogatási szabályozásban	127
7.1. Bevezetés	127
7.2. A közzétételi szabályozás uniós és nemzeti szinten	128
7.2.1. Az uniós szabályok	128
7.2.1.1. Az átláthatósági közlemény	128
7.2.1.2. A bizottsági iránymutatások	129
7.2.1.3. A csoportmentességi rendeletek	130
7.2.2. A nemzeti szabályok	132
7.3. A közzétételi kötelezettség tartalma	134
7.3.1. Az „egyedi támogatás” fogalma	134
7.3.2. A közzétételi határidő	135

7.3.3. A közzeéteendő adatok köre	136
7.3.3.1. A támogatás összege	136
7.4. A közzétételi kötelezettség jövője	140
8. Regionális támogatások: a nagyberuházások bejelentésének módszertana	143
8.1. Bevezetés	143
8.2. Milyen egyedi támogatásokat kell a Bizottsággal előzetesen engedélyeztetni?	144
8.3. A bizottsági engedélyezési eljárás	145
8.4. Az egyedi támogatások bizottsági engedélyeztetésénél figyelembe veendő szempontok	146
8.4.1. Egyetlen beruházási projekt	147
8.5. Melyek a bizottsági vizsgálat kulcspontjai a bizottsági jóváhagyást igénylő egyedi támogatások esetében?	150
8.5.1. Hiteles tényellentétes forgatókönyv	150
8.5.2. A támogatás ösztönző hatással bír és arányos	151
8.5.3. Regionális fejlődéshez való hozzájárulás	155
8.6. A kereskedelemre és a versenyre gyakorolt esetleges negatív hatások	156
8.7. Következtetések	159
9. Infrastruktúrák gazdasági célú hasznosítása a legújabb állami támogatási joggyakorlat alapján, különös tekintettel a vállalkozás fogalmára	161
9.1. Bevezetés	161
9.2. A gazdasági tevékenység fogalma – az állami támogatási szabályok alanyi hatálya	161
9.3. Az infrastruktúra állami finanszírozása a közösségi, majd az uniós jogban	162
9.4. Gazdasági tevékenység értelmezése a Leipzig/Halle-ítéletek alapján	162
9.5. A Leipzig/Halle-ítéletek következményei	164
9.6. A Bizottság törekvése az infrastruktúra gazdasági célú hasznosításának gyakorlatias kezelésére	165
9.7. A Bizottság legújabb jogértelmező gyakorlata	167
9.8. Az uniós bírósági joggyakorlat a gazdasági tevékenység és annak kiegészítő jellege tekintetében	169
9.8.1. Az Easy Pay-ítélet	169
9.8.2. A Hamr Sport-ítélet	169
9.8.3. Az egyházi oktatási tevékenység gazdasági jellege	170
9.8.4. A Montessori-ítélet	171
9.8.5. A charleroi-i reptér fejlesztése	172
9.8.6. A TenderNed-ügy	173
9.8.7. A Zweckverband Tierkörperbeseitigung-ügy	174
9.8.8. A szlovák társadalombiztosítás gazdasági jellege	175
9.8.9. Gazdasági tevékenység végzése kikötőüzemeltetők esetében	177
9.8.10. A&o Hostel	178
9.9. Következtetés és a bizottsági gyakorlat értékelése a Bíróság megközelítése alapján	179
10. Értékelési kötelezettség: a magyar ügyek és a gyakorlat bemutatása	183
10.1. Bevezetés, az értékelés célja	183
10.2. Az értékelési kötelezettség hatálya	184
10.3. Az értékelési terv tartalma	185
10.4. Értékelési kötelezettség alá tartozó támogatási programok Magyarországon	188
10.5. A fejlesztési adókedvezmény értékelése	189
10.5.1. A támogatási program célkitűzései	189
10.5.2. Értékelési kérdések	190
10.5.3. Eredménymutatók	190
10.5.4. Az értékelés módszertana	191
10.5.5. Eredmények, következtetések	192

11. Járványkezelés a légi közlekedési ágazatban – a kárkompenzáció összeegyeztethetőségének vizsgálata a Condor Flugdienst GmbH ügyében hozott bizottsági határozat és bírósági ítélet tükrében	199
11.1. Bevezetés	199
11.2. Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályrendszer	201
11.3. A támogatás előzménye – a megmentési célú támogatás	204
11.3.1. Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata	205
11.3.2. A megmentési támogatás összeegyeztethetősége	206
11.3.3. A kedvezményezett gazdasági helyzete	207
11.3.4. A támogatás hozzájárul-e a közös érdekű célkitűzésekhez?	207
11.3.5. A támogatás szükségessége és arányossága	209
11.3.6. Az „először és utoljára” elv	209
11.4. A koronavírusssal összefüggő kárkompenzációs támogatás	210
11.4.1. A Bizottság határozata	211
11.4.2. Okozati összefüggés	211
11.4.3. Az ellentételezés arányossága	212
11.4.4. A Törvényszék ítélete	213
11.4.5. A kereset elfogadhatósága	214
11.4.6. A megfelelő indokolás hiánya mindent visz?	214
11.4.7. Az ítélet joghatása	216
11.4.8. Összegzés és az ügy utóélete	217
12. A közszolgáltatási támogatások európai gyakorlata a tagállami jelentések tükrében	219
12.1. Bevezetés	219
12.2. A Bizottság 2012/21/EU határozata és a jelentéstételi kötelezettség	221
12.3. Egészségügyi ágazatban nyújtott támogatások	223
12.4. A szociális ágazatban nyújtott támogatások	224
12.4.1. Szociális lakások Hollandiában	225
12.4.2. A munkaerőpiacra való belépés és visszatérés támogatása	225
12.5. Hírügynökségek részére nyújtott ellentételezés	227
12.6. A sürgősségi betegellátás finanszírozása Ausztriában	228
12.7. A tengeri és légi közlekedésre nyújtott ellentételezés	229
12.7.1. A spanyol és a görög tengeri közlekedés támogatása	229
12.7.2. A légi közlekedés támogatása Olaszországban	230
Mellékletek	233
1. melléklet: Kkv-fogalom az ÁCSR I. melléklete alapján	233
2. melléklet: A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás alapján	236
3. melléklet: A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma az általános csoportmentességi rendeletben	238
4. melléklet: A közzétételi kötelezettség az egyes uniós joganyagokban (2021. szeptember 1-jei állapot szerint)	239
Felhasznált irodalom	245

Jegyzékek

Ábrák jegyzéke

1. ábra: Magyarország regionális támogatási térképe (2022–2027)	24
2. ábra: Regionális támogatásnál elszámolható költségek	25
3. ábra: Az állami támogatások GDP-arányos nagyságrendje az EU-tagállamokban, 2018	36
4. ábra: Állami támogatások néhány szektor vonatkozásában 2018-ban Hollandiában, Olaszországban, Franciaországban, Németországban és az Egyesült Királyságban (az összes állami támogatás százalékos megoszlása)	36
5. ábra: Az Egyesült Királyság állami támogatási térképe	44
6. ábra: Az új esetek és az elhunytak száma az Európai Unióban	87
7. ábra: A teljes jóváhagyott támogatás 2020. december végén a 2019. évi GDP %-ában	91
8. ábra: Teljes Covid-kiadás a 2019-es GDP arányában	92
9. ábra: A tagállamok által használt átmenetközlemény-jogcímek 2020 végén (kiadások)	108
10. ábra: A 2015–2021. években a Bizottság által hozott nagyberuházási határozatok	144

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Kizárt ágazatok, amelyek semmilyen szabályrendszer alapján nem támogathatók	17
2. táblázat: A RAG hatálya alól kizárt, de ágazati állami támogatási szabályok alapján támogatható ágazatok	17
3. táblázat: Az induló beruházás fogalma	18
4. táblázat: Alkalmazandó maximális támogatási intenzitás	20
5. táblázat: Nagyvállalkozások számára adható maximális támogatási intenzitás az elszámolható költségek százalékában	21
6. táblázat: A 2022–2027-es RAG alapján adható bónuszok	23
7. táblázat: Támogatható térségek és gazdasági fejlettségük Magyarországon	23
8. táblázat: Bejelentés-határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében	25
9. táblázat: Jóváhagyott magyar regionális támogatási programok	30
10. táblázat: A 3.1. szakasz szerinti maximális keretek	90
11. táblázat: A kkv-fogalom elemei	120
12. táblázat: A Bizottságnak bejelentendő egyedi támogatás	145
13. táblázat: Bejelentés-határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében	147
14. táblázat: Az értékelési kötelezettség alá tartozó magyar támogatási programok	188
15. táblázat: Az értékelési kötelezettség hatálya alá tartozó magyar támogatási programok jellemzőinek összefoglalója	193
16. táblázat: A Samhall részére nyújtott támogatás összege	227
17. táblázat: A TASR részére nyújtott ellentételezés összege	228
18. táblázat: A sürgősségi betegellátásra nyújtott ellentételezés összege Ausztriában	229
19. táblázat: A CAFLAJA S.L. részére nyújtott ellentételezés összege	229
20. táblázat: A tengeri közlekedésre nyújtott ellentételezés összege	230
21. táblázat: Légi közlekedési támogatások Olaszországban	230

Szövegdobozok jegyzéke

1. szövegdoboz:	Az áttelepítés fogalma	26
2. szövegdoboz:	Az egyetlen beruházási projektre adható maximális támogatás kiszámításával kapcsolatban felmerülő praktikus kérdések	147
3. szövegdoboz:	Példa a SIP-re vonatkozó szabály alkalmazására az SA.49580 (2017/N). Regionális beruházási támogatás a BorsodChem Zrt.-nek című ügy alapján	149

Bevezetés

Magyarország az Európai Unió tagjaként alkalmazza az Európai Unió állami támogatási szabályait, próbálja betartani, betartatni azokat. Az állami támogatások joga jelentős mértékben befolyásolja mindennapjainkat; a koronavírus-válság nyomán ugyan a korábbinál rugalmasabb megközelítéssel, de változatlanul áthatja a gyakorlati mindennapi életünket. Gazdasági támogatások, kedvezményes állami hitelprogramok vagy az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott, Magyarország által kiírt infrastruktúra- és gazdaságfejlesztési célú pályázati felhívások, különböző adószabályokban egyes adózók által érvényesíthető kedvezmények esetében egyaránt ezek a szabályok alkalmazandók: számos területen kell az állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosítani.

2018-ban készült el az Európai Unió állami támogatási szabályairól szóló átfogó magyar nyelvű szakkönyv az oktatás, a közigazgatás és a gyakorlat számára,¹ amely könnyen érthetően, a szabályok mögötti logika és történeti okok leírásával, valamint az egyes támogatási előírások alapján hozott, állami támogatási területekre irányadó legfontosabb bizottsági döntések és az uniós bíróságok legjelentősebb ítéleteinek ismertetésével mutatta be az állami támogatások rendszerét az érdeklődőknek.

Jelen kiadvány ezen szakkönyv módszertani alapjain igyekszik bemutatni az időközben történt változásokat, így különösen a járványkezelés és a brexit nyomán kialakított szabályokat és ezek hatásait, valamint a jogterület fejlődési irányait, az új döntéseket és azok hatásait. Ismét vezérlő elv volt, hogy a sokszor igen elvont szabályok és feltételek gyakorlati megismertetése végett az általános ismeretek mellett az egyes szakpolitikai támogatási szabályok és egyedi ügyek is megfelelő hangsúlyt kapjanak, különös tekintettel az Európai Unió bíróságainak esetjogára és a gyakorlati jogalkalmazási kérdésekre. Hangsúlyosan gyakorlati megközelítésű a szakkönyv, nem törekszik az állami támogatások igen gazdag elméleti és szakirodalmi hátterének feldolgozására és bemutatására. Találhatók benne ugyan szakirodalmi hivatkozások is, azonban a gyakorlati megközelítés nyomán a szabályozáson túl jelentős mennyiségű bizottsági határozat és bírósági ügy, valamint ítélet feldolgozásával és a következmények bemutatása útján ismerteti meg az olvasót a tudnivalókkal, illetve ad gyakorlati útmutatást, hogy egyes kérdéseknél miként kell eljárni.

A szerzők feltételezése szerint a kötet segíteni fogja az állami támogatások jogának és a szabályozás motivációinak jobb megértését, a mélyebb ismeretek terjedését. A könyv pillanatképpént az állami támogatások jogának 2021 végén hatályos előírásait és gyakorlati buktatóit tárja az olvasó elé.

Mindezek előrebocsátásával bízunk abban, hogy az olvasó az összefoglalt ismereteket tanulmányai vagy munkája során sikerrel tudja hasznosítani.

A szerkesztő

¹ Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.



VÁKÁT OLDAL

1. Az új regionális iránymutatás

1.1. Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése főszabályként tiltja az állami támogatások² nyújtását; a főszabály alóli kivételekről ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései rendelkeznek. A (3) bekezdés alapján – többek között – a tagállamok horizontális, több ágazatot érintő támogatást nyújthatnak az Európai Bizottság jóváhagyását követően. A jóváhagyás feltételeit a Bizottság általában iránymutatás, keretszabály formájában teszi közzé.

A regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás (regionális iránymutatás, a továbbiakban: 2022–2027-es RAG) értelmében a regionális támogatás az elmaradott térségek felzárkózását és a tagállamok gazdaságainak kohézióját segíti elő, amely mint állami támogatás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontja alapján lehet összeegyeztethető a belső piaccal.³

Az uniós meghatározás és értelmezés szerint e támogatás nyújtása az uniós, illetve a nemzeti átlagos fejlettségi szinttől elmaradott térségekben lehetséges (esetleg egy-egy ország egészében, ha az ország csupa ilyen térségből áll) főleg beruházások támogatása formájában, és csak nagyon kivételes esetben működési támogatásként.⁴ A regionális beruházási támogatási kategória a magyar támogatási rendszerben az egyik leggyakrabban használt támogatási kategória.⁵

A regionális állami támogatások Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) általi szabályozásának és ellenőrzésének elsődleges célja, hogy az adott régió fejlettségi szintjének megfelelően tegye lehetővé e támogatások nyújtását, biztosítva, hogy a tagállamokban egyenlő versenyfeltételek érvényesüljenek, és gátat szabjon a multinacionális cégek által indukált támogatási versenynek. A regionális támogatás nyújtásának feltételeit a mindenkor regionális iránymutatás tartalmazza.

A Bizottság 2012-ben indította el az EU állami támogatási politikájának reformját az állami támogatási szabályozás korszerűsítése (State Aid Modernisation, a továbbiakban: SAM) néven.⁶ A folyamat keretében 2014-ig a legtöbb állami támogatási szabályt felülvizsgálták. A SAM-folyamat eredményeként született szabályok eredetileg 2020 végéig lettek volna hatályosak, így a Bizottságnak 2019 és 2020 folyamán el kellett volna fogadnia a 2021-től hatályos állami támogatási szabályokat.

2019 elején azonban a Bizottság meghosszabbította a 2020 végén lejáró szabályokat, köztük az akkor hatályos regionális iránymutatást⁷ (a továbbiakban: 2014–2021-es RAG) is. A meghos-

² Az állami támogatás fogalmának részletes bemutatását lásd Nyikos (2018): i. m. 35–98.

³ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01), 1. pont.

⁴ 2021–2027-es RAG 5–6. pont.

⁵ A tagállamok éves jelentései alapján készült európai bizottsági összesítés, a State Aid Scoreboard adatai szerint Magyarország 2000 és 2019 között az összes állami támogatás közel 32%-át nyújtotta regionális támogatásként. https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/scoreboard_hu; az adatsorok elérhetők itt: https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes

⁶ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló európai bizottsági közlemény (COM/2012/0209 final).

⁷ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209., 2013.07.23., 1.). A meghosszabbításról, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014–2020), a kockázat-

szababbításra azért került sor, mert a felülvizsgálat vonatkozásában a Bizottságot kötötték az úgynevezett minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások⁸ (a továbbiakban: iránymutatások). Ezen iránymutatások határozzák meg azokat az alapelveket, amelyek – többek között – alapul szolgálnak a hatályban lévő jogszabályok értékeléséhez és felülvizsgálatához. Az iránymutatások alapján a felülvizsgálatot meg kell előznie a hatályos szabályozás értékelése és az azzal kapcsolatos célra vezetéségi vizsgálatok (*fitness check*) elvégzése, és a jövőbeni döntéseknek, illetve a módosítási javaslatoknak ezeken a vizsgálatokon kell alapulniuk.

A regionális támogatások vonatkozásában elkészült értékelés⁹ megállapította, hogy a regionális támogatásokra vonatkozó szabályok továbbra is az állami támogatási politika szerves részét képezik. A Bizottság megállapításai szerint a regionális iránymutatás alapján véve jól működik, de célzott kiigazításra szükség lehet: (1) a hatályos rendelkezések egyszerűsítésével, világosabbá tételével; és (2) a regionális iránymutatás és az általános csoportmentességi rendelet¹⁰ szabályainak harmonizálásával (például kizárt ágazatok vagy áttelepítés fogalma – lásd később). A regionális támogatási térképek kialakításának módszertana megfelelő ahhoz, hogy a tagállamok reagálni tudjanak a gazdasági fejleményekre. Ugyanakkor az értékelés szerint a tagállami szinten elmaradott területek, úgynevezett c-területek [az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint támogatható területek] nagyvállalkozásai beruházásainak támogathatóságára vonatkozó korlátozások (különösen az eljárási innovációval kapcsolatban) gyakran nem egyértelműek, és jogi bizonytalanságot okoznak. A nagyvállalkozások diverzifikációs beruházásainak a c-területeken történő támogatására vonatkozó rendelkezések súlyos adminisztratív terhet jelentenek mind a tagállamok, mind a Bizottság számára, miközben a bejelentett támogatási összegek gyakran viszonylag kicsik, és ezeket a bejelentéseket gyakran visszavonják.¹¹ Ezért a c-területekre vonatkozó speciális rendelkezések hatástalannak tűnnek, és szükség lehet azok módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.

finanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás, a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás, a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásokról szóló iránymutatás, az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól szóló közlemény, a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági közlemény, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejárátú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény alkalmazásának meghosszabbításáról és módosításairól szóló európai bizottsági közlemény rendelkezett (HL C 224/2., 2020.07.08.).

⁸ Lásd: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu

⁹ A Bizottság 2020. október 3-án munkadokumentumban összegezte az értékelés megállapításait. Commission Staff Working Document of the 2012 State Aid Modernisation Package, Railways Guidelines and Short-Term Export Credit Insurance SWD(2020) 257 final. Lásd: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation/fitness-check_en

¹⁰ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és annak módosításai (általános csoportmentességi rendelet, a továbbiakban: ÁCSR).

¹¹ A visszavonásra általában azért kerül sor, mert az eljárás folyamán világossá válik, hogy a Bizottság várhatóan egyáltalán nem vagy csak részben engedélyezné a támogatást.

Ami a regionális támogatási szabályok ágazati kizárásait illeti, az értékelés alapján szükség lehet annak mérlegelésére, hogy a feltételezett túlkapacitások továbbra is léteznek-e, és ezért egyes ágazati kizárások továbbra is indokoltak-e.

A regionális iránymutatás felülvizsgálatára nemcsak a fent említett értékelés volt hatással, hanem a közelmúltbeli politikai és gazdasági fejlemények is, mint például a zöldmegállapodás,¹² a digitális¹³ és az ipari stratégiák,¹⁴ valamint a koronavírus-járvány, amelynek közép- és hosszútávú következményeit még nagyon korai megbecsülni.¹⁵

Kiemelendő, hogy bár a regionális iránymutatás alapján az Európai Bizottság viszonylag ritkán hagy jóvá támogatási intézkedést közvetlenül,¹⁶ az iránymutatás tartalma az alábbiak miatt jelentős:

- Az iránymutatásban foglalt szabályok alapján hagyja jóvá a Bizottság a tagállamok támogatási térképeit, amelyek meghatározzák a tagállamok területén a támogatható területeket és a maximális támogatás mértékét. A vállalkozásoknak a támogatási térképen szereplő területeken megvalósított projektjei nemcsak regionális támogatásban részesülhetnek, hanem számos más támogatási kategória esetében (például környezetvédelmi támoga-

¹² Az *Európai zöldmegállapodás (Green Deal)* című európai bizottsági közlemény [COM(2019) 640 final, 2019. december 11.] cselekvési tervet vázol fel a következőkre annak érdekében, hogy az EU 2050-re klímasemleges legyen: (1) az erőforrások hatékony felhasználásának elősegítése a tiszta, körforgásos gazdaságra való áttérés révén; (2) a biológiai sokféleség helyreállítása és a környezetszennyezés mértékének csökkentése. A terv meghatározza a szükséges beruházásokat és a rendelkezésre álló finanszírozási eszközöket, és kifejti, hogyan lehet biztosítani azt, hogy az átmenet méltányos és inkluzív legyen.

¹³ Az *Európa digitális jövőjének megtervezése* című európai bizottsági közlemény [COM (2020) 67 final, 2020. február 19.]. A digitális stratégia átfogó célja az, hogy Európa maradéktalanul ki tudja aknázni a társadalom és a gazdaság digitalizálódásában rejlő lehetőségeket, és hogy a polgárok, a vállalkozások és a kormányok egyaránt magukénak érezzék a folyamatot. A stratégia három pilléren nyugszik: (1) *Technológia az ember szolgálatában*: beruházás minden európai polgár digitális készségeinek fejlesztésébe; védelem a kiberfenyegetésekkel szemben (hekkertámadások, zsarolóvírusok, személyazonosság-lopás); biztosíték arra, hogy a mesterséges intelligencia fejlesztése során tiszteletben tartják az emberek jogait, ezzel megnyerve bizalmukat; a szupergyors széles sávú rendszerek gyorsabb ütemű bevezetése Európa-szerte a háztartásokban, az iskolákban és a kórházakban; Európa szuper-számítógépes kapacitásának bővítése: innovatív orvostudományi, közlekedési és környezetvédelmi megoldások. (2) *Méltányos és versenyképes digitális gazdaság*: a finanszírozáshoz jutás és a terjeszkedés elősegítése az innovatív és gyorsan növekvő startupok és kisvállalkozások dinamikus közössége számára; az online platformok felelősségének növekedése digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály kezdeményezése; és az online szolgáltatásokra vonatkozó szabályok tisztázása révén; olyan uniós szabályozás, amely a digitális gazdaságban is célravezető; tisztességes versenyfeltételek biztosítása minden európai vállalkozás számára; a minőségi adatokhoz való hozzáférés javítása a személyes és érzékeny adatok védelmének biztosítása mellett. (3) *Nyílt, demokratikus és fenntartható társadalom*: a technológia kiaknázása a 2050-re kitűzött uniós klímasemlegeségi cél elérése érdekében; a digitális ágazat szén-dioxid-kibocsátásának csökkentése; hatékonyabb ellenőrzés saját adataink felett, a személyes adatok fokozott védelme; európai egészségügyi adattár kialakítása a célzott kutatás, diagnosztika és kezelés előmozdítására; küzdelem az online dezinformáció ellen, a sokszínű és megbízható médiatartalom előmozdítása.

¹⁴ Az *Új európai iparstratégia* című európai bizottsági közlemény [COM (2020) 102 final, 2020. március 10.].

¹⁵ 2022–2027-es RAG 7. pont.

¹⁶ A 2014–2021-es RAG alapján összesen 11 nagyberuházási ügyben hozott határozatot az állami támogatási intézkedések adatbázisa szerint (<https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm>).

tások egy része, induló vállalkozások támogatása, innovációs klaszterek támogatása) területi támogatási bónuszban részesülnek például az ÁCSR alkalmazása esetén.

- Az iránymutatás szabályai előrevetítik az új – várhatóan 2022–2023 folyamán elfogadásra kerülő, és 2024. január 1-jétől hatályba lépő – ÁCSR szabályait.
- Ez az első olyan iránymutatás, amelyet a zöldmegállapodás, a digitális és az ipari stratégiák kihirdetése után elfogadnak. Ezért az új regionális iránymutatásban szereplő horizontális elemeket (például alacsonyabb közzétételi és az értékelési terv készítésére vonatkozó értékhatár, valamint az utóbbi cizelláltabb szabályozása) valószínűsíthetően az összes felülvizsgálat alatt lévő állami támogatási szabályba átvezetik.

A fejezet célja a 2021 áprilisában elfogadott új regionális támogatásokra vonatkozó állami támogatási szabályrendszer ismertetése és annak rövid értékelése a magyar támogatáspolitikai szempontjából.

Az új iránymutatás beruházási (a vállalkozások beruházási költségeihez nyújtott) és nagyon szűk körben működési (a vállalkozások folyó működési költségeihez, például bérköltség, adók) támogatás nyújtását teszi lehetővé. Az alábbiakban a beruházási támogatásokra vonatkozó szabályokat elemezzük részletesebben, tekintettel arra, hogy e támogatási kategória játszik kiemelkedő szerepet a magyar támogatáspolitikában, míg a korábbi iránymutatások alapján Magyarországon eddig nem került sor működési támogatás nyújtására, és valószínűtlen, hogy ez változna a 2021-ben elfogadott 2022–2027-es RAG alapján.

A regionális támogatásokra vonatkozó szabályrendszer történeti áttekintése az *Állami támogatások* című könyv 8. fejezetében¹⁷ olvasható.

1.2. A 2022–2027-es RAG beruházási támogatásokra vonatkozó kulcselemei

A 2022. január 1-jétől hatályba lépő új iránymutatás tartalmában a 2014-től hatályos iránymutatáshoz képest összességében némileg megengedőbb szabályozási keretről rendelkezik.

Ebben közrejátszhatott, hogy az iránymutatás elfogadására a koronavírus-válság alatt került sor, így a tartós gazdasági válságtól való félelem miatt a Bizottság a beruházások erőteljes ösztönzését lehetővé tevő szabályrendszert hagyott jóvá.

Ezzel egyidejűleg – reagálva a korábbi iránymutatásra vonatkozó értékelés megállapításaira – az új iránymutatás szerkezete átláthatóbb és egyszerűbb lett a korábbiéhoz képest.

1.2.1. Az iránymutatás hatálya

Összhangban az értékelés megállapításaival, a 2014–2021-es iránymutatás hatályát felülvizsgálták. Tekintettel arra, hogy a túlkapacitás a szintetikusszál-iparban megszűnt, 2022-től ez az ágazat lekerül a nem támogatható ágazatok listájáról. Az acéliparban azonban a kapacitásprobléma nem szűnt meg, így továbbra sem nyújtható regionális támogatás az acéliparban tevékenykedő vállalkozások részére. Továbbá az európai zöldmegállapodással összhangban a lignit- és szénki-

¹⁷ Nyikos (2018): i. m. 290–308.

termelés sem támogatható. Kizárt ágazat marad emellett az elsődleges mezőgazdasági termelés, a halászat, az energetika, valamint a szállítás.¹⁸

A 2021 végéig hatályos regionális iránymutatás a széles sávú fejlesztések és a kutatási infrastruktúra támogatását speciális feltételek teljesülése esetén lehetővé teszi annak ellenére, hogy léteznek ágazati iránymutatások¹⁹ is a területen. Mivel azonban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy ezeket a lehetőségeket nem használták a tagállamok, mert az ágazati iránymutatások alapján nyújtottak támogatást, ezek kikerültek az új iránymutatás hatálya alól, és 2022-től az ezekhez az infrastruktúrákhoz nyújtott támogatásokat kizárólag a rájuk vonatkozó specifikus iránymutatások alapján lehet nyújtani.

További, az ÁCSR-rel való összhang megteremtését szolgáló változás a szállítási ágazathoz tartozó infrastruktúra kizárása az iránymutatás tárgyi hatálya alól. Az ágazatokat érintő változásokat az alábbi táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Kizárt ágazatok, amelyek semmilyen szabályrendszer alapján nem támogathatók

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Acél	Acél
Szintetikusszál-ipar	Szén
	Lignit

Forrás: a szerzők szerkesztése

2. táblázat: A RAG hatálya alól kizárt, de ágazati állami támogatási szabályok alapján támogatható ágazatok

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Halászat és akvakultúra	Halászat és akvakultúra
Mezőgazdaság, beleértve	Mezőgazdaság, beleértve
– az elsődleges mezőgazdasági termelést és	– az elsődleges mezőgazdasági termelést és
– a mezőgazdasági terméket eredményező	– a mezőgazdasági terméket eredményező
mezőgazdasági feldolgozást	mezőgazdasági feldolgozást
Szállítási ágazat és repülőterek	Szállítási ágazat és az ágazati iránymutatások hatálya alá tartozó szállítási infrastruktúrák, például a repülőterek
Energiaágazat	Energiaágazat
	Széles sávú hálózatok

Forrás: a szerzők szerkesztése

¹⁸ 2022–2027-es RAG 10–11. pont.

¹⁹ Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 2013.01.26., 1.); A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági iránymutatás (HL C 198., 2014.06.27., 1.) és ezek utódai.

1.2.2. Induló beruházás

A regionális beruházási támogatás nyújtásának egyik kulcseleme az induló beruházás fogalma (lásd 3. táblázat), hiszen e támogatás csak olyan beruházáshoz nyújtható, amely teljesíti az induló beruházás fogalmát. A fogalom több elemből áll. A korábbi gyakorlat szerint a támogatandó projektnek a fogalom egy elemét kellett teljesítenie. Az új iránymutatás megfogalmazása kifejezetten lehetővé teszi komplex projektek támogatását is, amelyek több fogalmi elemet egyszerre teljesítenek (például az új termék bevezetése mellett a kedvezményezett az addig gyártott termék kapacitását is bővíti).²⁰

A diverzifikáció fogalma (lásd 3. táblázat) a termékek mellett kiegészült a szolgáltatásokkal is. A termelési folyamat alapvető megváltoztatása esetében pedig nem kell az egész gyár gyártási folyamatát megváltoztatni, hanem elegendő, ha a folyamat változása egy termék teljes gyártási folyamatát érinti.²¹

Az induló beruházás fogalmának változását a 3. táblázat mutatja be.

3. táblázat: Az induló beruházás fogalma

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházás, amely a következőkhöz kapcsolódik: – új létesítmény létrehozása – meglévő létesítmény kapacitásának bővítése – valamely létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítése – egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának lényegi megváltoztatása	Tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházás, amely a következők közül legalább az egyikhez kapcsolódik: – új létesítmény létrehozása* – meglévő létesítmény kapacitásának bővítése – valamely létesítmény termelésének diverzifikációja olyan termékekre (és szolgáltatásokra), amelyeket a létesítmény korábban nem termelt* – a létesítménybe történő beruházás által érintett termék(ek) teljes termelési folyamatának alapvető megváltozása
Valamely létesítményhez közvetlenül kapcsolódó eszközök felvásárlása, feltéve, hogy a létesítményt bezárták vagy a megvásárlás nélkül bezárták volna, és hogy a létesítményt az eladótól független beruházó vásárolja meg.	Bezárt vagy felvásárlás hiányában bezárára ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása független harmadik fél által.

Megjegyzés: * Úgynevezett „c” térségekben adható támogatás, de diverzifikációra csak akkor, ha az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel

Forrás: a szerzők szerkesztése

A nemzeti szinten kijelölhető támogatandó térségekben (úgynevezett „c” térségek, részleteiben lásd 1.2.6. fejezet) nagyvállalkozások által tervezett beruházások esetében a fentieknél szigorúbb feltételeket állít a szabályozás, mint az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75%-a alatti és a legkülső régiókba²² (együtt úgynevezett „a” térségek) irányuló beruházások esetében. Új létesítmények létrehozatalán túl e területeken csak olyan diverzifikáció támogatható, amely

²⁰ 2022–2027-es RAG 19. pont 13. és 14. alpont.

²¹ 2022–2027-es RAG 19. pont 13. és 14. alpont és 28. lábjegyzet.

²² Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

esetében az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz, azaz a TEÁOR-kódja²³ különböző. Továbbá összhangban az értékelés megállapításaival, a hatályos szabállyal ellentétben az új eljárási innovációval történő diverzifikáció lehetősége²⁴ nem szerepel az új iránymutatásban.²⁵

1.2.3. Nagyberuházási projekt

A nagyberuházás fogalma az új iránymutatás alapján is az 50 millió eurót meghaladó elszámolható költségű induló beruházásokat foglalja magában. Nagyberuházás esetében a kis- és középvállalkozásoknak járó támogatási intenzitási bónusz nem alkalmazható, és e beruházások támogatására csökkentett támogatási mérték alkalmazandó (lásd 1.2.6. fejezet).²⁶

1.2.4. Egyetlen beruházási projekt

Annak érdekében, hogy a nagyberuházásra vonatkozó szigorúbb szabályokat ne kerüljék ki a tagállamok és a kedvezményezettek a beruházási projektjeik mesterséges feldarabolásával, továbbra is alkalmazandó az egyetlen beruházási projekt fogalma. Ennek értelmében bármilyen induló beruházás, amelyet a kedvezményezett csoportszinten egy vagy több másik támogatott beruházás munkáinak megkezdésétől számított hároméves időszakban ugyanabban a NUTS 3 régióban, azaz Magyarországon ugyanabban a megyében kezdett meg, egyetlen beruházásnak számít az adható maximális támogatási mérték kiszámítása szempontjából. Ezért ha az egyetlen beruházási projekt elszámolható költsége meghaladja az 50 millió eurót, a nagyberuházásokra vonatkozó lépcsőzetesen csökkentett támogatási intenzitás alkalmazandó (lásd 1.2.6. fejezet).²⁷

Változás, hogy az új iránymutatás alapján csak azokat a beruházásokat kell egyetlen beruházási projektnek tekinteni, amelyek azonos vagy hasonló tevékenységhez kapcsolódnak, tehát a NACE Rev. 2. egységes ágazati osztályozási rendszernek²⁸ ugyanabba a négy számjegyű számkóddal azonosított szakágazatába sorolt tevékenységhez kapcsolódnak. A hatályos iránymutatás és az ÁCSR alapján nem csak az azonos vagy hasonló tevékenységet folytató beruházások tekintendők egyetlen beruházásnak.²⁹

²³ Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere. Lásd: www.ksh.hu/teaor_menu

²⁴ Angelovics Bence: Beruházások állami támogatása, különös tekintettel a Samsung gyár gödi egységének támogatási ügyére. *Miskolci Jogtudó*, 1. (2020). 1–10. Ebben az esetben a gyártott termék nem változik a korábbi termékhez képest, de a gyártási eljárás teljesen új, EU-szinten innovatív. Lásd: SA.48556 (2019/C) (ex-2018/N) – Regionális beruházási támogatás a Samsung SDI részére.

²⁵ 2022–2027-es RAG 19. pont 14. alpont és 45. pont.

²⁶ 2022–2027-es RAG 19. pont 18. alpont, 89–90. pont, 85. lábjegyzet.

²⁷ 2022–2027-es RAG 19. pont 27. alpont, 91. pont.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1893/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról.

²⁹ 2022–2027-es RAG 19. pont 25. és 27. alpont.

1.2.5. Beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága

Vannak olyan esetek, amikor a regionális támogatás kedvezményezettje a beszerzett eszközök egy részét nem saját telephelyén, hanem a beszállítóinál helyezi el. Ennek oka lehet például, hogy a kedvezményezettnek olcsóbb az adott köztes termékek gyártását mással végeztetni, de a beszállító nem tudja (nem ismeri a specifikáció minden részletét) vagy nem akarja (túl drága vagy nagy kockázat) maga a gépeket beszerezni.

Mivel a beszállítók sokszor nem a kedvezményezett mellett telepsznek le, hanem más régióban vagy más országban is lehetnek, a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága mind ez idáig nem volt egyértelmű, hiszen ezen eszközök esetében a támogatás nem a kedvezményezett régiójában fejt ki hatását (például munkahelyteremtés, jövedelemszint növelése, technológiatranszfer stb.).

Az új iránymutatás tisztázza a kérdést a joggyakorlattal összhangban,³⁰ mivel lehetővé teszi a beszállítóknál elhelyezett eszközök beszámítását azon vállalkozás elszámolható költségei közé, amely azokat megvásárolta (vagy előállította), ha azokat a kötelező fenntartási időszak³¹ alatt a támogatás kedvezményezettjének a támogatott induló beruházáson alapuló termelési folyamat-hoz közvetlenül kapcsolódó feldolgozási vagy összeszerelési műveleteihez használják. További feltétel, hogy a beszállító telephelye, ahol az eszközöket elhelyezik, támogatott területen legyen, és a beszállító maga ne kapjon támogatást az érintett eszközökre. Emellett a támogatási intenzitás nem haladhatja meg a beszállító telephelyére alkalmazandó maximális támogatási intenzitást.³²

4. táblázat: Alkalmazandó maximális támogatási intenzitás

A kedvezményezett telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás (%)	A beszállító telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás (%)	A beszállítóra alkalmazandó támogatási intenzitás (%)
50	50	50
50	30	30
30	50	30

Forrás: a szerzők szerkesztése

A nagyberuházási projektek támogatási intenzitásának bármely kiigazítása a beszállítók eszközökkel történő ellátásának költségeire számított támogatásokra is vonatkozik, amelyek az induló beruházás teljes beruházási költségének részét képezik.

1.2.6. Regionális támogatási térkép

A 2022–2027-es RAG szerint a támogatható területek az EU népességének 48%-át fedik le, figyelembe véve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból történő kilépését (a korábbi iránymutatás szerinti 47% helyett). A támogatható területek listáját

³⁰ Lásd például az Európai Bizottság 2017/166 számú, az SA.38831 ügyben hozott határozatát (Volkswagen Autoeuropa).

³¹ Nagyvállalat esetében öt év, kis- és középvállalkozások esetében három év. Regionális iránymutatás 46. pont.

³² 2022–2027-es RAG 26. pont, 34. lábjegyzet.

az iránymutatás elfogadásakor az Eurostat³³ legfrissebb elérhető statisztikai adatai alapján határozták meg, amelyek a GDP esetében a 2016–2018-as, a munkanélküliség esetében a 2017–2019-es időszak adatai.

Azon régiók, amelyek fejlettsége nem érte el az uniós átlag 75%-át, valamint a legkülső régiók alkotják továbbra is az úgynevezett „a” régiókat / (a) térségeket [az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint támogatható térségek].³⁴ A nemzeti kijelölhető támogatandó térségek (úgynevezett „c” térségek) listája az elmúlt időszakhoz hasonlóan a korábbi „a” státuszukat elvesztő térségekből, a ritkán lakott térségekből³⁵ és a 2022–2027-es RAG 3. mellékletében meghatározott módszertan szerint az egyes tagállamokra allokált kvóta mértékéig a tagállam által kijelölt területekből alakult ki.

Az új iránymutatásban sor került a maximális támogatási intenzitások megnövelésére a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós célkitűzések támogatása, valamint az EU hátrányos helyzetű területein történő beruházások ösztönzése érdekében. Ezzel összhangban az iránymutatás többféle intenzitásbónusról rendelkezik (például a legkülső régiókban, az Igazságos Átmenet Alapból³⁶ támogatásra jogosult térségekben, a népességvesztéssel küzdő területeken és a kis- és középvállalkozások számára).³⁷

5. táblázat: Nagyvállalkozások számára adható maximális támogatási intenzitás az elszámolható költségek százalékában

2014–2021-es RAG		2022–2027-es RAG	
Nagyvállalkozás (%)		Nagyvállalkozás (%)	
„a” régió – GDP ≤ 45%-a az EU-átlagnak	50	„a” régió – GDP ≤ 55%-a az EU-átlagnak	50
„a” régió – GDP > 45% és ≤ 60%-a az EU-átlagnak	35	„a” régió – GDP > 55% és < 65%-a az EU-átlagnak	40
„a” régió – GDP > 60% és ≤ 75%-a az EU-átlagnak	25	„a” régió – GDP > 65% és < 75%-a az EU-átlagnak	30
„c” térség (főszabály)	10	„c” térség (főszabály)*	15

Megjegyzés: * Az ettől való eltéréseket a 2022–2027-es RAG 182. pontja tartalmazza

Forrás: a szerzők szerkesztése

³³ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala.

³⁴ Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

³⁵ NUTS 2 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 8 fő/km²-nél, vagy NUTS 3 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 12,5 fő/km²-nél.

³⁶ Az Igazságos Átmenet Alap (Just Transition Fund) egy új kohéziós politikai eszköz, amelynek célja a környezetszennyező ipari termelésből való átmenet finanszírozása a leginkább érintett térségeknek. Az alapot a Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete hozta létre (2021. június 24.). A regionális iránymutatás Méltányos Átállást Támogató Alap néven hivatkozik az Igazságos Átmenet Alapra, de ebben a cikkben az alapot szabályozó rendelet szerinti elnevezést alkalmazzuk.

³⁷ 2022–2027-es RAG 7.4. szakasz.

Az új iránymutatásban két – a 2014–2021-es iránymutatásban³⁸ nem szereplő – bónuszt vezetett be a Bizottság.

- *Igazságos Átmenet Alap által támogatott területen*³⁹ adható bónusz: Az európai zöldmegállapodásban kitűzött cél eléréséhez, a fenntartható és klímasemleges gazdaságra való átálláshoz Európa-szerte jelentős beruházásokra van szükség. A nyersanyagot (antracitot, lignitet, tőzeget vagy olajpalát) kitermelő iparágak és a kapcsolódó energiatermelési folyamatok, valamint a nagy szén-dioxid-kibocsátású iparágak (például cement-, acél-, alumínium-, műtrágya- és papírgyártás) koncentrációja azonban jelentős kihívást jelent azoknak a térségeknek, amelyek gazdasága nagymértékben függ az ilyen tevékenységektől. Ezeknek a régióknak át kell szervezniük, illetve diverzifikálniuk kell gazdaságukat, fenn kell tartaniuk a társadalmi kohéziót, és ki (vagy át) kell képezniük az érintett munkavállalókat és fiatalokat. Annak érdekében, hogy célzott segítséget nyújtson ezeknek a régióknak a kihívások kezelésében, az Európai Unió létrehozta az Igazságos Átmenet Alapot (Just Transition Fund).⁴⁰ A 17,5 milliárd euró költségvetéssel rendelkező alap elsősorban azoknak a régióknak nyújt majd támogatást, ahol fokozatosan meg kell szüntetni a szén, a lignit, a tőzeg és az olajpala kitermelését és felhasználását, illetve ahol szükséges a nagy karbonintenzitású iparágak átalakítása. Az unió közös költségvetéséből kapott központi források mellett e területeken megvalósuló beruházásokat a tagállamok saját költségvetésükből is támogathatják az átlagosnál magasabb mértékben (tehát a bónusz nem csak az alap forrásai esetén érhető el).
- *Csökkenő népességű területen adható bónusz*: Olyan NUTS 3 szintű (megyében) régióban adható, ahol a 2009–2018-as időszak során több mint 10%-kal csökkent a népesség a vonatkozó Eurostat-adatok alapján. Magyarországnak nincs ilyen térsége, százalékosan a legnagyobb, 8% körüli népességcsökkenést Békés és Baranya megye szenvedte el, de ott sem érte el a 10%-os küszöbértéket.

³⁸ A 2014–2021 iránymutatás alapján adható bónuszok:

Százalékpontban	„a” térség	„c” térség
Kisvállalkozás	20	20
Középvállalkozás	10	10
Fejletlen legkülső régió	20	–
Egyéb legkülső régió	10	–

³⁹ Magyarország esetén várhatóan Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya megye lesz ilyen térség. Lásd: <https://kormany.hu/hirek/megkezdodott-a-klímasemleges-atmenetet-closegito-alap-felhasznalasanak-tervezese>

⁴⁰ Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 22.

6. táblázat: A 2022–2027-es RAG alapján adható bónuszok

Százalékpontban	„a” térség	„c” térség
Kisvállalkozás	20	20
Középvállalkozás	10	10
Fejletlen legkülső régió	20	–
Egyéb legkülső régió	10	–
Igazságos Átmenet Alap által támogatott terület (NUTS 3 szint)*	10	–
Csökkenő népességű régiók (NUTS 3 szint)*	10	5

Megjegyzés: * 70% az abszolút maximum nagyvállalkozásokra

Forrás: a szerzők szerkesztése

A regionális támogatási térképek a 2022–2027 közötti időszakra vonatkoznak majd. 2023 folyamán az akkor elérhető friss gazdaságstatisztikai adatok alapján féldíós felülvizsgálatukra kerül majd sor. E felülvizsgálat feltételeit 2023 júniusáig teszi majd közzé a Bizottság.⁴¹

Magyarország esetében a 2022-ben hatályba lépő iránymutatás alapján az ország területének több mint 82%-a „a” térségnek minősül, és „c” térség nem lesz.⁴²

7. táblázat: Támogatható térségek és gazdasági fejlettségük Magyarországon

Magyarország	NUTS-régiók	Egy főre jutó GDP az EU átlagában (%)	
		2014–2021-es RAG*	2012–2027-es RAG
„a” térségek	HU12 Pest	Pest megye ebben az időszakban nem volt önálló NUTS 2 régió	55,00
	HU21 Közép-Dunántúl	56,33	65,33
	HU22 Nyugat-Dunántúl	62,67	72,67
	HU23 Dél-Dunántúl	44,33	47,33
	HU31 Észak-Magyarország	40,00	47,67
	HU32 Észak-Alföld	41,00	42,67
	HU33 Dél-Alföld	42,67	44,33
Teljes népességi arány	–	76,71	82,09

Megjegyzés: * Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból történő kilépésével az EU gazdasági fejlettségi szintje (egy főre eső GDP) csökkent, így nem ugyanaz a vetítési alapja a 2014–2021-es és a 2022–2027-es RAG-ban alkalmazott arányoknak

Forrás: a szerzők szerkesztése

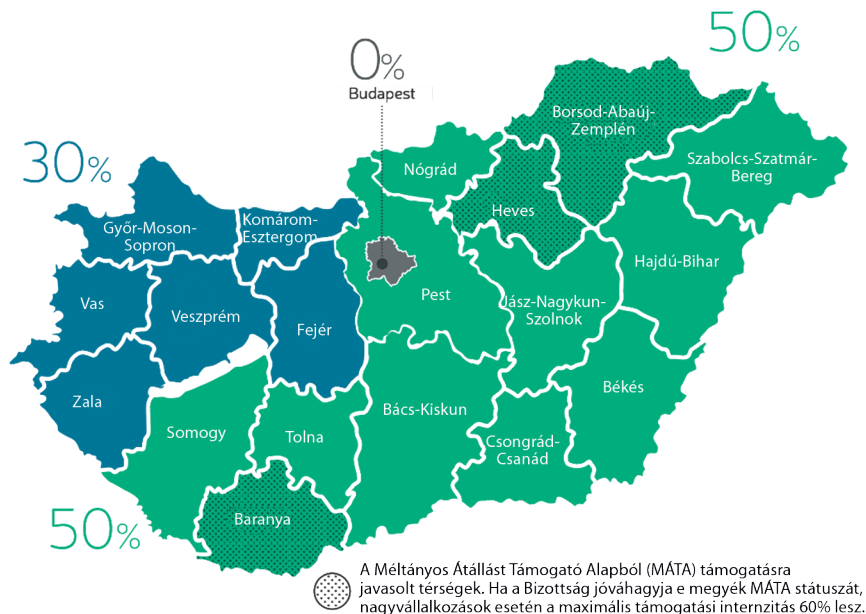
A Bizottság SA.63934 (2021/N) számú ügyben hozott határozatával⁴³ hagyta jóvá a 2022. január 1-jétől 2027 végéig alkalmazandó magyar regionális támogatási térképet.

⁴¹ 2022–2027-es RAG 189–190. és 194. pont.

⁴² 2022–2027-es RAG I. melléklet, 2014–2021-es RAG I. melléklet.

⁴³ European Commission: *Competition Policy*. Lásd: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63934

A 2014–2021-es időszakban hatályos térképhez⁴⁴ képest változás, hogy Pest megye teljes egészében „a” területként támogatható 50%-os maximális támogatási intenzitással, a Nyugat-Dunántúl régióban 5%-kal nő, a Közép-Dunántúl régióban 5%-kal csökken a maximális támogatási intenzitás mértéke. Budapesten regionális beruházási támogatás továbbra sem adható. Az Igazságos Átmenet Alap által támogatott területnek Heves, Baranya és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék minősülhetnek, ha az Európai Unió elfogadja Magyarország igazságos átmeneti tervét [lásd a regionális támogatási térképet jóváhagyó SA.63934 számú határozatának (12) bekezdését]. Ezen megyékben a maximális támogatási intenzitás nagyvállalkozásoknak 60%. A többi területen az adható maximális 50%-os mérték változatlanul megmarad.



1. ábra: Magyarország regionális támogatási térképe (2022–2027)

Forrás: Nemzeti Befektetési Ügynökség – HIPA

1.2.7. Nagyberuházásokra vonatkozó támogatási mérték

A 2022–2027. évekre vonatkozó szabály megtartotta a nagyberuházások (50 millió euró elszámolható költség feletti beruházások) korlátozott támogathatóságának szabályát. Nagyberuházási projekt esetében a következő képlet alapján számítható ki a megengedhető maximális támogatási összeg:

$$\text{maximális támogatási összeg} = R \times (50 + 0,50 \times B + 0,34 \times C),$$

⁴⁴ Lásd az Európai Bizottság C(2014) 1298 final számú, SA.37718 (2013/N) ügyben hozott 2014. március 11-i határozatát. A regionális támogatási térképet a nemzeti jogban az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22). Korm. rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100037.KOR 25. §-a tartalmazza.

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kkv-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül, B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része.⁴⁵ A 100 millió euró feletti elszámolható költségre eső támogatás csak bizottsági jóváhagyás birtokában adható.

8. táblázat: Bejelentés-határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében

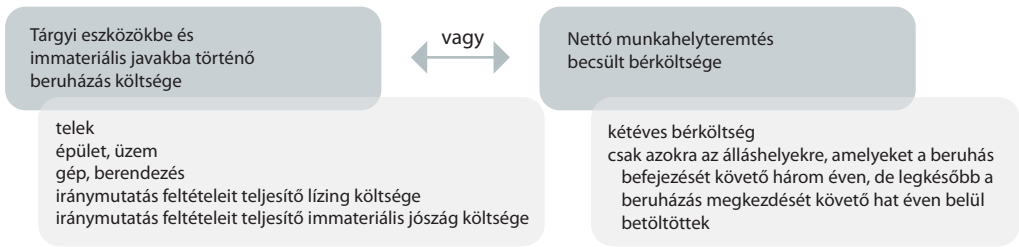
Max. támogatási intenzitás (%)	30,00	50,00
Bejelentési küszöb (támogatás) (millió euró)	22,50	37,50

Forrás: a szerzők szerkesztése

Egy 300 millió euró elszámolható költségű projekt például egy 30%-os régióban bizottsági engedély nélkül 22,5 millió euró támogatást kaphat, míg bizottsági engedéllyel, ha a jóváhagyás minden feltétele teljesül, akár 42,9 millió euró támogatáshoz is hozzájuthat.

1.2.8. Elszámolható költségekre, saját forrásra, fenntartásra és támogatáshalmozódásra vonatkozó szabályok

Az elszámolható költségek⁴⁶ köre a beszállítóknál kihelyezett eszközök elszámolhatóságát leszámítva nem változott.



2. ábra: Regionális támogatásnál elszámolható költségek

Forrás: a szerzők szerkesztése

A beszerzett eszközöknek újnak kell lenniük, kivéve, ha a kedvezményezett kis- vagy közép vállalkozás, vagy ha az induló beruházás felvásárlás fogalmi eleme teljesül.

A fent leírtakkal összhangban az elszámolható költségek tekintetében változás, hogy a beszállítóhoz kihelyezett eszközök költségei is elszámolhatók abban az esetben, ha azok a kedvezményezett tulajdonában maradnak, és azt kizárólag a támogatott beruházás folyamatainak vonatkozásában használják fel (lásd 1.2.5. fejezet).

⁴⁵ 2022–2027-es RAG 19. pont 3. alpont.

⁴⁶ 2022–2027-es RAG 4.1. szakasz. Az ábrán szereplő költségeken túl a kis- és középvállalkozások esetében elszámolható a beruházással kapcsolatos előkészítő tanulmányok és tanácsadás költségeinek maximum 50%-a.

A 25%-os állami forrástól mentes saját forrás követelménye megmaradt. A fenntartási időszak továbbra is öt év nagyvállalkozások esetében, és három év kis- és középvállalkozásoknál.

Újdonság, hogy a támogatáshalmazódási szabályoknak való megfelelést nemcsak a támogatás odaítélésekor, hanem a folyósításkor is vizsgálni kell.⁴⁷

1.2.9. Áttelepítésre vonatkozó szabályok

Az új iránymutatás átveszi az ÁCSR 2017 óta hatályos áttelepítési definícióját (2. cikk 61a. pont),⁴⁸ azonban továbbra is lehetővé teszi relokációgyanú esetén a tagállamok és a kedvezményezettek részére az ok-okozati szempontú ellenbizonyítást az Európai Bizottság eljárásában. Ez azt jelenti, hogy az ÁCSR alapján az áttelepítés alábbi fogalmát teljesítő beruházás nem támogatható (ha a támogatást igénylő áttelepítést hajtott végre a projekt megkezdését megelőző két éven belül, vagy ha a befejezéstől számított két éven belül áttelepítést hajtott végre). De az iránymutatás feltételeinek teljesítése esetén a Bizottság egyedi eljárásban jóváhagyhatja a támogatást, amennyiben igazolható, hogy nem a támogatást nyújtó tagállamban ígért regionális támogatás eredményezte a kapacitás Európai Gazdasági Térségben belüli áthelyezését.

1. szövegdoboz: Az áttelepítés fogalma⁴⁹

Áttelepítésnek minősül, ha az alábbiak *együttesen* teljesülnek:

1. azonos vagy hasonló tevékenység tényleges áthelyezése;
2. az egyik EGT-tagállamban lévő létesítményből egy másik EGT-tagállamban lévő létesítménybe (támogatott létesítmény);
3. az eredeti és a támogatott létesítményben létrehozott termék vagy szolgáltatás legalább részben ugyanazt a célt szolgálja;
4. az eredeti és a támogatott létesítményben létrehozott termék vagy szolgáltatás ugyanazt az ügyféltypust szolgálja;
5. *legalább két munkahely* megszűnik az eredeti létesítményben ugyanazon vagy hasonló tevékenységen belül.

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁴⁷ 2022–2027-es RAG 99. pont.

⁴⁸ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló 2017/1084/EU bizottsági rendelete (HL L 156., 2017.06.20., 1–18.).

⁴⁹ 2022–2027-es RAG 118. pont.

1.2.10. A beruházás befejezésének fogalma

Technikai változásnak tűnhet, de jelentőséggel bírhat több szempontból is az, hogy az új iránymutatás definiálja a beruházás befejezése fogalmát („az az időpont, amikor a nemzeti hatóságok a beruházást befejezettnek tekintik, vagy a munkálatok megkezdését követően eltelt 3. év vége, attól függően, hogy melyik a korábbi időpont”).⁵⁰ Azaz ha a beruházás kivitelezése három éven túl is tart, a regionális állami támogatási szabályok szempontjából a projektet a harmadik év végén befejezettnek kell tekinteni. A 2021 végén lejáró iránymutatásban nincs ilyen szabály (a befejezés időpontja tehát megfelel a projekt tényleges befejezésének).

Ennek a gyakorlati következménye az, hogy az összes olyan határidő, amely a beruházás befejezéséhez kapcsolódik, legfeljebb a munkák megkezdésétől számított három év elteltével megkezdődik. Így az áttelepítési vállalatok időszaka, a bérköltségalapú regionális támogatás esetén a pozíciók betöltésének a határideje, a fenntartási időszak, valamint a kötelező bérleti időszak⁵¹ mind-mind a beruházás befejezésének időpontjától függenek;⁵² az új szabály ezáltal a hosszabb kivitelezésű projektek esetén ezeket az időszakokat, határidőket lerövidíti. Ugyanakkor a szabályváltozás nem jelenti azt, hogy csak olyan beruházások támogathatók, amelyek három éven belül befejeződnek, illetve azt sem, hogy a beruházásnak csak az első három évben felmerült költségei lennének elszámolhatók.

1.2.11. Az iránymutatás alapján bejelentett támogatási intézkedések további értékelési szempontjai

Az új iránymutatás alapján⁵³ a Bizottsághoz bejelentendő támogatási programok és egyedi beruházási projektek vonatkozásában a fent ismertetett feltételek teljesülésén túl a Bizottság a következőket vizsgálja:

1. *Ösztönző hatás:* a támogatásnak meg kell változtatnia az érintett vállalkozások magatartását. E feltétel ellenőrzéséhez a kedvezményezettnek be kell mutatnia, hogy támogatás nélkül mi történne (például nem valósulna meg a beruházás, mert az nem eléggé nyereséges támogatás nélkül, vagy máshol valósulna meg a beruházás – úgynevezett alternatív forgatókönyv), és dokumentálnia kell (például igazgatósági előterjesztésekkel, emlékeztetőkkal), hogy a döntéshozatali folyamatban a támogatás lehetősége befolyásolta a döntését.
2. *A támogatási intézkedés megfelelősége:* a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a tervezett beruházással elért regionális hatás más tagállami intézkedéssel vagy más formájú támogatással (például vissza nem térítendő támogatás helyett kedvezményes kamatú hitel) nem lenne elérhető.

⁵⁰ 2022–2027-es RAG 19. pont 6. alpont.

⁵¹ Ha a beruházás részeként telket vagy épületeket bérel a kedvezményezett, a bérleti költségek akkor számolhatók el, ha a bérleti jogviszonyt a beruházás befejezésétől számítva nagyvállalkozások esetében legalább öt éven keresztül, kkv-k esetében pedig három éven keresztül fenntartja a kedvezményezett. 2022–2027-es RAG 31. pont.

⁵² 2022–2027-es RAG 23. pont, 31. pont, 36. pont és 47. pont.

⁵³ 2022–2027-es RAG 5. szakasz.

3. *A támogatás arányossága (minimumra korlátozott támogatás):* a támogatás összege nem lehet magasabb, mint a regionális támogatási térkép alapján kiszámolt összeg és a bemutatott alternatív forgatókönyvhöz képest felmerült többletköltség közül a kisebb összeg.
4. *A tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése:* a pozitív hatásoknak ellensúlyozniuk kell a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. A Bizottság nyilvánvaló negatív hatásnak tekinti, és így várhatóan nem engedélyezi azokat a támogatásokat, amelyek esetében a beruházás:
 - a) a támogatás hiányában nem valósulna meg, de támogatással történő megvalósulása esetén abszolút mértékben hanyatló piacon jelentős kapacitásbővítést eredményezne;
 - b) olyan régióban valósul meg, amely nem fejletlenebb, mint az alternatív forgatókönyv helyszíne;
 - c) áttelepítés esetén, amennyiben a támogatás és az áttelepítés között ok-okozati összefüggés van.

Kiemelendő, hogy a regionális hatást igazoló, már a korábbi iránymutatásban is megtalálható mutatók, ismérvek mellett vizsgálni kell majd, hogy a beruházási projekt mennyiben járul hozzá a regionális gazdaság zöldítéséhez, a digitális átmenethez vagy klímasemleges, vagy az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenálló – tevékenységekre való átálláshoz. Így a 2022-től hatályos iránymutatás kiemeli, hogy az (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet (taxonómiai rendelet) 3. cikkére⁵⁴ „különös figyelmet fog fordítani” az intézkedések értékelése során; ennek érdekében a projekt környezeti fenntarthatóságát kötelezően be kell mutatni a támogatási kérelemben.⁵⁵

1.3. Működési támogatás

Működési támogatásnak azon támogatások minősülnek, amelyek valamely vállalkozás folyó kiadásainak csökkentésére irányulnak. A működési támogatás főszabály szerint nem engedélyezett, kivételt képez ez alól, ha a tagállamok olyan programot jelentenek be, amelynek célja

- a kis- és középvállalkozások által különösen hátrányos helyzetű, „a” térségekben tapasztalt bizonyos sajátos nehézségek csökkentése: az érintett tagállamoknak bizonyítaniuk kell e sajátos nehézségek fennállását és jelentőségét, továbbá bizonyítaniuk kell azt is,

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról. A 3. cikk a fenntartható beruházások kritériumait rögzíti, így előírja, hogy a 9. cikkben felsorolt környezeti célkitűzésekhez (az éghajlatváltozás mérséklése; az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás; a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme; a körforgásos gazdaságra való átállás; a szennyezés megelőzése és csökkentése; a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása) a beruházásnak hozzá kell járulnia, egyiket sem sértheti jelentős mértékben, továbbá meg kell felelnie a 18. cikk szerinti minimális biztosítékoknak és az úgynevezett technikai vizsgálati kritériumoknak. Az, hogy ez a hivatkozás hogyan fogja befolyásolni az Európai Bizottság vizsgálatát, a 2022-től kezdődő időszak joggyakorlatából fog kiderülni.

⁵⁵ 2022–2027-es RAG VII. melléklet.

- hogy működési támogatási programra van szükség, mert az adott sajátos nehézségek beruházási támogatás útján nem küzdhetők le;⁵⁶
- *a legkülső régiókban egy adott gazdasági tevékenység folytatása érdekében felmerülő kiegészítő költségek ellentételezése:* meg kell határozni a tagállamnak azokat az állandó hátrányokhoz kapcsolódó konkrét kiegészítő költségeket, amelyek ellentételezése a működési támogatási program feladata;⁵⁷
 - *a rendkívül ritkán lakott térségekben az elnéptelenedés megelőzése vagy csökkentése:* az érintett tagállamnak bizonyítania kell, hogy a működési támogatás nélkül az adott térségben fennáll az elnéptelenedés kockázata.⁵⁸

Az ÁCSR alapján csak az utóbbi két kategória támogatható, az ott meghatározott feltételek esetén. Magyarországon az ÁCSR alapján tehát nem nyújtható regionális működési támogatás, mivel hazánk egyik területe sem minősül rendkívül ritkán lakottnak vagy legkülső régióknak.⁵⁹

1.4. Közzététel, értékelési terv, éves jelentés és nyilvántartási kötelezettség

A közzétételi szabályok körében a legfontosabb változás az 500 ezer eurós értékhatár 100 ezer euróra való leszállítása (a 100 ezer euró feletti egyedi támogatásokat kell közzétenni az Európai Bizottság adatbázisában). Ez a változás a regionális támogatások esetén kevésbé releváns, hiszen a 2022–2027-es RAG hatálya alá tartozó támogatások jellemzően meghaladják ezt a szintet, de várható, hogy a többi állami támogatási szabály, beleértve a 2024-től változó ÁCSR-t is, ilyen szellemben módosul.

Az állami támogatási szabályozás korszerűsítésére irányuló, 2012-ben elindított folyamat fontos eleme volt a csoportmentességi rendelet hatályának jelentős bővítése, amely együtt járt azzal, hogy a támogatások túlnyomó része kikerült a Bizottság előzetes ellenőrzése alól. Ezért a Bizottság megerősítette a támogatások utólagos ellenőrzését. Ennek egyik eleme az értékelés bevezetése, amelynek célja a támogatásnak tulajdonítható pozitív és negatív hatások vizsgálata, ami által a Bizottság arra készíti a tagállamokat, hogy a hazai és uniós forrásokat még hatékonyabban használják fel. Az értékelést – főszabály szerint – a nagy költségvetéssel rendelkező támogatási programok esetében kell elvégezni.⁶⁰

A 2021 végéig hatályos regionális iránymutatásban – és a többi vonatkozó jogi aktusban, így például az ÁCSR-ben is – az értékelési kötelezettségre, annak következményeire irányadó szabályok kevésbé részletesek, mint az új iránymutatásban.

A 2022-től hatályos iránymutatás szerint bizottsági bejelentés szerves részét kell képezze majd az értékelési terv tervezete is azon programoknál, amelyeknek költségvetése bármely évben meghaladja a 150 millió eurót, vagy amelyeknek összesített teljes költségvetése meghaladja a 750 millió eurót. Amennyiben olyan jelentős változás vagy módosítás következik be, amelynek

⁵⁶ 2022–2027-es RAG 55. pont.

⁵⁷ 2022–2027-es RAG 56. pont.

⁵⁸ 2022–2027-es RAG 57. pont.

⁵⁹ Lásd a Bizottság SA.63934 (2021/N) számú ügyben hozott 2021. szeptember 16-i határozatát.

⁶⁰ Az Európai Bizottság *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című szolgálati munkadokumentuma, 2014. május 28., SWD(2014) 179 final, 4. és 13.

eredményeképp a program bármely szakaszában meghaladja a fenti összehatárokat, 30 napon belül értékelési tervet kell bejelenteni a Bizottság felé, amely az előző évekre is vonatkozhat.⁶¹

Ugyanakkor nem kell értékelési tervet készíteni azon támogatási program esetében, amely olyan, hasonló célkitűzésre és földrajzi területre irányuló program folytatásának minősül, amelyet korábban már értékelték, és az értékelés alapján a Bizottság nem hozott kedvezőtlen megállapítást.⁶² Magyarország esetében az alábbi programokat értékelték, és egyik esetében sem hozott a Bizottság kedvezőtlen megállapítást:

9. táblázat: Jóváhagyott magyar regionális támogatási programok

Bizottsági nyilvántartási szám	Hazai jogszabályi alap
SA.39292*	165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről
SA.48680 (2017/EV)**	210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet a beruházásösztönzési célelőirányzat felhasználásáról
SA.52527***	255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
SA.62013****	2/2018. (XII. 28.) MK rendelet a fejezeti és központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról

Megjegyzés: * https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39292

** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680

*** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680

**** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013

Forrás: az Európai Bizottság adatai alapján a szerzők szerkesztése

Az új iránymutatás alapján a szigorított közzétételi kötelezettség továbbra sem váltja ki az éves jelentéstételi kötelezettséget, amelyet a tagállamoknak következő év június 30-ig kell megküldeniük a Bizottság felé. Továbbá a támogatások utólagos ellenőrzése érdekében a tagállamoknak részletes nyilvántartást kell vezetniük valamennyi támogatási intézkedésről. E nyilvántartásnak tartalmaznia kell valamennyi olyan információt, amely az elszámolható költségekre és a maximális támogatási intenzitásokra vonatkozó feltételek teljesítésének megállapításához szükséges. A tagállamoknak e nyilvántartást a támogatás odaítélésének napjától számított tíz évig meg kell őrizniük, és kérésre a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk.⁶³

1.5. A 2022–2027-es RAG és az ÁCSR viszonya

Magyarország a regionális beruházási támogatások döntő többségét az ÁCSR alapján nyújtja, amelyre az új iránymutatás annyiban hat, hogy az alapján állapítják meg a 2022. január 1-jétől alkalmazandó támogatási térképet, amely az ÁCSR alkalmazását is meghatározza. A csoportmentesség egyéb szabályaira az új iránymutatás bevezetése egyelőre nincs hatással. Ez azt jelenti, hogy az ÁCSR alapján bevezetett programok alapján az új regionális térképen lévő területeken és mértékben adható 2023 végéig támogatás, a mostani szabályozás szerint.

⁶¹ 2022–2027-es RAG 143–146. pont.

⁶² 2022–2027-es RAG 144. pont.

⁶³ 2022–2027-es RAG 202. pont.

Az új iránymutatás szabályai az egyedi bizottsági jóváhagyás tárgyát képező esetekben alkalmazandók. Ez Magyarország esetében – az eddigi gyakorlat szerint – két esetkört ölel fel:

1. az áttelepítés fogalmát teljesítő beruházások támogatása;
2. nagyberuházások támogatása, ahol a magyar állam által nyújtani kívánt támogatás mértéke meghaladja a tagállami hatáskörben adható támogatást (lásd 1.2.6. fejezet).

Ezekben az esetekben a belső piaccal való összeegyeztethetőség bizonyítása továbbra is nagyobb kihívást jelent majd, mint a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások esetében, hiszen ilyen esetekben az Európai Bizottság részletes értékelést végez az új iránymutatás elveinek megfelelően, és a támogatás csak a Bizottság pozitív döntését követően ítéltető oda (míg az ÁCSR esetén erre tagállami hatáskörben lehetőség van).

1.6. Következtetések

Hazánk számára a regionális beruházási támogatás fontos fejlesztéspolitikai eszköz a hazai és az uniós források felhasználása esetén is: 2018-ban például az összes állami támogatás 40%-át és a GDP közel 1%-át ítélték oda a támogatást nyújtók ezen a jogcímen az Európai Bizottság állami támogatási jelentésének⁶⁴ (State Aid Scoreboard) adatai alapján.

A regionális támogatásokra vonatkozó szabályok a 2014–2021-es időszakhoz képest jelentős mértékben nem változtak az új iránymutatás alapján.

A 2014–2021-es időszakban Budapest és Pest megye kivételével az ország egésze „a” térségnek minősült. Budapest egyáltalán nem volt támogatható, Pest megye körülbelül fele pedig „c” térség volt. A 2022–2027-es időszakban Pest megye is „a” térséggé válik, tekintettel arra, hogy 2018 óta Budapest és Pest megye két önálló NUTS 2 térséget alkot, és gazdasági mutatói alapján Pest megye önállóan teljesíti az „a” térséggé nyilvánítás feltételeit. 2022-től Magyarországon nem lesz „c” térség, mivel Budapest a fejlettségi mutató alapján nem került be a „c” térségként támogatható területek közé.

A fentiek alapján a regionális beruházási támogatásra a 2022–2027-es időszakban alapvetően hasonló szabályozási keret vonatkozik majd, viszont a regionális térkép változásainak köszönhetően bővülni fognak a támogatásnyújtás lehetőségei, így a regionális támogatás továbbra is kulcsszerepet játszhat a támogatáspolitikában.

⁶⁴ Európai Bizottság: *Scoreboard*.

VÁKÁT OLDAL

2. A brexit állami támogatási hatásai és a brit állami támogatási kontroll új rendszere⁶⁵

2.1. Bevezetés

Az állami támogatások (a jelenlegi uniós jogi terminológiában: *state aid*) szabályozása a versenypolitika egyik legfontosabb aspektusa, amely jelentős befolyással bír az Európai Unió, illetve tagállamainak gazdasági mechanizmusaira. Az EU-ban hatályban lévő korlátozások az állami támogatások nyújtása kapcsán egyedülállónak számítanak a világon: jóval szigorúbbak és szélesebb körűek, mint például a WTO támogatási (*subsidy*) szabályozásai⁶⁶ vagy egyéb regionális kereskedelmi blokkok hasonló jellegű szabályozásai.

Az uniós állami támogatási szabályozások abból az alapelvből indulnak ki, hogy az állami támogatások kedvezményezettjei pénzügyi-gazdasági előnybe kerülnek a támogatások által versenytársaikhoz képest, ez pedig torzítja a szabadpiaci versenyt, ami főszabály szerint tiltott. Az EU döntően három jogforrási szinten szabályozza az állami támogatási mechanizmusokat:⁶⁷

1. az Európai Uniót létrehozó, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) cikkelyei (elsősorban 107–109. cikkek);
2. az Európai Bizottság által kiadott rendeletek, keretszabályok, iránymutatások stb.;
3. az Európai Unió Bíróságainak döntései.

Az EUMSZ 107. cikkének rendelkezései részletesen és az úgynevezett „köznap” értelemez képest meglehetősen eltérő módon szabályozzák az állami támogatási mechanizmusokat, beleértve a támogatás fogalmának definiálását. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak azok az intézkedések minősülnek, amelyek esetében:

1. a kedvezményezett vállalkozásnak minősül (támogatott tevékenysége gazdasági tevékenység);
2. az intézkedés állami forrást nyújt, és betudható az államnak;
3. gazdasági előnyt jelent az érintett vállalkozás(ok) részére;
4. szelektív, azaz csak bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot részesít előnyben;
5. torzítja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget;
6. befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

⁶⁵ A kézirat lezárásának dátuma 2021. június 29. A cikk emiatt nem elemzi az Egyesült Királyság kormánya által 2021. június 30-án elfogadott és a törvényhozás részére benyújtott, az állami támogatási ellenőrzés rendszerére vonatkozó javaslatot. Lásd: www.gov.uk/government/news/new-subsidy-system-to-support-uk-jobs-and-businesses-boost-the-economy-and-strengthen-the-union

⁶⁶ Az utóbbi időben főleg az Egyesült Államok részéről jelentős nyomás nehezedett a WTO-ra, hogy szigorítsa az állami támogatások szabályozását. Lásd: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/world-trade-organization-subsidies Egyébként maga a WTO-szabályozás csak az árukereskedelemre vonatkozik, a szolgáltatásokra nem.

⁶⁷ Tari András: Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban. *Falu, Város, Régió*, (2004), 4. 36–41.

Az állami támogatások gazdasági hatásvizsgálatának részét képezi annak megállapítása, hogy a támogatási mechanizmusok milyen formájú és volumenű előnyöket jelentenek a kedvezményezetteknek. Az előnyök kvantifikálása sok esetben egyáltalán nem egyértelmű (például amikor az állam befektet valamilyen vállalkozásba, vagy kölcsönöket folyósít egy vállalatnak). A gazdasági elemzések⁶⁸ segíthetnek például annak meghatározásában is, hogy mely támogatási mechanizmusok számítanak „szelektív” jellegűeknek. A szelektivitás azt jelenti, hogy a támogatást kapó cég és a támogatást nem kapó versenytársai között megváltozik a piaci egyensúly.⁶⁹ Az EU-s szabályozások értelmében egyébként elégséges az állami támogatások potenciális versenytorzító hatását kimutatni, a tényleges torzítások helyett.⁷⁰

Mintegy kivételként a 107. cikk (1) bekezdésében foglalt támogatásnyújtási tilalom alól az EUMSZ egyes cikkelyei bizonyosfajta állami támogatások nyújtását engedélyezik, mivel előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a támogatás nyújtásával járó versenytorzulást ellentételezik a támogatásból fakadó pozitív hatások (például a természeti csapások miatt nyújtott állami támogatások vagy a rendkívül alacsony életszínvonalú térségekben biztosított támogatások). Ezekben az esetekben a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatát független versenyhatóságként ellenőrző Európai Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítheti.

A támogatások pozitív és negatív hatásainak mérlegeléséből fakadóan az állami támogatási mechanizmusok szabályozása – illetve annak eldöntése, hogy egy adott támogatás a belső piaccal összeegyeztethető-e – sokszor sokkal inkább politikai, mintsem gazdasági kérdés. Ez különböző okokra vezethető vissza. Egyrészt az állami támogatási kérdések általában nem *par excellence* gazdasági kérdésként fogalmazódnak meg a támogatást fogadó országban, hanem sokkal inkább valamilyen politikai jellegű problémakör összefüggéseiben (például a hátrányos helyzetű régiók kiemelt fejlesztése, veszélybe kerülő vállalatok kisegítése stb.). Nehezen meghatározható az is, hogy az állami támogatások milyen fiskális jellegű hatásokkal bírnak, és hogy a támogatásra átcsoportosított források máshol milyen hiányokat, illetve károkat okozhatnak. Az EU-s állami támogatási szabályozások szigorának az lenne a célja, hogy megakadályozza a felesleges és túlzó állami költségeket, amelyek adott esetben csak meghosszabbítanák egyes elavult gazdasági struktúrák fennállását vagy nem hatékony vállalatok életben tartását.

Annak érdekében, hogy a támogatások összeegyeztethetősége vizsgálatának az elvégzésére ne legyen minden esetben a Bizottság időigényes előzetes engedélyezési eljárásában szükség,⁷¹ a Bizottság a támogatások összeegyeztethetőségi feltételeinek meghatározása mellett úgynevezett csoportmentességi rendeleteket is alkot. A csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások az állami támogatási bejelentési kötelezettség alól általános kivételnek számítanak.

⁶⁸ Zsuzsanna Széles – Erzsébet Tóth-Szabó – Gábor Tóth: The Macro- and Microeconomic Approach of Subsidies. *Theoretical Journal of Accounting / Zeszytów Teoretycznych Rachunkowosci*, 105. (2019), 161. 95–112.

⁶⁹ Nyikos (2018): i. m. 290–308.

⁷⁰ Institute for Government: *State Aid Rules after Brexit*.

⁷¹ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamoknak minden támogatási intézkedés (egyedi támogatás vagy támogatási program) alkalmazását előzetesen engedélyeztetniük kell az Európai Bizottsággal. A Bizottság jóváhagyásának megszerzéséig a támogatás jogszerűen nem nyújtható. Az engedélyeztetési eljárás átlagosan tíz hónapig tart.

Az általános csoportmentességi rendelet (a továbbiakban: ÁCSR)⁷² alapján megjelölt kategóriák, például a regionális támogatások, képzési támogatások vagy bizonyos esetekben K+F-támogatások és környezetvédelmi támogatások is idetartoznak. Ezek mellett a csekély összegű (*de minimis*), a verseny torzulásával és a kereskedelem érintettségével nem fenyegető támogatások szintén kivételt élveznek a bejelentési kötelezettség alól. A bejelentési kötelezettség alá tartozó támogatások bár összegükben jelentősek, de 2014 óta az is elmondható, hogy az ÁCSR alapján nyújtott támogatások az intézkedések körülbelül 96%-át fedik le.⁷³ A Bizottság tehát az előző évtizedben egyre inkább átengedte a tagállamoknak, hogy bizonyos előre meghatározott szabályok mentén, de előzetes engedélyezési eljárás nélkül nyújtsanak támogatásokat.

Az állami támogatások szabályozásának jelentősége azért is értékelődött fel a brexittárgyalások során, mert e szabályok gyakorlatilag az adott állam szuverenitását és gazdaságpolitikai cselekvőképességét alapvetően korlátozzák, befolyásolják. Különösen amiatt, mert az EU-ban a támogatások nyújtása egy független hatóság ellenőrzése alatt áll, a tagállamok kormányai a rendelkezésre álló forrásokat csak bizonyos keretek között használhatják fel.

E folyamat fényében is fontos elemezni, hogy a brexit során az állami támogatások szabályozása mekkora figyelmet kapott, illetve hogy az előző években az Egyesült Királyság milyen támogatásnyújtási politikát folytatott más, hasonló gazdasági potenciállal bíró tagállamokhoz képest.

2.2. Az Egyesült Királyság támogatásnyújtási gyakorlata

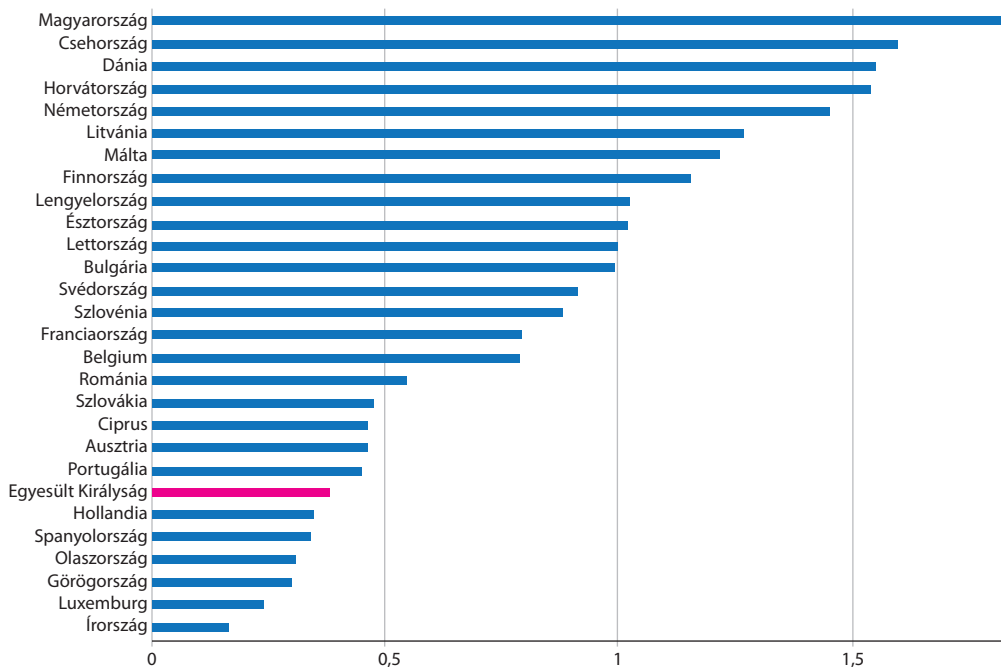
Az Egyesült Királyság történelmi hagyományai miatt is a szabad verseny és a szabadpiac egyik élharcosa volt, amíg az Európai Unió tagja volt. A kilépést megelőző években az Egyesült Királyság GDP-je mindössze 0,4%-át fordította állami támogatásokra (az EU-átlag 0,7%). Az ország az állami támogatások nagy részét környezetvédelmi és energetikai célokra (44%), illetve K+F-tevékenységekre (22%) fordította (lásd 3. ábra). Az EU-országok többségével összevetve az Egyesült Királyság rendkívül ritkán sértette meg az EU állami támogatási szabályait.⁷⁴

Annak fényében, hogy az Egyesült Királyság gazdasági erejéhez képest nem járt élen a támogatások nyújtásában, furcsának tűnhet, hogy az állami támogatások brexit utáni szabályozása a tárgyalások kezdete óta az egyik legfontosabb vitakérdésnek számított a két fél között, miközben a kérdéskör a brit belpolitikai csatározásokban is folyamatosan exponálódott.

⁷² A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőség nyilvánításáról szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és annak módosításai.

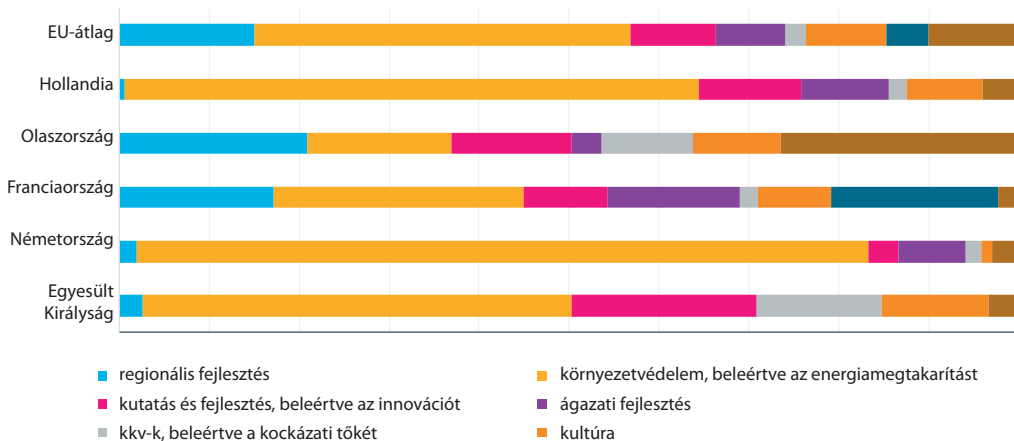
⁷³ European Commission: *State Aid: 2018 Scoreboard Shows that over 96% of Aid Measures Could Be Implemented Quickly and without Notifying the Commission in Advance*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_663

⁷⁴ A Bizottság állami támogatási esetkereső motorja szerint 57 esetben indított hivatalos vizsgálati eljárást az Egyesült Királysággal szemben, és 11 esetben hozott negatív döntést az elmúlt húsz évben.



3. ábra: Az állami támogatások GDP-arányos nagyságrendje az EU-tagállamokban, 2018

Forrás: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/Fig-2.png



4. ábra: Állami támogatások néhány szektor vonatkozásában 2018-ban Hollandiában, Olaszországban, Franciaországban, Németországban és az Egyesült Királyságban (az összes állami támogatás százalékos megoszlása)

Forrás: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/beyond-state-aid.pdf

2.3. A brexittárgyalások rövid története, különös tekintettel az állami támogatási kérdésekre

Az állami támogatások szabályozásának kérdése a brexittárgyalások során is kiemelt figyelmet kapott, és az egyik olyan területté vált, amelyről csak a tárgyalások utolsó napjaiban született megállapodás az Egyesült Királyság és az EU között.⁷⁵

Az állami támogatások szabályozásából fakadó szuverenitáskorlátozás mellett a tárgyalások nehézségét az is okozta, hogy az állami támogatások szabályozása nem öncélú. A korlátozások egyértelműen azt szolgálják, hogy az EU belső piaca minél jobban működjön, indokolatlan torzulások ne befolyásolják a négy alapszabadság megvalósulását.

A brexit viszont az azt körülvevő egyesült királyságbeli belpolitikai helyzet miatt irreális elvárásokat támasztott a tárgyaló felekkel szemben. Az Egyesült Királyság egyrészt úgy döntött, hogy nem kíván az Európai Unió tagállama lenni, annak szabályait – beleértve ebbe az Európai Bíróságok sokszor aktivista jellegű jogértelmezési tevékenységét is – nem akarja automatikusan betartani, magára nézve kötelezőnek elfogadni. Ugyanakkor, tekintettel egyrészt a földrajzi közelségre és az elmúlt évtizedek során kialakult igen erős és összetett gazdasági kapcsolatokra, az Egyesült Királyságban bejegyzett vállalkozások számára az a legelőnyösebb, ha minél könnyebben hozzáférnek a belső piachoz. Ez a helyzet bináris megközelítés mellett feloldhatatlannak tűnik. Ha egy állam nem tagja az EU-nak, akkor vállalkozásai nem részesülhetnek előnyben más harmadik államok vállalkozásaihoz képest az EU piacaihoz való hozzáférés tekintetében.⁷⁶ Ha azonban az Egyesült Királyság vállalkozásai számára érdek az EU belső piacához való könnyített hozzáférés, akkor az EU jól felfogott érdeke az állami támogatási szabályok – vagy ahhoz hasonló, azokkal egyenértékű szabályok – betartásának elvárása az Egyesült Királyság részéről. Ellenkező esetben az Egyesült Királyság által nyújtott, az EU szabályai által engedélyezett támogatásoknál kedvezőbb támogatások birtokában a vállalkozások indokolatlan előnyöket élveznének az EU belső piacán. Így viszont a vita visszaér a kiindulópontához: az EU állami támogatási szabályainak betartására (is) szükség van az EU-val való szoros kereskedelemhez. Ez viszont a brexit belpolitikai kiindulási pontjaival ellentétes, hiszen így az Egyesült Királyságnak az EU-joghoz és az azt értelmező uniós bíróságok véleményéhez kellene igazodnia.

E peremfeltételek miatt nem véletlen, hogy az EU és az Egyesült Királyság között évekig tartott a brexitet követő időszak jogi helyzetének mindkét fél által elfogadható módon történő rendezése, és nem is sikerült minden részletkérdést pontosan szabályozni. A Theresa May által végigtárgyalt 2018-as megállapodástervezet⁷⁷ a *The Guardian* elemzése szerint nagyságrendileg 5%-ban különbözik a Johnson-kormányzat által végül aláírt végső megállapodástól. A legtöbb különbség az északír helyzet jelentős változásaiból ered, amelyeket először a 2019-es revízió tartalmazott. A May-féle tervezetet a brit parlament háromszor utasította el. A 2019-es revíziós változat (amely a lényeges vonatkozásokban előlegezi a végleges brexitmegállapodást) elismeri az EU fennhatóságát az északír szabályozások vonatkozásában, például a *state aid* kapcsán is.⁷⁸

⁷⁵ Lásd az Európai Bizottság sajtóközleményeit a témában: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/publications-and-news_en

⁷⁶ Ez egyébként a WTO előírásainak megszegését is jelenthetné.

⁷⁷ European Commission: *Draft Agreement*. 2018. november 14.

⁷⁸ Josh Holder: How Much of Johnson's 'Great New Deal' Is Actually New? *The Guardian*, 2019. október 18.

A Jeremy Corbyn vezette Munkáspárt erősen kritizálta az általuk túlzottan szigorúnak ítélt EU-s szabályozást (miközben egyébként a Munkáspárt a maga visszafogott módján inkább az EU-ban maradás mellett kampányolt). A brit belpolitikai diskurzusban az EU szabadpiaca alapvetően Margaret Thatcher örökségeként jelenik meg, aki Jacques Delors-ral együtt a legtöbbet tette az államok gazdasági szerepvállalásának visszaszorításáért. Ebből az az érdekes belpolitikai patthelyzet következett, hogy a kilépés mellett kampányoló Konzervatív Párt viszont elvben sokkal inkább támogatta az EU szigorú, piacpártibb állami támogatási rendelkezéseit.⁷⁹

A Boris Johnson vezette Konzervatív Párt azonban tudatosan keményítette az álláspontját az állami támogatások kérdésköre kapcsán, gyakran nyílt konfliktusokat keresve az EU-s tárgyalópartnerekkel. 2020 szeptemberében például a brit kormány bejelentette, hogy az állami támogatási szabályozások kapcsán az EU-nál jóval megengedőbb WTO-szabályozást fogja követni. Az állami támogatási szabályozások ügyéből a Johnson-kormányzat nemzeti szuverenitási kérdést csinált az egyik legnehezebb tárgyalási ponttá téve a problémakört.⁸⁰ Az EU-s tárgyalófél ugyanakkor attól tartott, hogy az állami támogatásokkal segített brit ipar jogosulatlan versenyelőnyre tenne szert az EU-s piacon, amelyhez továbbra is rengeteg szálon keresztül kapcsolódik. Megállapodás híján az EU csak állami támogatások ellenintézkedéseként bevezetett tarifákkal (*anti-subsidy tariffs*) tudna védekezni egy esetleges brit árudömping ellen (hasonló intézkedések vannak érvényben Kína és Oroszország esetében is bizonyos árucikkek vonatkozásában).

Az EU szerint a brit állami támogatási és külkereskedelmi szabályozási követelés a brexit után összességében sokkal kedvezőbb és könnyebb hozzáférést biztosítana a brit áruknak az EU-piacokhoz, mint amely státuszt például a CETA⁸¹ vonatkozásában a kanadai vállalatok élveznek. A brit fél viszont azt emelte ki a tárgyalások folyamán, hogy az EU-s pozíció túlhangsúlyozza az állami támogatási szabályozások lehetséges belső piaci hatásait, miközben a brit állami támogatási mechanizmusokat továbbra is az Európai Unió Bíróságának hatálya alá sorolná. Az állami támogatási szabályozások kihatnak az adó- és a befektetési környezetre is: a brit kormány többször érvelt azzal a tárgyalások folyamán, hogy az EU szigorú szabályozási rendszere negatívan befolyásolja az EU-s tagállamokba irányuló működő tőke beáramlását. Ezzel szemben a tárgyalások során a brit fél részéről több alkalommal került sor olyan irányú kommunikációra, illetve szivárgott ki olyan irányú kormányzati szándékról információ, miszerint az EU-ból való kilépést követően nemzeti iparukat támogatásokkal kívánják megerősíteni.⁸² Ez viszont nem erősítette meg az EU részéről a tárgyalások jóhiszeműségébe vetett bizalmat, illetve az állami támogatások minél szigorúbb, az EU előírásaihoz minél jobban hasonlító szabályozásának indokoltságát támasztotta alá.

⁷⁹ How State Aid Became a Brexit Deal-Breaker? *The Economist*, 2020. szeptember 19.

⁸⁰ A kérdéssel kapcsolatos tárgyalások folyamán többször felhozták érvként, hogy a 2016-ban ratifikált CETA (az EU és Kanada között létrejött átfogó kereskedelmi egyezmény) állami támogatási szabályozásai lényegesen lazábbak, mint az EU-s szabályok. A brit tárgyaló fél sok szempontból a CETA *state aid* szabályozását tekintette mértékadó mintának.

⁸¹ European Commission: *EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Lásd: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>

⁸² Nissan Was Offered Secret State Aid to Cope with Brexit, Minister Concedes. *The Guardian*, 2019. február 4.; Minister Condemned for Hiding £61m Aid Package for Nissan to Build New Cars in UK after Brexit. *Independent*, 2019. február 4.

2.4. Állami támogatás és brexit: a tárgyalások eredményei

Bár az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való 2020. január 31-i kilépése után az uniós állami támogatási szabályokat továbbra is alkalmazni kellett egy úgynevezett átmeneti időszak alatt, ez a köztes állapot 2020. december 31-én véget ért.

2020 utolsó napjaiban a két félnek sikerült egy 1250 oldalas megállapodást (*Trade and Cooperation Agreement*, a továbbiakban: TCA vagy megállapodás)⁸³ kötnie a 2021. január 1-je után alkalmazandó szabályokról, amelyet 2020. december 30-án írt alá Boris Johnson, az Egyesült Királyság miniszterelnöke és Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke. A megállapodás 2021. január 1-jével kezdve 2021. május 1-jéig „ideiglenesen” alkalmazandó volt. Ezzel a dátummal ratifikálta a két fél a megállapodást.

Mint látható volt, az állami támogatások kérdése a két fél közötti nézeteltérések egyik fő forrása volt, tekintve, hogy az Egyesült Királyság kifogásolta, hogy az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályai – amelyek végső értelmezése az Európai Unió Bíróságának előjoga – kötelezőek legyenek rá, így korlátozzák egy, az EU-tól független harmadik állam szuverenitását.

Egy közelmúltbeli blogbejegyzésében Phedon Nicolaides, a Maastrichti Egyetem professzora is foglalkozik a hét részből, 49 mellékletből és három jegyzőkönyvből álló fenti megállapodás állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseivel,⁸⁴ amelyeket a dokumentum második rész, első címsor, tizenegyedik címének 3. fejezete és azok alfejezetei tartalmaznak.⁸⁵

A megállapodás nem írja elő a támogatási intézkedéseknek az illetékes hatóság számára történő bejelentését azok végrehajtása előtt, de rögzíti azt az elvet, hogy nem kerül sor támogatás nyújtására, ha az „lényeges” hatással lenne a kétoldalú kereskedelemre vagy befektetésekre. Lehetővé teszi azonban azoknak a támogatásoknak a nyújtását, amelyek közpolitikai célt szolgálnak, és megfelelnek bizonyos elveknek (például a szükségesség és az arányosság elvének), és amelyek pozitív hatása nagyobb, mint a kereskedelemre és a beruházásokra gyakorolt negatív hatás.⁸⁶

A megállapodásban rögzített „egyedi” szabályok nem hosszabbak néhány mondatnál, és olyan általános elvek meghatározására szorítkoznak, mint a szükségesség és az arányosság elve, valamint az ösztönző hatás nélküli támogatások elkerülése:

- a támogatások olyan állami források, amelyek szelektív előnyt jelentenek, és befolyásolják a kereskedelmet (alapvetés, hogy támogatásokat nem nyújtanak, ha azok jelentős hatással vannak a kereskedelemre vagy a beruházásokra);
- kivételek: természeti katasztrófák és rendkívüli események kártalanítása, társadalmi jellegű támogatások, ideiglenes támogatások gazdasági szükséghelyzetekhez, a *de minimis*-nek megfeleltethető csekély összegű támogatások 325 ezer SDR [1 SDR „speciális

⁸³ European Commission: *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement*.

⁸⁴ One Agreement, Two Parallel Systems. *Lexxion*, 2021. január 5.

⁸⁵ Önmagában sokatmondó, hogy a megállapodás kerüli az uniós joganyagban és ítélkezési gyakorlatban szereplő terminológiát. Például „állami támogatás” (*state aid*) helyett „támogatásokra” (*subsidies*), „vállalkozások” (*undertakings*) helyett „gazdasági szereplőkre” (*economic actors*), „nehéz helyzetben lévő vállalkozások” (*undertakings in difficulty*) helyett „gyengélkedő gazdasági szereplőkre” (*ailing economic actors*), „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” (*services of general economic interest*) helyett pedig „közérdekű gazdasági jellegű szolgáltatásokra” (*services of public economic interest*) hivatkozik, és egyetlen uniós állami támogatási szabályt sem idéz.

⁸⁶ The UK's New Subsidy Control Bill. *Lexxion*, 2021. július 8.

lehívási jog” (*special drawing right*) = 1,18 EUR^{87]} alatt, és az audiovizuális szektor támogatása;

- mivel ezeket a TCA nem tartalmazza, speciális szabályok vonatkoznak majd a következő támogatásokra:
 - közérdekű szolgáltatások kompenzálása: tilos a nyújtott ellentételezést olyan tevékenységek kereszttámogatására felhasználni, amelyek nem tartoznak a támogatott feladat(ok) körébe;
 - megmentési és szerkezetátalakítási támogatások: kivételes körülmények kivételével csak akkor lehetséges, ha a társadalmi nehézségek elkerülésével vagy a súlyos piaci hiányosság megelőzésével járulnak hozzá a közérdekű cél eléréséhez;
 - bankoknak, hitelintézeteknek és biztosítótársaságoknak nyújtott támogatások: csak olyan hiteles szerkezetátalakítási terv alapján nyújthatók, amely igazolja a hosszú távú életképességet;
 - nagy, határokon átnyúló projektekhez nyújtott támogatások: csak az ösztönző hatás mértékéig támogatható;
 - az energetika és a környezetvédelem területén nyújtott támogatások: csak az ösztönző hatással arányos mértékig támogatható;
 - regionális repülőtereknek és légi fuvarozóknak új útvonalakhoz nyújtott támogatások: csak akkor, ha közszolgáltatási kötelezettséget teljesít, vagy mint startup vállalkozásoknak nyújtott támogatás, amennyiben az növeli az állampolgárok mobilitását, és ösztönzi a regionális fejlődést;
- tiltott támogatásnak minősül (de a tilalom nem érvényes, ha a kereskedelemre gyakorolt hatás elhanyagolható):
 - korlátlan állami garanciák;
 - exporttámogatások (de az exporthitelek nem);
 - hazai termékek felhasználását előíró támogatások.

A megállapodás olyan monetáris korlátokat/küszöbértékeket határoz meg, amelyek az Egyesült Királyság számára nagyvonalúbbnak tűnnek, mint az EU-ban elérhető támogatások:

- 325 ezer SDR [383 500 EUR] a *de minimis* jellegű (nincs így nevesítve) támogatásokra (összehasonlításképp: 200 ezer EUR/3 év a 1407/2013/EU rendeletben^{88]});
- 15 millió SDR [17,65 millió EUR] a közszolgáltatási kötelezettségek támogatása bejelentésének küszöbértéke (EU 2012/21 határozatban^{89]} az összehasonlítható küszöbérték évi 15 millió EUR);
- 750 ezer SDR [885 ezer EUR] az általános gazdasági érdekű szolgáltatások *de minimis* jellegű támogatására (EU 360/2012 rendeletben^{90]} az összehasonlítható küszöb 500 ezer EUR).

⁸⁷ One Agreement, Two Parallel Systems. *Lexxion*, 2021. január 5.

⁸⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet (HL L 352., 2013.12.24.).

⁸⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012.01.11., 3–10.).

⁹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

A megállapodás kötelezi az Egyesült Királyságot arra, hogy az érdekelt feleknek tájékoztatást nyújtson a támogatásokról, aminek valószínűleg az a célja (bár ez nincs kimondva), hogy ellensúlyozza a támogatások előzetes bejelentésére vonatkozó kötelezettség hiányát.⁹¹

A megállapodás lehetővé teszi az Egyesült Királyság számára, hogy meghatározza saját elszámolható költségeit és a támogatási intenzitás mértékét, így valamennyi küszöb bizonyos mértékig önkényes. A monetáris politikai műveletek pedig (például a sürgősségi likviditási támogatás nyújtása a bankoknak) nem minősülnek támogatásnak.⁹²

Az uniós szabályokban szereplő értékhatároknál magasabb értékhatárok lehetővé teszik, hogy az Európai Bizottság ezeket is figyelembe vegye, amikor 2021–2022 – az állami támogatási előírások felülvizsgálata – során az uniós értékhatárokat például az infláció értékével növeli.

A támogatás-ellenőrzési politikákról szóló közös nyilatkozat⁹³ megerősíti, hogy a szükségesség és arányosság elvének szellemében támogatások nyújthatók: (1) hátrányos helyzetű térségek fejlesztésére; (2) infrastrukturális beruházásokra és a regionális repülőterek működési költségeire, közötti infrastrukturális projektekre, kotrási és kikötői infrastrukturális projektekre; illetve (3) kutatásra és fejlesztésre.

Sok az olyan kifejezés a megállapodásban, amelynek pontos jelentése nincs meghatározva, és mivel az állami támogatásokról szóló uniós ítélkezési gyakorlat ezeket nem, vagy legalábbis az állami támogatási jog keretében nem értelmezte, így azok gyakorlati alkalmazása problémásnak bizonyulhat. Ilyen fogalom például az ideiglenes támogatás, a hatékony jogorvoslat, a kereskedelemre vagy a befektetésekre gyakorolt lényeges hatás, a gyengélkedő gazdasági szereplő, a nem kizárólag a támogatást nyújtó államnak betudható hatás, a független hatóság megfelelő szerepe.⁹⁴

A megállapodás másik negatív aspektusa, hogy ellentétben az állami támogatások ellenőrzésének uniós rendszerével, ahol az állami támogatások által okozott versenytorzulást a támogatás visszafizetetésével orvosolják, a megállapodás a felekre hagyja a helyreigazító intézkedések megtételét, illetve vitarendezést ír elő e helyzetek kezelésére. Máshogy fogalmazva, a jogkövetkezmény nem biztosan jelentkezik és akkor is olyan módon, hogy az egyik torzulást egy másik létrehozásával ellensúlyozná. Ez egy negatív szankció-spirál kialakulását is előrevetítheti. Természetesen ez a jogi helyzet a TCA kétoldalú, kereskedelempolitikai jellegét tükrözi. Tehát az EU állami támogatási szabályaihoz képest ebben az eltérő kontextusban hasonló jogsértéshez eltérő jogkövetkezmény kapcsolódik.

A korrekciós intézkedések meghozatalához a feleknek négy feltétel teljesülését kell bizonyítaniuk: először is azt, hogy a támogatás valóban létezik-e, vagy odaítélték-e (1. feltétel); a továbbiakban pedig azt, hogy a támogatás jelentős (3. feltétel) negatív hatással (4. feltétel) bír-e, vagy fennáll-e ennek kockázata (2. feltétel).⁹⁵

szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012.04.26.).

⁹¹ One Agreement, Two Parallel Systems. *Lexxion*, 2021. január 5.

⁹² One Agreement, Two Parallel Systems. *Lexxion*, 2021. január 5.

⁹³ European Commission: COM(2020) 855 final. Brussels, 25.12.2020.

⁹⁴ Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/draft_eu-uk_trade_and_cooperation_agreement.pdf

⁹⁵ Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other

A megállapodás tartalmazza, hogy mindkét fél megteszi a megfelelő intézkedéseket a versenyjog hatékony érvényesítése kapcsán, aminek intézményi kereteit az Egyesült Királyságban egy független hatóság létrehozása és működtetése adja.⁹⁶

A TCA szövegezése tehát jelentős bizonytalanságot eredményez, mivel a benne használt fogalmak szándékoltan nem azonosak az EU állami támogatási jogának szóhasználatával. A támogatásnyújtás általános elvei hasonlóak ugyan, azonban részletesen nem kerülnek kifejtésre a dokumentumban.

Összességében tehát az állami támogatásokról szóló megállapodás lehetővé teszi az Egyesült Királyság számára, hogy bizonyos tekintetben eltérjen az EU állami támogatási szabályaitól, ugyanakkor arra a kérdésre, hogy az Egyesült Királyság elérte-e azt a célját, hogy teljesen függetlenedjen az uniós szabályozástól, jelenleg nem lehet egyértelmű választ adni. A leendő brit szabályozás logikáját illetően az több tekintetben követi az uniós előírásokat, de a fogalmak tartalommal feltöltöttségének hiányában a konvergencia vagy az eltérések jelentősége még nem mérhető fel. Ebből következően arra sem lehet egyértelmű választ adni, hogy a függetlenedő brit állami támogatási szabályozások nem nyitnak-e utat a fiskálisan túlzottan megerhelő és például a gazdasági-környezetvédelmi-hatékonysági szempontokból egyaránt kontraproduktív állami támogatási lehetőségeknek. Ez függ egyrészt az uniós gyakorlat alakulásától, a brit gyakorlat kialakulásától és a bírósági ellenőrzés mélységétől, valamint az Egyesült Királyság nemzeti bíróságainak jövőbeli lépéseitől is.

2.5. A brit állami támogatási rendszer szabályozásának nyitott kérdései

Tekintettel arra, hogy a megállapodás egy sor kérdésre távolról sem ad pontos választ, nyitott kérdés, hogy az önálló állami támogatási szabályozási rendszer milyen változtatásokat lesz képes eszközölni az eddigi gyakorlatokhoz képest. Először is az Egyesült Királyság új szabályozásának állást kell foglalnia a tekintetben – és következetesen, továbbá az EU számára elfogadható módon kell kezelnie –, hogy pontosan milyen transzfereket is ért állami támogatások alatt. Az EU-s állami támogatási definíciók viszonylag pontos és használható referenciapontként szolgálhatnak bármilyen új állami támogatási szabályozási rezsim kidolgozásához.⁹⁷ Az EU-s szabályozási rezsim például körültekintően és következetesen definiálja az állami források (*state resources*) és az államnak való betudhatóság (*state imputability*) fogalmát. Ezek az EU-s alapdefiníciók egyébként jelentős átfedést mutatnak a másik nagy állami támogatási szabályozási protokollal, a WTO vonatkozó szabályaival.

Az önálló brit állami támogatási szabályozási rezsim átveheti a WTO *state subsidy* fogalmát,⁹⁸ az EU állami támogatás fogalmát, vagy kidolgozhatja valamilyen hibrid fogalmát is az állami támogatásnak, amely bizonyos elemeket meghagy az EU meghatározásaiból, de más tartalommal is bír. Webber szerint viszont a WTO *subsidy* fogalmának az átvétele az átfedések miatt sok mindenben igazából nem különbözne az EU állami támogatás terminustól, ellenben azt a (javarészt hamis) látszatot keltené, hogy az Egyesült Királyság teljesen elhagyta az EU-s

Part.

⁹⁶ A kézirat leadásáig e független hatóságot nem jelölték ki vagy nem állapították meg, de minden bizonnyal az Egyesült Királyság versenyhatóságát, a Competition and Markets Authorityt jelölik majd ki.

⁹⁷ Commission Notice on the Notion of State Aid 2016. *Bevan Brittan*, 2016. június 6.

⁹⁸ Kiterjesztve a fogalom hatályát a szolgáltatásokra is.

állami támogatási szabályozási rezsimet.⁹⁹ Ugyanakkor egyelőre természetesen hiányzik a WTO esetjogából az új UK–EU-viszonyból származó állami támogatási szabályozás. Emiatt kérdéses, hogy milyen alapokon tudna a WTO bírósága érdemben állást foglalni az EU és az Egyesült Királyság közti állami támogatási viták kapcsán. Éppen ezért a precedenseket valószínűleg ugyanúgy a korábbi definíciók alapján hozott ítéletek jelentenék. Az természetesen elképzelhető, hogy az új döntésekben a releváns fogalom tartalmát a korábbi uniós precedensek alapján töltenék ki. Ha a jövőbeli állami támogatási viták kapcsán a WTO-bírák eltérnének a már meglévő EU állami támogatási precedensektől, ezáltal a már lezárult ügyek státusza is újraértékelődne. A fogalmi zavar és az abból táplálkozó ítélkezési bizonytalanság viszont jelentős bizonytalanságot jelentene az üzleti szereplők, valamint a brit és az EU-s hatóságok számára is.

Leginkább ezen szempontok miatt érvelnek néhányan (Pope és Stojanovic)¹⁰⁰ amellett, hogy az Egyesült Királyságnak tartózkodnia kellene attól, hogy teljesen új államtámogatás-definíciót alkalmazzon az új szabályozási rezsimjében. A szerzőpáros javaslata szerint az új brit állami támogatási rendszer többet nyerne abból, ha azt specifikálná, hogy pontosan milyenfajta támogatási mechanizmusokat engedélyez az állam irányából a piaci szereplők felé. Ez többek között lehetővé tenné azt is, hogy az új brit rezsím radikálisan átalakítsa a nemzetközi kereskedelmi folyamatok és a piaci verseny torzításának értelmezéseit, vagy hogy a brit kormány kiszélesítse a regionális támogatások kategóriáját például a hátrányosabb helyzetű térségek vonatkozásában.

Az önálló brit állami támogatási szabályozás a megállapodás alapján könnyen tágíthatja a *de minimis* jellegű támogatások körét és küszöbértékeit. A jelenlegi EU-s szabályozás az egy vállalkozásnak három év alatt 200 ezer eurós állami támogatási összeg felett már életbe lépteti az állami támogatási szabályokat. Az új brit szabályozás jelentősen felemelheti ezt a keretösszeget, amivel többek között csökkentené a támogatásokat ellenőrző hatóságok és a vállalkozások adminisztratív terheit. A kivételi körök igazolása jelentős megfeleléségi terheket ró mind a támogatott vállalkozásra, mind a támogatásokat adminisztráló helyi hatóságokra. A *compliance* tanácsadócégek jutalékai sok esetben olyan magasak lehetnek, hogy a kisebb cégeknek voltaképpen nem is éri meg a *de minimis* támogatásokra pályázni, mivel a ráfordított idő, pénz és kapacitáslekötöttség nem állnak arányban az erősen limitált támogatási összegekkel. A *de minimis* támogatások keretösszegének emelése ugyanakkor valóban magában hordozza a piaci verseny torzításának lehetőségét elsősorban a helyi gazdaságszerveződési szinteken.¹⁰¹

A regionális támogatási mechanizmusok hatékonyságán szintén javíthat egy új brit állami támogatási keretrendszer. Az utóbbi évek konzervatív kormányzatainak és a Johnson-kormányának az egyik fő célja a gazdag Dél-Angliától egyre jobban leszakadó középső és északi régiók felzárkóztatása (*levelling up*).¹⁰² A jelenlegi EU-s szabályozás csak a támogatható térségek (*assisted area*) számára engedélyezi regionális állami támogatások folyósítását, amelyek célja a régió életszínvonalának növelése, gazdaságának segítése. A többi EU-országhoz hasonlóan

⁹⁹ James Webber: *All Change? UK State Aid after Brexit. What Law? Whose Courts?* London, Politeia, 2020.

¹⁰⁰ Thomas Pope – Alex Stojanovic: *Beyond State Aid. The Future of Subsidy Control in the UK*. Institute for Government, 2020. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/beyond-state-aid.pdf

¹⁰¹ HM Government: *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*. Competition and Consumer Policy Report, 2014. 43.

¹⁰² John Harris: *Levelling Up? Most of the UK Is Still in the Grip of Austerity*. *The Guardian*, 2021. február 28.

az Egyesült Királyság esetében is az egyes támogatható térségek alapján határozzák meg, hogy melyik régióban milyen állami támogatási intenzitások érhetők el, illetve egyáltalán jogosult-e az adott régió az állami forrásokra.



5. ábra: Az Egyesült Királyság állami támogatási térképe

Forrás: Industrial Communities Alliance: *State Aid: Its Role in Rebuilding Industry and the Regions*

A jelenleg aktuális támogatási térkép (2017–2022) „a” kategóriája Cornwallt, Nyugat-Walest, és Tees Valley & Durham régiókat foglalja magában (ezeken a területeken az egy főre eső GDP nem éri el az EU-s átlagérték 75%-át). Az úgynevezett „c” kategóriás alacsony népességű területek javarészt Skóciát, illetve az északi szigeteket fedik le, az egyéb „c” kategóriás területek pedig Dél-Skócia, Észak-Írország, illetve a Midland egykori ipari körzeteit jelentik

(lásd: térkép). A brexit időszakában érvényben lévő támogatási térkép értelmében az Egyesült Királyság teljes népességének körülbelül 25%-a élt támogatható térségben.¹⁰³

A hatályos szabályozás regionális támogatási intenzitási maximuma a következőképpen alakul a brit támogatható térségben:

- nagyobb vállalkozások (250 főnél több munkavállaló) számára az állami támogatás maximumát a teljes projekt költségének 30%-a jelenti az „a” körzetekben, és a Skót-felföldet, illetve a szigeteket kivéve a teljes költség maximum 10%-a a „c” kategóriás övezetekben;
- a közepes méretű (50–250 munkavállaló) vállalkozások esetében az állami támogatási intenzitás maximuma a fenti geográfiai megoszlás szerint 10%-kal magasabb, a kisvállalkozások (50 munkavállaló alatt) esetében pedig 20%-kal magasabb, mint a nagyobb vállalkozások esetében.¹⁰⁴

Az új brit állami támogatási keretrendszer valószínűleg bővítené ezeket a regionális intenzitási plafonokat, illetve magához vonja a hátrányos helyzetű régiók meghatározásának jogát is, annál is inkább, mert számos hagyományosan Tory párti körzet kívül esik a kiemelt támogatási régiókon, ami azt jelenti, hogy a kormányzat támogatási lehetőségei kimondottan korlátozottak ezeken a területeken.¹⁰⁵

Mint látható volt, európai összevetésben az Egyesült Királyság töredékannyi regionális beruházási támogatást utalt ki (2017-ben 334 millió eurót), mint más nagy EU-tagállamok (Németország 1160 millió euró, Franciaország 2844 millió euró). Németország körülbelül háromszor, Franciaország pedig körülbelül nyolcszor annyi regionális beruházási támogatást folyósított, mint az Egyesült Királyság, annak ellenére, hogy az Egyesült Királyságban lényegesebb nagyobb regionális gazdasági egyenlőtlenségek vannak, mint például a másik két országban. Ez egyben azt is jelentheti ugyanakkor, hogy a regionális egyenlőtlenségek mérséklésének nem feltétlenül a legjobb és az egyetlen útja a regionális beruházási támogatások folyósítása. Kérdés továbbá az is, hogy egy önálló brit támogatási rendszer mennyiben rajzolná és kalibrálná újra a támogatásra szoruló régiók térképét, illetve hogy ez az újrarajzolás mennyiben válna nyílt politikai haszonszerzési eszközzé.

Valószínű, hogy változni fog az új brit állami támogatási rendszer az infrastrukturális támogatások vonatkozásában is. Mindenekelőtt a versenyeztetési eljárás alapján elnyert és elvégzett infrastrukturális beruházások vonatkozásában lazíthatna az új brit szabályozás az állami támogatási kritériumokon. Ez azzal járna, hogy a független brit állami támogatási rendszer újraértelmezi az Európai Bíróság 2012-es Leipzig/Halle-ítéletét,¹⁰⁶ amely állami támogatási körbe sorolt minden olyan infrastrukturális támogatást, amelyek eredményei a későbbiekben gazdasági célokat fognak betölteni (a legjobb példa erre a repülőterek állami támogatása kapcsán kialakult patthelyzet).¹⁰⁷ Mindemellett azt is meg kell jegyezni, hogy az infrastrukturális beruházások állami támogatásnak minősülő finanszírozása eddig sem volt jellemző az országra.

¹⁰³ Industrial Communities Alliance: *State Aid: Its Role in Rebuilding Industry and the Regions*.

¹⁰⁴ Industrial Communities Alliance: *State Aid: Its Role in Rebuilding Industry and the Regions*.

¹⁰⁵ Industrial Communities Alliance: *State Aid: Its Role in Rebuilding Industry and the Regions*.

¹⁰⁶ A C-288/11 P ügyben hozott ítélet Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság (ECLI:EU:C:2012:821).

¹⁰⁷ Sébastien Thomas: The Leipzig-Halle Judgment of the CJEU: Is the Financing of a Transport Infrastructure an Economic Activity Subject to State Aid Rules? *European Law Blog*, 2013. január 18.

Komoly változási lehetőséget jelent még a versenytorzítás definíciójának újraértelmezése. A kivételi körök tágításánál és átalakításánál ezt egy jóval radikálisabb megoldásként értelmezhetjük, mivel itt konkrét és alapvető definíciós változtatásokról lenne szó. Az átalakítás egyik lehetséges iránya az lehet, hogy az EU-s *elméleti* versenytorzítással szemben a brit definíció a *gyakorlati, bizonyított* versenytorzítás fogalmát fejt ki és használja. Az EU-s szabályozás ugyanis már akkor megvalósultnak látja az állami támogatás nyújtását, ha az elméleti módon torzíthatja a piaci versenyt. Ezzel szemben a TCA szövegét alapul véve a brit definíció alapulhat azon, hogy az állami támogatási opció mindaddig nyitott, amíg valódi, bizonyítható és demonstrálható versenytorzítás be nem következik. A versenytorzítási definíció ilyen módon történő átalakítása két következménnyel járhat. Egyrészt a lazább és tényorientált versenytorzító definíció jelentéktelenebbé teheti az állami támogatások nyújtásának tilalma alóli kivételi köröket. Másrészt növekedhetnek a torzítások vizsgálatával kapcsolatos adminisztratív terhek, mivel az eleve elvi alapon történő kizárási narratíva helyett az adott támogatás valódi gazdasági torzításait részletesen ki kell vizsgálni, ami rendkívül bonyolult és összetett hatósági feladat lenne, amelynek előképe nem igazán létezik az uniós állami támogatási jogban. Mindezek mellett az sem zárható ki, hogy a panasz alapján indított eljárások során tisztázódnak egyes most még nyitott kérdések.¹⁰⁸

Az új önálló brit állami támogatási rendszer kialakításáig a szabályozás kapcsán a TCA alapmegállapodása fogja kormányozni a brit támogatási rendszert.¹⁰⁹ Ennek értelmében az állami támogatások kapcsán a hatóságoknak és az állami szervezeteknek azt kell *mérlegelniük*, hogy az adott támogatás megfelel-e a TCA alapelveinek. Jelen pillanatban nincs olyan szervezet, amely teljes hatáskörben jogosult lenne elfogadni vagy elutasítani az egyes támogatásokat, ami egyben azt is jelenti, hogy egy adott támogatás törvényessége és szabályossága kizárólag jogi fellebbezési fórumokon ítéltető meg. Az átmeneti időszak TCA-szabályozása összességében már nagyobb szabadságot ad az Egyesült Királyságnak a támogatások legalizálásában, mint az EU-s állami támogatási szabályozás. A TCA elvben lehetővé teszi, hogy a brit kormány több állami támogatást irányítson a hátrányos helyzetű régiókba, illetve nagyobb szabadságot élvez annak megállapításában is, hogy mi számít hátrányos helyzetű régiónak. A TCA viszont tág teret enged az állami támogatási szabályozások bírósági értelmezésének, ami jelentős problémákat rejthet magában. Az egyes támogatási mechanizmusokat ugyanis széles körben támadhatják meg olyan gazdasági szereplők, amelyek bizonyos támogatásokat versenytorzítónak érzékelnek. Az adott támogatást jogtalannak ítéelő bírósági határozatok a támogatások visszafizetésére kötelezhetik a támogatást elnyert vállalkozásokat, ami viszont ezeknek a gazdasági szereplőknek fog komoly és meglehetősen kiszámíthatatlan terheket jelenteni. A két párhuzamos rendszer fennállása emellett magában foglalja annak kockázatát, hogy a felek idővel eltérően értelmeznek egyes fogalmakat, ami további problémákhoz vezethet.

Sajnálatos módon a TCA-ben kialakított vitarendezési szabályok nem feltétlenül alkalmasak arra, hogy egyes dogmatikai véleménykülönbségeket a felek megnyugtató módon, a jövőre vonatkozó azonos értelmezés melletti elköteleződést biztosítva rendezzenek. A másik fél szabálysértésére válaszként elfogadható kiegyenlítő és védintézkedések pedig ezt a funkciót sohasem

¹⁰⁸ Megjegyzendő, hogy a TCA – szemben például az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésével – nem biztosít közvetlen jogot vállalkozásoknak a jogsértéssel szembeni fellépésre. Így a jogsértések kivizsgálása a két részes fél közötti vitarendezés keretei közé kerülve akár el is maradhat, egyéb politikai érdekek mentén háttérbe is szorulhat.

¹⁰⁹ Thomas Pope: The Government Must Bring an End to the UK Subsidy Control System Limbo. *Institute for Government*, 2021. február 15.

fogják betölteni. Emellett a TCA – szándékoltan – nem alakít ki vagy hoz létre a felektől független intézményt e döntési helyzetek kezelésére. Ez az Egyesült Királyság számára sohasem lett volna elfogadható. A legfontosabb kérdéseket kezelő EU – Egyesült Királyság partnerségi tanács szintén csak a felek egyetértése esetén tud eredményesen működni. Emellett konkrét ügyekben választottbírói eljárások indíthatók, amelyek – ellentétben az uniós joggal – pénzügyi következménnyel járó szankciókat nem vethetnek ki a szabályok megsértése esetén.

A brit állami támogatási szabályozás függetlenedése az EU-s rendszerektől ugyanakkor jelentős feszültségeket rejt magában az Egyesült Királyság belügyeinek vonatkozásában is. Az új brit állami támogatási szabályozásoknak ugyanis számos buktatója van elsősorban az ország sajátos „kvázi föderalisztikus” államigazgatási struktúrája miatt. A szövetségi szerveződésű államokban ugyanis jellemzően megfigyelhető az úgynevezett *subsidy race*, azaz az alsóbb államszerveződési szintek (például tartományok vagy a brit esetben országrészek) versengése az állami forrásokért, illetve ezzel összefüggésben a tartományi-regionális szintek túlköltekezése. A szövetségi államokban a központi kormányzatok több-kevesebb sikerrel próbálják keretek között tartani a szövetségi egységek támogatási versenyét. Az Egyesült Királyságban Skócia, Wales és Észak-Írország magas szintű fiskális jogosítványai kimondottan kedvezhetnek az állami támogatásokkal kapcsolatos anomáliáknak.¹¹⁰ Bár ez nem közvetlenül a TCA eredménye, annak létrejötté mégis felerősíthet egyes, az Egyesült Királyság belső kohézióját gyengítő folyamatokat.

A londoni kormányzatnak hosszabb távon az lenne az érdeke, hogy az erős fiskális jogosítványokkal rendelkező országrészek adminisztrációit (*devolved administrations* – DA) erősebben vonja a fennhatósága alá, vagy vonja be az állami támogatási ellenőrzési mechanizmusok működtetésébe. Pope és Stojanovic szerint egy erősebben centralizált állami támogatás-ellenőrzési rendszer az országrészeknek is érdekük lenne, elsősorban az Angliával való támogatási versengésük miatt. Anglia gazdasági ereje és lehetőségei ugyanis nagyságrendekkel meghaladják a többi országrész gazdasági erejét, ami az állami támogatások vonatkozásában azt jelenti, hogy az angol országrész elvben és gyakorlatban is nagyobb volumenű támogatásokat képes biztosítani a gazdasági szereplőknek. A walesi kormányzat 2020 tavaszán nyíltan fel is vetette ezt a szempontot. Az országrész kormányzata amiatt aggódott, hogy az EU-s állami támogatási rezsimtől való eltérés oda vezethet, hogy a kisebb gazdasági erővel rendelkező országrészek hátrányba kerülhetnek az állami támogatásokat aránytalan módon nyújtó Angliával szemben. A walesi adminisztráció szerint liberálisabb állami támogatási szabályozás ugyanis azt eredményezheti, hogy az angol országrész gazdasági szereplői pontosan az állami támogatások segítségével könnyebben fogják átvészelni a brexit okozta recessziót.¹¹¹ Míg a kevésbé fejlett területeken elhúzódik a gazdasági kilábalás.

A fenti szempontokból közelítve egy egységes és viszonylag szigorú belső állami támogatási szabályozás legfőbb előnye éppen abban állna, hogy minden országrész számára tiltott volna a túlzott állami támogatási mechanizmusok használata. Az Egyesült Királyság belső piaca ugyanis rendkívül integrált, aminek következtében egy decentralizáltabb állami támogatási szabályozás felboríthatja a gazdasági erőviszonyokat erősen torzítva az egyes országrészek versenypozícióit. Jelenleg úgy tűnik, hogy az Egyesült Királyság egy csak panasz esetén fellépő úgynevezett *advisory* állami támogatási ellenőrzési rendszert kíván létrehozni, amely elvi szinten egy liberális

¹¹⁰ Pope–Stojanovic (2020): i. m. 29.

¹¹¹ A walesi kormányzat 2020 tavaszán nyíltan fel is vetette ezt a szempontot. Welsh Government: *Written Evidence to House of Lords EU Select Committee*. 2020. március 10. Online: <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/665/pdf/>

szabályozási környezetben próbálja majd meg fenntartani a regionális gazdaságok integrációját és versenyparitását, de nem lesz elvárás a támogatások nyújtásának előzetes engedélyeztetése.¹¹²

Az *advisory regime* szabadabb szabályozási lehetőségeit azonban nem utolsósorban éppen az északír protokoll¹¹³ (lásd alább) gátolja, amelynek értelmében az Észak-Írország és az EU közti kereskedelmi folyamatokban ugyanúgy az EU szabályozása szerint kell mérlegelni az állami támogatások versenytorzító hatásait, mint az EU-n belül.

Az északír kérdés rendezetlensége oda vezethet, hogy az Egyesült Királyság állami támogatási rezsimje folyamatosan sértheti a brexit Észak-Írországra vonatkozó megállapodásának részeit az EU és az Egyesült Királyság közti posztbrexit viszonyrendszer vonatkozásában.¹¹⁴

A fentebbi anomáliák Észak-Írország különleges posztbrexit helyzetéből erednek. Ezért az Egyesült Királyság országainak állami támogatási szabályozásával kapcsolatban mindenekelőtt Észak-Írország helyzete érdemel külön említést. Az Egyesült Királyság és az EU már a kilépési megállapodásról szóló tárgyalások igen korai szakaszában elismerte az Ír-sziget különleges helyzetét, erre tekintettel készült el az *Írországról és Észak-Írországról szóló jegyzőkönyv* (a továbbiakban: IE/Ni protokoll), amelynek érdemi rendelkezései 2021. január 1-jétől alkalmazandók. A jegyzőkönyv megoldást kínál egyrészt arra, hogy elkerülhető legyen egy ellenőrzött határ létrejötte Írország és Észak-Írország között (lehetővé téve ezzel a sziget gazdaságának zökkenőmentes működését és a nagypénteki megállapodás¹¹⁵ valamennyi vívmányának sértetlenségét), másrészt pedig arra, hogy biztosítható legyen az EU egységes árupiacának integritása.

Az állami támogatások kapcsán fontos megemlíteni a jegyzőkönyv által életre hívott úgynevezett „egyetértési” mechanizmust, amely meghatározó szerepet biztosít az Észak-írországi Nemzetgyűlésnek a vonatkozó uniós jogszabályok észak-írországi hosszú távú alkalmazása tekintetében. Az állami támogatásokról szóló uniós szabályok alkalmazása mellett az egyetértési mechanizmus az árukról és vámokról, az egységes villamosenergia-piacról és a hozzáadottérték-adóról szóló uniós szabályok alkalmazására is vonatkozik. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy négy évvel a jegyzőkönyv alkalmazásának kezdő időpontja (2021. január 1.) után a Nemzetgyűlés egyszerű többséggel dönthet a vonatkozó uniós jog alkalmazásának folytatásáról vagy megszüntetéséről. (Ez utóbbi esetben a jegyzőkönyv két évvel később hatályát veszti.) Fontos kitétel, hogy az állami támogatásokról szóló uniós szabályokat azokra az intézkedésekre kell alkalmazni, amelyek „befolyásolják Észak-Írország és az EU közötti kereskedelmet”, de csak ott, ahol „valódi és közvetlen kapcsolat” van Észak-Írországgal. Az agrártámogatások¹¹⁶ évi 380 millió font összeghatárig mentesülnek az állami támogatási szabályok alól azzal a lehetőséggel, hogy a fel nem használt összegből évente 25 millió fontot görgethessenek tovább. A halászati támogatásokat ötévente 17 millió fontig mentesítik (legfeljebb évi 4 millió font értékben).

Az IE/Ni protokoll 10. cikkelye kulcsfontosságú az Egyesült Királyság és az EU közötti állami támogatási szabályozási problémakörben. A cikk szerint az Észak-Írország és az Egyesült

¹¹² Az *advisory regime* ötlete elsősorban a Johnson-kabinet brexitügyi felelősétől, Dominic Cummings-tól származik, aki 2020 novemberében lemondott a főtanácsadói posztjáról.

¹¹³ Northern Ireland Protocol. *Wikipedia*.

¹¹⁴ Pope–Stojanovic (2020): i. m. 12.

¹¹⁵ Good Friday Agreement. *Wikipedia*.

¹¹⁶ Héri Anikó: Az agrártámogatások főbb jogi és finanszírozási vonatkozásai. In Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2021: Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak konferenciáján: 2021. június 11.* Budapest, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021. 37–44.

Királyság között lezajló árukereskedelmi folyamatok továbbra is az EU kereskedelmi (és ezáltal állami támogatási) szabályozási rezsimje alatt állnak. Ebben az értelemben a 10. cikk voltaképpen azt rögzíti, hogy az Egyesült Királyság állami támogatásainak egy része elvben továbbra is az EU állami támogatási szabályozása alá tartozik, mivel Észak-Írország és az EU vonatkozásában továbbra is az EU állami támogatási szabályozása a mérvadó (a cikkely csak áruk kereskedelméről rendelkezik, a szolgáltatások nem tartoznak bele a szabályozási körbe).

Ez a kitétel úgy értelmezhető, hogy ha a brit kormány által például egy északír vállalkozásnak adott állami támogatás valamiképp kihat az EU-val folytatott kereskedelmi nexusra (például az északír cég az EU-val kereskedik), akkor ez a támogatás elvben továbbra is az EU állami támogatási szabályozásának hatálya alatt kell hogy álljon.¹¹⁷ Szintén az IE/NI protokoll hatálya alá esnek a brit székhelyű, de Észak-Írországban is tevékenykedő vállalatok, ami elvben azt jelenti, hogy az ezeknek a cégeknek odaítélt állami támogatások szintén az EU-s állami támogatási szabályozás alá eshetnek.¹¹⁸ Ez könnyen oda vezethet, hogy az Észak-Írországban is tevékenykedő, de az Egyesült Királyságban bejegyzett cégek állami támogatásait két szabályozási rendszer hagyja jóvá és ellenőrzi: egy brit és egy EU-s állami támogatási szabályozási mechanizmus. Viszonylag könnyen belátható, hogy ez a felállás versenyhátrányba hozhatja az Észak-Írországban is működő, de az Egyesült Királyságban bejegyzett cégeket az állami támogatások igénylése és ellenőrzése kapcsán. A megfelelési és ellenőrzési terhei növekedni fognak ezeknek a cégeknek, hiszen jelen állás szerint egyszerre két állami támogatási rendszer szabályozásainak kell megfelelniük.

Az IE/NI protokoll vonatkozó rendelkezésein keresztül tehát az EU-s állami támogatási szabályozás továbbra is képes lehet hatni az Egyesült Királyság új állami támogatási rezsimjére is, mivel az Egyesült Királyság és az Észak-Írország vonatkozásában működő állami támogatási mechanizmusok elvben továbbra is az EU-s állami támogatási rezsim alá esnének. Jelenleg a brit kormányzat előtt a következő lehetőségek állnak ezzel kapcsolatban. Vagy folyamatosan konfrontálódik az EU-s állami támogatási szabályozással a speciális északír protokollok miatt, ami egy állandó és az elkövetkező években nehezen feloldható nemzetközi feszültséghez és folyamatos nemzetközi jogsértéshez fog vezetni. Ebben az esetben az Egyesült Királyság belső kereskedelmi folyamatait szabályozó, a Johnson-kormány alatt elfogadott úgynevezett *Internal Market Bill* rendelkezései alapján lenne joga mind a westminsteri, mind a belfästi kormányzatnak arra, hogy eseti jelleggel felfüggeszse az IE/NI protokoll 10. cikkelyének szabályozásait.¹¹⁹ Az egyoldalúság és a kilépési megállapodás előírásait sértő jellege miatt az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított az Egyesült Királysággal szemben az *Internal Market Bill* miatt.¹²⁰ A *pacta sunt servanda* elv felrúgása miatt egyébként ez az opció komolyan veszélyeztetheti az Egyesült Királyság nemzetközi kereskedelmi jogi reputációját. Vagy a másik, kedvezőbb forgatókönyv az lehet, hogy egy, az EU számára is elfogadható brit támogatási szabályozás hatályon kívül helyezheti az IE/NI protokoll 10. cikkelyét, így elhárul a további konfrontáció lehetősége.

¹¹⁷ European Commission: *Notice to Stakeholders. Withdrawal of the United Kingdom and EU Rules in the Field of State Aid*. 2021. január 18.

¹¹⁸ Pope–Stojanovic (2020): i. m. 54.

¹¹⁹ *Section 43 of UK Internal Market Bill*. Online: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0177/20177.pdf>

¹²⁰ European Commission: *Withdrawal Agreement: European Commission Sends Letter of Formal Notice to the United Kingdom for Breach of Its Obligations*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1798

Az EU-nak szintén jól felfogott érdeke, hogy tisztázza az északír protokoll jelentette helyzetet, hiszen az IE/Ni protokoll 10. cikkelyének értelmezése miatt az EU-s támogatási rendszernek sem lesz könnyű dolga a brexit utáni helyzetben. Mivel a tagállamok által nyújtott állami támogatások EB általi megítélésének része az az aspektus, hogy az adott támogatás milyen közösségi érdeket mozdít elő EU-s szinten, az EU-ból kilépő Észak-Írország esetében ez a kitétel értelmezhetetlenné válik. Nem lehet megítélni egy támogatás közösségi hatását, ha a támogatást nyújtó ország nem tagja a közösségnek. A kérdés természetesen a másik irányból is feltehető: vajon tekintetbe kell-e vennie az Európai Bizottságnak az északír érdekeket, amikor például a francia állami támogatásokról hoz döntéseket? A problémát tehát az jelenti, hogy Észak-Írország nem tagja annak a közösségnek, amelynek szabályzásai részben őt magát is érintik, miközben ezekbe a szabályozási mechanizmusokba nem tud szuverén módon beleszólni. Ez a helyzet tulajdonképpen a brexit népszavazás előtti alapproblémájának újbóli feléledéseként is értékelhető.

Az IE/Ni protokoll 10. cikkelyének szigorú fogantatása azt jelentené, hogy az Európai Bizottságnak folyamatosan vizsgálnia kellene, hogy az adott gazdasági folyamatok a protokoll hatálya alá tartoznak-e. Ez esetben a Bizottság nagymértékben ki lenne szolgáltatva az Egyesült Királyság információszolgáltatásának a brit cégeknek folyósított állami támogatásokról, miközben jelen felállás szerint az EU-ból kilépő Egyesült Királyságnak ilyen információszolgáltatási kötelezettsége nincs. Ez oda vezethet, hogy mivel a Bizottság nem tud érdemben rálátni a brit állami támogatási folyamatokra, ezért gyakorlatilag nem fogja tudni vizsgálni a kérdéskört. Ez esetben viszont az EU-n belüli cégek kerülhetnek versenyhátrányba a brit vállalkozásokkal szemben, aminek következtében előbbiek az Európai Bíróságon támadhatják a Bizottságot. Ez folyamatos feszültséghez vezethet az EU és az Egyesült Királyság között, amely feszültség addig nem fog enyhülni, amíg az IE/Ni protokoll 10. cikkelyének szigorú értelmezése számít irányadónak.¹²¹

2.6. Néhány egyéb feszültségi pont a brexit és az állami támogatások szabályozása kapcsán

2021. március 19-i sajtóközleményében¹²² az Európai Bizottság bejelentette, hogy keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságán az Egyesült Királyság ellen, amiért az elmulasztotta visszafizettetni azt a mintegy 100 millió eurós állami támogatást, amelyet az úgynevezett passzív érdekeltségekől származó és a jogdíjbevételek adómentességeként adtak Gibraltárban multinacionális vállalatok számára.

A 2018. december 19-én kelt, 2019/700 számú, az Egyesült Királyság által a gibraltári társasági-adórendszer kapcsán nyújtott SA.34914 (2013/C) számú állami támogatásról szóló határozatában¹²³ az Európai Bizottság a fenti támogatási intézkedést jogellenesnek és az állami támogatási szabályokkal összeegyeztethetetlennek nyilvánította, ezért azt a határozatot hozta, hogy az Egyesült Királyságnak 2019. április 23-i határidővel a támogatást vissza kell fizetnie a kedvezményezettekkel.

¹²¹ Pope–Stojanovic (2020): i. m. 55.

¹²² European Commission: *State Aid: Commission Refers United Kingdom to European Court for Failure to Fully Recover Illegal Tax Exemption Aid of up to around €100 Million in Gibraltar*. Press Release, 2021. március 21.

¹²³ Lásd 3.3.3. fejezet.

A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás 95. cikkének (1) bekezdése és 87. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottság jogosult az Egyesült Királyság ellen eljárást indítani az átmeneti időszak vége (azaz 2020. december 31.) előtt meghozott bizottsági határozat teljesítésének elmulasztása miatt. A megállapodás 87. cikk (2) bekezdése azt is rögzíti, hogy az Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel ezekben az ügyekben.

Tekintettel arra, hogy több mint két évvel a bizottsági határozat után a gibraltári hatóságok a tiltott állami támogatás teljes összegének kevesebb mint 20%-át fizettették vissza (a négy azonosított kedvezményezett közül, amelyekre a visszafizettetési határozat vonatkozik, eddig csak ketten tettek ennek eleget), az Európai Bizottság úgy döntött, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 108. cikkének (2) bekezdésével összhangban az Egyesült Királyságot az Európai Unió Bírósága elé viszi. Az ügy különlegességét az adja, hogy ez az első ilyen tárgyú eljárás az Egyesült Királysággal szemben a brexit óta.

2.7. Az Egyesült Királyság lehetőségei az állami támogatási viták kapcsán

Az állami támogatási helyzet mindkét fél számára megnyugtató módon történő elrendezésére az alábbi lehetőségek állnak rendelkezésre az Egyesült Királyság vonatkozásában.

1. Az országnak egy robusztus, következetes és az EU-s standardokhoz a lehető legtöbb ponton konvergáló állami támogatási szabályozási rendszert kell kialakítania.

Az Egyesült Királyságnak olyan állami támogatási szabályozási rezsimit kell a lehető leghamarabb kialakítania, amely a lehető leginkább kielégíti az EU-s partner elvárásait, és amely rendszert az EU felé a lehető legranzsparensabb módon kell működtetni. A liberálisabb *advisory* rezsim nem biztos, hogy a megfelelő megoldás, mivel a jelenlegi szabályozásoknál sokkal nagyobb szabadságot nem tudna adni azokon a kulcsterületeken, amelyek az állami támogatási problematika magját képezik (R&D támogatások, környezetvédelmi támogatások, regionális felzárkóztatási támogatások).

2. Az Egyesült Királyságnak szüksége van valamilyen párhuzamos, átmeneti szabályozási rezsimre, amíg ki nem alakítja az új állami támogatási szabályozási rendszerét.

A jelenlegi helyzetben nincs arra lehetőség, hogy az Egyesült Királyság a nulláról kialakítson egy teljesen új és az EU-tól teljesen független állami támogatási szabályozási rezsimit. Egy gyorsan, kapkodva és nem körültekintően kialakított szabályozási rendszer súlyos gazdasági és politikai károkat okozna mindkét fél számára. Az sem célszerű, ha az új szabályozási rezsim kidolgozásáig semmilyen állami támogatási szabályozás nincs érvényben, mivel az ekkor kiosztott támogatások akár hosszabb távon is eredményezhetnek versenytorzulásokat, illetve tovább ronthatják az egyébként is feszült viszonyt az EU és az Egyesült Királyság között.

3. A brit kormánynak egy jogszabályjavaslatban kellene meghatároznia az átmeneti állami támogatási rezsim alapvetéseit. Fontosabb kérdések:

- a szabályozó hatóságok ellenőrzési jogosítványainak rögzítése;
- a megfelelő szankcionálási és revíziós mechanizmusok megállapítása, ha a szabályozó hatóság összeegyeztethetetlennek ítéli meg az adott állami támogatást;

- valamilyen jelző rendszer, amely kiszűri a problematikusabb állami támogatási döntéseket;
 - az EU-s állami támogatási fogalomhoz konvergáló „támogatás” (*subsidy*) előzetes definíciója;
 - a kivételi körök újragondolása és a *de minimis* korlátozások feloldása a regionális céltámogatások esetében;
 - a versenytorzítási kritériumok inkább gyakorlatias, mintsem elméleti alkalmazása;
 - a jogosulatlannak ítélt támogatások kivizsgálási időszakának korlátozása.
4. A DA-kormányzatok intenzívebb bevonása az új állami támogatási szabályozások kialakításába.

A *subsidy* szabályozási keretrendszer Westminster-központúságának lazítása és a helyi adminisztrációk nagyobb fokú bevonása segíthet megakadályozni az állami támogatásért folyó régiók közti versengés kiélesedését is, illetve részvételük növelné a szabályok betartásának valószínűségét, mivel sokkal inkább magukénak éreznék azokat, és nem rájuk oktrojált indokolatlan korlátozásnak.

2.8. Következtetések

Jelen fejezet kísérletet tett azoknak a főbb problémáknak a megragadására, amelyek a jelenleg még formálódó, brexit utáni brit állami támogatási rezsime kialakulását kísérik. Különösen fontos volt annak demonstrálása, hogy az állami támogatás fogalmának újradefiniálása az egyik kulcskérdése a brexitet kísérő gazdaságpolitikai vitáknak. Annak ellenére, hogy az EU-ban az Egyesült Királyság nem tartozott az állami támogatások legintenzívebb felhasználói közé, az EU-s rezsime előírásai és szigorú definíciói jelentős gazdaságpolitikai feszültségek forrásai lehetnek.

Bemutattuk, hogy a formálódó brit támogatási rezsime alapvetően három irányban okoz feszültségeket: az EU felé, a tagkirályságok felé (Skócia, Wales), illetve külön megemlítendő az északir helyzet, amely sok szempontból különbözik Skócia és Wales esetétől. A jelenlegi helyzetben úgy tűnik, hogy az Egyesült Királyság teljesen elhagyja az EU-s állami támogatási rezsime, és egy új szabályozási rendszert fog kialakítani, ami viszont számos ponton eddig nem megoldott nemzetközi jogi és kereskedelmi feszültségekhez vezethet, különösen, mivel a szabályozás és annak alkalmazásának gyakorlata folyamatosan az Európai Bizottság és a tagállamok célkeresztjében lesz, hiszen az EU belső piaca csak így óvható meg bizonyos, kívülről érkező torzító hatásoktól.¹²⁴

¹²⁴ Megjegyzendő, hogy a harmadik államok által nyújtott támogatások belső piacra gyakorolt torzító hatását az Európai Bizottság jelenleg olyan, a hatályos uniós szabályok által nem kezelt problémának tekinti, amely jogalkotási javaslat elkészítését indukálta. A javaslat a Bizottság számára adna új jogköröket a támogatások kivizsgálására és jogkövetkezmények előírására. Az még nem egyértelmű, hogy a TCA fényében az új javaslatot hogyan kellene majd alkalmazni, illetve hogy a TCA vitarendezési szabályai kizárják-e az új javaslat szerinti eljárások megindítását.

A még formálódó szabály- és intézményi rendszer esetleges hiányosságait a TCA felülvizsgálatával lehetne a jövőben rendezni. Ehhez viszont a két részes fél egyetértése szükséges. Tekintettel arra, hogy az állami támogatási jog Egyesült Királyság általi alkalmazása mennyire átpolitizálttá vált az elmúlt években, illetve hogy az egyes kormányok mennyire eltérő módon közelítették meg e szakpolitika alapvető szerepét, most még nem lehet megítélni azt sem, hogy a TCA alkalmazása során szerzett tapasztalatok fényében kialakulhat-e egyáltalán ilyen egyetértés, és korrigálhatók-e az esetleges hibák. Ez a helyzet viszont a szabályozás rugalmasságát veszi el, ami a piaci folyamatokra reagáló, azokat szabályozó versenyjogi terület esetén komoly hátrányt jelenthet majd az érintett vállalatok számára.

VÁKÁT OLDAL

3. Az adóelkerülés elleni fellépés állami támogatási eszközökkel – Az Európai Bizottság és az Európai Bíróságok vonatkozó gyakorlata¹²⁵

3.1. Bevezetés

2013 körül jelentek meg nyilvános, mindenki számára elérhető információk arról, hogy a multinacionális vállalatok adóelkerülési gyakorlata világszinten milyen mértékű adókiesést eredményez.¹²⁶ Ezen információk a különböző sajtóorgánumokban is nagy port kavartak, és az – amúgy adószabályozási téren rendkívül korlátozott jogkörrel bíró – Európai Parlament (a továbbiakban: Parlament) határozatában is hatékony fellépést sürgetett az adóelkerülés ellen.¹²⁷ 2014-ben az úgynevezett LuxLeaks-botrány során nyilvánossá vált dokumentumok világítottak rá arra, hogy multinacionális vállalatok milyen megállapodásokat kötnek adóhatóságokkal annak érdekében, hogy fizetendő adójuk mértékét jelentős mértékben csökkentsék.

Amellett, hogy adót fizetni egyetlen vállalkozás sem szeret, az adóelkerülés és agresszív adótervezés gyakorlata különösen az interneten keresztül nyújtott szolgáltatásokra specializálódott cégek esetében volt szembetűnő. E vállalkozások világszinten jelentős nyereséget értek el, azonban az Egyesült Államokban – adóilletőségük országában – kivetett igen magas, 35%-os társasági adót a nemzetközi jelenléttel bíró vállalkozások külföldről származó jövedelmeik után nem kívánták megfizetni, és e jövedelmeiket inkább megpróbálták máshol kimutatni vagy „parkoltatni” arra várva, hogy valamelyik USA-kormányzat majd csökkenti az adó mértékét, és ezt követően a bevételek alacsonyabb adókulcs alkalmazása mellett lesznek repatriálhatók¹²⁸ vagy az adófizetés előtt befektethetők. Ugyanakkor a nemzetközi bevételek kimutatása vagy „parkoltatása” során sem kívántak adót fizetni, és keresték azokat a lehetőségeket, amelyekkel ezt a célt el tudták érni.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) mint az uniós szabályozás előkészítője és mint hatóság is komoly munkába kezdett a helyzet kivizsgálása terén, és megoldási javaslatokat is kidolgozott. A Bizottság előkészítő munkájának eredményeként uniós jogszabályok sorát fogadták el 2013 óta annak érdekében, hogy a nemzetközi jelenléttel rendelkező vállalatcsoportok ne tudják a különböző államok adószabályai közötti eltéréseket kihasználni,¹²⁹ illetve – akár az adóhatóságok bevonásával – az államok közötti adóversenyt különböző adótervezési praktikákkal a maguk javára fordítani. Emellett a Bizottság mint a tagállamok által nyújtott állami

¹²⁵ A tanulmány a szerző *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat (SzAKma)* folyóiratban 2014–2021 között megjelent cikkeinek felhasználásával készült.

¹²⁶ Permanent Subcommittee on Investigations: *Subcommittee to Examine Offshore Profit Shifting and Tax Avoidance by Apple Inc.* 2013. május 20.

¹²⁷ European Parliament: B7-0550/2013.

¹²⁸ Erre 2018-ban sor is került, és az adó mértéke szövetségi szinten 21%-ra csökkent. Ami az Egyesült Államokban adóilletőséggel bíró cégek nemzetközi bevételeinek azonnali és jelentős mértékű hazautalását eredményezte 2018-tól. Lásd Michael Smolyansky – Gustavo Suarez – Alexandra Tabova: U.S. Corporations’ Repatriation of Offshore Profits: Evidence from 2018. *FEDS Notes*, 2019. augusztus 6.

¹²⁹ European Commission: *Company Tax*.

támogatások felügyelője az állami támogatási jog rendelkezéseit és az erre a területre vonatkozó jogkörét is felhasználta egyes tagállami szabályok, illetve cégek gyakorlatának elemzésére, és adott esetben az adóelkerüléssel, agresszív adótervezéssel megtakarított összegek utólagos megfizetésére.

A nyilvánossá vált információk alapján a Bizottság már 2013-ban megkeresett több tagállamot, hogy az előző években elfogadott feltételes adómegállapításait (*tax rulings*) küldjék meg számára, és a kapott információk alapján indította meg az első hivatalos vizsgálati eljárásait is 2014 során.¹³⁰ Majd szintén még 2014-ben a Bizottság a feltételes adómegállapítások általános vizsgálatát kiterjesztette az összes tagállamra.¹³¹ 2015-ben pedig a Parlament különbizottsága is jelentést készített e jogintézmény visszaélészerű használatáról.¹³²

Bár a Bizottságot többször érte az a vád, hogy csak az amerikai, különösen amerikai internetóriások adótervezési gyakorlatát vizsgálja,¹³³ látható lesz, hogy európai gyökerekkel bíró vállalkozások is célpontjai voltak e vizsgálatoknak.

Ez a fejezet a Bizottság nemzetközi vállalatok adózási gyakorlatainak állami támogatási szempontú értékelését tartalmazó határozatainak és a kapcsolódó bírósági eljárásoknak a bemutatására vállalkozik, előre jelezve, hogy a Bizottság vizsgálatai¹³⁴ és az Európai Bíróságok előtti felülvizsgálati eljárások egyes esetekben még nem zárultak le (például Apple-, Amazon-, Engie-ügyek), így jelenleg csak egy pillanatkép mutatható be.

A Bizottság adóelkerülést vizsgáló eljárásait érdemes két csoportba osztani. Az első csoport azon eljárásokat öleli fel, ahol a Bizottság értelmezése szerint maga a tagállam által kialakított adószabályozás biztosít kedvezményt a multinacionális vállalkozások részére, és az adóhatóság értékelése kisebb szerepet kap. A második csoportba tartozó eljárások az adózó és a tagállam illetékes hatósága(i) között kötött megállapodások (feltételes adómegállapítások, előzetes ármegállapítási megállapodások) vizsgálatára irányultak. Az utóbbi esetkörben is megjelennek kifejezetten a vállalatcsoporton belüli klasszikus transzferárazási ügyek, illetve ezeken belül is jellemző, hogy a nemzetközi vállalatcsoportok európai leányai szellemi tulajdonjogokat kaptak az anyavállalattól, és ezekért fizettek a Bizottság által túlzottnak minősített ellentételezést.

¹³⁰ European Commission: *State Aid: Commission Investigates Transfer Pricing Arrangements on Corporate Taxation of Apple (Ireland), Starbucks (Netherlands) and Fiat Finance and Trade (Luxembourg)*. Press release, 2014. június 11.

¹³¹ European Commission: *State Aid: Commission Extends Information Enquiry on Tax Rulings Practice to All Member States*. Press release, 2014. december 17.

¹³² European Parliament: A8-0317/2015. Online: www.europarl.europa.eu/docoe/document/A-8-2015-0317_HU.html

¹³³ U.S. Department of the Treasury: *The European Commission's Recent State Aid Investigations of Transfer Pricing Rulings. White Paper*. 2016. augusztus 24.

¹³⁴ Jelenleg a Bizottság vizsgálata folyamatban van például az IKEA (SA.46470. sz. ügy), a Nike (SA.51284. sz. ügy) és a Huthamäki (SA.50400. sz. ügy) cégek esetében, és a Bizottság továbbra is vizsgálja a tagállamok gyakorlatát a feltételes adómegállapítások tekintetében is, ami újabb eljárások indítását eredményezheti.

3.2. A Bizottság általános megközelítése a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatosan

A vizsgálatok első tapasztalatait leszűrendő, a bizottsági vizsgálatokat lefolytató Versenypolitikai Főigazgatóság 2016-ban foglalta össze értelmezését egy munkadokumentumban a feltételes adómegállapítások állami támogatási szempontú értékeléséről.¹³⁵ A Bizottság a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatos megközelítését egyébként pár héttel korábban az állami támogatás fogalmát összefoglaló 2016-os közleményében is ismertette.¹³⁶

A dokumentumban a Bizottság kiemeli, hogy a tagállamok adószuverenitása csak az állami támogatási szabályok betartásával gyakorolható. Továbbá ismerteti, hogy milyen esetben valószínűsíthető az adóintézkedések állami támogatást. A Bizottság arra is visszautal, hogy az 1998-ban elfogadott közleménye¹³⁷ alapján már a 2000-es évek elejétől vizsgálja egyes tagállamok adóztatási gyakorlatát, és állapította meg bizonyos adóintézkedésekről, hogy állami támogatást valószínűsíthető. Az adóintézkedések állami támogatási elemzése jellemzően az intézkedés szelektivitásának és az előny nyújtásának kérdése körül forog. A piaci versenyben részt vevő adófizető vállalkozások esetében az állami támogatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében található fogalma többi elemének (állami források felhasználása, a verseny torzulásának vagy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének lehetősége) teljesülése nem igazán vitatható, illetve igényel alaposabb bizonyítást.

A feltételes adómegállapítások állami támogatási szempontú vizsgálatának általános bemutatása előtt tehát érdemes kitérni arra, hogy az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálata milyen logika mentén épül fel. Tekintettel arra, hogy a közvetlen adóztatás az Európai Unióban nem harmonizált jogterület, a joggyakorlat egy három lépésből álló tesztet alakított ki¹³⁸ annak vizsgálatára, hogy a tagállam különbséget tesz-e azonos vagy hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő adózók között, és ezzel szelektív módon előnyt nyújt-e egyeseknek, amikor más-ként adóztatja őket. Első lépésként, mivel a szelektivitás vizsgálatának tárgya mindig valamilyen eltérés az általános adórendszerrel, meg kell határozni, hogy mi az általános szabály (az úgynevezett referenciakeret). Ezt követi a vizsgálat második lépése, annak elemzése, hogy az adott intézkedés eltérő bánásmódot alkalmaz-e a referenciakeret által kitűzött célokat figyelembe véve összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások között (úgynevezett *prima facie* szelektivitás). A harmadik lépésben az igazolhatóság vizsgálata alapján nem minősülnek állami támogatásnak azok az intézkedések, amelyek bár különbséget tesznek összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások között, a tagállam bizonyítani tudja, hogy a különbségtétel igazolt, mivel az az intézkedést magában foglaló referencia-rendszer jellegéből vagy felépítéséből ered. E tekintetben a gyakorlat csak igen szűk körben, csak a referenciakeret belső logikájából fakadó érveket fogad el.

¹³⁵ DG Competition – Internal Working Paper – Background to the High Level Forum on State Aid of 3 June 2016.

¹³⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, HL C 2016/2946, különösen a közlemény 169–174. pontjai.

¹³⁷ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, HL C 98/C 384/03.

¹³⁸ Lásd Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló közlemény (2016/C 262/01) 128. és azt követő pontjait.

Bár az állami támogatás fogalmának elemeit egyenként kell vizsgálni, az megállapítható, hogy az adóintézkedések esetében a szelektivitás és az előny (alacsonyabb adófizetés mint mások esetében) összekapcsolódik. Amennyiben az intézkedés szelektív, akkor egyben előnyt is nyújt egyes adózóknak.

A feltételes adómegállapítások állami támogatási szempontú vizsgálata a háromlépéses teszt, vagyis a szelektivitás vizsgálata mellett az előny fennállására vonatkozóan is részletes elemzést igényelt. A szelektivitást illetően a legfontosabb kérdés az volt, hogy a multinacionális vállalatok tagjai az egymás közötti ügyleteik adóztatása szempontjából azonos helyzetben vannak-e a többi adózóval. A joggyakorlat eddig megerősíteni látszik a Bizottság értelmezését, miszerint – hacsak a tagállam nem alkalmaz cégcsoportadózási rendelkezéseket – azonosan kezelendő minden adózó. Az előny fennállása terén a vizsgálat arra összpontosít, hogy a felek mennyiben viselkednek úgy, mintha egymástól függetlenek lennének. Ennek az oka az, hogy a feltételes adómegállapítások jellemzően egy cégcsoporton belüli ügyleteket és adózók kapcsolatait értékelik abból a szempontból, hogy a csoport tagjai között alkalmazott árak, ügyleti feltételek megfelelnek-e a szokásos piaci ár (*arm's length principle*, a továbbiakban: ALP) kívánalmainak. Amennyiben a felek – annak ellenére, hogy egymástól nem függetlenek – a szokásos piaci árat alkalmazva számolnak el egymás közötti ügyleteikben, akkor egyikük adóalapja sem csökken vagy növekszik indokolatlan mértékben, így olyan mértékű adót fizetnek, mintha függetlenek lennének egymástól. Ez tehát egy új aspektusa a vizsgálatnak, hiszen a piaci ár, illetve a piacihoz hasonló magatartás kérdését ezt megelőzően a Bizottság általában az állam magatartása során vizsgálta.¹³⁹

A Bizottság bizonyítási feladatát nehezíti, hogy a transzferárazási előírások megfelelő alkalmazása sem eredményez általában pontos árat, hanem egy, a piaci szereplők által elfogadott ársávot. Így a Bizottságnak azt kellett az eljárások során vizsgálnia, hogy a feltételes adómegállapítás által szentesített üzleti kapcsolatokat azonos feltételek mellett független felek megkötötték volna-e (amit meglehetősen nehéz bizonyítani), illetve hogy az esetlegesen egyes termékekre vagy szolgáltatásokra a feltételes adómegállapításban, vagy a hatóság által elfogadott előzetes ármegállapításban (*advance pricing agreement*) szereplő ár ebbe az ársávba esik-e. A Versenypolitikai Főigazgatóság a 2016-os, feltételes adómegállapításokra vonatkozó munkaanyagában jelezte is, hogy kizárólag az ALP-t alapvetően sértő, tehát a tényleges piaci ártól vagy feltételektől messze álló megoldásokat jóváhagyó ügyleket kívánja érdemben vizsgálni.

A szokásos mértékű piaci ár vagy piaci feltételek meghatározására több módszer is létezik. A Bizottság az eljárások során általában az OECD nem kötelező transzferárazási iránymutatásaihoz¹⁴⁰ (a továbbiakban: irányelvek) fordult, amelyek öt módszert ismernek el: (1) az összehasonlítható független árak módszerét; (2) a költség és haszon módszerét; (3) a viszonteladási árak módszerét; (4) az ügyleti nettó nyereségen alapuló módszert (*transactional net margin method*, a továbbiakban: TNMM); valamint (5) a nyereségmegosztásos módszert. Az irányelvek különbséget tesznek a hagyományos ügyleti módszerek (az első három módszer) és az ügyleti nyereségen alapuló módszerek között (az utolsó két módszer). Az irányelvek – amennyiben az alkalmazásukhoz szükséges információk rendelkezésre állnak – a hagyományos módszerek alkalmazását részesítik előnyben. A multinacionális vállalatok emellett szabadon alkalmazhatnak a szóban forgó irányelvekben nem ismertetett módszereket a transzferárak meghatározására, feltéve, hogy azok eleget tesznek a szokásos piaci ár elvének. E transzferárazási módszerek

¹³⁹ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 4.2. fejezetében leírt piacgazdasági szereplő tesztjét.

¹⁴⁰ Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, 2010.

tehát arra szolgálnak, hogy a multinacionális vállalatok ne abban az országban mutassák ki a jövedelmüket, ahol az a legalacsonyabb kulccsal adózik.

Mivel a Bizottság is érezte, hogy e vizsgálatok során új vizekre evez, próbálta az újonnan kialakítandó döntéshozatali gyakorlatát döntéseiben és a 2016-os nyári munkadokumentumában is a már meglévő bírósági joggyakorlattal összekötni. E tekintetben a Bizottság hivatkozási alapja a belga koordinációs központok ügye volt,¹⁴¹ amelyet a Bizottság úgy értelmezett, hogy a Bíróság kimondta, hogy a multinacionális vállalatok egymás közötti ügyleteikre gyakorlatilag az ALP-t alkalmazni kell.¹⁴²

A Bizottság másik újítása e vizsgálatok során az volt, hogy annak ellenére, hogy az OECD transzferárazási szabályait tartalmazó előírások nem kötelező jellegűek (illetve egyes tagállamok nem is tagjai az OECD-nek), megállapította, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdéséből is levezethető az adózók egyenlő adóügyi kezelésének kötelezettsége.

Összefoglalva, a Bizottság megítélése szerint a feltételes adómegállapítás akkor biztosít szelektív előnyt a címzettjei javára:

- ha az adómegállapítás helytelenül alkalmazza a nemzeti adószabályokat, és alacsonyabb adóösszeget eredményez;
- az adómegállapítás más, hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozás által nem vehető igénybe (a társasági nyereségadó rendszerének célját és logikáját nézve az egyéni adófizetők a csoportokkal azonos vagy összehasonlítható helyzetben lévő adózóknak minősülnek); vagy
- a hatóság „kedvezőbb” adóügyi megítélést alkalmaz, mint a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő többi adófizető esetében, mert a transzferárazási módszert nem megfelelően alkalmazzák.

E kérdések, valamint az alkalmazott transzferárazási módszerek helyénvalósága és alkalmazásuk helyessége az adott ügyben természetesen fontos kérdései voltak a Bizottság határozatai elleni fellebbezési eljárásoknak.

Mindazonáltal a Bizottság a vizsgálatok megkezdése óta folytatott kommunikációjában folyamatosan hangsúlyozza, hogy önmagában a feltételes adómegállapítások jogintézményét nem kívánja kétségbe vonni, vagy nem tartja jogellenesnek, sőt egy jó eszköze lehet az adózói jogbiztonság erősítésének.

¹⁴¹ Commission Decision 2003/755/EC of 17 February 2003 on the Aid Scheme Implemented by Belgium for Coordination Centres Established in Belgium (HL L 282., 2003.10.30., 25.). A Bizottság érvelését megerősítő döntést a Bíróság a C-182/03. és C-2017/03. sz. Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletben (EU:C:2006:416) mondta ki.

¹⁴² Az ítélet 96. és 97. pontjai szerint: „annak eldöntésére, hogy az adóköteles jövedelem megállapításának egyik módja, mint például a koordinációs központok adózási rendszere értelmében lefektetett módja, előnyhöz juttatja-e őket, szükséges [...] összehasonlítani a szóban forgó rendszert a rendes adórendszerrel a tevékenységét a szabad verseny feltételei mellett folytató vállalkozások nyereségei és kiadásai közötti különbsége alapján. [...] a [személyi jellegű kiadásoknak és a pénzügyi ráfordításoknak] a központok adóköteles bevételeinek meghatározását szolgáló kiadásokból való kizárásának az a hatása, hogy a transzferárak nem hasonlítanak azokra az árakra, amelyeket szabad verseny feltételei mellett számítanának fel”.

3.3. Az Európai Bizottság vizsgálatainak eredménye egyes tagállamok általános, multinacionális vállalatokat előnyös helyzetbe hozó szabályait illetően

3.3.1. A belga túlzottnyereség-szabályozás

A Bizottság 2014 februárjában hivatalos vizsgálati eljárást indított Belgium ellen,¹⁴³ mivel álláspontja szerint a jövedelemadóról szóló 1992. évi törvény 185. cikk (2) bekezdés b) pontja és a kapcsolódó hatósági döntéshozatali gyakorlat szelektív előnyben és így állami támogatásban részesít egyes adózókat. A 2004-ben bevezetett szabály lehetővé tette, hogy hatósági engedély alapján egyes multinacionális csoportba tartozó belga adóalanyok adóalapjuk meghatározása során ne a Belgiumban elkönyvelt tényleges számviteli nyereséget vegyék figyelembe – ami az összes többi adózóra vonatkozó főszabály –, hanem azt csökkentsék a tényleges nyereség és azon nyereség különbözetével, amely a becslések szerint „elégésesnek minősülne”, amennyiben a csoport különböző tagjai közötti feltételezett transzferárazást a szokásos piaci ár elve alapján végezték volna el.

A Bizottság álláspontja szerint a cégcsoportok adókötelezettségének és fizetendő adójának meghatározásakor alkalmazott, csoporton belüli szolgáltatásokért fizetendő ellenérték meghatározására szolgáló transzferár alkalmazása nem hozhatja kedvezőbb helyzetbe a csoport tagjait ahhoz a helyzethez képest, mint ha egymástól független szereplőként piaci áron nyújtanák szolgáltatásaikat. Vagyis a transzferár alkalmazása nem eredményezhet az adózó számára túl alacsony bevételt és ebből következően alacsony adóalapot.

Az eljárás során a Bizottság megállapította, hogy a kérdéses rendelkezést alkalmazó adóalanyok esetében a multinacionális jellegből fakadó szinergiákból és mérhető hatékonyságból származó többletnyereséget kiveszik az adóalapból. Így az érintett cégek jelentős mértékben (50–70%-kal) csökkenteni tudták az adóalapjukat. Ugyanakkor a szabályt nem indokolta például a kettős adóztatás elkerülése, mivel ez a nyereség más országban sem adózik. Tehát a Bizottság szerint a belga szabály rendszerszinten lehetővé teszi a nemzetközi vállalatoknak a valóságnál kedvezőbb transzferárazási gyakorlat kialakítását. Sőt valójában ellentétes a transzferárazás tényleges céljával, mivel azt csak hiányzó és megbízhatónak tekinthető (piaci szintű) árak esetében lehet alkalmazni, ami jelen esetben nem teljesül, mert az érintett belga vállalatok valós árakat és nyereséget csökkentettek. Belgium érvelése szerint a szabályozás csak az OECD transzferárazási szabályainak koherens átültetését valósítja meg, és csak a belga adóalanyok be nem tudható nyereség adóztatását zárja ki. Belgium szerint az illetékes hatóság a döntés meghozatala előtt alapos elemzést végez az adóalany tevékenységét illetően, továbbá Belgium a multinacionális vállalatokat nem tekinti a többi adózóval azonosan kezelendő adóalanyoknak, így a pozitív megkülönböztetés megvalósulását is tagadja. A Bizottság nem fogadta el, hogy a megkülönböztetés indokolt lenne, valamint a belga hatóság konkrét ügyek eldöntése során alkalmazott diszkréciós jogkörét is kiemelte, ami a szelektivitást megalapozza.¹⁴⁴ A Bizottság szerint az adóalap csökkentését semmilyen indok (visszaélés vagy kettős adóztatás elkerülése) nem támasztja alá. Pont ellenkezőleg, a szabály lehetővé teszi és gyakorlatilag azt célozza, hogy a nyereség egy részét

¹⁴³ Az SA.37667. (2015/C) (ex 2015/NN) számú állami támogatás – A belgiumi többletnyereségadó-megállapítási rendszer [a jövedelemadóról szóló 1992. évi törvény 185. cikke (2) bekezdésének b) pontja] (HL C 188., 2015.06.05., 24–65.).

¹⁴⁴ A hatósági diszkréció gyakorlatilag szelektívvé teszi az állami intézkedéseket, hiszen nem minden vállalkozás élhet velük automatikusan. Lásd a C-6/12. sz. P Oy-ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:2013:525).

sehol se adóztassák. A belga hatóságok nem követelik meg annak bizonyítását, hogy az érintett nyereséget más államban megadóztatják, vagy kettős adóztatás tárgya lenne, épp ellenkezőleg a döntésekben a hatóságok vállalják, hogy tartalmát más államok felé nem közlik. Emellett a kivétel alkalmazását a belga hatóságok Belgiumban való letelepedéshez vagy belgiumi beruházások megvalósításához kötötték, ami pedig a tevékenység nemzetközi jellegével és ebből következően bizonyos tekintetben a transzferárazás alkalmazásának szükségességével is ellentétesnek tűnik.

A Bizottság azt is kritizálta, hogy a szabály alapján Belgium mellett egy másik államban megvalósuló gazdasági jelenlét is elegendő ahhoz, hogy az adózó nemzetközinek minősüljön, és a nyeresége a kivétel segítségével csökkenthető legyen. A Bizottságot Belgium és az érintett cégek beadványai a hivatalos vizsgálati eljárás során sem győzték meg, így a szabályt az általános adórendszertől való eltérésnek, azaz szelektív előnyt nyújtó támogatásnak minősítette, és utasította Belgiumot, hogy az 55 érintett cégtől az adókülönbözetet kamattal növelten (körülbelül 800 millió eurót) szedje be.

A Bizottság döntését természetesen Belgium és az érintett cégek többsége is megtámadta a Törvényszék előtt. A Törvényszék így először hozott ítéletet kifejezetten a nemzetközi adóalanyokra vonatkozó adószabályok állami támogatási vonatkozásairól.¹⁴⁵ E tekintetben a Törvényszék fontos megállapításokat tett az ítéletben, amikor kimondta, hogy egyes vállalkozások másokhoz képest kedvezőbb adózási kezelése a tagállami hatóságok részéről állami támogatást valósít meg, és a Bizottság jogosult az ilyen eseteket, szabályokat állami támogatási szempontból kivizsgálni. Ugyanakkor a Törvényszék szerint a konkrét esetben a Bizottság tévesen kezelte a szabályt támogatási programként, mivel a hatósági döntéshozatal miatt annak nem minden fontos eleme és a támogatás alanyi köre sem volt magában a szabályban általánosan rögzítve. E miatt az eljárási hiba miatt a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Bizottság fellebbezett az ítélet ellen, de egyúttal 39 érintett cég esetében egyesével új vizsgálati eljárást is indított,¹⁴⁶ hogy a fellebbezés eredményétől függően gyorsan tudjon majd újabb, eljárást lezáró határozatokat hozni.

A Bizottság fellebbezését az Európai Bíróság már elbírálta,¹⁴⁷ így a belga túlzottprofit-ügy az egyetlen ügy, amelyben mindeddig az Európai Bíróság is ítéletet hozott. A másodfokú ítélet azonban leginkább a támogatási program fogalmának értelmezésével foglalkozik. A Bíróság megsemmisítette a Törvényszék ítéletét, mert az rosszul értékelte a támogatási program fogalmát, amely a jelen esetben a törvény mellett a belga hatóságoknak e szabályok alkalmazása során kialakított rendszerszintű gyakorlatát is takarja, és amelyet a Bizottság határozatában értékelt is. A Bíróság szerint a Törvényszék elmulasztotta figyelembe venni azt a tényt, hogy a szóban forgó programnak a Bizottság által a vitatott határozatban azonosított egyik lényegi jellemzője abban rejlik, hogy a belga adóhatóságok rendszeresen biztosították a többletnyereség adómentességét, amikor ennek feltételei teljesültek. Ezt követően a Bíróság visszautalta az ügyet a Törvényszék elé a Belgium és a cégek által felhozott többi érv elbírálása céljából.

¹⁴⁵ A T131/16. sz. Belga Királyság és Magnetrol International kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:91).

¹⁴⁶ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-Depth Investigations into Individual "Excess Profit" Tax Rulings Granted by Belgium to 39 Multinational Companies*. Press release, 2019. szeptember 16.

¹⁴⁷ C-337/19 P. sz. ügyben hozott ítélet Bizottság kontra Belgium és Magnetrol International ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:741).

3.3.2. Az Egyesült Királyság és Gibraltár szabályainak bizottsági értékelése

Amíg az Egyesült Királyság még az Európai Unió tagja volt, az Európai Bizottság két esetben is vizsgálta a multinacionális vállalatokra vonatkozó szabályozását állami támogatási szempontból. A Bizottság egyrészt megállapította, hogy a gibraltári társasági adó alóli mentesség egyes kamat- és jogdíjbevételek tekintetében, valamint egyes vállalatoknak adott feltételes adómegállapítások tiltott támogatást valósítottak meg.¹⁴⁸ Másrészt megállapította, hogy az Egyesült Királyság ellenőrzött külföldi vállalkozásoktól származó jövedelem esetében alkalmazandó szabályozása részben tiltott támogatást valósít meg.¹⁴⁹

3.3.3. A gibraltári kamat- és jogdíjbevételek vizsgálata

A Bizottság már évtizedek óta foglalkozik a gibraltári társasági adózási szabályozással jellemzően az offshore társaságok kedvezőbb adóztatását kifogásolva. Az Európai Bíróság – fenntartva a Bizottság korábbi döntését – végül 2011-ben állapította meg a Törvényszék ítéletét felülírva, hogy az offshore vállalatokat nem lehet a többi adózótól eltérően, kedvezőbben kezelni, mivel ez állami támogatást valósít meg.¹⁵⁰

A Bizottság legutóbb 2013-ban kezdett vizsgálatot annak felmérésére,¹⁵¹ hogy a 2010-ben bevezetett új gibraltári jövedelemadó-előírások állami támogatást valósítanak-e meg. A Bizottság azt vizsgálta, hogy a törvény – származásuktól függetlenül – mentesítette-e a passzív bevételeket (hitelkamat, jogdíj, osztalék) a társasági jövedelemadó alól, amit főszabály szerint a territorialitás elve alapján vetnek ki, vagyis akkor volt adóköteles a jövedelem, ha Gibraltárban keletkezik, vagy onnan származik. A Bizottság vizsgálatát 2014-ben kiterjesztette a gibraltári hatóságok feltételes adómegállapítási gyakorlatára is.

A Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy az említett jövedelmek adózás alóli mentesítésére bármilyen elfogadható indok nélkül került sor. Ebből következően a szabályozás szelektív előnyt biztosított a multinacionális vállalatcsoportok egyes, finanszírozási vagy szellemi tulajdonjogokat hasznosító gibraltári egységeinek, és egyedüli célja e tevékenységek Gibraltárra való vonzása volt. Bár a szabályozást 2013-ban a vizsgálat megkezdésének következményeként Gibraltár módosította, és a mentességet megszüntette, 2011 és 2013 között alkalmazta. A Bizottság ezért elrendelte az ezen időszak alatt meg nem fizetett adó kamattal növelt visszafizettetését.

A Bizottság emellett megvizsgálta az érintett időszakban a gibraltári hatóságok által kiadott 165 feltételes adómegállapítást is. Ezek közül öt esetben jutott arra a következtetésre, hogy a gibraltári adóilletőséggel rendelkező adózók kamat- és jogdíjbevételek után nem fizették meg az őket terhelő adót, bár a 2013-as szabálmódosítás alapján ez már egyértelműen kötelezettségük lett volna. Ezen öt adózónak egyrészt a jövőben az általános szabályok alapján kell adót

¹⁴⁸ SA.34914 sz. (korábbi 2013/NN) számú állami támogatás – Gibraltári társaságiadó-rendszer (HL C 348., 2013., 184.).

¹⁴⁹ SA.44896. (2017/C) (korábbi 2017/NN) számú állami támogatás – Az egyesült királyságbeli csoportfinanszírozási mentességre vonatkozó lehetséges állami támogatási program (HL C 400, 10.).

¹⁵⁰ A C-106/09. P. és C-107/09. P. sz. Európai Bizottság és Spanyol Királyság kontra Government of Gibraltar és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:732).

¹⁵¹ A SA.34914. sz. eljárás.

fizetnie, továbbá a korábban a feltételes adómegállapítás alapján meg nem fizetett adót, valamint a Bizottság által elvárt kamatot is meg kell fizetniük (körülbelül 100 millió euró). Az eljárást követően Gibraltár módosította szabályozását.

3.3.4. Az ellenőrzött külföldi vállalkozásoktól származó jövedelemre vonatkozó szabályozás (Egyesült Királyság) vizsgálata

A Bizottság 2013-ban kezdett előzetes vizsgálatot az Egyesült Királyság ellenőrzött külföldi társaságok (*controlled foreign company*, a továbbiakban: CFC) esetében alkalmazandó adózási szabályai tekintetében. A CFC-szabályok alapvetően visszaélés elleni céllal bírtak azzal a céllal, hogy az Egyesült Királyságban megadóztathatók legyenek azok a nyereségek, amelyeket az egyesült királyságbeli társasági adó elkerülése érdekében az Egyesült Királyságból egy másik, alacsony adókulccsal adózó külföldi leányvállalathoz továbbítottak.

A CFC-szabályozás a belföldi vállalkozás által ellenőrzött, az Egyesült Királyságban adóilletőséggel nem rendelkező vállalkozások nyereségét a belföldi ellenőrző vállalkozáshoz telepíti abban az esetben, amennyiben az adott nyereséget mesterségesen, megfelelő indok nélkül „irányították el” az Egyesült Királyságból. Ezen „elirányított” nyereségek a CFC-szabály alapján a belföldi adózó adóalapját növelik.

A Bizottság a hivatalos vizsgálatát¹⁵² egy olyan rendelkezés miatt indította meg 2017-ben, amely egyes ügyletek tekintetében kifejezetten a CFC-szabályozás alkalmazásának mellőzését írta elő. Az úgynevezett csoportfinanszírozási mentesség részleges (75%) vagy teljes mentességet biztosított az adóhatóság előzetes jóváhagyása nélkül azon kamatjövedelmek tekintetében, amelyeket a csoportba tartozó offshore cégek a csoporton belüli finanszírozási tevékenységük eredményeként kapnak. Az adómentességet minden olyan egyesült királyságbeli multinacionális vállalkozás igénybe vehette, amely a csoportjához tartozó külföldi vállalkozásnak kölcsönt nyújtott.

Annak meghatározásához, hogy az egyes bevételeket hol kell adóztatni, a CFC-szabály két tesztet tartalmazott. Az első arra irányult, hogy a hitelezési tevékenység, amelyből a kamatbevétel származik, mennyiben kapcsolódik az Egyesült Királysághoz (*UK activity test*). A második pedig, hogy a hitelezés során felhasznált összegek mennyiben kapcsolódnak az Egyesült Királysághoz köthető tőkéhez (*UK connected capital test*). A Bizottság által vizsgált kivétel tehát akkor is mentességet írt elő az Egyesült Királyságban a társasági nyereségadó megfizetése alól, ha a szóban forgó nyereségek a CFC-szabály értelmében egyébként mesterségesen átirányítottak minősülnek.

A Bizottság az 2019 áprilisában lezárt vizsgálatában¹⁵³ végül arra a következtetésre jutott, hogy a mentesség részben indokolt és elfogadható. A Bizottság indokoltnak tekintette a mentességet az offshore vállalkozásoktól származó csoporton belül finanszírozáshoz köthető kamatbevételek esetében, amennyiben nem volt jelen semmilyen, az Egyesült Királysághoz köthető tevékenység, csak esetlegesen a tőke származott innen, mivel ennek nyomon követése túlságosan összetett és indokolatlan adminisztrációs terhet jelentene az adózóknak (a hitel mögötti, csoporton belüli

¹⁵² Az SA.44896. sz. eljárás.

¹⁵³ A Bizottság (EU) 2019/1352 határozata (2019. április 2.) az Egyesült Királyság által a CFC-csoportfinanszírozási mentességgel kapcsolatban végrehajtott SA.44896. számú állami támogatásról (HL L 216., 2019.08.20., 1.).

tőke mekkora hányada ered az Egyesült Királyságból). A Bizottság azonban nem fogadta el a mentesítést, amennyiben van a hitelezéshez kapcsolódó, az Egyesült Királyságot érintő tevékenység (UK activity test), mivel ennek ellenőrzése nem túlságosan bonyolult és időigényes. A vizsgálat eredményeként a UK activity test alapján mentesített kamatjövedelmek után meg nem fizetett adó összegegyeztetetetlen és jogellenes támogatásnak minősül, amit az érintett adózóknak meg kell fizetniük. Az eljárást követően az Egyesült Királyság módosította a szabályozást.

3.3.5. A kettős nem adóztatás jogszerű lehetősége, a McDonald's-ügy (Luxemburg)

Bár a McDonald's gyorsétteremlánc számára nyújtott feltételes adómegállapítás vizsgálata első ránézésre a bizottsági vizsgálatok második csoportjába (konkrét adózó számára kiállított adómegállapítás) tartozik, az eljárás eredményét és az alapjául szolgáló tényeket áttekintve mégis inkább a szabályozási problémákat feltáró első csoport részét képezi.

A gyorséttermeket világszerte franchise-rendszerben működtető amerikai McDonald's Corporation az európai jelenlétét a McDonald's Europe Franchising cég létrehozásával alakította ki. Ez a cég luxemburgi adóilletőséggel rendelkezik, és két fióktelepe is van. Az egyik fiók az Egyesült Államokban, a másik Svájcban. Az európai vállalat franchise-jogokat kapott az amerikai anyavállalatától, majd továbbadta ezeket a szintén amerikai fióknak. Az európai vállalat számára Luxemburg 2009-ben – a két ország közötti kettős adóztatás elkerülését szolgáló egyezmény alapján – feltételes adómegállapításban rögzítette, hogy nem kell társasági nyereségadót fizetnie, mivel nyeresége az Egyesült Államokban adózik. Az európai cégnek minden évben bizonyítékot kellett bemutatnia a luxemburgi adóhatóság felé, hogy jövedelmét az USA-ban (illetve a másik fiók után Svájcban) bevallotta, és az adóalap részét képezte. Ezt követően annak érdekében, hogy az adóztatás továbbra is az Egyesült Államokba történjen, de ne kelljen évente bizonyítékokkal szolgálni, a McDonald's Europe Franchising a luxemburgi adóhatóság felé azzal a kéréssel fordult, hogy egy másik feltételes adómegállapításban az adószempontú illetőségének kérdését is kezeljék. A cég szerint bár az egyesült államokbeli telephelye nem volt állandó telephelynek (*permanent establishment*)¹⁵⁴ tekinthető az USA adószabályai alapján, megfelelt a luxemburgi jog erre vonatkozó előírásainak. Ebből következően a két ország közötti kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény alapján a fióktelepnél keletkező jogdíjbevételek nem tartoznak a luxemburgi társaságiadó-szabályok hatálya alá, így azok után nem kell Luxemburgban nyereségadót fizetni. 2009-ben a luxemburgi hatóságok ezt az értelmezést egy második feltételes adómegállapításban is megerősítették. E második adómegállapítás alapján a McDonald's európai cégének már nem is kellett bizonyítania, hogy a jogdíjbevételek után az USA-ban ténylegesen fizet-e adót.

2015-ben az Európai Bizottság ezen információk birtokában indított hivatalos vizsgálati eljárást¹⁵⁵ a cég ellen annak felderítésére, hogy a feltételes adómegállapításokkal a cég mások számára nem elérhető adóelőnyhöz jutott-e, mivel 2009 óta végül egyik országban sem fizetett adót a jogdíjbevételek után.

Bár egyértelmű volt, hogy az egész cégstruktúra kialakítása és a franchise-jogok többszörös átadása az adóelkerülést szolgálta, a Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy a luxem-

¹⁵⁴ Az állandó telephely fogalma az adóilletőség meghatározására szolgál, általában jövedelem- vagy hozzáadottérték-adókötelezettséget keletkeztet egy adott joghatóság területén.

¹⁵⁵ Az SA.38945. (2015/C) (korábbi 2015/NN) számú állami támogatás – A McDonald'snak nyújtott állami támogatás (HL C 258., 2016.07.15., 11.).

burgi feltételes adómegállapítások a nemzeti jog helyes értelmezését tartalmazták. A cég kihasználta a két állam adószabályai közötti eltérést, de az adófizetésének elmaradása nem a luxemburgi hatóságok indokolatlan szabályértelmezésére volt visszavezethető. A Bizottság következtetése szerint a cég ugyan kihasználta a kettős adóztatás elkerülésére vonatkozó egyezmény adta lehetőségeket, de a hatóságok helyesen értelmezték a szabályokat, és nem nyújtottak a cég számára szelektív előnyt. A kialakított gyakorlat kettős „nem adóztatást” eredményezett. Mivel a kettős adóztatás elkerülésére vonatkozó egyezménynek nem célja a kettős „nem adóztatás” kizárása, a Bizottság nem tudta megállapítani, hogy a hatóságok visszaélő szerű jogalkalmazást követtek volna el. A cég az USA és Luxemburg adószabályainak eltérő definícióját használta ki, de az így megszerzett előny nem minősült az uniós állami támogatási fogalmak szerint szelektív előnyt biztosító támogatásnak. Az eljárás következtében Luxemburg módosította nemzeti szabályozását. A részben állami támogatásnak nem minősülő CFC-intézkedés mellett a McDonald’s ügye volt egyébként mindeddig az egyetlen, amelyikben a Bizottság nem állapította meg összeegyeztethetetlen állami támogatás nyújtását.¹⁵⁶

3.4. Az Európai Bizottság vizsgálatainak eredménye egyes multinacionális vállalatok feltételes adómegállapításait illetően és a kapcsolódó ítéletek

Mindamellett, hogy az alábbi egyedi ügyekben folytatott bizottsági vizsgálatok jelentős nyilvánosságot kaptak a sajtóban, érdemes rámutatni, hogy ezek voltak az első esetek, amelyekben az Európai Bizottság a 2013-ban az állami támogatási eljárási szabályok módosításával¹⁵⁷ kapott új információszerzési jogait alkalmazta. Az úgynevezett piaci információs eszközökkel a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás során kiléphet az addig bilaterális eljárásnak minősülő állami támogatási eljárásból, és harmadik feleket, piaci szereplőket kérdezhet meg egyes kérdésekben. A válaszadás elmaradása vagy félrevezető válaszadás pedig pénzbírsággal szankcionálható, így a Bizottság erős eszközt kapott a kezébe. Ez a jogosítvány igen hasznos volt például nem nyilvános információk, egyes termékek előállításának költségei, az azokon szerzett nyereség és hasonló üzleti titkok megismeréséhez, amelyek alapján a Bizottság meg tudta állapítani, hogy a feltételes adómegállapításban szereplő módszerek valóban piaci árat eredményeznek-e az adott iparágban tevékenykedő versenytársak által alkalmazott árakhoz képest.

3.4.1. Starbucks

A Starbucks európai leányvállalata (Starbucks Manufacturing EMEA BV) számára Hollandia által kiadott feltételes adómegállapítás volt az egyik első ügy, amelyikben 2014-ben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Wágner Tamás Zoltán: Kiskapu az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozásban, különös tekintettel a McDonald’s-ügyre. *Iustum Aequum Salutare*, 15. (2019), 4. 181–204.

¹⁵⁷ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 734/2013/EU rendelettel módosított 659/1999/EK rendelet.

¹⁵⁸ Az SA.38374. (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatás – A Starbucksnak nyújtott állítólagos támogatás (HL C 460., 2014.12.19., 11.).

A leányvállalat kávépörköléssel és a kávéfogyasztáshoz kapcsolódó termékek (kávéspoharak, csomagolt termékek stb.) értékesítésével foglalkozik. Vevői a Starbucks kávézói. A Bizottság vizsgálata arra kereste a választ, hogy egyrészt indokolt-e a leányvállalat által a cégcsoporthoz tartozó (az Egyesült Királyságban bejegyzett) vállalatnak a Starbucks kávépörkölési *know-how*-jáért kifizetett jogdíj mértéke; másrészt hogy megfelelő árat fizetett-e a leányvállalat a cégcsoport Svájcban bejegyzett másik leányának a nyers (zöld) kávéért. A vizsgálat mindkét esetben arra a következtetésre jutott, hogy a feltételes adómegállapítással engedélyezett számítások nem követik a piaci racionalitást. Többek között a *know-how*-ért csak ez az európai leányvállalat fizetett, más hasonló tevékenységet végző (hasonló helyzetben lévő) leányok vagy független kávépörkölők nem. A Bizottság értékelése szerint tehát a leányvállalat indokolatlanul mozgatta bevételeinek és adóalapjának jelentős részét az Egyesült Királyságba, ahol az ottani vállalat ez után nem fizetett adót. A vizsgálat során a Bizottság azt is kimutatta, hogy a holland leányvállalat jelentősen túlárazva vásárolta a svájci cégtől a nyers kávé. Az összeg pár év alatt megháromszorozódott, míg a piaci árak esetében ilyen elmozdulás nem volt tapasztalható. A magas árak hatására a hollandiai leányvállalat saját nyereségéből nem is volt képes a jogdíjat kifizetni. Így a konstrukció tulajdonképpen a Starbucks cégcsoport egyéb forrásokból származó bevételeinek az Egyesült Királyság felé történő csatornázását eredményezte. Az általános holland adószabályok alapján kiszámított és a feltételes adómegállapítás alapján Hollandiában ténylegesen fizetett adó különbözetét a Bizottság 20-30 millió euróra becsülte, és elrendelte ennek visszatéríttetését. A Bizottság döntését Hollandia és a Starbucks is megtámadta.

Az ügyben hozott ítéletében a Törvényszék több tekintetben sem fogadta el a Bizottság érvelését.¹⁵⁹ Egyrészt nem látta bizonyítottnak, hogy az egyik OECD transzferárképzési módszertan (TNMM) alkalmazása miért eredményezne szükségszerűen túl alacsony piaci árat a másik, a Bizottság által indokoltnak tartott módszertanhoz (az összehasonlítható független árak módszere) képest, ami miatt e másik módszertant kellett volna alkalmazni. A Törvényszék szerint az OECD által kidolgozott mind az öt módszertan célja a piaci ár meghatározása, és általánosságban egyikről sem mondható ki, hogy ne járna megfelelő, megbízhatónak tekinthető eredménnyel. Vagyis bár az OECD az iránymutatásaiban leírt öt módszertan közül az egyszerűbb megoldások alkalmazását preferálja, úgy tűnik, hogy az európai állami támogatási jogban ez a különbségtétel nem vehető át, mivel mindegyik megoldás célja a piaci ár meghatározása, és egyik módszertanról sem lehet előzetesen kimondani, hogy bizonyosan nem a piaci ár lesz az eredménye. Tehát a Bizottság bizonyítási terhe meglehetősen magas, ha csak az alkalmazott módszer kiválasztását támadja a Bizottság.

A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság érvelését a tekintetben sem, hogy a kifizetett jogdíj túl magas volt, mivel a Bizottság által felhasznált és bemutatott érvek és bizonyítékok a feltételes adómegállapítás kiadását követően keletkeztek. Végül a Törvényszék szerint a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy a nyers kávéra vonatkozó transzferár nem volt piaci. A Törvényszék kiemelte, hogy a 2008-as feltételes adómegállapítás nem tartalmazta ennek meghatározási módját, hanem erre évente külön döntéssel került sor, ami nem volt része a vizsgált feltételes adómegállapításnak. A Törvényszék azt is hiányolta, hogy a Bizottság a piaci ár vizsgálata során nem végezte el a nyers kávé árának független cégek által alkalmazott árával való összevetését. A Törvényszék ezen hibák miatt megsemmisítette a Bizottság határozatát.

¹⁵⁹ A T-760/15. sz. és a T-636/16. sz. Hollandia és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:669).

Mivel a Bizottság úgy értékelte, hogy a feltételes adómegállapítások jogi értékelését illetően a Törvényszék elfogadta a megközelítést, és csak a tények bizonyítása során feltárt hiányosságok miatt semmisítette meg a határozatát, ezért nem fellebbezett az ítélet ellen.¹⁶⁰

3.4.2. Fiat

Az FFT egy luxemburgi székhellyel rendelkező cég, amely a Fiat, majd a fúziót követően a Fiat–Chrysler autógyártó cégcsoport tagjai számára nyújt vállalkozásfinanszírozási szolgáltatásokat. Az FFT tehát a cégcsoporton belül és a piacról gyűjt forrásokat, és helyez ki hiteleket a csoport tagjai számára.

Mivel az FFT tevékenysége egy bankhoz hasonló, a cégcsoporton belüli tevékenységeiből származó, adózás alá eső nyeresége is egy bankhoz hasonlóan állapítható meg. A Bizottság 2014-ben indított vizsgálatot az FFT számára Luxemburg által 2012-ben kiadott feltételes adó-megállapítás tárgyában.¹⁶¹ A Bizottság azt kifogásolta, hogy egyrészt a feltételes adó-megállapítás gyakorlatilag egy fix adóalapot engedélyezett a cég számára, másrészt a módszer, amelyet az FFT adótanácsadója az FFT által ellátott feladatok árának becslésére használt, nem tűnt megfelelőnek. Az adótanácsadó transzferárzási elemzése során a TNMM indirekt módszert használta az említett ár kiszámítására. Ezzel kapcsolatban a Bizottság azt is megjegyezte, hogy Chrysler, a Fiat-csoport amerikai vállalata, közvetlenül tőkepiaci finanszírozást vesz igénybe a műveleteihez, és e tranzakciók közül néhány összehasonlítható az FFT által teljesített tranzakciókkal. Végül a Bizottság kétségeit fejezte ki az FFT luxemburgi hatóságok által elfogadott cégértékelésének módszere tekintetében.¹⁶² A Bizottság szerint a cég tőkéje szándékosan és valós indoklás nélkül alul lett becsülve (a cég adótanácsadójának számításait a hatóságok fenntartások nélkül elfogadták), hogy ennek következtében alacsonyabb adót fizessen. A határozatában a Bizottság kiemelte, hogy a cégcsoportok adóztatását az önálló vállalkozásokhoz azonos módon kell megvalósítani. Ennek fényében az FFT esetében a feltételes adó-megállapítás több tekintetben is eltért az általános luxemburgi adószabályoktól, és szelektív előnyt biztosított a cég számára az általános társaságnyereségadó-szabályok alapján kivetettnél alacsonyabb mértékben megállapított adó útján. A Bizottság megállapítása szerint a feltételes adó-megállapítás lehetővé tette, hogy az FFT indokolatlan és mesterséges módon csökkentse a nyereségszámítás alapját képező tőkéjének mértékét, és erre a tőkére is a piaci szint alatti jövedelmezőségi szint alkalmazását biztosította. A kialakított megoldás jelentős mértékben eltért a piaci szereplők, bankok gyakorlatától, ezért állami támogatást valósít meg. A Bizottság a meg nem fizetett adó összegét 20–30 millió euróra becsülte, és elrendelte ennek Luxemburg általi visszafizetetését.¹⁶³ A Bizottság határozatát Luxemburg és a Fiat is megtámadta a Törvényszéken.

¹⁶⁰ Dimitrios Kyriazis: Why the EU Commission Won't Appeal the Starbucks Judgment? *MNE Tax*, 2019. december 10.

¹⁶¹ Az SA.38375. (2014/C) (ex 2014/NN) számú állami támogatás – Az FFT-nek nyújtott állítólagos támogatás (HL C 369., 2014.10.17., 37.).

¹⁶² A cégértékelés ebben az esetben azért volt fontos, mert az FFT bankokhoz hasonló tevékenységet végzett, így a tőkéjének mértéke alapján adóztatták meg.

¹⁶³ A pontos összeg meghatározását a Bizottság által megadott metodika alapján a határozat az uniós joggyakorlattal összhangban Luxemburg kötelezettségének nyilvánítja.

A Starbucks-ítélettel azonos napon elfogadott, Fiat-ügyre vonatkozó ítéletében a Törvényszék elutasította a keresetet, és helybenhagyta a Bizottság döntését,¹⁶⁴ miszerint az FFT Luxembourg az uniós joggal összeegyeztethetetlen támogatásban részesült feltételes adómegállapítás útján. A Törvényszék elutasította azt az állítást, miszerint a Bizottság a feltételes adómegállapítás állami támogatási szempontú vizsgálatával bűjtatott adóharmonizációt valósítana meg, mivel a vizsgálat a luxemburgi általános adószabályozáshoz képest elemzi a feltételes adómegállapítás alapján fizetendő adó összegét. Az ítélet megerősítette, hogy amennyiben a nemzeti jog egyaránt alkalmazandó az önálló vállalkozásokra és a cégcsoportokra is, a nem független felek közötti viszonyokat adószempontból úgy kell kezelni, mintha piaci feltételek között működő független felek lennének. A Törvényszék az ALP-t megfelelő eszköznek találta ezen vizsgálat és értékelés elvégzésére, és ez nem eredményezi automatikusan az összes feltételes adómegállapítás állami támogatásként való minősítését.

Az ítéletben a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a TNMM-módszer alkalmazására nem megfelelő módon került sor. A Törvényszék egyetértett a Bizottsággal abban, hogy az adó megfizetése szempontjából az FFT számviteli kimutatások szerinti tőkéjét – beleértve egyes, a cégcsoportba tartozó leányvállalatokban végrehajtott tőkebefektetéseit – kellett volna figyelembe venni, nem pedig a feltételes adómegállapítás szerinti feltételezett, a működéséhez jogszabályok szerint előírt tőkéjét, amire a feltételes adómegállapítás a cég megtérülését vetítette. A két érték között tízszeres volt az eltérés, ezáltal az FFT adókötelezettsége a feltételes adómegállapítás alapján jelentősen csökkent.

Az ítélet következtetése tehát, hogy a feltételes adómegállapítás nem felelt meg a piaci logikának, és így indokolatlanul csökkentette a cég adófizetési kötelezettségét, ezért a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a feltételes adómegállapítás az FFT számára szelektív előnyt, vagyis állami támogatást valósított meg. A Törvényszék elutasította, hogy a támogatás visszatérítése ellentétes lenne a jogbiztonsággal. Az ítélet ellen a cég és némileg meglepő módon a cég mellett nem Luxemburg, hanem Írország fellebbezett az Európai Bíróságon.¹⁶⁵ Luxemburg egyébként nemzeti jogszabályainak módosításával 2012-ben hivatalosan is átvette az OECD transzferárazási módszertanait.

3.4.3. Amazon

A Bizottság 2014-ben indított hivatalos vizsgálatot, és 2017-ben hozott döntést arról, hogy az amerikai anyavállalattal rendelkező Amazon két európai leányvállalata egymás közötti bevételmegosztását jóváhagyó luxemburgi feltételes adómegállapodások állami támogatást valósítanak meg.¹⁶⁶ A Bizottság kamatokkal együtt 285 millió euró megfizetésére kötelezte a céget.

A vizsgálat idején az Egyesült Államokban alapított Amazon cégcsoportnak két európai leányvállalata volt. Az Amazon EU (az első cég), amelyik a cég tényleges tevékenységét (internetes kiskereskedelem, kapcsolattartás az eladókkal stb.) végezte, és az Amazon Europe Holding

¹⁶⁴ A T-755/15. sz. és T-T-759/15. sz. Luxemburg és Fiat Chrysler Finance Europe kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:670).

¹⁶⁵ A C-885/19. P. sz. Fiat Chrysler Finance Europe kontra Bizottság és a C-898/19. P. sz. Írország kontra Bizottság és társai eljárások.

¹⁶⁶ Az SA.38944.2014/C (2014/NN) számú állami támogatás – az Amazonnak nyújtott állítólagos támogatás (HL C 44., 2015.02.06., 13.).

Technologies (holdingcég), amelynek tényleges alkalmazottai, üzleti helyisége és tevékenysége nem volt. Az Amazon minden európai bevételét és nyereségét az első cégnél, Luxemburgban mutatta ki. A holdingcég kizárólag az amerikai anyavállalattól kapott szellemi tulajdonjogokat értékesítette ellenszolgáltatásért a kereskedelmi tevékenységet végző első cégnek, és hajtott végre kifizetéseket ezért cserébe az amerikai anyavállalat számára évente egy úgynevezett költség-megosztási megállapodás alapján. E kifizetések mértékét egy egyesült államokbeli adóbíróság állapította meg. Ellentétben az első céggel a holdingcég jogi formája miatt Luxemburgban nem volt adóköteles. Az általa elért eredményt csak az amerikai tulajdonosok szintjén terhelte adó, akik adófizetési kötelezettségük elhalasztásával éltek.

A luxemburgi hatóságok által 2003-ben elfogadott és 2011-ben meghosszabbított adómegállapítás engedélyezte az első cég részéről a holdingcég felé történő kifizetéseket. A tényleges gazdasági tevékenységet végző vállalat nyereségének átlagosan 90%-a került kifizetésre a holdingtársaság felé, ami általában 50%-kal haladta meg a holding által az amerikai anyavállalat felé a költségmegosztási megállapodás alapján vállalt kifizetéseket. Ily módon az Amazon európai bevételeiből származó nyereség háromnegyedét a tényleges tevékenységet nem végző holdingcégnél mutatták ki, ahol az nem volt adóköteles.

A Bizottság határozatában azt kifogásolta, hogy a Luxemburg által elfogadott adómegállapítás indokolatlan és a piaci logikát nem követő nyereségmegosztást tett lehetővé a cégek számára, és a kifizetett jogdíjak mértékét mesterségesen megnövelte. Hasonló megoldás független felek között a Bizottság szerint nem lett volna elfogadható, és ez a megoldás a cég nyereségadó-fizetési kötelezettségének megalapozatlan számítását eredményezte. A Bizottság elemzése szerint a holdingvállalat gyakorlatilag csak egy üres cég volt, amelyik érdemi tevékenységet nem folytatott, így hozzáadott értéket (adatgyűjtés, marketing, kapcsolattartás az ügyfelekkel) a kezelt szellemi tulajdon tekintetében nem hozott létre. A Bizottság szerint a feltételes adómegállapításokkal az Amazon adófizetési kötelezettségét Luxemburgban az általános szabályokhoz képest negyedére csökkentette. A Bizottság az általános luxemburgi adószabályok alapján fizetendő és a feltételes adómegállapítások alapján fizetett adókülönbözetet minősítette tiltott állami támogatásnak. A Bizottság határozata nem kérdőjelezte meg a luxemburgi adószabályozás uniós összhangját vagy azt, hogy szellemi jogok tulajdonosai e jogokat licenciaszerződések útján hasznosíthatják. A Bizottság döntését természetesen az Amazon és Luxemburg is megtámadta a Törvényszéken.

A Törvényszék az ítéletében¹⁶⁷ megerősítette, hogy adóintézkedések – például feltételes adómegállapítások – vizsgálata esetében az általános adózási szabályokhoz képest fizetendő adó összege alapján állapítható meg, hogy egy vállalkozást az állam előnyben részesít-e. A Törvényszék azzal is egyetértett, hogy a cégcsoportokon belüli ügyleteket lehet, hogy nem a piaci feltételek mentén hajtják végre, aminek hatása lehet a tagok adófizetésére. Azonban ha a nemzeti jog a cégcsoportokat és az önálló vállalatokat azonos módon adóztatja, indokolt lehet a társasági nyereségadó mértékének meghatározásánál a kapcsolt felek közötti ügyletekre is a piaci logikát (azaz az ALP-t) alkalmazni és eszerint megállapítani az adóalapot, majd kiszabni a megfizetendő adót.

Tehát a Törvényszék szerint a Bizottság jogosult a tényleges és a piaci viszonyoknak megfelelő helyzet szerinti adókötelezettség összehasonlítására. Ugyanakkor a Törvényszék azt is hangsúlyozta, hogy a Bizottság kizárólag akkor állapíthatja meg, hogy egy cégcsoport belső ügyleteire vonatkozóan kiadott feltételes adómegállapítás előnyt biztosít, ha a hatóság a transzferárazás

¹⁶⁷ A T-816/17. és T-318/18. sz. Luxemburg és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:252).

kialakítása vagy alkalmazása során metodikai hibákat vét, és így az ALP által elvárt piaci árak, illetve azokhoz bizonyíthatóan közel álló árak alkalmazása nem valósul meg. Amennyiben ennek következtében az általános adózási szabályok alapján adózókhoz képest az adott vállalkozás adóalapja csökken, állami támogatásban részesül.

E megállapítások fényében vizsgálta a Törvényszék a Bizottság határozatát és következtetéseit, és azt állapította meg, hogy a Bizottság ebben az esetben nem bizonyította megfelelően az előny létezését. A Törvényszék nem fogadta el azt a megállapítást, hogy az Amazon európai holdingvállalata valós tevékenységet nem végzett, csak az Amazon szellemi tulajdonának kezelésére, hasznosítására hozták létre, és semmilyen – ellentételezést érdemlő – kockázatot nem viselt. A Bizottság a Törvényszék szerint figyelmen kívül hagyta a holdingvállalat szellemi tulajdon értékét növelő tevékenységét. Az ítélet alapján a holdingvállalat nem csak alacsony hozzáadott értékű tevékenységet végzett, ahogyan azt a Bizottság állította. Így magasabb haszonkulcsra és bevételre volt jogosult a kapcsolt féllel kötött megállapodás alkalmazása során, mint amit a Bizottság indokoltnak tekintett. A Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy az Amazon EU adóterhét a szellemi jogok túlárázása mesterségesen és indokolatlanul csökkentette.

A Törvényszék szerint a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a feltételes adómegállapítás kialakítása során a luxemburgi hatóságok olyan hibákat vétettek, amelyek a cégcsoporton belüli egyik tag bevételeinek és ezzel az adófizetési kötelezettségének szükségszerű alul- és ezzel együtt a másik tag bevételeinek felülértékelését eredményezték volna, ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Bizottság az ítélet ellen fellebbezett.¹⁶⁸

3.4.4. *Apple*

A bizottsági vizsgálatok közül kiemelkedik az érintett összeg nagysága miatt az Apple gyakorlatának vizsgálata. Az ügy a szóban forgó összeg miatt történelmi jelentőségűnek is nevezhető, mivel a Bizottság 13 milliárd euró és késedelmi kamatai, vagyis több mint 14,3 milliárd euró visszafizetésére kötelezte az Apple-t.¹⁶⁹

Az Apple minden Amerikán kívüli értékesítésekből származó bevételét két Írországi bejegyzett, de ír adóilletőséggel nem rendelkező fióktelepénél (Apple Sales International és Apple Operations Europe) mutatta ki. Az ír adószabályok ugyanis lehetővé teszik, hogy az Írországi bejegyzett és ott kereskedelmi tevékenységet folytató érintett vállalatok, amelyek központi irányítása és ellenőrzése Írországon kívül történt, ne rendelkezzenek adóügyi illetőséggel Írországi. A fióktelepek értékesíthették az Apple termékeket, és megállapodást kötöttek az anyavállalattal a kutatás-fejlesztési költségek megosztásáról, de a kapcsolódó szellemi tulajdonjogok az anyavállalatnál maradtak. Azonban e vállalatok más államban sem rendelkeztek adóalanyisággal ebben az időszakban, és a más joghatóságokban folytatott tevékenységeik és különösen – a fizikai jelenléttel és munkavállalókkal nem rendelkező – központi irodáik tevékenységei az alkalmazandó adószabályok alapján nem eredményeztek adóköteles jelenléteket az Amerikai Egyesült Államokban vagy bármely más államban. Írország 2015-ben adószabályainak módosításával ezt a lehetőséget az állami támogatási vizsgálat miatt megszüntette.

¹⁶⁸ A C-457/21. P. sz. Bizottság kontra Amazon.com és társai eljárás.

¹⁶⁹ Az összeg nagyságát jelzi, hogy a Bizottság statisztikái szerint 2000-től 2012-ig az összes tagállam tekintetében 13,5 milliárd euró összeegyeztethetetlen támogatás visszatéríttetését érte el. Lásd a 2012-es State Aid Scoreboard 5.2. fejezetét.

Az Apple kérelmére Írország 1991-ben és 2007-ben feltételes adómegállapításban a cég által javasolt módon elfogadta a fióktelepek tekintetében kimutatható nyereségmeghatározás módszerét. A Bizottság kritikája¹⁷⁰ szerint a fenti cégháló kialakításával az Apple egyrészt nem ott mutatta ki a nyereségét, ahol az földrajzilag a termékek értékesítésével keletkezett, hanem írországi fióktelepeinél, ott viszont a feltételes adómegállapítások következtében társasági nyereségadót nem fizetett. A Bizottság következtetése szerint a feltételes adómegállapítások nem feleltek meg a szokásos piaci ár elvének. Továbbá az ír hatóság által feltételes adómegállapítások útján jóváhagyott konstrukciót semmilyen ténybeli vagy gazdasági indok nem támasztotta alá, és azok kizárólag a cégesoporton belül a nyereség mesterséges, adóelkerülési célú allokációját szolgálták. A Bizottság ezért az általános ír adószabályok alapján fizetendő és a feltételes adómegállapítások alapján fizetett adó különbségét az uniós joggal összeegyeztethetetlen és így visszafizetendő támogatásnak minősítette.

A negatív határozatot Írország és az Apple is megtámadta a Törvényszék előtt. A Törvényszék ítéletében a Bizottság mindhárom, az állami támogatás fennállását megállapító érvelését elutasította.¹⁷¹

A Törvényszék elvi alapon ismételt kimondta, hogy a tagállamoknak a közvetlen adóztatás terén fennálló hatáskörüket az állami támogatási szabályokkal összhangban kell gyakorolniuk. Mivel a közvetlen adóztatás területén nincsenek uniós előírások, állami támogatás akkor áll fenn, ha a feltételes adómegállapítás útján az adózó a hasonló helyzetben lévő, az adott tagállamban adót fizető adózókhoz képest valós indok nélkül csökkentheti az adóalapját. Tehát az általános ír adószabályokhoz kell viszonyítani az Apple fióktelepeinek helyzetét, mintha a feltételes adómegállapítások nem léteznének. A Törvényszék ebben az ítéletben is megerősítette, hogy a Bizottságnak joga van vizsgálni, hogy a feltételes adómegállapítások alapján fizetett adó kevesebb-e, mint amennyit a fióktelepeknek az általános ír szabályok alapján kellett volna fizetni. Vagyis – ellentétben azzal, amivel a cég érvelt – a feltételes adómegállapítások nem képeznek külön szabályrendszert, azokat az állami támogatási vizsgálat során az általános adószabályok keretei között kell értékelni.

Az ír adószabályok vizsgálata alapján a Törvényszék arra jutott, hogy az adójogi illetőséggel nem rendelkező cégek fióktelepen keresztül kereskedelmi tevékenységéből csak a közvetlenül vagy közvetve Írországban megvalósuló tevékenységből származó nyeresége képezi az ír adóalap részét. A szabályok továbbá nem rendelkeznek semmilyen konkrét módszerről (mint például az ALP) a fióktelepek és anyavállalataik közötti nyereségmegosztásra vonatkozóan.

A Bizottság első érve szerint azáltal, hogy a fióktelepek az anyavállalat tulajdonában lévő, de általuk hasznosított jogokból keletkező nyereségből – a feltételes adómegállapítások következtében – nem részesültek, azt nem náluk mutatták ki, Írország eltért az ALP-től, és támogatást nyújtott. A Bizottság szerint az állami támogatási szabályok megkövetelik, hogy a cégesoportok belső elszámolásai és viszonyai kialakítása során úgy viselkedjenek, mintha független felek lennének, és piaci viszony állna fenn közöttük.

Bár a Törvényszék általánosságban elfogadta ezt az érvelést, ebben az esetben az ír jog alapján (mivel az semmilyen nyereségmegosztási módszert nem írt elő) nem tartotta megalapozottnak a Bizottság azon állítását, miszerint az ír adójogi illetőséggel nem rendelkező fióktelepeknél

¹⁷⁰ A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata (2016. augusztus 30.) az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) számú állami támogatásról (HL L 187., 2017.07.19., 1.).

¹⁷¹ A T-778/16. sz. és T-892/16. sz. Írország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2020:338).

kell a szellemi jogokat és az azokból származó nyereséget kimutatni, amelyekkel nem rendelkeznek, hiszen az anyavállalat döntése alapján csak használhatják azokat. A Törvényszék szerint tehát a Bizottság megközelítése általánosságban helyes, azonban azt az adott tagállam nemzeti adójogának kontextusában kell alkalmaznia. Ez a viszonyítási alap, a referenciakeret, amikor az adózók közötti szelektivitást (megkülönböztetés) és előnyt (alacsonyabb adófizetés) vizsgálja. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az ír jog alapján a Bizottság helytelen következtetést vont le.

A Bizottság határozatában a nyereségmegosztás elvi kérdése mellett másodlagosan azzal érvelt, hogy még ha nem is tévedtek az ír hatóságok, amikor elfogadták, hogy a fióktelepek által használt szellemi jogokat ne a fióktelepeknél tartsák nyilván, a feltételes adómegállapítások a nyereségmegosztást illetően így sem eredményeztek piaci eredményt, eltértek az ALP-től, és alulértékelték a fióktelepeknél kimutatandó nyereséget. A Bizottság arra is utalt, hogy a feltételes adómegállapítás módszertanát, ami hasonlított az OECD transzferárazási iránymutatásai közül az ügyleti nettó nyereség módszertánához (TNMM), nem megfelelően alkalmazták. Írország ugyan hivatalosan nem alkalmazta az OECD módszertanait, de a Törvényszék elviekben elfogadta, hogy a Bizottság a kapcsolt entitások közötti ügyletek piaci jellegét akár ezek segítségével elemezze. Ugyanakkor a Törvényszék arra jutott, hogy a Bizottság határozata nem tartalmaz a kimondott módszertani hibák tekintetében megfelelő és elegendő bizonyítékot, és nem is alkalmazta a módszertant megfelelően. Bár a feltételes adómegállapítások kiadása során az Apple nem nyújtott elegendő bizonyítékot a piaci jelleg alátámasztására a hatóságok számára, és javaslatait az ír hatóságok elfogadták, a Törvényszék szerint e „sajnálatos módszertani hiányosságok” önmagukban viszont nem elegendők, amikor a Bizottság állami támogatási ellenőrzési jogával él. A Bizottságnak ennél részletesebb bizonyítási eljárást kell elvégeznie a tagállam által alkalmazott módszertan hibáinak és az abból következő eredmény (adóalap-csökkenés) kimutatására. A Törvényszék e tekintetben felróta a Bizottságnak, hogy állításainak forrásait nem jelölte meg, nem bizonyította megfelelően a tagállam által elkövetett hibát, és feltételezésekre építette érvelését. Így a Bizottság másodlagos érvelését a vitatott feltételes adómegállapítások hiányos és néhány esetben inkohereus jellege ellenére is elutasította.

A Bizottság harmadik érve szerint közvetett módon az ír adójog részét képezi az ALP, és ettől a feltételes adómegállapítások a cég javára eltértek. Azonban, még ha az ALP nem is része az ír jognak, az adómegállapítások elfogadásával az ír adóhatóságok diszkrecionális döntést hoztak, ami szelektív előnyt jelentett az Apple fióktelepeinek. E tekintetben a Törvényszék arra jutott, hogy még ha feltételezhető is a diszkrecionális döntés, amit a Törvényszék szerint a Bizottság nem igazolt, ez önmagában nem jelenti automatikusan az általános adószabályok alapján adózókhoz képest szelektív előny nyújtását. A Bizottság csak azt mutatta ki, hogy az ír szabályok nem tartalmaztak objektív előírásokat az adóilletőséggel nem rendelkező cégek nyereségmegosztására vonatkozóan, és ebből hibás következtetést vont le a diszkréció és abból következően a szelektív előny „automatikus” fennállására vonatkozóan.¹⁷² A Törvényszék ezzel elutasította a Bizottság harmadik érvét is.

A Törvényszék a Bizottság érveinek elutasítása miatt tehát megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Bizottság azonban természetesen fellebbezett az Európai Bírósághoz az ítélet ellen,¹⁷³ így az Apple gyakorlatának állami támogatási szempontú megítélése még nyitott kérdés-

¹⁷² A diszkrécióból csak a szelektivitásra lehet következtetni, az előnyre nem.

¹⁷³ A C-465/20 P. sz. Bizottság kontra Írország eljárás.

nek minősül. A cég ugyanakkor egy elkülönített számlára átutalta a pénzt,¹⁷⁴ hogy az esetleges visszatéríttetés esetén a késedelmi kamatok összege ne növekedjen. Ezzel a megoldással Írország is megmenekült a kötelezettségszegési eljárástól, amit a Bizottság azért indított,¹⁷⁵ mert nem ígyekezett a határozat által előírt visszatéríttetés végrehajtásával.

3.4.5. Azonos ügylet kétféleképpen történő nyilvántartása, az Engie-ügy

Az Európai Bizottság 2016-ban indított vizsgálatot az Engie energetikai cécsoport (korábban GDF Suez) feltételes adómegállapításai ügyében.¹⁷⁶ Az Engie cécsoportnak két, 100%-ban tulajdonolt luxemburgi leányvállalata is van. Az egyik folyékony gázzal való kereskedelmet folytat (Engie LNG Supply), a másik a cécsoporton belüli finanszírozást szervezi (Engie Treasury Management). 2008-ban a cécsoport egy közvetítőn keresztül egy összetett finanszírozási struktúrát alakított ki, amelynek során az Engie LNG Supply az anyavállalat által adott, részvénné alakítható hitelből megvásárolta a cécsoport luxemburgi gázkereskedelmi cégeit. Az Engie LNG Supply hitelként tartotta nyilván a finanszírozást, és adóalapját jelentős mértékben (99%-ban) csökkentette az anyavállalati finanszírozásért cserébe kifizetett kamatkidásaival. Ugyanakkor tényleges kamatfizetésre sem a közvetítő, sem az anyavállalat felé nem került sor. A „kamatkiadásokat” az Engie LNG Supply elkülönítve kezelte mindaddig, amíg az anyavállalat a hitel részvényekké konvertálásáról nem döntött, amely részvények a szintén a cécsoporthoz tartozó Engie LNG Holdinghoz kerültek. A holding ezt követően a részvényeket bevonta, és gyakorlatilag realizálta az Engie LNG Supply által termelt nyereséget. Az Engie által kialakított módszer tehát lehetővé tette, hogy az ügyletet a cécsoporton belüli tagok egyike hitelként, míg egy másik cécsoporttag befektetésként kezelje. Ennek következtében az Engie LNG Supply nyereségének csak 1%-a után fizetett társasági adót, mivel a részvényekből származó nyereség Luxemburgban nem adóköteles. A konstrukciót a luxemburgi hatóságok egy 2008-ban kiadott, majd többször módosított feltételes adómegállapítással hagyták jóvá. Az Engie 2010-ben egy hasonló ügyletet hagyatott jóvá a luxemburgi hatóságokkal az Engie Treasury Management részvételével.

Az Európai Bizottság a két Engie leányvállalat számára kiadott, a fentiekben leírt megoldást jóváhagyó feltételes adómegállapítások állami támogatási vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a luxemburgi hatóságok nem megfelelő módon értékelték az ügyleteket, amikor lehetővé tették, hogy ugyanazt az ügyletet a csoport egyik tagja hitelként, a másik pedig tőkeként kezelje, és ezzel minkét fél mentesüljön az adófizetés alól. A Bizottság értékelése szerint ez az inkonzisztens jogalkalmazás az Engie cécsoport tagjai számára az adórendszer logikájával nem indokolható, szelektív előnyt biztosított más luxemburgi adófizetőkhez képest. Valamilyik félnek, vagy az Engie LNG Supply-nak, vagy az Engie LNG Holdingnak (a másik esetben az Engie Treasury Managementnek vagy az Engie LNG Holdignak) adót kellett volna fizetnie az ügylet vonatkozásában. Tehát a Bizottság nem azt értékelte, hogy az Engie leányvállalatai olyan megállapodást kötöttek-e, amelyet független felek nem tettek volna, hanem arra alapozta a döntését, hogy az Engie a szabályok igen rugalmas, visszaélősszerű értelmezésével kijátszotta

¹⁷⁴ Minister Donohoe Confirms the Recovery of the Alleged State Aid from Apple. *gov.ie*, 2018.

¹⁷⁵ European Commission: *State Aid: Commission Refers Ireland to Court for Failure to Recover Illegal Tax Benefits from Apple Worth up to €13 Billion*. Press release, 2017. október 4.

¹⁷⁶ Az SA.44888. (2016/NN) (korábbi 2016/EO) számú állami támogatás – Luxemburg – A GDF Suez számára nyújtott lehetséges állami támogatás (HL C 36., 2017.02.03., 13.).

azokat, és minimalizálta az adófizetését. A többi esettől eltérően itt nem az adózók hasonló helyzetben lévő adózókhoz képest valamilyen módon történő kezelése, hanem az eredmény oldaláról közelítette meg a Bizottság a kérdést. A Bizottság azt is felrórta Luxemburnak, hogy a visszaélés elleni adószabályait nem alkalmazta ebben az esetben. A Bizottság ezért elrendelte, hogy Luxemburg az Engie által meg nem fizetett adót és késedelmi kamatát fizettesse vissza. A cégcsoport fizetési kötelezettsége körülbelül 120 millió eurót tett ki.

A Bizottság határozatát Luxemburg és az Engie is megtámadta az Európai Unió Törvényszéke előtt. A Törvényszék ítéletében¹⁷⁷ viszont a Bizottságnak adott igazat, és elfogadta, hogy jelen esetben a tranzakciókat nem egyesével, izoláltan, hanem összességükben a teljes ügyletet szemlélve kell a gazdasági racionalitás alapján értékelni. A Törvényszék elutasította, hogy a Bizottság a vizsgálatának eredményével bújtatott adóharmonizációt valósítana meg, és nem lépte túl hatáskörét, mivel csak az általános luxemburgi adószabályokat értékelte. Fontos kiemelni, hogy a Törvényszék ebben az ítéletben kifejezetten megemlítette, hogy az előny és a szelektivitás fennállásának vizsgálata a feltételes adómegállapítások adóvonzata miatt összekapcsolódik, és emiatt a két fogalmi elem egyszerre is vizsgálható. Hiszen a feltételes adómegállapítás által engedélyezett megoldás, az általános szabályoktól való indokolatlan eltérés más – azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő – adózókhoz képest előnyösebb adózást eredményezett az Engie számára. A Törvényszék azt is elutasította, hogy a Bizottság tévedett volna a szelektivitás vizsgálatának első lépésében, a referenciakeret meghatározásában, amikor az anya- és a leányvállalat helyzetére vonatkozó szabályokat – mivel ezek összekapcsolódnak – együttesen vette figyelembe. Ilyen összetett finanszírozási konstrukciók alkalmazása esetén a Törvényszék indokoltan látta a formalisztikus, csak az egyes ügyletekre koncentrálni megközelítés helyett a gazdasági és adózási racionalitás mentén a teljes konstrukció elemzését, mivel az egymást követő és egymásra épülő lépésekből állt össze. A Bizottság tehát nem követett el hibát, amikor az együttes hatásukat vizsgálta. A Törvényszék elutasította azt az érvelést is, miszerint más vállalkozások is hasonló megoldást választottak volna hasonló esetben, illetve nem utasították volna el ezt a megoldást. Ami a luxemburgi adószabályok megsértését és az általános visszaélés elleni előírásokat illeti, a Törvényszék megállapította, hogy ezek a luxemburgi adójog integráns részét képezik, és a Bizottság megfelelően bizonyította azt, hogy a luxemburgi jog szerinti visszaélés törvényben meghatározott feltételei fennálltak. Ebből következően olyan feltételes adómegállapítások elfogadása, amelyeket a visszaélés elleni szabályok megsértésével fogadtak el, adóelőnyt és kedvezőbb elbírálást eredményezett az Engie számára. A Törvényszék ebben az ítéletben is megerősítette, hogy a holdingvállalatok a többi adózóval azonos ténybeli és jogi helyzetben vannak, így előnyösebb elbírálásra és a visszaélés elleni szabályok alkalmazásának elkerülésére nem jogosultak. A Törvényszék tehát elutasította a kereseteket. Luxemburg és az Engie is fellebbezett az elsőfokú ítélet ellen.¹⁷⁸

¹⁷⁷ A T-516/16. sz. és T-525/18. sz. Luxemburg és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:251).

¹⁷⁸ A C-451/21. P. Luxemburg kontra Bizottság és a C-454/21. P. Engie Global LNG Holding és társai kontra Bizottság számú eljárások.

3.4.6. A Bizottság vizsgálati és eljárásindítási jogai – a Nike/Converse-ügy

A feltételes adómegállapítások vizsgálatának egy érdekes aspektusára világít rá a Nike/Converse sportszergyártók ügye, mégpedig arra a kérdésre, hogy a Bizottság mikor indíthat az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást egy ilyen összetett kérdések elemzésére irányuló ügyben. A Nike és a Converse amerikai sportszergyártók európai leányvállalatai, a Hollandiában bejegyzett Nike European Operations Netherlands BV és a Converse Netherlands BV hirdetik és értékesítik a cégek termékeit az EMEA régióban (Európa, Közel-Kelet, Afrika) a cégcsoportba tartozó, szintén Hollandiában honos, de ott adót nem fizető vállalatoktól kapott licenciák alapján. A licenciákért a leányvállalatok jogdíjat fizetnek, ami csökkenti a hollandiai adóalapjukat. 2006 és 2015 között a holland hatóságok öt feltételes adómegállapítást boc�átottak ki a két leányvállalat számára, amelyekben a jogdíj számításának módszertanát engedélyezték. A feltételes adómegállapítások eredményeként a leányvállalatok 2–5%-os nyereséggel működtek, és bevételeik fennmaradó részét jogdíjként fizették ki az amerikai anyavállalat részére. A holland adóhatóságok szerint a megállapodások a szokásos piaci ár logikájára épültek, és arra tekintettel, hogy az európai cégek nem végeznek jelentős kockázattal járó tevékenységet, jóváhagyták a megállapodásokat. Az Európai Bizottság viszont – a holland hatóságokkal folytatott információcserét és többéves előzetes vizsgálatot követően – arra az előzetes következtetésre jutott, hogy a transzferárazási megállapodásokat jóváhagyó feltételes adómegállapítások valószínűleg állami támogatást valósítanak meg, mivel a jogdíjszámítás a független felek között szokásos piaci árnál magasabb jogdíjat eredményez, aminek következtében a leányvállalatok adóalapja indokolatlan mértékben csökken. A Bizottság előzetes értékelése szerint a cégek magasabb hozzáadott értéket állítanak elő, mint ahogy azt a feltételes adómegállapítások tartalmazzák, aminek következtében a bevételek magasabb aránya kellene, hogy náluk maradjon, az anyavállalat csak alacsonyabb jogdíjra lehetne jogosult. Mindemelllett a jogdíjat kapó, a cégcsoportba tartozó vállalatok semmilyen gazdasági tevékenységet nem végeznek. A Bizottság ezért 2019-ben hivatalos vizsgálati eljárást indított az ügyben.¹⁷⁹

Anélkül, hogy bevárták volna a hivatalos vizsgálati eljárás lezárását, és a Bizottság végleges határozatát megismerhették volna, az érintett cégek már ezt az eljárást megindító határozatot is megtámadták az Európai Unió Törvényszéke előtt arra hivatkozással, hogy a Bizottság indoklási kötelezettségét megszegte, eljárási hibákat vétett, és nem megfelelően értékelte a rájuk vonatkozó feltételes adómegállapításokat. A sportszergyártó szerint a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy az intézkedések miért minősülnek állami támogatásnak, ezért indokolatlan, illetve túl korai volt vizsgálati eljárást indítania.

A Törvényszék az ítéletben¹⁸⁰ kiemelte, hogy az eljárás megindításának célja pontosan további információk beszerzése volt az intézkedések végleges értékelése céljából – például piaci szereplőktől –, amelyeket a Bizottság Hollandiától az eljárás előző szakasza alatt nem tudott volna beszerezni.¹⁸¹ Az uniós eljárási szabályok a hivatalos vizsgálati eljárást illetően azt írják elő a Bizottság számára, hogy a tények ismertetése mellett mutassa be előzetes értékelését a tekintetben, hogy miért tűnik az intézkedés állami támogatásnak, és kétségeit is, hogy miért nem tűnik

¹⁷⁹ Az SA.51284. sz. eljárás.

¹⁸⁰ A T-648/19. sz. Nike European Operations Netherlands BV és Converse Netherlands BV kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:428).

¹⁸¹ Fontos jelezni, hogy a Bizottság a piaci információs eszközét, amellyel piaci szereplőket közvetlenül megkereshet, csak a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően alkalmazhatja.

a belső piaccal összeegyeztethetőnek. A Bizottság határozata tartalmazta ezeket az információkat, így a felperesek állítása nem megalapozott a tekintetben, hogy a Bizottság értékelése nem volt mindenre kiterjedő. Az eljárásnak ebben a szakaszában a Törvényszék szerint ez természetes. Ugyanakkor, ha a tagállamtól nem szerezhető be minden az ügy eldöntéséhez szükséges információ, és a Bizottságnak kételyei merülnek fel az összeegyeztethetőséget illetően, meg kell indítania a hivatalos vizsgálati eljárást.

A felperesek további több érdekes állítást is tettek a keresetükben arra vonatkozóan, hogy a Bizottság nem megfelelően kezelte az ügyet. Egyrészt kifogásolták, hogy a Bizottság miért nem más, szintén feltételes adómegállapítással bíró cégekhez viszonyítja az általuk megfizetett adó mértékét, miért az általános holland adószabályok képezik az elemzés alapját. A Törvényszék elutasította ezt az érvet, és kiemelte, hogy jelen esetben a kérdés, hogy a megállapodások alapján piaci ár alkalmazására került-e sor, vagy indokolatlanul csökkentették-e a cégek az általuk fizetendő adó mértékét (az általános adószabályok alapján fizetendő adó összegéhez képest). Az a tény, hogy más társaságok esetében a feltételes adómegállapítást helyesen alkalmazták-e, a Törvényszék szerint irreleváns. Ugyanezen megközelítés alapján utasította el a Törvényszék a Nike és a Converse azon érvelését, miszerint a megállapodások nem szelektívek. A feltételes adómegállapítások szelektivitása független attól, hogy más vállalatok élnek-e ezzel a lehetőséggel, vagy nem. Jelen esetben egyedi, a cégekre vonatkozó állami intézkedéseket vizsgál a Bizottság. Ezen intézkedések szelektivitása vélelmezett,¹⁸² illetve a Bizottság a vizsgálat megindításakor élhetett ezzel a vélelemmel. Harmadrészt a felperesek azt is kifogásolták, hogy a Bizottság miért pont az ő esetükben indított eljárást, amikor több tucat cég rendelkezett a holland adóhatóságok által jóváhagyott feltételes adómegállapodással, és több száz Hollandiában bejegyzett cég struktúrája is hasonló. A felperesek szerint a Bizottság önkényesen lépett ebben az ügyben, valamint nem vizsgálta meg és nem értékelte a teljes szabályozást mint támogatási programot. A Törvényszék ezt az érvet is elutasította, és megállapította, hogy a Bizottság nem köteles egy egyedi intézkedés vizsgálata során annak felderítésére, hogy létezik-e nemzeti szinten egy támogatási program, aminek az intézkedés a részét képezi. Az eljárás megindításának célja pontosan ezeknek a konkrét, egyedi intézkedéseknek az alapos kivizsgálása és végleges értékelése. A Törvényszék szerint jelen esetben nem sérült a diszkriminációmentesség elve, mivel nem állapítható meg, hogy minden feltételes adómegállapítással vagy hasonló cégszerkezettel bíró nemzetközi vállalkozás azonos helyzetben lenne, ami miatt azonosan kellene kezelni őket, és mindegyikük esetében egyszerre kellene a Bizottságnak vizsgálati eljárást indítania vagy egységesen támogatási programként kezelnie a holland feltételes adómegállapításokra vonatkozó szabályozást és gyakorlatot.

A Törvényszék azt is kiemelte, hogy egy potenciális jogsértést elkövető vállalkozás nem hivatkozhat mások esetleges jogsértésére, vagyis arra, hogy mások is részesülhettek összeegyeztethetetlen állami támogatásban feltételes adómegállapítás útján, annak érdekében, hogy az őket érintő jogellenes helyzet és az abból fakadó előnyök fenntartását kérjék.¹⁸³ A Törvényszék csak azt minősítette elfogadható érveknek, ha a Bizottság egy ténybelileg és jogilag hasonló esetben egy másik vállalat feltételes adómegállapításáról megállapította volna, hogy nem valósít meg állami

¹⁸² Az egy vállalkozásra vonatkozó állami intézkedések szelektivitásának vélelmét különösen az előny azonosítása esetén az Európai Bíróság a C-15/14 P. sz. MOL kontra Bizottság (EU:C:2015:362) ügyben hozott ítélet 60. pontjában mondta ki.

¹⁸³ Ez a megállapítás gyakorlatilag a *venire contra factum proprium* és a jóhiszemű joggyakorlás elveinek az állami támogatási jogban való újabb megjelenítését jelenti.

támogatást. Erre természetesen nem került sor. A Törvényszék így a Nike/Converse minden, a Bizottság határozata ellen felhozott jogalapját és a teljes keresetet elutasította.

A Nike/Converse-ügyben hozott ítélet tehát tovább erősítette a Bizottság illetékességét a feltételes adómegállapítások állami támogatási szempontú vizsgálata tekintetében. Egyértelmű, hogy a Bizottságnak az előzetes vizsgálat egy pontján döntenie kell, hogy lezárja a vizsgálatot, vagy ha ez nem lehetséges, hivatalos vizsgálatot kell indítania. Ez utóbbi esetben, mivel csak ideiglenesen és nem véglegesen értékeli a Bizottság az adott céget érintő feltételes adómegállapítás(oka)t, nem szükséges az állami támogatási jelleg minden aspektusáról – például arról, hogy a megállapodás alapján indokolatlanul csökkentette-e az adófizetési kötelezettségét a cég más adózókhoz képest – véglegesen és kimerítő jelleggel döntenie, hiszen pontosan e döntés megalapozása a hivatalos vizsgálati eljárás célja.

Az ítélet másik jelentős aspektusa, hogy rögzítette a Bizottság jogát a feltételes adómegállapítások egyenként történő állami támogatási szempontú vizsgálatára. Ezen intézkedések értékelése során nem releváns más cégek feltételes adómegállapítása, vagy hogy éltek-e egyáltalán ezzel a lehetőséggel. A kérdés mindig az, hogy az adott feltételes adómegállapításban foglalt, valamilyen módon meghatározott, piacnak tekinthető ár alkalmazásával az adómegállapítás megfelelően szimulálja-e, hogy a kapcsolt adózók, ha független felek lennének, egymás közötti ügyleteikből mekkora bevételt vagy kiadást könyvelnének el. Ha a feltételes adómegállapítás nem megfelelően határozza meg a piaci árat, és az adózó emiatt kevesebb adót fizet, mint amennyit az ügylet alapján egy hipotetikus, az általános adószabályok szerint adózó tenné, akkor támogatás nyújtására került sor.

3.5. Konklúzió

A fenti esetek értékelése előtt nem lehet említés nélkül hagyni a tágabb környezetet, amelyben e határozatokat és ítéleteket elfogadták, illetve amely szabályozási környezet változásához, szigorodásához hozzájárultak. A Bizottság fellépésének szükségességét bizonyította, hogy tényfeltáró újságírók újabb és újabb szivárogtatásai (LuxLeaks, Panama Papers, Paradise Papers stb.) rámutattak az adóelkerülési gyakorlatok volumenére és arra, hogy egy egész iparág épült az egyes (tag)államok adószabályai közötti eltérések kihasználására.

Ami a szűkebb, uniós szabályozási környezetet és az előző évek uniós adózási szabályalkotását illeti, ennek jelentős része irányult a feltárt adóoptimalizációs gyakorlatok közvetlen vagy közvetett módon történő kizárására például a tagállami adóhatóságok közötti együttműködés és információcsere megerősítése útján.¹⁸⁴

Emellett a Bizottság 2018-ban nem félt nemzetközi hatással bíró javaslatot is megfogalmazni a digitális szolgáltatást nyújtó multinacionális vállalkozások egységes megadóztatására.¹⁸⁵ Ez utóbbi javaslat valószínűleg sohasem fog hatályba lépni, mivel – részben az EU határozottságának is köszönhetően – időközben az OECD keretében a napokban körvonalazódott az a meg-

¹⁸⁴ Lásd például a Tanács 2014/107/EU irányelvét a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról (HL L 359/1., 2014.12.16.), és a Tanács 2015/2376 irányelvét a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról (HL L 332/1., 2015.12.18.).

¹⁸⁵ Európai Bizottság: Fair Taxation of the Digital Economy. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/fair-taxation-digital-economy_hu

állapodás,¹⁸⁶ amelyet a G20-ak is támogattak,¹⁸⁷ és amely világszinten tudná a társasági nyereségadó szintjére vonatkozó szabályok bevezetésével az adóelkerülést és az agresszív adótervezést jelentősen visszavetni, továbbá az adóalapok „mesterséges”, államok közötti mozgását kevésbé előnyössé tenni. Ennek eredményeként – ugyan hosszabb távon – a multinacionális vállalatok által tevékenységük helyszínén megfizetendő adó biztosan növekedni fog. Időközben az is felmerült, hogy a Bizottság az OECD-megállapodás alapján irányelvet javasol elfogadni a minimum-adómértéket illetően.¹⁸⁸ Ez a megoldás egyébként vélhetőleg végleg „eltemeti” a Bizottság által már többször – legutóbb 2016-ban¹⁸⁹ – felvetett, az Európai Unión belüli közös, konszolidált társaságiadó-alapra irányuló megoldást.

A fenti adószabályozási eredmények mellett jelentős fejlemény, hogy a Bizottság 2016-os, a 750 millió eurós árbevételű elérő multinacionális vállalatok társaságiadó-fizetésre vonatkozó adatainak országonkénti közzétételére vonatkozó javaslatáról¹⁹⁰ hosszú előkészítést követően a társjogalkotó Tanács és Európai Parlament 2021-ben megállapodásra jutott.¹⁹¹ Így az adóelkerülés lehetőségeit az uniós szabály tagállami átültetését követően a nyilvánosság által is ellenőrizhető információk mennyisége is nehezíteni fogja.

Természetesen nem kizárt, hogy ezen fejlemények ellenére is előfordulnak egyedi esetek a jövőben, és a Bizottság az állami támogatás terén fennálló ellenőrző funkcióját használva fog fellépni egyes vállalkozásokkal szemben. Mindazonáltal a szabályozási környezet változása és az adóelkerülés témájának nyilvánosságban való megjelenése miatt idővel erre egyre kisebb az esély.

Fontos megemlíteni, hogy az az adóelkerülés elleni bizottsági fellépés egy másik (az adómegállapodásoktól független) vetülete, hogy a Bizottság megpróbálja arra szorítani a tagállamokat, hogy ne adjanak állami támogatást olyan vállalkozásoknak, amelyek adóparadicsomokkal állnak kapcsolatban. A Bizottság 2020. július 14-én egy ajánlást fogadott el¹⁹² arra vonatkozóan, hogy a tagállamok tartózkodjanak állami támogatás nyújtásától azon vállalkozások esetében, amelyek az Európai Unióval adózási szempontból nem együttműködő harmadik államok és területek (úgynevezett fekete lista)¹⁹³ valamelyikével kapcsolatban vannak. A Bizottság szerint jelenleg nem kizárt, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatások végül egy adóparadicsomban kötnek ki, és hatásukat nem az EU-n belül fejtik ki. Mivel a Covid-19 miatt a tagállamok

¹⁸⁶ OECD: *130 Countries and Jurisdictions Join Bold New Framework for International Tax Reform*. 2021. július 1.

¹⁸⁷ European Commission: *Statement by Commissioner Gentiloni on the G20 Endorsement of the Agreement on International Taxation Reform*. 2021. október 13. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5247

¹⁸⁸ Ammann, János: EU Directive on Minimum Corporate Tax Expected before End of Year. *Euractiv*, 2021. október 14.

¹⁸⁹ European Commission: *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. 2016. október.

¹⁹⁰ European Commission: *Proposal for a Directive on Corporate Tax Transparency (Country-by-Country Reporting)*. 2016. április.

¹⁹¹ European Council: *Public Country-by-Country Reporting by Big Multinationals: EU Co-Legislators Reach Political Agreement*. Press release, 2021. június 1.

¹⁹² Európai Bizottság: A Bizottság ajánlása az uniós vállalkozásoknak nyújtott állami pénzügyi támogatásnak a nem együttműködő országokkal és területekkel való kapcsolatok hiányától való függővé tételéről. Brüsszel, 2020.07.14. C(2020) 4885 final.

¹⁹³ A rendszeresen felülvizsgált lista megtekinthető: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxcom-mon-eu-list_en

a korábbi mértékhez képest rendkívül jelentős összegű támogatásokat nyújtottak a gazdaságaik megerősítése és a vírus okozta válság hatásainak csökkentése céljából, az adóparadicsomokkal fennálló esetleges kapcsolat miatt fennáll a veszélye annak, hogy e forrásoknak az EU-ból való „kicsatornázásával” az EU érdekei és a tagállamok gazdaságpolitikai céljai sérülhetnek, és végső soron a belső piac működése is hátrányt szenved. A Bizottság ezért szükségesnek látja, hogy a tagállamok e tekintetben is koordinálják az adóalapok erodálása elleni politikai lépéseiket, hogy védjék a nemzeti és uniós források eredeti céloknak megfelelő felhasználását. A fenti célok elérése érdekében a Bizottság ajánlása három szakpolitika, az adószabályozás, a pénzmosás elleni szabályozás és az állami támogatások szabályozása elemeinek és eszközeinek együttes felhasználását javasolja a tagállamoknak. Az ajánlás azt írja elő a tagállamok részére, hogy bármilyen támogatás nyújtását megelőzően vizsgálják meg, hogy a leendő kedvezményezett vállalkozás nincs-e valamilyen kapcsolatban az EU feketelistáján¹⁹⁴ szereplő állammal. Támogatás alatt az ajánlás minden típusú pénzügyi támogatást ért, beleértve a mindenki számára elérhető általános intézkedéseket, de a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokat is.

Visszatérve a Bizottság határozatainak és a Törvényszék ítéleteinek áttekintésére elmondható, hogy bár a Bizottság nagy fába vágta a fejszéjét, amikor ezeket a tagállami intézkedéseket állami támogatási szempontból elkezdte vizsgálni, mivel a szelektivitás és az előny fogalmának egy-egy újabb aspektusból való meghatározását (önálló vállalatok kontra cégcsoport tagjai közötti ügyletek, csoporton belüli tagok ügyleteinek piaci árszint szerinti vizsgálata) vállalta magára.¹⁹⁵ Az is látható, hogy mivel a Bizottságnak az állami támogatások ellenőrzése terén sokkal erősebb jogosítványai vannak, mint az uniós adópolitikában¹⁹⁶ (amit a Bizottság emiatt módosítani is javasolt),¹⁹⁷ nem véletlen, hogy ezt az eszközt is bevetette, hiszen itt sokkal hamarabb ért el jelentős eredményt.

Ami e határozatoknak a bírói felülvizsgálatát illeti, az a tény, hogy a Bizottság határozatai közül elégtelen indoklásra hivatkozva a Törvényszék többet is megsemmisített,¹⁹⁸ ennyire összetett és egyedi háttérrel bíró, valamint részben új érvelési elemeket tartalmazó határozatok esetén talán természetesnek is vehető. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy bár a Bizottság egyes csatákat elvesztett a Törvényszéken, a feltételes adómegállapítások és a multinacionális nagyvállalatok számára kedvező szabályozás útján megvalósuló adóelkerülés elleni háborút megnyeri.

Összefoglalva, a Bizottság határozatai és a Törvényszék ítéletei alapján az alábbiak állapíthatók meg.

A Bizottság hatásköre és a szelektivitás fennállása bizonyításának szempontjából jelentős fegyvertény, hogy a Törvényszék elfogadta a Bizottság megközelítését, miszerint a cégcsoportok

¹⁹⁴ A listán szereplő államok listáját a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendeletben állapítja meg. A lista elérhető: European Commission: *EU Policy on High-Risk Third Countries*.

¹⁹⁵ Mint látható volt, a C-182/03. és C-2017/03. sz. Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletre (EU:C:2006:416) hivatkozással a Bizottság is próbálta az érvelését a már létező esetjogra alapítani és nem mint teljesen új elgondolást megvédeni.

¹⁹⁶ Az adózás terén a Bizottság javaslatairól csak az Európai Unió Tanácsa dönt egyhangúsággal, nem minősített többséggel. Továbbá az Európai Parlamentnek csak véleményezési jogköre van.

¹⁹⁷ European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Towards a More Efficient and Democratic Decision Making in EU Tax Policy*. Strasbourg, 15.1.2019. COM(2019) 8 final.

¹⁹⁸ A belga túlzottprofit-ügyben a másodfokú ítélet a Bizottságnak adott igazat, és elfogadta az intézkedés állami támogatási programként kezelését.

tagjai az önálló vállalkozásokkal azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő adózóknak minősülnek,¹⁹⁹ és a nemzeti jog alapján is azonosan kell kezelni az adózókat.²⁰⁰ Ebben a felfogásban kell a három lépésből álló vizsgálatot elvégezni. Ebből következően a cégesoportoknak az egymás közötti ügyleteiket olyan módon – az ALP-nek megfelelően – kell árazniuk, hogy adóalapjukat és a fizetendő adó mértékét indokolatlanul ne csökkenthessék. Tehát az adózók közötti megkülönböztetésmentesség valóban a nem független felek közötti piaci megközelítés bizonyítását várja el, legalábbis az adóztatás szempontjából. Továbbá egyedi esetekben a Bizottság feltételezheti is a szelektivitást, legalábbis az eljárás megindításakor. Ugyanakkor a Bizottság kisebb hibákra vagy az adott esetben szerinte nem megfelelő módszertan alkalmazásának tényére nem hivatkozhat az állami támogatás fennállásának értékelése során, ennél sokkal részletesebb bizonyítékokat kell határozatában bemutatnia.

Az ALP egy elfogadható módszer ezekben az esetekben az előny fennállásának megállapítására. Azonban a Bizottságnak megfelelő mennyiségű és meggyőző erővel bíró bizonyítékot kell bemutatnia a döntésében az előny bizonyítására, különösen, ha transzferárazási megoldások, módszerek helytelen alkalmazását akarja bizonyítani. Emellett a Törvényszék, úgy tűnik, hogy – szemben az OECD iránymutatásaival – nem állít fel a különböző módszerek között prioritási sorrendet. Így csak az adott transzferárazási módszertan kiválasztása várhatóan a jövőben nem lesz elegendő az előny bizonyítására. Ugyanez igaz az egyes módszertanok alkalmazása során jelentkező kisebb hibákra és eltérésekre. Mivel a transzferárazás során meghatározott piaci ár mindig egy intervallumot eredményez, a Bizottságnak azt kell bizonyítania, hogy az adott esetben valamelyik módszertan ettől jelentős eltérést eredményez.

Mivel az Európai Bíróság még nem hozott ítéletet az érdemi kérdéseket illetően egyik fellebbezésben sem, jelenleg csak egy köztes állapotot lehetett vizsgálni és bemutatni, ami még a másodfokú ítéletek alapján részben módosulhat. A végső kép kialakításához és értékeléséhez a majdani másodfokú ítéletek áttekintésére is szükség lesz. Az azonban egyértelműen elmondható, hogy a multinacionális vállalkozások számára korábban nyitva álló adózási kiskapuk egy jelentős része bezáródni látszik. Ezt jól mutatja, hogy az érintett tagállamok (például Írország, Luxemburg, Egyesült Királyság, Gibraltár) a vizsgált szabályozást és gyakorlatukat egyes esetekben már az eljárás megindítását, más esetekben lezárását követően módosították, további az adóhatóságok közötti együttműködés új előírásai alapján²⁰¹ a határon átnyúló hatással bíró feltételes megállapodásokról most már egymást automatikusan tájékoztatni kötelesek. Így a multinacionális vállalkozásoknak kisebb az esélyük, hogy ilyen megállapodásokkal az adófizetést elkerüljék.

¹⁹⁹ A spanyol *goodwill* ügyben hozott második másodfokú ítéletek is megerősítik, hogy a tagállam társaságiadó-szabályozása minősül a referenciakeretnek. Lásd a C-50-55/19. P. sz. és a C-64-65/19. P. számú ügyekben hozott ítéleteket.

²⁰⁰ Hacsak a tagállam az adószuverenitása keretében a csoportokra eltérő adózási rendszert nem hoz létre.

²⁰¹ A Bizottságnak az adózás területén történő közigazgatási együttműködés technikai részleteire vonatkozó végrehajtási rendeletei az alábbi linkeken érhetők el: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32015R2378>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0532&qid=1557845264395&from=EN>

4. A koronavírus-járvány és az állami támogatási szabályok

4.1. Bevezetés

A koronavírus-járvány 2020. márciustól rendkívüli változásokat hozott a mindennapi és a gazdasági életben is az Európai Unióban. A járványhelyzet és a megfékezése érdekében bevezetett korlátozások zavarokat okoztak a globális ellátási láncokban, bizonytalanságot idéztek elő a pénzügyi piacokon, csökkentették a fogyasztói keresletet, és gyakorlatilag megszüntették a gazdasági tevékenységet bizonyos ágazatokban (például turizmus).²⁰² Nem volt kétséges, a kormányoknak lépniük kellett a vállalkozások megsegítése, a munkahelyek megőrzése érdekében, azonban – mivel az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a válság elején világossá tette, hogy az állami támogatási szabályok felfüggesztésére sem módja, sem pedig szándéka nincsen – ezt csak úgy teheték meg, ha betartják az Európai Unió állami támogatási szabályait.

Az állami támogatás fogalmából²⁰³ következik ugyanis, hogy a gazdasági élet szereplőinek nyújtott, célzott válságkezelő beavatkozások állami támogatásnak minősülnek, mivel teljesülnek az állami támogatás fogalmi elemei (vállalkozás, állami forrás, előny, szelektivitás, versenytorzító hatás, kereskedelem érintettsége).

Mivel az állami támogatás nyújtása az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján főszabály szerint tilos, ezeket az intézkedéseket csak valamilyen összeegyeztethetőségi jogcím alapján lehetett bevezetni annak érdekében, hogy ne minősüljenek a támogatások tiltott állami támogatásnak. Válságkezelési célú támogatás nyújtását az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja²⁰⁴ és (3) bekezdés b) pontja²⁰⁵ is lehetővé teszi egyedi bizottsági engedély alapján, de ilyen esetekben a tagállamnak be kell jelentenie az intézkedést a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésére figyelemmel, és a támogatás csak a Bizottság jóváhagyását követően ítéltethető oda. A bejelentési eljárás ugyanakkor „békeidőben” hosszadalmas, több

²⁰² A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 1. pont.

²⁰³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősül európai uniós versenyjogi értelemben „a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”.

²⁰⁴ Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a rendkívüli események, körülmények okozta károkat a tagállam megtérítheti a vállalkozásoknak.

²⁰⁵ Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint támogatás nyújtható egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére.

hónapos eljárás.²⁰⁶ Vannak tagállami hatáskörben alkalmazható állami támogatási jogcímek is, azonban ezek alapján működési támogatás kivételesen²⁰⁷ vagy csak kisebb összegekben²⁰⁸ adható.

A csapda tehát 2020 márciusában bezárulni látszott: az uniós gazdasági szereplők jelentős részének gyors állami segítségre volt szüksége a járvány miatt, a tervezett intézkedéseket azonban a Bizottságnak jóvá kellett hagynia; a jóváhagyási eljárás viszont az intézkedések végrehajtását késleltette, ami további problémákat okozhatott volna a tagállamok gazdaságában. E problémát felismerve a Bizottság mind eljárási, mind anyagi jogi oldalról rendkívül rövid idő alatt reagált a kialakult helyzetre.

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy nem minden koronavírus-járvány kapcsán bevezetett intézkedés minősült állami támogatásnak.²⁰⁹ Azon intézkedések esetében nem kellett az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni, amelyek általános hatályúak, és nem részesítettek előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk előállítását, vagy nem érintettek állami forrást. Magyarországon ilyen intézkedés volt például az úgynevezett *Kurzarbeit* program²¹⁰ vagy a hiteltörlesztési moratórium.²¹¹

4.2. Az állami támogatási keretrendszer válsághoz igazítása

Az első, kifejezetten a koronavírushoz kapcsolódó állami támogatási intézkedést jóváhagyó bizottsági határozat – a tagállami bejelentést követően egyetlen nap alatt – 2020. március 12-én született egy dán kárkompenzációs programról.²¹²

²⁰⁶ Nyikos (2018): i. m. 12.1.2.1. fejezet.

²⁰⁷ A tagállami hatáskörben alkalmazható jogcímek közül kiemelendők az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről) szerintiek, de ez alapján csak kivételes esetekben, például bizonyos speciális infrastruktúrák (elsősorban sport- és kulturális infrastruktúrák, repülőterek és kikötők) esetén vagy sajátos hátrányos munkaerőpiaci helyzetű munkavállalók bértámogatása formájában, esetleg induló vállalkozásoknak lehet működési támogatást nyújtani. A tagállami hatáskörben alkalmazható közszolgáltatási jogcímek [például a Bizottság 2021/21/EU határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról] alapján is lehet működési támogatást nyújtani, de értelemszerűen csak közszolgáltatási megbízással rendelkezőknek. Azaz a működési támogatás, amelyre a koronavírus-járvány európai begyűrűzésekor nagy szükség volt, csak bizonyos speciális tényállások esetén volt nyújtható tagállami hatáskörben.

²⁰⁸ Az általános *de minimis* rendelet alapján három pénzügyi évenként és vállalkozásonként 200 ezer euró támogatás nyújtható (a halászati és mezőgazdasági tevékenységre kisebb, a közszolgáltatási tevékenységre nagyobb *de minimis* határérték vonatkozik); e keret terhére akár működési célra is adható támogatás.

²⁰⁹ Barta Judit: Az állami támogatás szerepe és átmeneti szabályozása, valamint a magyar intézkedések a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben. *Opuscula Civilia*, 5. (2020). 2–20.

²¹⁰ 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról.

²¹¹ 317/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet a hiteltörlesztési moratórium veszélyhelyzettel kapcsolatos különös szabályainak bevezetéséről szóló 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról.

²¹² A Bizottság C(2020) 1698 final számú, 2020. március 13-i határozata az SA.56685 (2020/N) számú ügyben (Dánia).

Az ügy előzménye, hogy a dán hatóságok 2020. március 6-án hivatalos ajánlásban felszólították a rendezvényszervezőket, hogy ne tartsák meg azokat a rendezvényeket, amelyeken több mint ezer fő venne részt, vagy amelyeket a Covid-19-betegség kockázati csoportjainak (például idősök) rendeznek. A március 11-én a Bizottságnak bejelentett program az érintett rendezvényszervezőknek biztosított kártalanítást. Dánia feltételezhetően már a bejelentés előtt felvette a kapcsolatot a Bizottsággal, de az eljárás rövidege egyértelmű jele volt annak, hogy a Bizottság felismerte a gyors határozathozatal szükségességét.

A határozat további jelentősége, hogy a Bizottság a koronavírus-járvány kapcsán bevezetett állami korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban elismerte, hogy azok olyan „rendkívüli eseménynek” tekinthetők, amelyek alapján alkalmazható az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, tehát a tagállamok által bevezetett adminisztratív korlátozásokkal okozott gazdasági károkat megtérítheti az állam az állami támogatási szabályokkal összhangban.²¹³

Az egyedi határozatot követően a vírushelyzet romlásával és a lezárások 2020. márciusi elterjedésével párhuzamosan a Bizottság nem késlekedett az állami támogatási anyagi jogi szabályok átmeneti átalakításával sem. A Bizottság első olyan reakciója, amely az állami támogatási szabályoknak a koronavírus teremtette helyzethez való igazítását jelezte, egy 2020. március 13-i közlemény volt.²¹⁴

A közlemény elsősorban a meglévő állami támogatási lehetőségekre hívta fel a figyelmet (ÁCSR és *de minimis* támogatások),²¹⁵ és azt is hangsúlyozta, hogy nem minden válságkezelő támogatás állami támogatás, így például az általános intézkedések (például minden vállalkozásra azonos feltételekkel alkalmazandó adó- és bértámogatások nem szelektívek), vagy – ha nem jelent közvetett szelektív előnyt vállalkozások számára – a fogyasztók közvetlen támogatása nem minősül állami támogatásnak.

A dokumentum utalt arra is,²¹⁶ hogy lehetőség van mind az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, mind pedig az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti kivételeknek, összeegyeztethetőségi jogcímeknek az alkalmazására a koronavírus-járvány esetében. Az előbbi kategória alapján a rendkívüli körülmények (*vis maior*) okozta károk kompenzálását (erre volt példa a dán határozat), az utóbbi alapján pedig a válságkezelési célú állami támogatásokat engedélyezheti a Bizottság.

A közleményben azt is jelezte a Bizottság,²¹⁷ hogy szükség esetén a 2008-as pénzügyi válság kapcsán elfogadott átmeneti szabályozáshoz²¹⁸ hasonló szabályozást fogad el, és gyorsított eljárásokkal teszi lehetővé a válságenyhítő célú támogatási intézkedések bevezetését. A közlemény

²¹³ A Bizottság C(2020) 1698 final számú, 2020. december 13-i határozata az SA.56685 (2020/N) számú ügyben (Dánia), (24)–(30) bekezdés.

²¹⁴ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13.

²¹⁵ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁶ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁷ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁸ A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (2009/C 16/01).

megemlíttette²¹⁹ a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások nyújtásának lehetőségét is, ezeket a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja és a vonatkozó iránymutatás²²⁰ alapján hagyja jóvá.

A 2020. március 13-i közleményben elméletben felvázolt állami támogatási szabályozási és eljárási mozgásteret a válsághelyzet eszkalálódásával a Bizottság nagyon gyorsan kihasználta: 2020. március 19-én az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján fogadta el az úgynevezett átmeneti közleményt (Temporary Framework).²²¹ Az átmeneti közlemény bővítette a támogatás-nyújtás lehetőségeit, de a konkrét intézkedések csak a Bizottság – az első hónapokban néhány nap alatt megadott – jóváhagyását követően voltak bevezethetők.

A közlemény a preambulumban lényegében a március 13-i közleményt ismételte meg: felvázolta a támogatási lehetőségeket az állami támogatási szabályok hatályán belül és kívül, valamint elismerte, hogy a gazdasági/likviditási problémákat eredményező járványügyi lezárások „komoly zavart” okoztak a tagállamok gazdaságában [a komoly zavar fennállása előfeltétele az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alkalmazásának].²²²

Az átmeneti közlemény a válság okozta *cash flow* problémák megoldására koncentrált, lehetővé téve a likviditási, tehát működési támogatások nyújtását. Az átmeneti közlemény ennek megfelelően eredetileg mindössze három támogatási kategóriát tartalmazott: korlátozott összegű támogatásokat (3.1. szakasz), a piacinál kedvezőbb feltételű kezességvállalásokat (3.2. szakasz) és hiteleket (3.3. szakasz).

A három közül az első, a korlátozott összegű támogatás a legrugalmasabb támogatási kategória. A jogcím alapján a vállalkozások maximum 800 ezer euró támogatást kaphattak cégcsoportonként (a mezőgazdasági és halászati tevékenységre alacsonyabb határérték vonatkozott²²³), az eredeti közlemény alapján vissza nem térítendő támogatásként, fizetési/adózási könnyítésként/kedvezményként vagy visszafizetendő előlegként (a lehetséges formák a közlemény módosításai során bővültek).

A 3.2. szakasz szerinti kezességvállalások legfeljebb hat évre szóló, 90%-os mértékű és bank-hitelhez kapcsolódó, a közlemény által rögzített kedvező díjazású állami kezességvállalásokat jelentettek úgy, hogy a díjak a futamidő alatt fokozatosan nőttek. A 3.3. szakasz szerinti hitelek pedig szintén maximum hatéves futamidőre szóló állami hitelek lehettek, amelyek esetén a – közlemény által meghatározott – kedvezményes kamat a második és negyedik évben növekedett, hasonlóan a 3.2. szakasz szerinti kezesség díjazásához. Mind a 3.2., mind pedig a 3.3. szakasz alapján támogatott kezességvállalások és hitelek maximális mértékét a Bizottság a kedvezményezett vállalkozás bizonyos pénzügyi mutatóihoz (bérköltség kétszerese, árbevétel negyede vagy kivételesen likviditási terv szerinti likviditási igény) kötötte, így biztosítva, hogy a támogatás a vállalkozás felmerülő likviditási igényeihez igazodjon.

²¹⁹ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²²⁰ Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) című európai bizottsági közlemény.

²²¹ Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából, C(2020) 1863 final, 2020. március 19.

²²² Átmeneti közlemény 17–19. pont.

²²³ Mezőgazdasági tevékenységre 100 ezer euró, halászatra 120 ezer euró.

Az eredeti átmeneti közlemény alapján 2020. december 31-ig lehetett támogatást nyújtani olyan vállalkozásoknak, amelyek 2019. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben,²²⁴ de „ezt követően a COVID-19-járvány kitörése miatt nehézségekkel szembesültek vagy nehéz helyzetbe kerültek”.²²⁵

Az átmeneti közlemény eredeti szövege tehát a válság előtt megfelelően működő, de a koronavírus-járvány miatt pénzügyi nehézségekkel küszködő vállalkozások megsegítését tette lehetővé, elsősorban likviditást biztosító eszközökkel.²²⁶ A válság súlyosbodásával azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a likviditási problémák mellett a védekezéshez szükséges eszközök megfelelő mennyiségben történő gyártása és a koronavírus ellenszerének kidolgozása sem fog megvalósulni állami segítség nélkül.

4.2.1. Első módosítás

Ennek megfelelően az átmeneti közlemény első, 2020. április 3-i módosítása²²⁷ öt új támogatási kategóriával bővítette a közleményt. Ezek közül három kifejezetten a járványügyi küzdelem állami támogatási eszközökkel való segítségét tette lehetővé: a 3.6. szakasz a Covid-19 szempontjából releváns kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott támogatást, a 3.7. szakasz a tesztelési és felskálázási (*upscaling*) infrastruktúrákhoz nyújtott beruházási támogatást, a 3.8. szakasz pedig a Covid-19 szempontjából releváns termékek előállítására irányuló beruházási támogatást szabályozta rugalmas feltételekkel. A másik két jogcím közül az első (3.9. szakasz) alapján az adók és a társadalombiztosítási járulékok befizetésének elhalasztását, a másik (3.10.) szakasz szerint pedig a bértámogatásokat engedélyezhette a Bizottság (amennyiben ezek állami támogatásnak minősültek, és nem voltak általános – azaz nem szelektív – intézkedések).

Továbbá a Bizottság – a gyakorlati tapasztalatok alapján²²⁸ – módosított a már meglévő jogcímeken is, bővítve ezzel a jogosultak lehetséges körét, illetve lazítva a támogatásnyújtás feltételein.

Így az első módosítással megszűnt az a követelmény, hogy a támogatást csak olyan vállalkozásoknak lehetett odaítélni, amelyek a Covid-19-járvány kitörése miatt nehézségekkel szembesültek, vagy nehéz helyzetbe kerültek. A módosítást követően elegendő volt az – legalábbis az állami támogatási jogcím alkalmazásához –, hogy a vállalkozás 2019 év végén nem volt nehéz helyzetben. A 3.1. szakasz szerinti támogatási formák is kiegészültek a hitelekkel, kezesség-

²²⁴ A nehéz helyzetű vállalkozások meghatározását az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU bizottsági rendelet) 2. cikk 18. pontja tartalmazza. Jelentős tőkevesztés, felszámolási vagy csődeljárás, vagy annak lehetősége, súlyos eladósodottság, illetve megmentési és/vagy szerkezetátalakítási támogatás nyújtása eredményezi azt, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben levőnek tekintendő az állami támogatási jog alkalmazásában.

²²⁵ Átmeneti közlemény 22. c. pont.

²²⁶ Átmeneti közlemény 4. pont.

²²⁷ A gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret módosítása, C(2020) 2215 final, 2020. április 3. (első módosítás).

²²⁸ Például a túlzott adminisztratív teher elkerülése mind a támogatást nyújtó, mind a kedvezményezett esetében.

vállalásokkal és tőkebefektetésekkel. Azaz a támogatást nyújtók lehetőségeinek tárháza bővült, ráadásul – ellentétben a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti pénzügyi eszközökkel – a 3.1. szakasz alapján akár kamatmentes hitelt vagy ingyenes 100%-os kezességet is kaphatott a kedvezményezett. A 3.1. szakasz szerinti hitel, kezesség vagy tőke esetén azonban a teljes névérték (a hitelösszeg, a garantált hitelösszeg vagy a tőke összege) terhelte az akkor még – főszabályként – 800 ezer eurós keretet.²²⁹

4.2.2. Második módosítás

2020 áprilisában a járvány Amerikát is elérte, és az utazási irodák, repülőterek és légitársaságok egyre nehezebb helyzetbe kerültek azzal, hogy az utazások jelentős részét lemondták vagy elhalasztották, így bevétel alig keletkezett. A cégek működtetése (például a munkavállalók fizetése) azonban hatalmas kiadásokat okozott nekik. Világossá vált, hogy ezen társaságok csődjének megakadályozására nem elegendők a közlemény által engedélyezett likviditási intézkedések, az államoknak friss tőkét kell juttatniuk a társaságoknak, hogy azokat életben tartsák. A 2020. május 8-án elfogadott második módosítással²³⁰ a Bizottság elismerte, hogy a válság bizonyos életképes vállalkozásoknál hosszabb távú fizetőképességi problémát is okozhat, így tőkére lehet szükségük annak érdekében, hogy a piacon maradhassanak.²³¹ Az ezt lehetővé tevő feltőkésítési támogatás szabályait a közlemény 3.11. szakasza tartalmazta.

A feltőkésítési támogatás abból a szempontból is újdonságot jelentett, hogy míg az átmeneti közlemény többi támogatási kategóriája egyszerű, rugalmas és tömör szabályokat tartalmazott, az akár rendkívül magas összegű és így súlyosan versenytorzító hatású feltőkésítésre (amely alapján saját tőke és hibrid tőke formájában is adhatott támogatást az állam) szigorú jogosultsági és egyéb feltételek vonatkoztak. Így a közlemény részletesen és szigorúan szabályozta a befektetés, a díjazás és a kilépés feltételeit, a vállalatirányításra vonatkozó és a versenytorzító hatást ellensúlyozó megkötéseket, biztosítva azt, hogy tényleg csak azok a vállalkozások vegyék ezt a támogatási kategóriát igénybe, amelyek semmilyen más, piaci megoldásban nem bízhatnak. A feltőkésítési támogatás is azoknak a vállalkozásoknak volt elérhető, amelyek 2019. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben. Azok a vállalkozások, amelyek már a pandémia előtt nehéz helyzetben voltak, az átmeneti közlemény és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján nem, hanem csak a megmentési és szerkezetátalakítási szabályok alapján juthattak tőkeinjekcióhoz [amelyek összeegyeztethetőségi jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja].²³²

²²⁹ Első módosítás 12. pont.

²³⁰ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret módosítása, C(2020) 3156 final, 2020. május 8. (második módosítás).

²³¹ Második módosítás 4. pont.

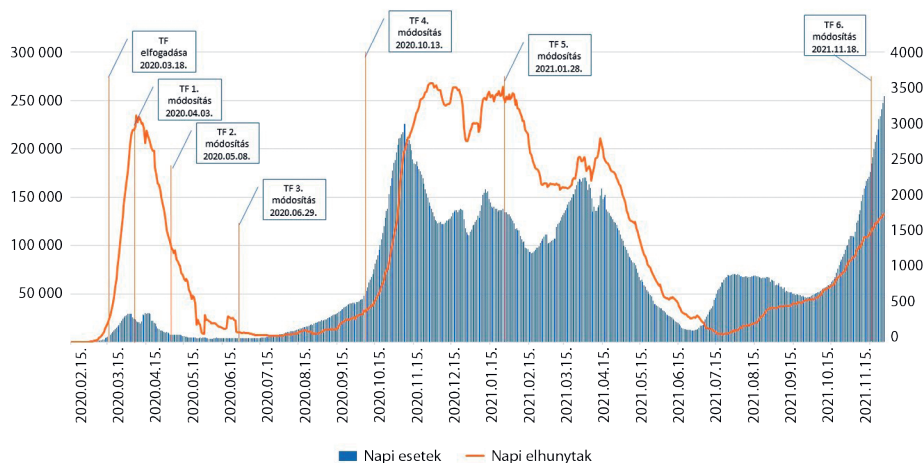
²³² Átmeneti közlemény 14. pont.

4.2.3. Harmadik módosítás

A 2020. június 29-én közzétett harmadik módosítás²³³ legfontosabb eleme az volt, hogy kivételt vezetett be a 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások kizárása alól arra tekintettel, hogy a startup vállalkozások – különösen a működésük korai szakaszában²³⁴ – papíron a tőkevesztéseik vagy az eladósodottságuk foka miatt nehéz helyzetben lehettek már 2019. december 31-én is, és így az átmeneti közlemény korábbi változatai alapján nem kaphattak támogatást. A kivétel alapján a 2019 végén nehéz helyzetben levő mikro- és kisvállalkozások is kaphattak támogatást az átmeneti közlemény alapján, ha a támogatás odaítélésekor nem álltak csőd- vagy felszámolási eljárás alatt, és ha nem részesültek még vissza nem fizetett megmentési vagy olyan szerkezetátalakítási támogatásban, amelyre tekintettel még a kapcsolódó szerkezetátalakítási terv hatálya alatt álltak.

A harmadik módosításban a Bizottság új támogatási kategóriáról nem rendelkezett, de a 3.10. szakasz szerinti bértámogatást kiterjesztette az önfoglalkoztatókra (az ő kiesett jövedelmüket is kipótolhatta az állam „bértámogatás” formájában), és kisebb változtatásokat vezetett be a 3.3. szakasz szerinti kedvezményes hitelek és a 3.11. szakaszban szabályozott feltőkésítési támogatásokat érintően.

A harmadik módosítást követően – a járvány második és a harmadik hulláma közötti időszakban – a Bizottság nem változtatott a közleményen három és fél hónapig, ami arra utalt, hogy a Bizottság az átmeneti közleményt addigra kialakult formájában alkalmasnak vélte a koronavírus-járvány okozta gazdasági problémák orvoslására, és úgy döntött, kivár az esetleges további módosításokkal, figyelemmel kísérve a válság alakulását.



6. ábra: Az új esetek és az elhunytak száma az Európai Unióban

Forrás: <https://ourworldindata.org/> adatai alapján a szerzők szerkesztése

²³³ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 3. módosítása, C(2020) 4509 final, 2020. június 29. (harmadik módosítás).

²³⁴ Harmadik módosítás 7. pont.

4.2.4. Negyedik módosítás

2020 őszén a járványhelyzet ismét rohamosan romlani kezdett egész Európában, és az oltás engedélyezése sem haladt a korábban elképzelt menetrend szerint, így a Bizottságnak ismét a közleményhez kellett nyúlnia. A 2020. október 13-i negyedik módosítás²³⁵ két lényeges fejleményt hozott. Egyrészt a Bizottság elismerte, hogy a gazdasági válság elhúzódása miatt szükséges az átmeneti szabályozás megőrzése, ezért az eredeti lejáratot (2020. december 31.) hat hónappal meghosszabbította, így a tagállamok 2021. június 30-ig ítélték oda támogatást a közlemény alapján jóváhagyott intézkedéseknek megfelelően. A másik érdemi módosítással a Bizottság bevezetett egy új támogatási kategóriát, a fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatását, ami lényegében egy egyszerűsített kárkompenzációs jogcím volt (3.12. szakasz). A jogcím adta lehetőségekkel élve azok a vállalkozások, amelyek árbevétele a válság alatti referencia-időszakban 2019 ugyanezen időszakához képest legalább 30%-kal csökkent, legfeljebb 3 millió euró támogatást kaphattak az árbevétellel nem fedezett fix költségeik erejéig.

A negyedik módosítás egyéb technikai változásai közül kiemelendő az a lehetőség, hogy a támogatás visszafizetésével a vállalkozások „tisztíthatják” a 3.1. szakasz szerinti keretüket.²³⁶ Például, ha egy vállalkozás visszafizette a 3.1. szakasz szerinti hitelét, úgy kellett tekinteni a maximális támogatási összeg szempontjából, mintha fel sem vette volna a hitelt.

4.2.5. Ötödik módosítás

Néhány hónappal később, 2021. január 28-án a Bizottság úgy döntött,²³⁷ hogy az átmeneti közleményt az egész 2021-es évre elérhetővé teszi a kedvezőtlen gazdasági előrejelzések és a második fertőzési hullám miatt.²³⁸ A meghosszabbítás időtartamával arányosan módosultak a 3.1. szakasz szerinti felső határok.

A 3.12. szakasz szerinti támogatások maximuma is nőtt (3 millióról 10 millió euróra). A módosítás emellett tovább bővítette a támogatást nyújtók lehetőségeit a 3.1. szakasz szerinti támogatásoknál: a közlemény egészen 2022 végéig (!) engedi a 3.1. szakasz szerinti támogatások átalakítását kategórián belül (tehát például kölcsön vissza nem térítendő támogatássá alakítható, azaz gyakorlatilag elengedhető).

Az átmeneti közlemény módosításainak általános trendje a támogatási lehetőségek bővítése, egyszerűsítése, a keretek növelése irányába mutatott. Ezért is volt meglepő, hogy az ötödik

²³⁵ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 4. módosítása, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény mellékletének módosítása, C(2020) 7127, 2020. október 13. (negyedik módosítás).

²³⁶ Negyedik módosítás 9. és 22. pont.

²³⁷ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 5. módosítása, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény mellékletének módosítása, C(2021) 564 final, 2021. január 28. (ötödik módosítás).

²³⁸ Ötödik módosítás 5. pont.

módosítás az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs jogcím (amely nem is az átmeneti közleményben szabályozott kategória) alkalmazhatóságára nézve szigorított a Bizottság az esetjogból kiolvasható addigi megközelítésén.

Az ötödik módosításig a Bizottság joggyakorlata viszonylag széles körben alkalmazni engedte az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs támogatást. Addig nemcsak azok a vállalkozások kaphattak állami támogatást a káraik enyhítéseként, amelyeket közvetlenül érintettek a kormányzati intézkedések (például lezárások), hanem azok is, amelyek tevékenységét csak közvetve befolyásolta (nem kellett bezárniuk a létesítményt, de például logisztikai problémákkal szembesültek a beszállítókat érintő kormányzati intézkedések miatt). A kár mértékét pedig a Bizottság gyakorlata a járvány idején jelentkező működésieredmény-visszaesésben maximálta egy „járványmentes” referencia-időszak eredményéhez képest, azaz nemcsak a lezárások, korlátozások okozta közvetlen pénzügyi következményeit, hanem a gazdasági visszaesés valamennyi hatásának figyelembevételét engedte a kár mértékének meghatározásakor.²³⁹

A járvány tizedik hónapjában a Bizottság azonban már úgy vélte, hogy a vállalkozásoknak alkalmazkodniuk kell a járványhelyzethez, és ezért az ötödik módosítás előrevetítette a Bizottság szigorúbb hozzáállását a túlkompenzáció ellenőrzéséhez: számszerűsíteni kell azt a kárt/vesztést, amelyet a vállalkozás a járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedések miatt elszenvedett, így az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a vállalkozás nem minden vesztesége volt kompenzálható.

A bizottsági megközelítés változása persze nem szüntette meg a kárkompenzációs célú támogatások lehetőségét a közvetett érintettek számára, hiszen például a 3.12. szakasz szerinti, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján jóváhagyható támogatások ezt a célt is szolgálhatták 10 millió euró értékhatárig.²⁴⁰

4.2.6. Hatodik módosítás

A Bizottság viszonylag sokáig kívárt az átmeneti közlemény hatodik módosításáról szóló döntéssel,²⁴¹ amely végül 2021. november 18-án született meg. A Bizottság a hatodik módosításban fél évvel, 2022. június 30-ig meghosszabbította a közlemény hatályát. A módosítás végül nem eredményezte a meglévő jogcímek kivezetését, viszont két olyan új jogcím került bele, amelyekkel már kevésbé a válságkezelést, hanem a normális gazdasági körülményekhez való visszatérést és a válság „utókezelését” kívánta a Bizottság segíteni.²⁴²

A közlemény meghosszabbításával kapcsolatos döntést a Bizottság azzal indokolta, hogy ugyan a gazdaság helyreállása zajlik, a fellendülés egyenetlen az egyes ágazatok és régiók

²³⁹ Lásd például a Bizottság C(2020) 4286 final számú, 2020. június 23-i határozatát az SA.57375 (2020/N) számú ügyben (Magyarország), (25), (29) és (30) bekezdés.

²⁴⁰ Ötödik módosítás 18–19. pont.

²⁴¹ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret hatodik módosítása, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény mellékletének módosítása, 2021. november 18. (2021/C 473/01) (hatodik módosítás).

²⁴² Hatodik módosítás 16–21. pont.

között.²⁴³ A módosítás azonban azt is jelezte, hogy 2022. június 30-át követően már nem lesz szükség az átmeneti szabályozásra, de természetesen a körülmények romlása esetén a Bizottság megfontolja az újabb hosszabbítás lehetőségét is.²⁴⁴

A módosítással a Bizottság a hosszabbítás mértékével arányosan emelte a 3.1. és 3.12. szakasz szerinti támogatási kereteket (előbbihez lásd az alábbi táblázatot, az utóbbi esetén 12 millió euróra nőtt a keret).²⁴⁵ A két új jogcímmel, a fenntartható beruházáshoz nyújtott támogatással (3.13. szakasz) és a fizetőképességi célú támogatással (3.14. szakasz) a válság hosszabb távú hatásait kívánta orvosolni: az előbbivel a visszaesés miatt elmaradt beruházások pótlását, az utóbbival pedig az eladósodott ágazatok pénzügyi zavarainak elhárítását akarta elősegíteni.²⁴⁶ Kiemelendő, hogy e két támogatási kategória már nem válságtámogatásként egyeztethető össze a belső piaccal: azok EUMSZ szerinti jogcíme az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja.²⁴⁷

10. táblázat: A 3.1. szakasz szerinti maximális keretek

	A TF ötödik módosításáig (euró)	A TF ötödik módosítása után (euró)	A TF hatodik módosítása után (euró)
Mezőgazdaság	100 000	225 000	290 000
Halászat	120 000	270 000	345 000
Többi ágazat	800 000	1 800 000	2 300 000

Forrás: a szerzők szerkesztése

4.2.7. Az átmeneti közlemény számokban

A Bizottság munkája természetesen nem ért véget az átmeneti közlemény elfogadásával és módosításával. A tagállami hatáskörben alkalmazható jogcímek (ÁCSR és *de minimis* rendeletek alapján, illetve egyes közszolgáltatási jogcímek) kivételével az összes válságintézkedést jóvá kellett hagyni az Európai Bizottsággal, így az átmeneti közleményen alapulókat, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs intézkedéseket, de azokat az intézkedéseket is, amelyeket a Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) vagy c) pontja alapján engedélyezett.²⁴⁸

²⁴³ Hatodik módosítás 6–8. pont.

²⁴⁴ Hatodik módosítás 8. pont.

²⁴⁵ Hatodik módosítás 9. pont.

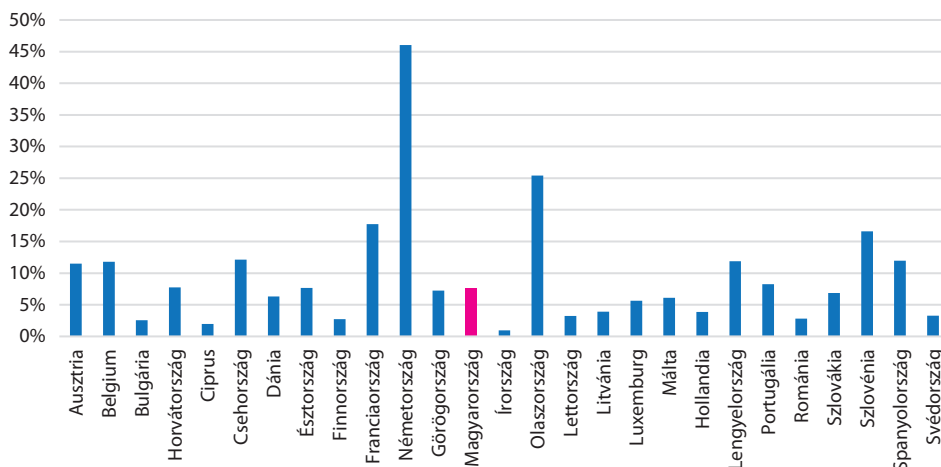
²⁴⁶ Hatodik módosítás 13–19. pont.

²⁴⁷ Hatodik módosítás 15. pont.

²⁴⁸ A Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján vizsgálta például azokat az intézkedéseket, amelyek az átmeneti közlemény kategóriába nem illettek tökéletesen, de a közlemény elveinek megfeleltek, és a válságkezelést szolgálták. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján többek között megmentési és szerkezetátalakítási célú támogatásokat engedélyezett a Bizottság, azaz olyan vállalkozások megsegítését, amelyek már 2019 végén, tehát a koronavírusról függetlenül nehéz helyzetben voltak.

2020. márciustól 2021. augusztusig a Bizottság a saját kimutatása alapján²⁴⁹ 680 támogatási intézkedést hagyott jóvá egyedi határozattal ezeken a jogcímenek. A kimutatás nem tartalmazza az intézkedések módosításait jóváhagyó határozatokat, pedig ezek száma is meglehetősen magas lehet a Magyarországra vonatkozó adatokból kiindulva (17 támogatási program és azok 33 módosítása).²⁵⁰ A 2020 végéig hozott 470 határozatra eső teljes költségvetés közel 3000 milliárd euró volt; ebből a tagállamok az adatszolgáltatásaik alapján 544 milliárd eurót használtak fel (helyeztek ki ténylegesen) 2020 végéig (ez az EU GDP-jének közel 4%-a).²⁵¹

A 7. ábra a Bizottság által jóváhagyott támogatási intézkedések költségvetését mutatja. Az ábrán Németország „vezet”, a számára engedélyezett programok költségvetése majdnem elérte a 2019. évi német GDP 50%-át.



7. ábra: A teljes jóváhagyott támogatás 2020. december végén a 2019. évi GDP %-ában

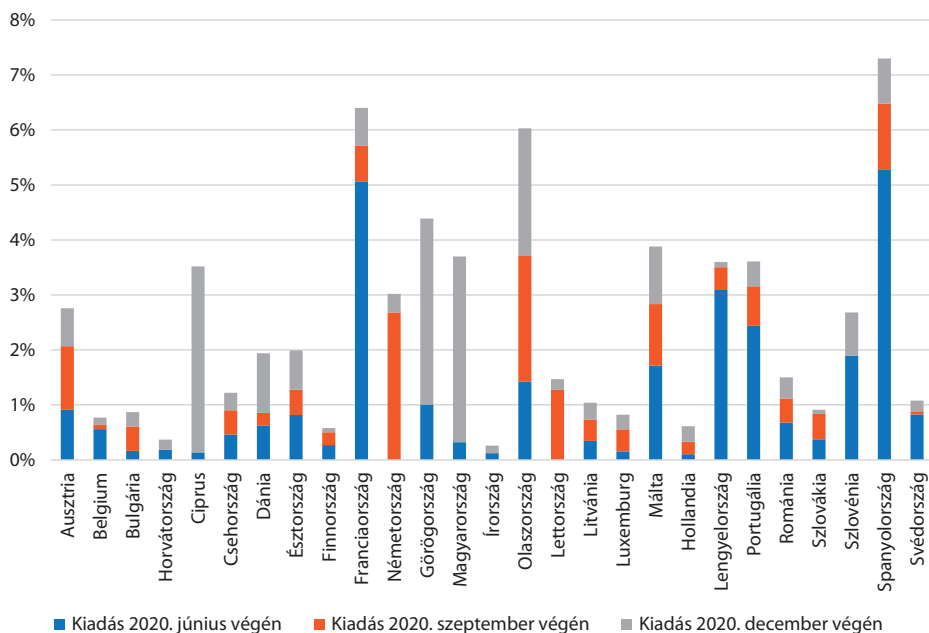
Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

Ugyanakkor a sorrend teljesen átalakul, ha megnézzük, hogy 2020-ban mely tagállamban mennyi tényleges kiadás keletkezett a Bizottság által jóváhagyott intézkedés alapján. Franciaországban, Spanyolországban és Olaszországban nyújtották a legtöbb támogatást a GDP-jük arányában 2020-ban. Szembetűnő az is, hogy az adatok alapján a támogatások odaítélése messze nem érte el azt a szintet, amelyet a tagállamok a Bizottságnak bejelentettek.

²⁴⁹ European Commission: *State Aid Rules and Coronavirus; Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*.

²⁵⁰ Támogatásokat Vizsgáló Iroda: A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája.

²⁵¹ The Use of COVID-19 Related State Aid Measures by EU Member States. *Competition State Aid Brief*, 2021. március.



8. ábra: Teljes Covid-kiadás a 2019-es GDP arányában

Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

A következő pont részletesebben bemutatja azokat az EUMSZ-en alapuló egyes jogcímeket, amelyek alapján a koronavírus-járvány hatásainak enyhítésére lehetett támogatást nyújtani, kezdve az átmeneti közlemény szabályaival. A fejezet azt is leírja, hogy Magyarország milyen jogcímeket használt a válság hatásainak orvoslására.

4.3. Az egyes állami támogatási kategóriák szabályai és gyakorlata

Tekintettel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt általános támogatásnyújtási tilalomra, a Bizottság csak abban az esetben engedélyezheti egy támogatási intézkedés bevezetését, ha ennek lehetőségét a Szerződések tartalmazzák.

A koronavírus-válság kapcsán a Szerződés három rendelkezése, a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint a (3) bekezdés b) és c) pontjai alapján volt jogi lehetősége a Bizottságnak, hogy a támogatásnyújtást engedélyezze.

Fontos megjegyezni, hogy a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a Bizottságnak nincs mérlegelési lehetősége, amennyiben a tagállam a támogatást „rendkívüli események által okozott károk helyreállítására” kívánja nyújtani, a támogatást a Bizottságnak engedélyezni kell. Ugyanakkor e jogcím alkalmazásának nehézségét annak bizonyítása jelenti, hogy a kompenzálni kívánt kár kizárólag a rendkívüli eseményeknek (jelen esetben a koronavírus-járványnak, illetve az annak kapcsán bevezetett korlátozó intézkedéseknek) tudható be.

Nagyobb a mozgásteret a Bizottságnak a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja esetében, ahol – mivel a támogatás engedélyezése az ő mérlegelési jogköre – közvetlenül is hozhat döntést, és másodlagos

szabályokat is alkothat annak érdekében, hogy a tagállamok számára egyértelművé tegye, hogy milyen típusú intézkedéseket tart elfogadhatónak. Ennek egyik példája a koronavírus-járvány kapcsán elfogadott, a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti támogatások keretszabályait tartalmazó átmeneti közlemény.

4.3.1. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti kategóriák: az átmeneti közlemény²⁵²

Az átmeneti közlemény 2021. november 18-a óta hatályos szövege összesen tizenkét állami támogatási kategóriát tartalmaz.

4.3.1.1. Korlátozott összegű támogatások²⁵³

A 3.1. szakasz szerinti támogatás (korlátozott összegű támogatások) a legrugalmasabb támogatásnyújtó eszköz a válságkezeléshez: a vállalkozások ezen a jogcímen összesen 2,3 millió euró támogatást kaphatnak a legkülönbözőbb formákban (2021. november 18-ig 1,8 millió euró, 2021. január 28-ig 0,8 millió euró volt az értékhatar, illetve az elsődleges mezőgazdasági, továbbá a halászati tevékenységre alacsonyabb felső korlát²⁵⁴ vonatkozik).²⁵⁵ Az értékhatar nem jogalanyonként, hanem európai uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásonként, azaz cégcsoportonként²⁵⁶ számítandó, tehát egy anyavállalatnak és a leányvállalatainak összesen van egy 2,3 millió eurós keretük tagállamonként.

A 3.1. szakasz szerinti támogatások összeszámítandók, azaz a *de minimis* szabályokhoz hasonlóan a támogatást nyújtónak figyelembe kell vennie, ha a kedvezményezett más forrásból kapott már a 3.1. szakasz szerinti támogatást, és csak a korábbi támogatásokkal csökkentett keret erejéig nyújthat új támogatást.²⁵⁷ A keret azonban felszabadítható, ha a kedvezményezett visszafizeti a korábban a 3.1. szakasz alapján kapott támogatást.²⁵⁸

A 3.1. szakasz szerinti támogatásokat vissza nem térítendő támogatásként, adóelőnyként, fizetési kedvezményként, visszafizetendő előlegként, kezességvállalásként, hitelként és tőkeként lehet odaítélni. A támogatástartalom-számítás a 3.1. szakasz szerinti támogatások esetén leegyszerűsített: hiába lehet számtalan formában nyújtani, mindig a támogatás névértéke, azaz a vissza nem térítendő támogatás összege (nem a jelenértéke), a hitel névértéke, a kezességgel fedezett összeg, tőke esetén pedig a juttatott tőke összege veendő figyelembe.²⁵⁹ Ez tehát azt

²⁵² Ez a rész a 2021. november 18-án hatályos szabályokat mutatja be.

²⁵³ Átmeneti közlemény 3.1. szakasz.

²⁵⁴ 2021. január 28-ig mezőgazdasági tevékenységhez 100 ezer euró, halászatihoz 120 ezer euró, ezt követően 225 ezer, illetve 270 ezer euró volt adható. 2021. november 18-tól a mezőgazdasági támogatások felső korlátja 290 ezer, a halászatié 345 ezer euróra nőtt.

²⁵⁵ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

²⁵⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 11. pont.

²⁵⁷ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

²⁵⁸ Átmeneti közlemény 20. lábjegyzet.

²⁵⁹ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

jelenti, hogy egy 10 ezer euró összegű vissza nem térítendő támogatás a keret szempontjából ugyanannyit „ér”, mint egy 10 ezer eurós hitel (függetlenül a hitel feltételeitől).

Ez a kedvezményezett szempontjából hátrányos szabályozás azonban például lehetővé teszi a 3.1. szakasz szerinti támogatások formájának megváltoztatását anélkül, hogy az érintett összeg kétszer terhelné a keretet (így egy 3.1. szakasz szerinti hitel például elengedhető, azaz vissza nem térítendő támogatássá alakítható), ráadásul az átalakítás 2023. június 30-ig is megtörténhet (azaz a közlemény lejáratát követően is maradnak lehetőségek a vállalkozások megsegítésére).²⁶⁰

A 3.1. szakasz szerinti támogatásokra vonatkozó állami támogatási szabályok alig, gyakorlatilag csak a maximális támogatási összeget érintően korlátozzák a támogatást nyújtók lehetőségeit, azaz a tagállamok könnyen beilleszthetik ezekbe a keretekbe a saját intézkedéseiket (például nyújthatnak bármilyen feltételekkel és futamidőre hitelt, az állami támogatási szabályozásban egészen kivételes módon a teljes hitelösszegre kezességet adhatnak).

Az egyetlen érdemi feltétel a támogatási keretösszeget túl a 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások kizárása.²⁶¹ Ahogy már fent szó volt róla, ez a kizárás nem vonatkozik a mikro- és kisvállalkozásokra, kivéve, ha (1) a támogatás nyújtásakor a nemzeti joguk szerinti kollektív fizetéseképtelenségi eljárás alatt²⁶² állnak, vagy (2) kaptak olyan megmentési támogatást, amelyet még nem fizettek vissza (ha hitelről van szó) vagy még nem járt le (állami kezességvállalás esetén), vagy (3) a Bizottság által jóváhagyott szerkezetátalakítási terv van végrehajtás alatt esetükben (ez a szerkezetátalakítási támogatás feltétele).²⁶³

Magyarország széles körben élt a 3.1. szakasz biztosította támogatási lehetőségekkel. Így elfogadtatott a Bizottsággal például beruházási támogatási,²⁶⁴ kamat- és díjtámogatási,²⁶⁵ és tőkeprogramot²⁶⁶ is; rendelkezik olyan intézkedéssel is,²⁶⁷ amelyben hitelt nyújt a támogatást nyújtó a 3.1. szakasz alapján (tehát a hitel teljes összege terheli a támogatási keretet), valamint adóintézkedés²⁶⁸ esetén is alkalmazza a jogcímet. Vannak olyan magyar határozatok, amelyek esetén a bizottsági határozat tartalmazta a program nem állami támogatási feltételeit²⁶⁹ is, de olyanok is, amelyek általános felhatalmazást adtak Magyarországnak a 3.1. szakasz szerinti

²⁶⁰ Átmeneti közlemény 23ter pont.

²⁶¹ Átmeneti közlemény 22(c) pont.

²⁶² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendeletének (2015. május 20.) A. melléklete sorolja fel, hogy az egyes tagállamokban mely eljárástípusok minősülnek kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak. Magyarország esetén ezek a *csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénnyel* szabályozott felszámolási és csődeljárás.

²⁶³ Átmeneti közlemény 22(c) és 22(cbis) pont, valamint 21. és 22. lábjegyzet.

²⁶⁴ Lásd például az Európai Bizottság C(2020) 2332 final számú, 2020. április 8-i, SA.56926 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (versenyképességi támogatási program).

²⁶⁵ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3459 final számú, 2020. május 20-i, SA.57285 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (Széchenyi hitelprogramokhoz kapcsolódó díjtámogatás).

²⁶⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3462 final számú, 2020. május 20-i, SA.57269 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (városi és egyéb tőkealapok).

²⁶⁷ Lásd például a GINOP 9.1.1.-21. számú hitelterméket: www.palyazat.gov.hu/ginop-911-21-kamatmentes-jraindtsi-gyorsklcsn-hitelprogram

²⁶⁸ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 589 final számú, 2021. január 29-i, SA.60910 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (iparüzési adókedvezmény kvv-k részére).

²⁶⁹ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2332 final számú, 2020. április 8-i, SA.56926 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (versenyképesség-növelő támogatás – Külgazdasági és Külügyminisztérium).

támogatások nyújtására, és a támogatást nyújtó hatóság az állami támogatási kereteken belül szabadon határozza meg a konkrét programok, pályázatok, egyedi intézkedések feltételeit.²⁷⁰

4.3.1.2. Hitelgaranciák (kezeségvállalás) formájában nyújtott támogatás²⁷¹

A 3.2. szakasz szerinti támogatást elsősorban likviditást biztosító támogatási eszköznek szánta a Bizottság.²⁷² E támogatási kategória segítségével a tagállamok hitelekhez nyújthatnak kezességet kedvezményes, de a futamidő során fokozatosan növekvő díjazás ellenében.²⁷³ A kezesség legfeljebb hat évre szólhat²⁷⁴ azzal, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a közlemény szerinti feltételektől való eltérésre is. Így a futamidő lehet hosszabb (maximum nyolcéves), de ilyen esetben a közleményben meghatározottnál magasabb díjat kell fizetnie a kedvezményezettnek. Megengedett a futamidő alatt végig rögzített (nem növekvő) díj alkalmazása is.²⁷⁵

A 3.2. szakasz szerinti kezességgel támogatható hitelek maximális névértéke a vállalkozás likviditási igényeihez kapcsolódik: a felső határ a 2019-es bérköltségének kétszerese vagy a 2019-es árbevételenek 25%-a.²⁷⁶ Kivételes esetekben lehetőség van a hitelösszeget a vállalkozás konkrét likviditási igényeihez igazítani: ilyen esetekben a vállalkozás likviditási terve alapján kimutatott likviditási szükségletet nem haladhatja meg a kölcsön összege.²⁷⁷

A kezességvállalás mértéke a tőkeösszeg maximum 90%-a lehet akkor, ha a kezes (az állam) és a hitelező (a bank) arányosan osztoznak az esetleges veszteségen. Ha az állam viseli elsődlegesen a kockázatot, és a hitelező csak az állam után következik, akkor az állami kezesség terjedelme a hitelösszeg 35%-a lehet legfeljebb.²⁷⁸

Bár a támogatási kategória elsősorban likviditási célokat szolgál, semmi akadályja nincs annak, hogy beruházási hitelek fedezeteként használják a 3.2. szakasz szerinti kezességet.²⁷⁹ A nehéz helyzetű vállalkozások kizárásának feltételei megegyeznek a 3.1. szakasznál bemutatottakkal.²⁸⁰

A 3.2. szakasz szerinti támogatás feltételei tehát szigorúbbak, mint a 3.1. szakasz szerinti korlátozott összegű támogatásoké, viszont az előbbi kategória előnye, hogy a 3.2. szakasz szerinti kezességek nem terhelik a 3.1. szakasz szerinti keretet. Sőt mivel a 3.2. szakasz szerinti támogatás felső korlátja nincs összegszerűen meghatározva, hanem a vállalkozás pénzügyi adatain múlik, a 3.2. szakasz alapján jóval magasabb összegű támogatás (kezességgel támogatott hitel) nyújtható, mint a 3.1. szakasz szerinti korlát.

²⁷⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3951 final számú, 2020. június 8-i, SA.57468 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (minisztériumok „ernyőprogramja”).

²⁷¹ Átmeneti közlemény 3.2. szakasz.

²⁷² Átmeneti közlemény 24. pont.

²⁷³ Átmeneti közlemény 25(a) pont.

²⁷⁴ Átmeneti közlemény 25(f) pont.

²⁷⁵ Átmeneti közlemény 25(b) pont. A Bizottság a futamidő növelésére és a díjszintek módosítására vonatkozó joggyakorlatát közzétette: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/summary_of_case_practice_on_modulation_under_point_25%28b%29_of_TF.pdf

²⁷⁶ Átmeneti közlemény 25(d) (i) és (ii) pont.

²⁷⁷ Átmeneti közlemény 25(d) (iii) és 25(e) pont.

²⁷⁸ Átmeneti közlemény 25(f) pont.

²⁷⁹ Átmeneti közlemény 25(g) pont.

²⁸⁰ Átmeneti közlemény 25(h) és (hbis) pont.

Magyarország széles körben élt a 3.2. szakasz szerinti támogatási jogcímmel;²⁸¹ a magyar hatóságok 2020-ban ebben a támogatási kategóriában nyújtották a legtöbb támogatást²⁸² az átmeneti közlemény jogcímei közül. Olyan programra is van példa Magyarország esetén, amely az általános szabályoktól eltérően a teljes futamidőre rögzített díjat alkalmaz az Európai Bizottság határozatában foglaltak szerint.²⁸³

4.3.1.3. Kedvezményes kamatozású hitelek formájában nyújtott támogatás²⁸⁴

Az átmeneti közlemény 3.3. szakasza szerinti kedvezményes kamatozású hitelek papíron szintén likviditási támogatásnak tekinthetők.²⁸⁵ A kategória feltételei hasonlítanak a 3.2. szakasz szabályaihoz: a 3.3. szakasz szerinti hitelek futamideje ugyanúgy hat év lehet, a közleményben rögzített kamatok szintén növekednek alapesetben a futamidő alatt, és a 3.2. szakaszhoz hasonlóan itt is van mozgástér hosszabb futamidejű vagy fix kamatozású hitelek nyújtására magasabb díjazás mellett.²⁸⁶ A nehéz helyzetű vállalkozások kizárása éppúgy előírás, mint a már bemutatott kategóriáknál.²⁸⁷

A két kategória azonban egyszerre nem alkalmazható, azaz a 3.2. szakasz szerinti kezességgel nem biztosítható egy 3.3. szakasz szerinti hitel.²⁸⁸ A két támogatási kategória szerint támogatott hitelek ráadásul egyazon maximális hitelösszeget terhelik (amelyet bérköltség, árbevétel vagy likviditási igény alapján kell meghatározni); tehát ha egy vállalkozás több hitelt vesz igénybe a 3.2. és 3.3. szakaszok szerinti támogatásokkal, a hitelösszegek együttesen nem haladhatják meg a jogcímek szerinti maximumot.²⁸⁹ A 3.3. szakasz szerinti hitelek szintén bármilyen célra adhatók, így akár beruházáshoz is kapcsolódhatnak.²⁹⁰ A 3.3. szakasz szerinti hitelek feltételrendszere kevésbé rugalmas, mint a 3.1. szakasz alapján nyújtottakra vonatkozó előírások (az utóbbiak bármilyen futamidő és kamatozás mellett nyújthatók, míg az előbbieket legfeljebb hat évre szóló hitelek lehetnek főszabály szerint, és a közleményben meghatározott, a piacinál alacsonyabb kamat is fizetendő).²⁹¹ Fontos előnye azonban a 3.3. szakasz szerinti hitelnek, hogy a 3.1. szakasz

²⁸¹ Lásd például a Garantiqa Hitelgarancia Zrt., az Eximbank és az AHVGA programjait jóváhagyó határozatokat: az Európai Bizottság C(2020) 2855 final számú, 2020. április 28-i, SA.57121 (2020/N) számú ügyben hozott, a C(2020) 2878 final számú, 2020. április 29-i, SA.57064 (2020/N) számú ügyben hozott és az Európai Bizottság C(2020) 3106 final számú, 2020. május 7-i, SA.57198 (2020/N) számú ügyben hozott határozatait.

²⁸² The Use of COVID-19 Related State Aid Measures by EU Member States. *Competition State Aid Brief*, 2021. március.

²⁸³ Például az AHVGA programja (lásd fenn).

²⁸⁴ Átmeneti közlemény 3.3. szakasz.

²⁸⁵ Átmeneti közlemény 26. pont.

²⁸⁶ Átmeneti közlemény 27(a), (b) és (c) pont.

²⁸⁷ Átmeneti közlemény 27(g) és (gbis) pont.

²⁸⁸ Átmeneti közlemény 26bis pont.

²⁸⁹ Átmeneti közlemény 27(a), (b), (d) és (e) pont.

²⁹⁰ Átmeneti közlemény 27(f) pont.

²⁹¹ Megjegyzendő, hogy több tagállam is ötvözte a 3.1. szakasz szerinti támogatásokat a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti támogatásokkal úgy, hogy a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti minimumdíjat/minimális kamatot a 3.1. szakasz szerinti vissza nem térítendő támogatással csökkentette. Lásd például az Európai Bizottság C(2020) 1975 final számú, 2020. március 25-i határozatát az SA.56794 (2020/N) számú ügyben.

szerinti keretet meghaladóan is igénybe vehető, tehát olyan vállalkozásoknak jelenthet megoldást, amelyek likviditási szükséglete meghaladja a 3.1. szakasz szerinti maximumot, vagy a 3.1. szakasz szerinti keretét más támogatással (például vissza nem térítendő) már kimerítették.

Ezzel a támogatási jogcímmel szintén élt Magyarország: az Eximbank²⁹² és különböző tőkealapok²⁹³ alkalmazhatják ezt a támogatási kategóriát. Érdekesség, hogy az Eximbank jogosult a határozata alapján a 3.3. szakasz szerinti minimumkamatok csökkentésére a 3.1. szakasz alá tartozó kamattámogatás útján. Az egyes tőkealapok pedig alárendelt kölcsöntőke formájában adhatnak a 3.3. szakasz szerinti kölcsönt [az átmeneti közlemény 27(a) pontja szerint alárendelt kölcsönnek minősül az olyan hitel, amely hitelezőjének követelése alárendelt lenne fizetési kép telenségi eljárás esetén²⁹⁴].

4.3.1.4. A koronavírussal kapcsolatos speciális kutatási-fejlesztési és gyártási jogcímek²⁹⁵

Ahogy az a fentiekben szerepel, az átmeneti közlemény első módosításával a Bizottság három, kifejezetten a járvány elleni küzdelmet segítő támogatásokat nagymértékben megkönnyítő jog címet vezetett be. Hasonló célú támogatások nyújthatók az ÁCSR alapján is (például regionális beruházási támogatásként vagy kutatási-fejlesztési jogcímen), de ezek az új kategóriák gyakorlatilag bármilyen méretű, azaz bármilyen magas elszámolható költséggel rendelkező projekt-hez, területi megkötések nélkül, az ösztönző hatásra vonatkozó általános szabály enyhítésével és magas támogatási intenzitások mellett tették lehetővé a járványügyi szempontból fontos kutatások és beruházások állami segítségét, finanszírozását.

A 3.6. szakasz szerinti kutatás-fejlesztési jogcím alapján oltóanyagokkal, gyógyszerekkel és kezelésekkel, orvostechikai eszközökkel, valamint kórházi és orvostechikai felszerelésekkel, fertőtlenítőszerrel, védőruházatokkal és védőeszközökkel, valamint ezek hatékony gyártása szempontjából releváns eljárási innovációval kapcsolatos kutatás-fejlesztési projektek (alapkutatás, ipari kutatás és kísérleti fejlesztés) támogathatók, alapkutatás esetén 100%-os, a másik két kategória esetén 80%-os intenzitással.²⁹⁶ A támogatás vissza nem térítendő támogatás, visszafizetendő előleg vagy adókedvezmény formájában nyújtható; a projekttel kapcsolatos személyzeti, engedélyezési, értékelési és klinikai vizsgálati költségek, valamint eszközök számolhatók el.²⁹⁷

²⁹² Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2878 final számú, 2020. április 29-i, SA.57064 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

²⁹³ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 6879 final számú, 2020. október 1-jei, SA.58390 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

²⁹⁴ Például azok a hitelek, amelyekből származó követelések a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 57. § (1) bekezdés h) pontja szerinti követelésnek minősülne egy felszámolási eljárásban.

²⁹⁵ Átmeneti közlemény 3.6.–3.8. szakasz.

²⁹⁶ Átmeneti közlemény 35(d) pont. Összehasonlításként: a csoportmentességi rendelet (651/2014/EU bizottsági rendelet) 25. cikke alapján – intenzitási bónuszok nélkül – ipari kutatásra 50%-os, kísérleti fejlesztéshez 25%-os intenzitással adható támogatás.

²⁹⁷ Átmeneti közlemény 35(c) pont.

Az állami támogatási szabályok egyik alapelve, hogy támogatás főszabályként csak akkor adható, ha van ösztönző hatása. Az ösztönző hatás követelménye az ÁCSR szabályaihoz képest²⁹⁸ sokkal kedvezőbb: a 2020. február 1-jétől megkezdett projektek esetén a támogatás automatikusan ösztönző hatással bír, akkor is, ha a támogatás alapjául szolgáló program akkor még nem is létezett, így a támogatási kérelem sem került benyújtásra a projekt megkezdése előtt. A 2020. február 1-je előtt megkezdett projektek esetén pedig akkor teljesül az ösztönző hatás feltétele, ha a támogatás a projekt gyorsításához vagy bővítéséhez szükséges.²⁹⁹ A kedvezményezettnek ugyanakkor vállalnia kell, hogy a projekt eredményére nézve piaci feltételekkel hasznosítási engedélyeket ad diszkriminációmentesen minden olyan, az Európai Gazdasági Térségben letelepedett jogalanynak, amely ezt igényli.

A 3.7. szakasz alapján a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos releváns termékek³⁰⁰ teszteléséhez és felskálázásához (azaz az első ipari hasznosításhoz szükséges kapacitás megteremtéséhez) nyújtható beruházási támogatás, a 3.6. szakasznál már ismertetett ösztönző hatásra vonatkozó feltétel mellett tettünk kísérletet. A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, visszafizetendő előleg, adókedvezmény vagy veszteségfedezeti garancia lehet.³⁰¹

A támogatás feltétele, hogy a beruházást hat hónapon belül befejezzék, ellenkező esetben a maximum 75%-os intenzitású támogatást fokozatosan (minden késedelmes hónap után a negyedét) visszatérítendő támogatássá kell alakítani.³⁰² Gyors (maximum két hónapos) befejezés esetén vagy abban az esetben, ha a támogatást több tagállam nyújtja, 15% intenzitásbónusz adható.³⁰³ Elszámolható költség a teszteléshez és felskálázáshoz szükséges infrastruktúra beruházási költsége lehet.³⁰⁴ Az infrastruktúrához (annak felesleges kapacitásához) diszkriminációmentes hozzáférést kell adni piaci feltételekkel.³⁰⁵

A 3.8. szakasz szerinti gyártási támogatás feltételei a tesztelési és felskálázási támogatáshoz hasonlóak, de e jogcím alapján koronavírus-járvánnyal kapcsolatos releváns termékek gyártásához szükséges beruházások támogathatók. Az ösztönző hatásra, a befejezési határidőre, az intenzitásbónuszokra és a támogatási formákra vonatkozó szabályok ugyanazok, mint a 3.7. szakasz szerinti támogatásnál, csak az alapintenzitás tér el (80%), és az, hogy a gyártási infrastruktúrához nem kötelező hozzáférést biztosítani harmadik félnek.

²⁹⁸ A csoportmentességi rendelet szerinti feltételek ennél lényegesen szigorúbbak: a támogatási kérelem előtt megkezdett projekthez egyáltalán nem adható támogatás, és a kérelem előtti költségek nem is számolhatók el.

²⁹⁹ Átmeneti közlemény 35(b) pont.

³⁰⁰ Az átmeneti közlemény 37(a) pontja alapján a következő termékekhez alkalmazható a jogcím: a koronavírus-sal fertőzöttek kezeléséhez szükséges gyógyszerek, a megelőzéshez szükséges eszközök és oltóanyagok, beleértve az ezek előállításához szükséges hatóanyagokat, alapanyagokat és közbenső termékeket; a koronavírus-sal fertőzöttek kezeléséhez szükséges diagnosztikai, kórházi és orvostechnikai eszközök, beleértve az ezek előállításához szükséges alapanyagokat; a koronavírus-járvány terjedésének megelőzéséhez szükséges fertőtlenítőszer, beleértve az ezek előállításához szükséges vegyi anyagokat; a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozása érdekében felhasználható adatgyűjtési és -feldolgozási eszközök.

³⁰¹ Átmeneti közlemény 37(b) és (h) pont.

³⁰² Átmeneti közlemény 37(d) és (e) pont.

³⁰³ Átmeneti közlemény 37(f) pont.

³⁰⁴ Átmeneti közlemény 37(e) pont.

³⁰⁵ Átmeneti közlemény 37(j) pont.

Magyarország a 3.6. és 3.8. szakasz szerinti támogatási kategóriákat alkalmazza; a vonatkozó határozat³⁰⁶ szabályai gyakorlatilag az átmeneti közlemény szabályait ismétlik meg.

4.3.1.5. Adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztása formájában nyújtott támogatás³⁰⁷

Az átmeneti közlemény 3.9. szakasza szintén likviditási célú támogatást szabályoz: az adó- és járulékfizetési kötelezettségek elhalasztása mint állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét biztosítja. A támogatási jogcím segítségével a tagállamok vállalkozások csoportjait, kategóriáit segíthetik elsősorban azzal, hogy az adók és járulékok megfizetésének határidejét elhalasztják.³⁰⁸ Az intézkedés csak támogatási program formájában vezethető be, *ad hoc* támogatásként (támogatási programon kívüli egyedi támogatásként) nem nyújtható.

A 3.9. szakasz szerinti intézkedések nemcsak az adófizetési határidők elhalasztására terjednek ki, hanem más, hasonló intézkedésekre is, például az adó-visszatérítéseknek az általános határidőhöz képest gyorsabb teljesítésére vagy a részletfizetési kedvezményekre. Az egyetlen érdemi feltétel, hogy az elhalasztott adót legkésőbb 2023. június 30-ig meg kell fizetni, és a fizetési könnyítést 2022. június 30-ig oda kell ítélni.³⁰⁹ Szemben az eddig bemutatott támogatási kategóriákkal, a 3.9. szakasz szerinti intézkedések kedvezményezettjei 2019. december 31-én (vagy bármikor) nehéz helyzetben levő vállalkozások is lehetnek.

A magyar állami támogatási gyakorlatban a kategóriát egy határozat³¹⁰ alkalmazza: egy komplex bértámogatási intézkedés keretében a rehabilitációs hozzájárulással kapcsolatos előlegfizetési kötelezettség elhalasztását hagyta jóvá a Bizottság ezen a jogcímen.

4.3.1.6. Munkavállalók utáni bértámogatás formájában nyújtott támogatás a Covid-19-járvány alatti elbocsátások elkerülése érdekében³¹¹

Az átmeneti közlemény 3.10. szakasza szerinti támogatási kategória alapján a tagállamok bértámogatási programokat hozhatnak létre a munkavállalók elbocsátását megelőzendő (az érintett munkavállalók munkaviszonyát a kedvezményezett vállalkozásnak legalább a támogatási időszakban fenn kell tartania).³¹² A szakasz alapján olyan támogatási programokat hagy jóvá a Bizottság, amelyek kedvezményezettjei a koronavírus által sújtott vállalkozások csoportjai vagy ilyen ágazatok. A jogcím alapján önfoglalkoztatók (például egyéni vállalkozók) is kaphatnak támogatást a kiesett jövedelmük után.³¹³ A támogatás feltétele, hogy igazolni kell (például a kedvezményezett

³⁰⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 5592 final számú, 2020. augusztus 10-i, SA.58202 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (egészségipari és kutatás-fejlesztési támogatási program).

³⁰⁷ Átmeneti közlemény 3.9. szakasz.

³⁰⁸ Átmeneti közlemény 40. pont.

³⁰⁹ Átmeneti közlemény 41. pont.

³¹⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 4737 final számú, 2020. július 7-i, SA.57767 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése).

³¹¹ Átmeneti közlemény 3.10. szakasz.

³¹² Átmeneti közlemény 43(a) pont.

³¹³ Átmeneti közlemény 43(b) és (c) pont.

nyilatkozatával) azt, hogy az érintett munkavállalókat támogatás híján elbocsátotta volna a kedvezményezett (az önfoglalkoztató pedig megszüntette volna a tevékenységét).³¹⁴

A 3.10. szakasz szerinti bértámogatás intenzitása a bért terhelő adókat és járulékokat is tartalmazó bérköltség 80%-a lehet (azaz a bértámogatás adó- és járulékkedvezményeket is tartalmazhat),³¹⁵ de ez más állami támogatási jogcímen (például *de minimis* támogatásként) vagy nem állami támogatásnak minősülő finanszírozással (például nem szelektív intézkedéssel) akár 100%-ra növelhető.³¹⁶ A támogatást 2022. június 30-ig kell odaítélni, és bármikor nehéz helyzetben levő vállalkozások is kaphatnak támogatást a jogcímen.

A bértámogatási jogcímet Magyarország több intézkedés esetén is alkalmazta a lezárásokkal érintett ágazatokban; van példa tisztán bértámogatási intézkedésre,³¹⁷ csak adó- és járulékkedvezményről rendelkező programra,³¹⁸ a bértámogatást adó- és járulékmentességgel kombináló intézkedésre,³¹⁹ valamint önfoglalkoztatók támogatására is.³²⁰

4.3.1.7. Feltőkésítési támogatás³²¹

Az átmeneti közlemény 3.11. szakasza szerinti feltőkésítési támogatás az átmeneti közlemény legösszetettebb jogcíme. Tőke formájában a közlemény más jogcímein is adható támogatás (például a 3.1. vagy az alább bemutatott 3.12. szakasz szerint), de ha egy kedvezményezettnek a 3.1. és 3.12. szakaszok szerinti felső határokat meghaladó mértékű feltőkésítésre van szüksége, a 3.11. szakasz szerinti feltételrendszer alapján részesülhet saját- vagy hibridtőke-támogatásban.³²² A tagállamok programokat és *ad hoc* támogatásokat (támogatási programon kívüli egyedi támogatásokat) is jóváhagyhatnak a Bizottsággal azzal, hogy amennyiben a Bizottság által jóváhagyott támogatási programon belüli egyedi támogatás összege meghaladja a 250 millió eurót, az egyedi támogatást is külön engedélyeztetni kell a Bizottsággal.³²³

³¹⁴ Átmeneti közlemény 43(c) pont.

³¹⁵ Átmeneti közlemény 43(c) pont.

³¹⁶ Átmeneti közlemény 43(d) és (e) pont.

³¹⁷ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2584 final számú, 2020. április 17-i, SA.57007 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (kutató-fejlesztő munkakörben foglalkoztatottak bértámogatása).

³¹⁸ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 4737 final számú, 2020. július 7-i, SA.57767 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése).

³¹⁹ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 9106 final számú, 2020. december 10-i, SA.59477 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (gazdaságvédelmi intézkedések).

³²⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 3546 final számú, 2021. május 12-i, SA.62913 (2021/N) számú ügyben hozott határozatát (önfoglalkoztatók kompenzációja).

³²¹ Átmeneti közlemény 3.11. szakasz.

³²² Az átmeneti közlemény 67. lábjegyzete szerint a hibrid tőkeinstrumentumok „olyan eszközök, amelyek az idegen és a saját tőke jellemzőivel is rendelkeznek”, például az átváltoztatható kötvények.

³²³ Átmeneti közlemény 51. pont. A Bizottság a 2021. április 26-án rendelkezésre álló információk szerint hét egyedi esetben engedélyezte a tőkeemelést: Air Baltic (SA.56943), Finnair (SA.57410), Air France (SA.59913), Lufthansa (SA.57153), SAS (SA.57543 és SA.58432), Riga Nemzetközi Repülőtér (SA.57756), TUI (SA.59812).

A feltőkésítési támogatást – annak súlyosan versenytorzító jellegére tekintettel – részletesen szabályozza a közlemény.³²⁴ A dokumentum átfogóan leírja a belépési,³²⁵ kilépési,³²⁶ árazási³²⁷ és vállalatirányítási szabályokat, valamint a versenytorzító hatást ellensúlyozó intézkedéseket.³²⁸ A feltőkésítési támogatás összege nem haladhatja meg sem a kedvezményezett vállalkozás életképességének biztosításához minimálisan szükséges mértéket, sem pedig a 2019. december 31-én fennálló tőkeszerkezet helyreállításához szükséges összeget.³²⁹

A 3.11. szakasz abból a szempontból is kivételes intézkedés, hogy – az átmeneti közlemény legtöbb egyéb jogcímétől eltérően – csak szűk kedvezményezett kör esetén alkalmazható: olyan vállalkozások esetén, amelyek megszűnnének a beavatkozás nélkül, valamilyen közös (uniós) érdekkal – például munkahelyek megőrzése – kell indokolni a beavatkozást, és azt is bizonyítani szükséges, hogy a piacról nem tudott megfelelő forrást szerezni a vállalkozás.³³⁰ A kedvezményezett nem lehetett 2019. december 31-én nehéz helyzetben;³³¹ a 3.11. szakasz szerinti támogatásból ez alapján kizárt vállalkozások az EUMSz 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján kaphatnak megmentési és szerkezetátalakítási támogatást az ilyen támogatásokra vonatkozó külön iránymutatás alapján.³³²

Megjegyzendő, hogy a 3.11. szakasz szerinti saját és hibrid tőke formájában nyújtott támogatások mellett alárendelt kölcsöntőke is adható a 3.3. szakasz szerint, annak egyik alkategóriájaként speciális szabályok alapján,³³³ vagy a 3.1. szakasz szabályai szerint is. A közlemény lehetővé teszi az alárendelt kölcsöntőke 3.2. szakasz szerinti kezességgel való biztosítását is³³⁴ (és a 3.1. szakasz szerinti támogatás is nyújtható természetesen alárendelt kölcsöntőkéhez kapcsolódó kezességként, legalábbis a szabályozás ezt nem zárja ki).

Magyarország egyedi kedvezményezettnek nyújtott feltőkésítést ezen a jogcímen jóváhagyó feltőkésítési határozattal nem, de a Bizottság által elfogadott feltőkésítési programmal rendelkezik.³³⁵

4.3.1.8. Fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatás³³⁶

A veszteségek fedezését lehetővé tevő fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatás, amelyet az átmeneti közlemény 3.12. szakasza szabályoz, a negyedik módosítással vált a közlemény részévé 2020. október 13-ától.

³²⁴ Második módosítás 7. pont.

³²⁵ Átmeneti közlemény 3.11.2. szakasz.

³²⁶ Átmeneti közlemény 3.11.5. és 3.11.7. szakasz.

³²⁷ Átmeneti közlemény 3.11.5. szakasz.

³²⁸ Átmeneti közlemény 3.11.6. szakasz.

³²⁹ Átmeneti közlemény 58. pont.

³³⁰ Átmeneti közlemény 49(a)–(c) pont.

³³¹ Átmeneti közlemény 49(d) és (dbis) pont.

³³² Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) című európai bizottsági közlemény.

³³³ Átmeneti közlemény 27bis pont.

³³⁴ Átmeneti közlemény 25bis pont.

³³⁵ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 8290 final számú, 2020. november 20-i, SA.58420 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (a Hiventures Zrt. feltőkésítési alapja).

³³⁶ Átmeneti közlemény 3.12. szakasz.

A jogcím alapján a tagállamok a vállalkozásoknak a 2020. március 1-je és 2022. június 30-a közötti bármely időszakban felmerült „fedezetlen állandó költségeit”³³⁷ finanszírozhatják (azaz gyakorlatilag a bevételből és más forrásból – például biztosítás és egyéb támogatás – nem fedezett költségeket). A 3.12. szakasz alapján csak azok a vállalkozások lehetnek jogosultak a támogatásra, amelyek veszteségesek (csak nekik lehetnek fedezetlen állandó költségeik), és közülük is csak azok kaphatnak, amelyeknek a támogatható időszakban keletkezett árbevétele legalább 30%-kal kisebb 2019 ugyanezen időszakának bevételeéhez képest.³³⁸ Nem támogathatók továbbá azok a vállalkozások, amelyek 2019. december 31-én nehéz helyzetben voltak (a mikro- és kisvállalkozásokra vonatkozó kivétel itt is él).³³⁹

Az állam nem fedezheti a teljes veszteséget: a maximális intenzitás 70% (90% mikro- és kisvállalkozások esetén), és a támogatás összege nem haladhatja meg a 12 millió eurót vállalkozásonként.³⁴⁰ Mivel a veszteségek mértéke csak utólag állapítható meg, lehetséges a támogatás utólagos odaítélése tényadatok alapján, de arra is mód van, hogy a tagállam a támogatási időszak előtt, előrejelzések alapján nyújtsa a támogatást. Utóbbi esetben a támogatást nyújtó köteles utólag a tényadatok (könyvvizsgáló által ellenőrzött éves beszámoló vagy annak híján adóügyi kimutatások) alapján ellenőrizni, hogy nem részesült-e túltámogatásban a kedvezményezett.³⁴¹ A 3.12. szakasz szerinti támogatás nemcsak vissza nem térítendő támogatásként, hanem adó- és fizetési kedvezményként, visszafizetendő előlegként, kezességvállalásként, hitelként és tőkeként is adható (minden támogatási forma esetén a teljes névérték veendő figyelembe a maximális támogatási összeg ellenőrzésekor, tehát egy, a 3.12. szakasz szerinti hitel ugyanúgy csökkenti a fedezetlen állandó költség támogatható összegét, mint ha vissza nem térítendő támogatást kapna a kedvezményezett).³⁴²

A támogatási kategória az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja (rendkívüli események okozta károk kompenzációja) szerinti támogatások egyszerűbben alkalmazható alternatívája, mivel a 3.12. szakasz esetén nem kell bizonyítani a járványügyi korlátozások és a kedvezményezett veszteségei közötti ok-okozati összefüggést.

Az SA.59477³⁴³ számú magyar ügyben hozott bizottsági határozat jól illusztrálja, hogy a 3.12. szakasz – mint a veszteségek állami finanszírozását általában lehetővé tevő támogatási kategória – hogyan alkalmazható egy konkrét esetben, és hogyan fedheti le a támogatást nyújtó a járvány miatt várhatóan felmerülő összes lehetséges esetet az átmeneti közlemény jogcímeinek kombinálásával.

A 2020 novemberében a kormány által bevezetett védelmi intézkedések³⁴⁴ átmenetileg korlátozták a szálláshely-szolgáltatás nyújtását Magyarországon, így a szállodák a már regisztrált foglалásokat is kénytelenek voltak lemondani. Ezt kompenzálандó a kormány úgy döntött, hogy

³³⁷ Átmeneti közlemény 87(c) pont.

³³⁸ Átmeneti közlemény 87(a) és (b) pont.

³³⁹ Átmeneti közlemény 87(f) pont.

³⁴⁰ Átmeneti közlemény 87(b) és (d) pont.

³⁴¹ Átmeneti közlemény 87(c) pont.

³⁴² Átmeneti közlemény 87(f) pont.

³⁴³ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 9106 final számú, 2020. december 10-i SA.59477 (2020/N) sz. ügyben hozott határozatát.

³⁴⁴ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről 10. §.

bizonyos feltételekkel megtéríti a 2020. november 8-ig regisztrált november havi foglalások utáni nettó bevétel 80%-át.

A Bizottság a hivatkozott határozatában jóváhagyta a magyar hatóságok által bejelentett intézkedést, amely két átmeneti jogcímet ötvöztött: a 3.12. szakasz és a 3.1. szakasz szerinti támogatást. Azok a vállalkozások, amelyek arra számítottak, hogy teljesítik a 3.12. szakasz feltételeit (például legalább 30%-os árbevétel-csökkenésre számítottak a referencia-időszakhoz képest), és lesz „elegendő” veszteségük a kompenzáció teljes összegének igénybevételéhez, a 3.12. szakasz alapján kapták a támogatást (utólagos ellenőrzési kötelezettség mellett). A többi vállalkozás (azok, amelyek úgy vélték, nem biztos, hogy teljesítik a 3.12. szakasz feltételeit) pedig a 3.1. szakasz szerinti korlátozott összegű támogatásként kaphatták meg a kompenzációt. Így Magyarország biztosítani tudta, hogy az összes jogosult vállalkozás megkapta a támogatást (csak azokat zárta ki, amelyek nem teljesítették a 3.12. szakasz feltételeit, és kimerítették a 3.1. szakasz szerinti keretüket). Ezzel szemben a veszteséges, illetve súlyos árbevétel-csökkenést tapasztaló vállalkozások esetén a támogatás nem a kisebb 3.1. szakasz szerinti keretet (akkor 1,8 millió euró), hanem a nagyobb felső határral rendelkező 3.12. szakasz szerinti keretet (akkor még 3 millió euró) terhelte.

Az átmeneti közleménnyel kapcsolatban megemlítendő, hogy több tagállam – köztük Magyarország – úgynevezett „ernyőprogramot”³⁴⁵ (*umbrella scheme*) fogadtatott el a Bizottsággal, azaz olyan programot, amelynek esetén a jóváhagyó bizottsági határozat csak az átmeneti közlemény egyes jogcímeinek a szabályait tartalmazta, és a tagállam határozhatta meg a konkrét intézkedések egyéb feltételeit. Ezekkel az ernyőprogramokkal a tagállamok gyorsan be tudták vezetni a támogatási programjaikat a gazdasági helyzet alakulására reagálva, és nem kellett minden új intézkedést bejelenteni a Bizottságnak. A magyar ernyőprogramok³⁴⁶ minisztériumokat és állami/önkormányzati háttérű tőkealapokat hatalmaztak fel arra, hogy 3.1. és 3.12. szakasz szerinti támogatást nyújtsanak.

Vélhetően az ernyőprogramok miatt a Bizottság a negyedik módosítással bevezetett egy további jelentéstételi kötelezettséget, amely alapján a tagállamok külön részletes beszámolót lesznek kötelesek benyújtani a Bizottságnak arról, hogy milyen konkrét programokat indítottak az átmeneti közlemény alapján elfogadott bizottsági határozatok alapján, beleértve természetesen az ernyőprogramok szerinti konkrét intézkedéseket is.³⁴⁷

4.3.1.9. A fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatás³⁴⁸

A jogcím alapján támogatási program keretében lehet új termelő beruházáshoz támogatást nyújtani (a tagállam megteheti, hogy csak azokra az ágazatokra korlátozza az intézkedést, amelyeket a fellendülés szempontjából fontosnak ítél).³⁴⁹ Egy vállalkozás főszabály szerint legfeljebb

³⁴⁵ Lásd például Spanyolország SA.56851 számon vagy Franciaország SA.56985 számon jóváhagyott programjait, amelyeket később további jogcímekkel bővítettek.

³⁴⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3951 final számú, 2020. június 8-i, SA.57468 (2020/N) számú ügyben hozott, C(2021) 2761 final számú, 2021. április 16-i, SA.62363 (2021/N) számú ügyben hozott és C(2020) 3462 számú, 2020. május 20-i, SA.57269 (2020/N) számú határozatát.

³⁴⁷ Ezt a jelentéstételi kötelezettséget a 2021. január 28-tól hatályos átmeneti közlemény 90. pontja rögzíti.

³⁴⁸ Átmeneti közlemény 3.13. szakasz.

³⁴⁹ Átmeneti közlemény 89(c) pont.

a program költségvetése 1%-ának megfelelő és legfeljebb névértéken 10 millió euró támogatásban részesülhet (kizárólag hitel és kezesség formájában nyújtott támogatás esetén 15 millió euró a maximum bizonyos további feltételek teljesülése esetén).³⁵⁰

A maximális támogatási intenzitás 15%, ami kkv-bónusszal (10/20%) növelhető, illetve regionális támogatásra jogosult térségekben a térkép szerinti maximális intenzitás is alkalmazható.³⁵¹ A támogatás az általános támogatáshalmazási szabályok alapján halmozható más támogatással, kivéve azokat az egyéb támogatási kategóriákat, amelyek alapján a finanszírozási hiány fedezhető (ez utóbbiakkal nem halmozható az új jogcím szerinti támogatás).³⁵² A 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások nem támogathatók ezen a jogcímen, és a támogatási kérelem előtt megkezdett beruházások sem.³⁵³

A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, adóintézkedés, illetve legfeljebb nyolcéves futamidejű hitel vagy kezesség lehet.³⁵⁴ Az Európai Unió szakpolitikai törekvéseivel összhangban a beruházásnak meg kell felelnie a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról szóló (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikke szerinti fenntarthatósági követelményeknek.³⁵⁵ A 3.13. szakasz szerinti támogatás – az átmeneti közlemény 2022. június 30-i lejáratától eltérően – 2022. december 31-ig ítéltető oda.³⁵⁶

A 3.13. szakasz szerinti támogatás tehát egy regionális beruházási támogatáshoz hasonló, de annál nagyobb intenzitású támogatást lehetővé tevő jogcím, amely a támogatási térképen nem szereplő területeken is alkalmazható. Fontos eltérés a regionális beruházási támogatáshoz képest, hogy a 3.13. szakasz szerint nemcsak induló beruházások,³⁵⁷ hanem például szinten tartó beruházások is támogathatók, és a regionális beruházási támogatás egyéb, az elszámolható költségek arányára vonatkozó korlátozásai sem alkalmazandók (például immateriális és tárgyi eszköz aránya).³⁵⁸

³⁵⁰ Átmeneti közlemény 89(e) és 96. pont.

³⁵¹ Átmeneti közlemény 89(d) és (e) pont.

³⁵² Átmeneti közlemény 90–91. pont.

³⁵³ Átmeneti közlemény 92–93. pont.

³⁵⁴ Átmeneti közlemény 89(f) pont.

³⁵⁵ Átmeneti közlemény 90. pont.

³⁵⁶ Átmeneti közlemény 93. pont.

³⁵⁷ Az ÁCSR 2. cikk 49. pontja alapján csak az a tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás támogatható, amely új létesítmény létrehozásához, meglévő létesítmény kapacitásának bővítéséhez, a létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítéséhez vagy egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának lényegi megváltoztatásához kapcsolódik, vagy egyébként egy bezárásra ítélt létesítmény felvásárlását jelenti (induló beruházás). Ezzel ellentétben a 3.13. szakasz alapján bármilyen, tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás finanszírozható.

³⁵⁸ Az ÁCSR 14. cikk (7) bekezdése korlátozza a szinten tartó beruházások támogathatóságát, de a 3.13. szakasz ilyen megszorításról nem rendelkezik.

4.3.1.10. Fizetőképességi támogatás³⁵⁹

A hatodik módosítással bevezetett támogatási kategória alapján a válság miatt eladósodott vállalkozásoknak adható támogatás annak érdekében, hogy az adósságteher ne akadályozza a növekedést és a beruházásokat.³⁶⁰

A jogcím a kockázatfinanszírozási támogatásokkal³⁶¹ rokon szabályokat alkalmaz: a kategória alapján nem közvetlenül az érintett vállalkozásoknak, hanem befektetési alapoknak nyújthat az állam támogatást kezesség formájában. A kezesség nyolc évre szólhat, és olyan befektetési alapok részesülhetnek támogatásban, amelyek célja kis- és középvállalkozások (kkv-k), illetve kisebb közepes piaci kapitalizációjú vállalkozások³⁶² (*small mid-cap*) segítése tőkével, alárendelt kölcsöntőkével, hitellel vagy más hasonló eszközzel (egy vállalkozás legfeljebb 10 millió euró összegben kaphat finanszírozást). Az alapkezelő díjazása teljesítményalapú kell hogy legyen, és az alapkezelőt versenypályázat útján kell kiválasztani.³⁶³

Az alaptól finanszírozott beavatkozásokat magánpiaci forrással kell kiegészíteni.³⁶⁴ Az állami kezességnek korlátozotttnak kell lennie, és a piacról bevont befektetőknek is viselniük kell a kockázat egy részét.³⁶⁵ Az állami kockázatvállalásért megfelelő ellenértéket kell biztosítani az állami szereplő részére kezességvállalási díj vagy nyereségrészesedés formájában; az állami kockázatvállalás jelentette gazdasági előnyt a lehető legteljesebb mértékben tovább kell adni a kedvezményezett vállalkozásoknak.³⁶⁶ A jogcím szabályai két lényeges ponton eltérnek az átmeneti közlemény többi kategóriája szerinti feltételektől: a 3.14. szakasz alapján kivételesen támogatathatók a 2019. december 31-én nehéz helyzetű vállalkozások is, és fizetőképességi célú támogatás egészen 2023. december 31-ig nyújtható.³⁶⁷

4.3.1.11. Az átmeneti közlemény egyéb rendelkezései

Az átmeneti közlemény egyéb, a fenti jogcímenek túli rendelkezései közül az alábbi szabályok emelhetők ki.

1. Az átmeneti közlemény foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy a közlemény jogcímei szerint nyújtható hitelek és kezességek előnyt eredményezhetnek a hiteleket a vállalkozások felé közvetítő pénzügyi intézmények (kereskedelmi bankok) szintjén; például egy a 3.2. szakasz szerinti 90%-os állami kezesség csökkenti a hitelező bank kockázatát.

³⁵⁹ Átmeneti közlemény 3.14. szakasz.

³⁶⁰ Átmeneti közlemény 98. pont.

³⁶¹ Lásd például az ÁCSR 21. cikkének feltételeit.

³⁶² A kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekről szóló iránymutatás (HL C 19., 2014.01.22., 4.) 52. pontjának xxvii. alpontjában meghatározott fogalom.

³⁶³ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁴ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁵ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁶ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁷ Átmeneti közlemény 101. pont.

Mivel a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatásokra, így különösen a bankmentésekre a 2008–2009-es pénzügyi válság óta külön, meglehetősen szigorú állami támogatási szabályrendszer vonatkozik, az átmeneti közlemény egyrészt kizárja a támogathatóságukat az átmeneti közlemény alapján (a bértámogatás kivételével),³⁶⁸ másrészt pedig a 3.4. szakasz előírja, hogy a támogatásközvetítésből származó esetleges előnyt a lehető legteljesebb mértékben tovább kell adni a hitelfelvevő reálgazdasági szereplőnek. Így a 3.4. szakasz alapján minden olyan programban, amely keretében kereskedelmi bankok közvetítik az állami támogatást, biztosítékokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy minél kevesebb előny maradjon a banknál (az állami kezesség esetén például elvárt, hogy a bank olcsóbban hitelezzen, mint állami kezesség nélkül, az állam nevében kezességet vállaló intézménynek – például a fejlesztési banknak vagy a garantőr intézménynek – ezt ellenőriznie kell).

2. A közlemény 3.5. szakasza szerinti rendelkezések nem szoros értelemben vett állami támogatási kategóriát szabályoznak. A rövid lejáratú exporthitel-biztosításról szóló bizottsági közlemény úgy rendelkezik,³⁶⁹ hogy két évnél rövidebb kockázatviselési idejű exporthitel-biztosítás esetén a piacképes kockázatok nem fedezhetők állami exporthitel-biztosítással (még piaci feltételekkel sem), és a közlemény melléklete fel is sorolja, hogy mely fejlett államok tekintendők piacképes kockázatúnak (az EU tagállamai, Ausztrália, Kanada, Izland, Japán, Norvégia, Új-Zéland, Svájc és az Egyesült Államok). Bizonyos, a közleményben szabályozott esetekben azonban az ezen államokba irányuló exportra vonatkozó exporthitel-biztosítás is ideiglenesen nem piacképesnek minősíthető. A 3.5. szakasz arról rendelkezik, hogy 2022. március 31-ig a koronavírusra tekintettel a fenti államokkal kapcsolatos kockázatok ideiglenesen nem piacképesek (tehát állami szereplő is beléphet erre a piacra).
3. Az átmeneti közlemény 4., zárószakasza az egyéb általános szabályokat, így egyebek mellett a tagállamok jelentés- és közzétételi kötelezettségeit szabályozza. Az éves jelentések szabályai megegyeznek a nem átmeneti támogatási programokra vonatkozó szabályokkal, viszont külön jelentéstételi kötelezettséget jelent az ernyőprogramok szerinti, fent már tárgyalt előírás, amely szerint 2022. június 30-ig a tagállamoknak külön beszámolót kell készíteniük a megvalósított konkrét intézkedésekről.

Az átmeneti közlemény rendelkezik továbbá az egyedi támogatások közzétételéről: ha az egyedi támogatás értéke meghaladja a 100 ezer eurót (mezőgazdasági termelés és halászati tevékenység támogatása esetén a 10 ezer eurót), azt a 3.9. és 3.10. szakasz szerinti támogatások kivételével közzé kell tenni az Európai Bizottság úgynevezett átláthatósági moduljában.³⁷⁰

³⁶⁸ Átmeneti közlemény 20a. pont.

³⁶⁹ A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról (2012/C 392/01) 13. és 15. pont.

³⁷⁰ European Commission: *State Aid Transparency Public Search*. Online: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

Az átmeneti közlemény közzétételi szabályozása annyiban tér el az általános – az ÁCSR³⁷¹ és az iránymutatások³⁷² közzétételi szabályai szerinti – közzétételi előírástól, hogy a „normál” esetben alkalmazandó küszöbérték magasabb (mezőgazdasági tevékenység esetén 60 ezer, halászat esetén 30 ezer, egyébként 500 ezer euró). Azonban várhatóan a 2021-től felülvizsgálatra kerülő állami támogatási szabályozásban is 100 ezer euró lesz az általános küszöbérték 500 ezer euró helyett, legalábbis erre utal a 2021-ben elfogadott regionális iránymutatás³⁷³ szövege és más, még nem kodifikált iránymutatás-tervezetek is).

- Kiemelendő végül az, hogy az átmeneti közlemény szabályait bármilyen, 2020. február 1-jétől az átmeneti közlemény lejárataig alkalmazott/bevezetett, de be nem jelentett (jogellenes) támogatásokra is alkalmazni lehet.³⁷⁴ Azaz mindazok a Bizottságnak bejelenteni elmulasztott tagállami intézkedések, amelyek egyébként megfeleltethetők az átmeneti közlemény feltételrendszerének, összeegyeztethetők lehetnek a belső piaccal (és így nem kerülhet sor visszatéríttetésre), ha a Bizottság utólag vizsgálatot indít, tehát „csak” az eljárási értelemben vett jogellenes állami támogatás jogkövetkezményeinek kockázata áll fenn.³⁷⁵

4.3.1.12. Az átmeneti közlemény számokban

A 9. ábra szemlélteti, hogy a tagállamok az átmeneti közlemény fent ismertetett jogcímeit milyen mértékben használták ki 2020-ban. A Bizottság által a tagállamoktól származó adatok alapján elmondható, hogy a korlátozott összegű támogatások jogcím, a kedvezményes kezességvállalás, kedvezményes kamatú hitel és a bértámogatás nyújtása voltak a leggyakrabban használt lehetőségek. Az átmeneti közlemény többi jogcímén odaítélt támogatás összege nem jelentős az előző négy kategóriához képest.

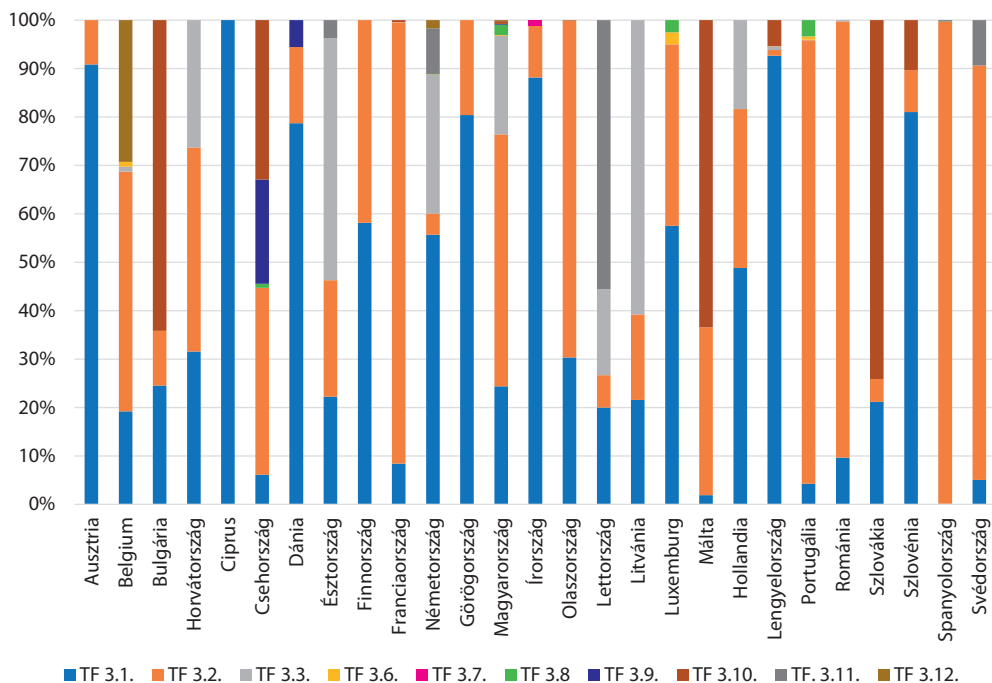
³⁷¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet, 9. cikk (1) bekezdés c) pont.

³⁷² A Bizottság közleménye az „Unió iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályokról a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról”, az „Íránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020)”, „A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatás”, az „Íránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan” és az „Íránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról” című bizottsági közlemények módosításáról (2014/C 198/02).

³⁷³ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01).

³⁷⁴ Átmeneti közlemény 108–109. pont.

³⁷⁵ Nyikos (2018): i. m. 12.1.2.2. és 12.3.3.3. fejezet.



9. ábra: A tagállamok által használt átmenetiközlemény-jogcímek 2020 végén (kiadások)

Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

4.3.2. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint jóváhagyott intézkedések

A Bizottság kivételes esetekben jóváhagyott az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján válságintézkedésként olyan bejelentéseket is, amelyek többé-kevésbé megfeleltek az átmeneti közlemény szabályainak, de valamelyik feltételtől eltértek.³⁷⁶ Magyarországnak a kézirat lezárásáig nem volt ilyen bejelentése.

Elsősorban kezességvállalási intézkedéseket hagyott jóvá a Bizottság ezen a jogcímen, például az SA.60521³⁷⁷ számú ügyben jóváhagyott program eredményeként osztrák utazásszervezők hozzájuthattak a működésükhöz kötelezően előírt biztosítás megkötéséhez szükséges kezességhez, amit a piac az adott helyzetben nem biztosított volna. Az átmeneti közlemény a konkrét esetben

³⁷⁶ 2021. augusztusig 26 ilyen határozatot hozott a Bizottság. Lásd: European Commission: *State Aid Rules and Coronavirus*. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus_en; Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures Approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework.

³⁷⁷ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 849 final számú, 2021. február 4-i, SA.60251 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

azért nem volt alkalmazható, mert a korlátozott időtartamú kezesség mértéke meghaladta az átmeneti közlemény 3.2. szakasza szerinti maximumot (a szükséges biztosítási fedezet 100%-ára terjedt ki a 3.2. szakasz szerinti maximális 90% helyett). Ugyanakkor azt is fontos hangsúlyozni, hogy az intézkedés maximum 6 hónapos kezességet biztosított, amely legkésőbb 2021. december 31-én lejár, míg az átmeneti közlemény alapján az intézkedések hossza 6 év is lehet.

4.3.3. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján „egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás” hagyható jóvá, „amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben”. E jogcím alapján – amely elsősorban piaci hiányosságok és nem válságok kezelésére szolgál – a kézirat lezárásáig összesen négy bizottsági határozat született a válság kezdete óta a koronavírus-járvánnyal összefüggésben hozott intézkedésekkel kapcsolatban, de egyik sem magyar ügyben: két, a koronavírusra is visszavezethetően szükséges megmentési és szerkezetátalakítási támogatás jóváhagyására³⁷⁸ és két további atipikus ügyben alkalmazta a Bizottság ezt a jogcímet.³⁷⁹ A hatodik módosítás jelentett ebben változást, ugyanis a módosítással bevezetett, már nem közvetlen válságkezelést, hanem inkább annak „utókezelését”, a rendes gazdasági körülményekhez való visszarendeződést támogató két új támogatási kategóriát az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontjára alapozza a Bizottság.

4.3.4. Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja

Ahogy már a fentiekben szó volt róla, ezen összeegyeztethetőségi jogcím alapján a tagállamok a járvány és az annak nyomán bevezetett korlátozások okozta anyagi károkat téríthetik meg az érintett vállalkozásoknak. A jogcím alkalmazásához szükséges, hogy fennálljon valamilyen rendkívüli körülmény (a koronavírus-járványt a Bizottság 2020. március 13-án elismerte ilyen körülménynek), a vállalkozást ért károk visszavezethetők legyenek e rendkívüli körülményre tekintettel hozott kormányzati intézkedésekre (ok-okozati összefüggés), és a tagállam gondoskodjon arról, hogy a kedvezményezett ne részesüljön a kárt meghaladó mértékű kompenzációban.

A jogcím alkalmazhatóságát, ahogy fent már bemutattuk, a Bizottság szűkítette a válság előrehaladtával, de a szigorítás előtt és után is születtek ezen összeegyeztethetőségi jogcímen

³⁷⁸ Lásd a Bizottság C(2021) 3234 számú, 2021. április 30-i, SA.58101 (2020/C) és SA.62403 (2021/C) számú ügyben hozott, valamint a Bizottság C(2020) 3989 final számú, 2020. június 10-i, SA.57369 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

³⁷⁹ Lásd a Bizottság C(2020) 6458 számú, 2020. szeptember 17-i, SA.58477 (2020/N) számú és a C(2020) 7981 számú, 2020. november 12-i SA:58555 (2020/N) számú ügyben hozott határozatait.

alapuló határozatok.³⁸⁰ Magyarországnak egy ilyen programja volt, a 7/2020. (IV. 16.) KKM rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja és III/A. fejezete szerinti kompenzációs támogatási program.³⁸¹

4.4. Következtetések

2020 februárjától jelentősen nőtt a koronavírusos megbetegedések száma Európában. A koronavírus-járvány megfékezése drasztikus lépésekre készítette a kormányokat: a mozgás- és gyülekezési szabadság jelentős korlátozása, a légi közlekedés és a határok lezárása, bizonyos létesítmények (színházak, iskolák, mozik, sportközpontok, részben boltok) bezárása, a külföldi és sokszor a belföldi utazások korlátozása, a kijárási tilalom bevezetése egyaránt megtalálható volt a megtett intézkedések között. Az élet védelmét célzó intézkedések a gazdaságra is drasztikus hatást gyakoroltak: sok tevékenység leállt a korlátozások és/vagy a kereslet hiánya miatt. Ennek következtében a vállalkozások egy része pénzügyileg kritikus helyzetbe került, elkerülhetlenné vált a tagállamok pénzügyi szerepvállalása.

A Bizottság két forgatókönyv közül választhatott: felfüggeszti az állami támogatási szabályok alkalmazását a válságintézkedések esetén, amire az elmúlt több mint hatvan évben nem került sor, vagy változtat a szabályokon.

A Bizottság az utóbbit választotta, és 2020 márciusában a válságra tekintettel gyorsan fellazította az állami támogatási szabályozás jelentette támogatási korlátokat az átmeneti közlemény elfogadásával, és a kereteket folyamatosan próbálta a járvány- és gazdasági helyzet változásaihoz igazítani. A közlemény módosításai összességükben a támogatásnyújtó lehetőségek bővítése felé mutattak: a válság elhúzódásával új támogatási kategóriák születtek, a Bizottság növelte a támogatási mértékeket, a közlemény időbeli hatályát az eredetileg tervezett 2020. végi lejárattal helyett 2022 júniusáig meghosszabbította, és az egyéb kisebb szabálmódosítások is a támogatáshelyezés megkönnyítését szolgálták. A közlemény 2021. január vége óta hatályos formája bármilyen típusú vállalkozás megsegítésére alkalmas támogatási kategóriákat tartalmaz; még a legnagyobb, multinacionális óriásvállalatok jelentős finanszírozási szükséglete is kielégíthető az átmeneti közlemény szerinti egyes kategóriák (például a feltőkésítés vagy a likviditási jogcímek) alapján. Az egyetlen csoport, amelyet az átmeneti közlemény kizár, a már a válság előtt nehéz pénzügyi helyzetben lévő nagyvállalkozások (ők csak a már hivatkozott megmentési és szerkezetátalakítási támogatási jogcímen juthattak segítséghez, a koronavírus-járványra tekintettel bevezetett jogcímek rájuk nem voltak alkalmazhatók).

Ezzel párhuzamosan a bizottsági döntéshozatal is felgyorsult, olyannyira, hogy a válság elején a bizottsági engedélyek napok alatt megszülettek. Mindez természetesen rendkívüli erőfeszítést igényelt a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága részéről is, hiszen a koronavírus-járvány őket sem kímélte: a munkatársai több mint másfél éven keresztül otthoni munkavégzésre kényszerültek, így interneten és telefonon keresztül tartották a kapcsolatot egymással, és a tagállamok képviselőivel is.

³⁸⁰ Összesen 78 határozatot hozott az Európai Bizottság ezen a jogcímen 2020. március 12. és 2021. augusztus 10. között. Lásd: Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework.

³⁸¹ Lásd az Európai Bizottság C(2020)4286 final számú, 2020. június 23-i, SA.57375 (2020/N) ügyben hozott határozatát.

A Bizottság diktálta tempót a tagállami hatóságoknak is fel kellett venniük, hiszen a politikusok azonnali intézkedésekkel próbálták a vállalkozásokat segíteni. S bár a kézirat lezárásakor a válságnak még koránt sincs vége, talán a legnehezebb részén már túl vagyunk. A hatásait azonban várhatóan még sokáig érezni fogjuk. Annak értékelése, hogy a Bizottság reakciója a válságra megfelelő volt-e (vagy a keretek fellazítása túl megengedő vagy még mindig szükségtelenül szigorú szabályozáshoz vezetett-e), csak később lehetséges, hiszen számos olyan kérdés van (például milyen intézkedések szükségesek a negyedik hullámban, lesz-e ötödik hullám, a hiteltörlesztési moratórium megszűnése hány vállalkozást állít majd nehéz helyzet elé), amelyre ma még nem tudjuk a választ.

VÁKÁT OLDAL

5. Csoportmentesség: a nehéz helyzetű vállalkozások fogalma a gyakorlatban

5.1. Bevezetés

Az Európai Unió állami támogatási szabályozásának³⁸² fő célja a torzítatlan verseny megőrzése a belső piacon és ezzel közvetett módon a négy szabadság, a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának biztosítása. Az állami támogatási szabályok logikája szerint a támogatás nyújtása főszabály szerint tilos, és arra csak akkor kerülhet sor, amennyiben az az EUMSZ-ben található valamelyik kivétel alapján mentesíthető a tilalom alól. A mentesülés előfeltétele általában az, hogy a támogatásban részesülő vállalkozás, a kedvezményezett a támogatást olyan cél megvalósulásához használja fel, amely az Európai Unió szakpolitikái által pozitívan értékelendő. Ilyenek különösen a klímaváltozás elleni fellépés, a környezetvédelem, az infrastruktúra fejlesztése, a regionális fejlesztés, a kutatás-fejlesztés és az innováció.³⁸³

Tekintettel arra, hogy e célokhoz való hozzájárulás a vállalati szféra részéről³⁸⁴ hosszabb távú piaci jelenlétet és magatartást igényel, fontos, hogy a támogatásban csak stabil anyagi háttérrel rendelkező vállalkozások részesüljenek, különben a támogatás nyújtásával elősegíteni kívánt cél nem teljesül, hiszen a nem életképes vállalkozás megszűnik, távozik a piacról. Ennek biztosítása érdekében az állami támogatási szabályok főszabályként kifejezetten előírják, hogy támogatásban nehéz helyzetben lévő vállalkozások nem részesülhetnek.³⁸⁵ A nehéz helyzetben lévő vállalkozások kizárása a támogatási intézkedések potenciális kedvezményezettjei közül azért is fontos, mert ellenkező esetben minden cég joggal bízhatna abban, hogy az állam minden esetben közbelép, ha túlzott kockázatokat vállal, vagy rossz döntéseket hoz.

Ebből következően a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma és annak vizsgálata az Európai Unió tagállamainak támogatásnyújtási politikájában különös jelentőséggel bír, hiszen az illetékes állami szerveknek majdnem minden támogatás nyújtása előtt meg kell bizonyosodniuk arról, hogy a leendő kedvezményezett nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak, mivel ez kizáró ok. A vizsgálatnak a támogatási döntés időpontjában fennálló információkon kell

³⁸² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107–109. cikkei.

³⁸³ Papp Mónika: Az EU állami támogatási politikája: a kutatás-fejlesztés és innováció szolgálatában? In Valentiny Pál – Nagy Csongor István – Berezvai Zsombor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2019*. Budapest, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020. 50–75.

³⁸⁴ Az állami támogatási szabályok alanyi hatálya csak a gazdasági tevékenységet végző vállalkozásokra terjed ki.

³⁸⁵ E főszabály alóli kivételek köre igen szűk. Idetartozik a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentése és szerkezetátalakítása céljából nyújtott támogatások köre, a természeti katasztrófák és rendkívüli események által okozott károk állami megtérítése, bizonyos korlátokkal a csekély összegű (*de minimis*) támogatások, valamint egyes általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellátásáért nyújtott állami kompenzáció. Emellett az induló vállalkozások kockázatfinanszírozási támogatására vonatkozó szabályok fikció alkalmazásával egyes kis- és középvállalkozásokat életciklusuk alapján nem tekintenek nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

alapulnia,³⁸⁶ és adott esetben a támogatási kérelem benyújtása óta bekövetkezett tulajdonosváltásokat is figyelembe kell venni.³⁸⁷

Ez a fejezet a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát ismerteti, valamint bemutatja, hogy a fogalom alkalmazása során a tagállamok milyen problémákkal szembesülnek, és ezek hogyan oldhatók fel. A fejezet röviden arra is kitér, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megalkotásáért felelős Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) – figyelemmel a Covid-19-pandémia európai gazdaságra gyakorolt rendkívül negatív hatásaira – milyen átmeneti mentességeket alakított ki azon tilalom alól, miszerint nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami támogatásban nem részesülhetnek.

5.2. A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma

1994 óta a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát a Bizottság megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatásai határozzák meg.³⁸⁸ Ezen iránymutatások célja azon feltételek összefoglalása, amelyek teljesítésével a tagállamok a nehéz helyzetben lévő vállalkozásokat állami támogatás nyújtásával megmenthetik.³⁸⁹

A 2014-ben elfogadott iránymutatás kialakítása során a Bizottság nem titkolt célja volt, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozások definícióját objektívebbé tegye, ugyanakkor fenntartotta azt az általános megközelítést, hogy egy vállalkozás akkor minősül nehéz helyzetben lévőnek, ha állami beavatkozás nélkül majdnem biztosra vehető, hogy rövid vagy középtávon üzleti tevékenységének feladására kényszerül. Ezt azt jelenti, hogy a tulajdonosai, illetve a piaci befektetők nem tudnak vagy nem hajlandók további forrásokat mobilizálni a veszteségek fedezésére, a vállalat anyagi helyzetének stabilizálására, így már csak az állami források felhasználása lehetséges e célból. A fogalom³⁹⁰ alapján a 2014-es iránymutatásban található fogalom megőrizte a jegyzett tőke felének elvesztéséhez³⁹¹ és a kollektív fizetéseképtelenségi eljárásokhoz (csőd- és felszámolási eljárások) kapcsolódó feltételeket. A még nagyobb objektivitásra törekvés abban érhető tetten, hogy a Bizottság a nagyvállalatok tekintetében új, a vállalat eladósodottsági mutatóihoz kapcsolódó feltételeket vezetett be. Ezek alapján bizonyos eladósodottsági mutatók felett a cég automatikusan nehéz helyzetben lévőnek minősül. Emellett a 2014-es iránymutatás nem tartalmazza azt a feltételt, amely a 2004-es iránymutatás alapján a Bizottságnak jelentős mozgásteret adott a nehéz helyzet megállapítására.³⁹²

³⁸⁶ Lásd a C-245/16. sz. Nerea SpA v Regione Marche ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2017:521).

³⁸⁷ Lásd a T-745/17. sz. Kerkosand spol. s. r. o. kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2020:400).

³⁸⁸ A hatályos, 2014-ben elfogadott iránymutatás elérhetősége: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.249.01.0001.01.ENG

³⁸⁹ A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság óta a pénzügyi ágazatban működő vállalkozások megmentésére és szerkezetátalakítására külön szabályok vonatkoznak. Lásd: European Commission: *State Aid Legislation*.

³⁹⁰ Lásd az 1. mellékletet.

³⁹¹ Ugyanakkor a hatályos fogalomból a tőke felének 12 hónap alatt történő elvesztése kitéltelt törölték, így a fogalom gyakorlatilag szélesebbé vált, és több vállalkozást fed le.

³⁹² A 2004-es iránymutatás 11. pontja alapján: „Egy vállalat a 10. pontban hivatkozott feltételek hiányában is nehézségben lévőnek tekinthető, különösen akkor, ha egy vállalkozás nehéz helyzetére utaló szokásos jelek mutatkoznak, mint pl. a növekvő veszteségek, a csökkenő forgalom, a felhalmozódó leltári készletek, a fős kapacitás, a lanyhuló pénzforgalom, a növekvő adósságok, az emelkedő kamatköltségek és a zuhanó

Ugyanakkor pont a 2014-ben lezárult Állami Támogatások Modernizációjával³⁹³ az Európai Bizottság az állami támogatási szabályokat olyan módon alakította át, hogy a tagállamok döntéshozatalát az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentés és engedélyezés helyett az úgynevezett csoportmentesség alkalmazása felé terelte. A 2014-ben elfogadott³⁹⁴ és azóta kétszer módosított³⁹⁵ ÁCSR az azóta elfogadott támogatási intézkedések 95%-ának képezi uniós jogalapját.³⁹⁶ Ebből következően megállapítható, hogy – mivel a természeti katasztrófák által okozott károk állami ellentételezése kivételével – az ÁCSR is kizárja a rendelet alapján nyújtott támogatások kedvezményezett köréből a nehéz helyzetben lévő vállalkozásokat,³⁹⁷ a rendelet definícióját³⁹⁸ a tagállamok a gyakorlatban még az iránymutatásénál is gyakrabban kell alkalmazták. Ugyanakkor elmondható, hogy a két fogalom gyakorlatilag megegyezik, a rendeletben található fogalom némileg egyszerűbb, és a vállalatcsoport tagjainak értékelésére vonatkozó szabályokat nem tartalmazza, az induló kkv-kra vonatkozó szabályokra pedig kivételként utal.³⁹⁹

5.3. A fogalom alkalmazása során felmerült gyakorlati kérdések

A fentiek alapján látható, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma az állami támogatási jog egyik központi, gyakran alkalmazott fogalma. Ebből következően a tagállamok sokszor találkoznak olyan szituációkkal, amelyek értelmezési nehézséget jelentenek, és nem egyértelmű, hogy a leendő kedvezményezett nehéz helyzetben van-e, vagy sem. Az Európai Bizottság ezen értelmezési kérdések megoldásában nyújt segítséget a tagállamoknak egy erre dedikált honlap létrehozatalával, ahol a regisztrációval rendelkező tagállami tisztségviselők kérdéseket fogalmazhatnak meg, amelyre a Bizottság nem hivatalos választ ad, amelyet minden tagállam regisztrált tisztségviselője el tud olvasni. A Bizottság így próbálja biztosítani, hogy a közvetlenül alkalmazandó és hatályos ÁCSR-t, illetve a többi uniós állami támogatási szabályt a tagállamok egységesen értelmezzék és alkalmazzák. Mivel az uniós jogot hivatalosan csak az Európai Unió Bíróságai értelmezhetik, a Bizottság válaszai nem tekinthetők hivatalos, joghatás kiváltására alkalmas, bírósági eljárásban hivatkozási alapként felhasználható értelmezési megoldásnak. A válaszok mégis hasznos segítséget jelentenek az állami támogatási joggal foglalkozó szakemberek számára. Sajnálatos módon a Bizottság az ÁCSR 2014-es hatálybalépése óta csak az első két évben

vagy nullára leírt nettó eszközérték. Súlyos helyzetben nem kizárt, hogy a vállalkozás már fizetéseképtelenné vált, vagy a hazai jog alapján kollektív fizetéseképtelenségi eljárást indítottak ellene. Az utóbbi esetben ez az iránymutatás az ilyen eljárással összefüggésben nyújtott valamennyi olyan támogatásra vonatkozik, amelyek eredményeként a vállalkozás folytatni tudja üzleti tevékenységét. Egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás mindenesetre csak akkor jogosult támogatásra, ha igazolni lehet, hogy képtelen saját erejéből, illetve a tulajdonosai/résztvényesei vagy a hitelezők által biztosított források bevonásával talpra állni.”

³⁹³ European Commission: *State Aid Modernisation (SAM)*.

³⁹⁴ A Bizottság 651/2014/EU rendelete, 2014. június 17.

³⁹⁵ A Bizottság EU 2017/1084 rendelete, 2017. június 14.

A Bizottság EU 2021/1237 rendelete, 2021. július 23.

³⁹⁶ Európai Bizottság: Scoreboard.

³⁹⁷ A rendelet 1. cikk (4) bekezdés c) pontja.

³⁹⁸ Lásd a 2. mellékletet.

³⁹⁹ ÁCSR 2. cikk (18) bekezdés.

feltett kérdésekre adott válaszokat publikálta,⁴⁰⁰ a többi válasz nem nyilvános. Az alábbiakban a nehéz helyzet fogalmára vonatkozó értelmezési válaszok nem nyilvános elemeiből a hazai támogatásnyújtási gyakorlat szempontjából relevánsakat mutatjuk be.

Általánosságban elmondható, hogy szinte mindegyik tagállam tett már fel kérdést a fogalom értelmezésével kapcsolatban. Emellett a fogalom mindegyik elemére vonatkozóan érkezett már kérdés, vagyis okozott értelmezési nehézséget a tagállamoknak.

A kérdések egy csoportja arra irányult, hogy a jegyzett tőkével nem rendelkező vállalkozások (egyéni vállalkozók, nonprofit szervezetek, egyesületek stb.) tekintetében hogyan kell értelmezni a tőkevesztés kérdését. A Bizottság válaszai szerint ezekben az esetekben ezt a kritériumot nem kell figyelni, értékelni. Hasonló válasz érkezett az állami, önkormányzati tulajdonú entitások (például múzeumok) vizsgálatával kapcsolatban is. Itt a Bizottság azt az értelmezést követi, hogy ezek a vállalkozások gyakorlatilag nem mennek csődbe, így esetükben a nehéz helyzet vizsgálata kevésbé releváns. A gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is folytató entitások esetében egyébként a Bizottság a tevékenységek számviteli elválasztását javasolja, így a nem gazdasági tevékenység állami finanszírozása nem esik az állami támogatási szabályok hatálya alá.

A Bizottság azt is pontosította, hogy a társaság alapító szerződésében vállalt, de még meg nem fizetett tőkét a számítás során figyelembe kell venni, így a teljes összeg, nem csak a megfizetett összeg fele, amelynek elvesztése felett a vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek minősül.

A Bizottság egy tagállami kérdésre adott válaszában megerősítette, hogy nem szükséges, hogy a vállalkozás ellen felszámolási eljárás induljon. Amennyiben az adott tagállam joga alapján a vállalkozás esetében teljesül akár egy is a felszámolási eljárás megindításának esetei közül, a vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek minősül.

A kérdések egy másik csoportja az állami támogatási jogban használt vállalkozás fogalma és a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma közötti kapcsolat és értelmezési kérdések tisztázására irányul. Ezekben az esetekben a Bizottság válaszai alapján megállapítható, hogy bár a nehéz helyzet fogalmának első két kategóriája a társasági jogi előírásokra mutat vissza, nem lehet csak az adott jogalany helyzetét vizsgálni, amennyiben az egy cégcsoport részét képezi. Ez a megközelítés ugyanis az állami támogatási szabályok megkerülését tenné lehetővé, valamint figyelmen kívül hagyná azt, hogy a csoporton belüli entitás anyagi helyzetének helyreállítása elsődlegesen a tulajdonosok és nem az állam feladata. Ezekben az esetekben tehát a támogatás nyújtása előtt a teljes cégcsoport helyzetét kell megvizsgálni és arról megállapítani, hogy fennáll-e a nehéz helyzet, vagy sem, illetve elkülönítetten kezelhető-e a csoporton belüli cég nehéz helyzetének kialakulása és okai a csoport tevékenységétől. Tehát hiába van az adott vállalat nehéz helyzetben, mert elveszítette tőkéjének több mint felét, ha a cégcsoportra ez nem igaz, akkor nem tekinthető nehéz helyzetben lévőnek.⁴⁰¹ Ezekben az esetekben a Bizottság azt javasolja, hogy amennyiben a támogatás célja nem a vállalat megmentése vagy szerkezetátalakítása, a tagállamok a támogatás nyújtásának előfeltételeként írják elő a tőkehelyzet rendezését. Egy külön kérdés alapján a Bizottság megerősítette, hogy a tagállamok (a támogatást nyújtó szervek)

⁴⁰⁰ European Commission: *General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions*. 2016. március.

⁴⁰¹ Megjegyzendő, hogy a társasági és a versenyjog eltérő megközelítése miatt előfordulhatnak olyan esetek, amikor jogi entitások egy vállalkozás részét képezik, de nem tartoznak azonos konszolidált pénzügyi kimutatás körébe.

felelőssége az egész csoport helyzetének vizsgálata akár a konszolidált vagy annak hiányában az egyedi pénzügyi beszámolók együttes vizsgálata alapján.⁴⁰²

Ugyancsak visszautalva a versenyjog és az állami támogatási jog vonatkozó joggyakorlatára,⁴⁰³ a Bizottság a cég, illetve a csoport feletti irányítás kérdését helyezi a vizsgálat középpontjába. E kérdések alcsoportját képezi az uniós kis- és középvállalkozás (kkv) fogalmának⁴⁰⁴ az alkalmazása a nehéz helyzet vizsgálata során. A nehéz helyzet vizsgálata során a kkv-fogalom alkalmazása azért is fontos, mert egyrészt a három évnél fiatalabb kkv-k *per definitionem* nem tekinthetők nehéz helyzetben lévőnek. Másrészt a nehéz helyzet fogalmának egyes eseteit (eladósodottsági mutatók) nem kell esetükben vizsgálni. A Bizottság e kérdésekre adott válaszaiban is konzekvensen kiemeli, hogy az egész vállalkozást szükséges vizsgálni annak megállapítása során, hogy kkv-nak minősül-e (hasonlóan a nehéz helyzet vizsgálatához), illetve a három év tekintetében is a szigorúbb értelmezést követi, amikor kizárja a kivétel alkalmazhatóságát, ha a cégcsoport bármelyik tagját három évnél régebben jegyezték be.

A nagyvállalatokra vonatkozó eladósodottsági mutató értelmezését illetően a Bizottság megerősítette, hogy minden kamatfizetést magában foglaló rövid és hosszú távú adósságinstrumentumot (hitel, kötvény, kölcsön, pénzügyi lízing) figyelembe kell venni. Ebből következően a szállítói és cégcsoporton belüli tartozások vagy a ki nem fizetett munkabér viszont nem tartoznak ebbe a körbe. A Bizottság azt is kifejtette, hogy mindkét mutató⁴⁰⁵ együttes meghaladása esetén beszélhetünk nehéz helyzetben lévő vállalkozásról.

5.4. Az Európai Bizottság lépései a Covid-19-pandémia kezelésére a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmának értelmezése tekintetében

Amikor világossá vált, hogy a Covid-19-pandémia következtében teljes iparágak tevékenységét kell vélhetőleg ideiglenesen, de jelentős mértékben korlátozni, az is egyértelmű volt, hogy a Bizottság átmeneti állami támogatási szabályokat fog alkotni, hogy lehetővé tegye a tagállamoknak a kialakult gazdasági válság kezelése céljából állami támogatás nyújtását az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján. A Bizottság 2020 márciusában el is fogadta a vonatkozó közleményét.⁴⁰⁶ A minta a 2008-as válság kezelésére bevezetett, majd többször módosított átmeneti keretszabály volt.⁴⁰⁷ A 2008-as átmeneti közlemény annyiban is volt előképe a 2020-asnak, hogy a régi és az új szabály is lehetőséget biztosít azon vállalkozásoknak az átmeneti szabályok alapján történő támogatására, amelyek ugyan nehéz helyzetben lévőnek minősülnek, de ez a helyzet nagy valószínűséggel nem önhibájukból, hanem a tőlük teljesen független külső

⁴⁰² Ilyen esetekben a csoport tagjainak pénzügyi beszámolóit nem kell egyesével vizsgálni.

⁴⁰³ Lásd például a C-222/04. sz. Cassa di Risparmio di Firenze és mások ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2006:8).

⁴⁰⁴ European Commission: *SME Definition*. A kkv-fogalom definícióját tartalmazza az általános csoportmentességi rendelet 1. sz. melléklete is.

⁴⁰⁵ A vállalkozás könyv szerinti adósság / saját tőke aránya 7,5-nél magasabb, és a vállalkozás EBITDA-val számolt kamatfedezeti rátája nem éri el az 1,0 értéket.

⁴⁰⁶ A Bizottság közleménye. Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01).

⁴⁰⁷ European Commission: *State Aid Legislation*.

körülményekből eredeztethető.⁴⁰⁸ Vagyis a Bizottság a vállalkozásoknak nem felróható helyzetet nem tekinti kizáró oknak e támogatások nyújtása alól. A 2020-as ideiglenes közlemény esetében a vízváltó dátum: 2019. december 31. Azok a vállalkozások, amelyek már ekkor nehéz helyzetben lévőknek minősültek, nem részesülhetnek az átmeneti szabályok alapján sem támogatásban, hiszen helyzetük és nehézségeik nem kizárólag a pandémiára vezethetők vissza. Ugyanakkor tekintettel a pozitív szociális hatásokra, az ideiglenes közlemény alapján munkahelymegtartó bértámogatás a közlemény 3.10. pontja alapján még a 2019. december 31. előtt már nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak is nyújtható. A Bizottság 2020 márciusa óta az ideiglenes közleményt öt alkalommal módosította.⁴⁰⁹ Az átmeneti közlemény harmadik módosítása⁴¹⁰ további kedvezményként lehetővé tette, hogy egyes, a közleményben meghatározott támogatásokból azok a mikro- és kisvállalkozások is részesülhessenek, amelyek a fenti „vízváltó” időpontban is már nehéz helyzetben voltak. Ennek oka, hogy e vállalkozások mérete miatt a támogatás negatív, versenytorzító hatásai európai dimenzióban elhanyagolhatók, ugyanakkor e támogatásokkal munkahelyek megtartása biztosítható, és a vállalkozások a válság elmúltával ismételten működőképessé válhatnak, ami az európai gazdaság újraindítása szempontjából jelentős előnyt jelenthet.

5.5. Következtetések

Amint a fentiekből látható volt, a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma az állami támogatási jog egészét átszövi, alkalmazása szinte bármely állami támogatás nyújtása előtt szükséges. Emiatt, illetve a fogalom összetett jellege és más uniós, valamint nemzeti jogszabályokkal (társasági és felszámolási jog) való szoros kapcsolata miatt alkalmazása egyes egyedi esetekben gyakran okoz nehézséget a tagállamoknak. Nem véletlen tehát, hogy a tagállamok az e célból kialakított internetes felületen keresztül nagyszámú értelmezési kérdéssel keresték eddig meg a Bizottságot. Bár a Bizottság válaszai nem tekinthetők hivatalos jogértelmezésnek, mégis jelentős segítséget adnak a tagállami hatóságoknak, különösen mivel a kérdésre adott választ minden hozzáféréssel rendelkező szerv megkapja.

Az áttekintett válaszokból lesűrhető, hogy a Bizottság törekszik egyrészt a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát az állami támogatási jog általános elveivel összhangban értelmezni, másrészt jellemzően a szigorúbb értelmezési irány mellett teszi le a voksát. Ez a megközelítés azért is érthető, mert a nehéz helyzetben lévő vállalkozások főszabály szerint nem részesülhetnek állami támogatásban, így minden vitás helyzetet alaposan meg kell vizsgálni, és szükséges annak lehetőségét kizárni, hogy a kedvezményezett nehéz helyzetben lévőknek minősüljön. Ugyanakkor a Bizottság figyelembe vette a Covid-19-pandémia következtében kialakult rendkívüli helyzet következményeit is, és 2021. december 31-ig engedélyezte a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára is a támogatások nyújtását.

⁴⁰⁸ Knoll-Csete Edit: Állami segélyezési gyakorlat az Európai Unióban. In Becsey Zsolt (szerk.): *Tanulmánykötet a nemzetközi kapcsolatok témaköréből*. Budapest, KRE ÁJK, 2021. 67–84.

⁴⁰⁹ European Commission: *Amendments to the State Aid Temporary Framework*.

⁴¹⁰ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 3. módosítása, C(2020) 4509 final, 2020. június 29. (harmadik módosítás).

6. Csoportmentesség: a kkv-fogalom gyakorlati alkalmazása

6.1. Bevezetés

A kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv-k) az Európai Unió gazdaságának gerincét adják⁴¹¹ mind számukat, az általuk foglalkoztatott munkavállalók számát, mind a bruttó nemzeti össztermék (GDP) előállításában játszott szerepüket tekintve. Emellett a kkv-k – mivel döntéshozatali folyamataikat nem korlátozzák egy nagyobb szervezetből fakadó belső eljárási, engedélyezési előírások – gyorsabban tudnak létrehozni innovatív szolgáltatásokat és termékeket, amelyek hozzájárulnak a lakosság jólétéhez és a gazdasági növekedéshez. Ugyanakkor e vállalkozások méretükből fakadóan a nagyvállalkozásokhoz képest sokkal gyakrabban szembesülnek piaci hiányosságokkal,⁴¹² és gyengébb érdekérvényesítő képességgel bírnak a szabályozó, az állam irányába is. Emiatt a tevékenységükből fakadó lehetőségeket nem tudják önerőből, illetve kizárólag a piacról származó erőforrásokból teljes mértékben kiaknázni. Többek között ezen okok miatt⁴¹³ az Európai Unió állami támogatási szabályai figyelembe veszik a támogatásban részesülő vállalkozás méretét, adott esetben életciklusát is, és a kkv-k számára több esetben az általánosnál kedvezőbb előírásokat tartalmaznak. Azzal, hogy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) uniós szinten harmonizálta a kkv-fogalmat, biztosította, hogy az összes tagállamban azonos feltételek alapján határozzák meg, hogy az akár egymással is versenyző vállalkozások közül melyek minősülnek kkv-nak. Továbbá így biztosítható, hogy kizárólag a piaci hiányosságok által ténylegesen érintett kisebb és közepes méretű vállalkozások részesülhessenek – például kedvezőbb állami támogatási előírások formájában – kedvezőbb lehetőségekben.

Az alábbi fejezet bemutatja a kkv-k európai uniós fogalmát, az egyes kkv-kra vonatkozó kedvezőbb állami támogatási előírásokat, valamint az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatát és a tagállam részéről a fogalom alkalmazása során felmerült legfontosabb kérdéseket.

6.2. Az uniós kkv-fogalom

Az európai jogban a kkv-fogalmat a Bizottság 2003/361/EK ajánlása tartalmazza.⁴¹⁴ Mivel a Bizottság ajánlásai nem tekinthetők kötelező érvényű jogszabálynak, az állami támogatási jogban kiemelkedő szerepet játszó fogalmat a Bizottság általános csoportmentességi rendeletének⁴¹⁵ I. melléklete is tartalmazza (lásd I. melléklet). Tekintettel arra, hogy jelenleg a tagállamok által működtetett támogatási intézkedések körülbelül 95%-a tartozik az ÁCSR hatálya alá,

⁴¹¹ Eurostat: *Statistics on Small and Medium-Sized Enterprises*. 2018. május.

⁴¹² Például finanszírozási, információszerzési nehézségek.

⁴¹³ Továbbá amiatt is, mert a kkv-k jellemzően kisebb összegű állami támogatásokban részesülnek, amelyek versenytorzító hatása kisebb, sok esetben elhanyagolható.

⁴¹⁴ Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the Definition of Micro, Small and Medium-Sized Enterprises. 2003/361/EC.

⁴¹⁵ A Bizottság többször módosított 659/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról.

a közvetlenül alkalmazandó és hatályos rendeletben található fogalmat a nemzeti támogatást nyújtó szervek napi szinten alkalmazzák.

Kiemelendő, hogy az uniós kkv-fogalom is a versenyjog bírósági joggyakorlat által kialakított vállalkozásfogalmán⁴¹⁶ alapul. Vagyis jogi formától függetlenül a gazdasági tevékenységet végző entitások és bizonyos esetekben azok csoportjai (lásd alább) tekintendők egy vállalkozásnak. A kkv-fogalom a vállalkozás mérete alapján történő kategorizálását a foglalkoztatottainak száma, illetve árbevétele vagy mérlegfőösszegének értéke alapján az alábbiak szerint teszi lehetővé:

11. táblázat: A kkv-fogalom elemei

Méret	Mikrovállalkozás	Kisvállalkozás	Közepes vállalkozás
Foglalkoztatottak száma	<10	<50	<250
Árbevétel	≤ 2 millió €	≤ 10 millió €	≤ 50 millió €
Mérlegfőösszeg	≤ 2 millió €	≤ 10 millió €	≤ 43 millió €

Forrás: a szerző szerkesztése

A fogalom tehát a foglalkoztatottak száma mellett az árbevétel vagy a mérlegfőösszeg vizsgálatát írja elő. Vagyis az adott kategória átlépéséhez a foglalkoztatotti szám mellett az árbevételi vagy mérlegfőösszeg határértékének átlépése is szükséges. Fontos, hogy a fenti határértékek átlépése akkor eredményezi az addigi státusz elvesztését, amennyiben erre két egymást követő számviteli időszakban (évben) is sor kerül. Induló, újonnan alapított vállalkozások esetében becslés alapján kell a kategorizálást elvégezni.

Annak érdekében, hogy a közös irányítás alatt álló entitások esetében a fogalom ne legyen megkerülhető, a kkv-fogalom az önálló, partner- és kapcsolt vállalkozások fogalmait is használja.⁴¹⁷ Önálló vállalkozások azok, amelyek nem tekinthetők sem partner-, sem kapcsolt vállalkozásnak. Partnervállalkozások esetében az egyik entitás a másik tőkéjének vagy szavazati jogának több mint 25%-ával, de kevesebb mint többségével rendelkezik.⁴¹⁸ Kapcsolt vállalkozások esetében pedig az egyik entitás a szavazati jog többségével, vezetők többségének kinevezési vagy elmozdítási jogával bír, vagy szerződés, illetve valamilyen megállapodás alapján meghatározó befolyást gyakorol a másik vállalkozás felett.

A tekintetben, hogy a különböző kapcsolattal rendelkező entitások közötti kapcsolatokat hogyan kell értékelni a kkv-fogalomban meghatározott foglalkoztatotti és árbevételre (vagy mérlegfőösszegre) vetített határértékek vizsgálata során, az alábbi számítási módot kell alkalmazni. Az önálló vállalkozások esetében a számviteli beszámolóikban szereplő adatokat kell figyelembe venni. Partner- vagy kapcsolt vállalkozások léte esetén – ha van ilyen – a konszolidált beszámolóból kell kiindulni. Majd ehhez kell hozzáadni az adott entitáshoz közvetlenül kapcsolódó partnervállalkozások számait a tőke vagy a szavazati jogok százalékban kifejezett

⁴¹⁶ Lásd: Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 2. pont.

⁴¹⁷ A fogalom részletes, ÁCSR-ből átemelt leírását ennek a cikknek az 1. sz. melléklete tartalmazza.

⁴¹⁸ A fogalom 25–50%-os részesedés között eltekint a partnervállalkozás státusztól bizonyos tulajdonosok (egyetemek, kutatóközpontok, kockázati tőkealapok, intézményi befektetők, 5000 fő alatti helyi önkormányzatok) esetében.

arányával megszorozva.⁴¹⁹ A partnervállalkozások arányos adatainak kiszámítását követően pedig a kapcsolt vállalkozások értékeit (foglalkoztatottak száma, árbevétel/mérlegfőösszeg) 100%-os arányban kell a kapott értékhez hozzáadni. Vagyis a kapcsolt vállalkozásokat a fogalom a meghatározó befolyás következtében gyakorlatilag egy entitásként kezeli. Amennyiben a kapcsolt vállalkozás konszolidált beszámolót készít,⁴²⁰ akkor az ebbe a körbe tartozó összes entitás adatait is figyelembe kell venni. Konszolidált beszámoló hiányában a kapcsolt vállalkozás összes kapcsolt vállalkozását, illetve ezek kapcsolt vállalkozásait (*ad infinitum*) kell figyelembe venni. Végül a kapcsolt vállalkozások partnervállalkozásainak adatait kell szintén az arányossági elv mentén a számítás során az eredményhez hozzáadni. Ugyanakkor a partnervállalkozások partnervállalkozásainak adatait már nem kell a számítás során figyelembe venni.

A fogalom rendelkezik a természetes személyek útján megvalósuló befolyás értékeléséről is, és azt írja elő, hogy amennyiben két entitás (vállalkozás) között természetes személy vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül megvalósuló tulajdonosi, szavazati vagy egyéb kapcsolat áll fenn, akkor ezek az entitások kapcsolt vállalkozásnak minősülnek, amennyiben tevékenységüket legalább részben ugyanazon releváns piacon vagy szomszédos piacon⁴²¹ végzik.

A tulajdoni hányadra vonatkozó rendelkezések közül kiemelkedő jelentőségű a kkv-fogalomnak az állami tulajdoni hányadra vonatkozó része. Ezen előírások alapján – a helyi önkormányzatokra vonatkozó kivételtől eltekintve⁴²² – egy vállalkozás nem tekinthető kkv-nak, ha a tőke vagy a szavazati jogok legalább 25%-át közvetlenül vagy közvetve, egyénileg vagy közösen, egy vagy több állami szerv irányítja. Tehát állami tulajdonosi, irányítói jelenlét esetében már 25% elegendő a kkv-státusz elvesztéséhez.

Bár a Bizottság 2018-ban kezdeményezte a kkv-fogalom felülvizsgálatát,⁴²³ a folyamat a nyilvános konzultációt követően – vélhetőleg a Covid-19-pandémia miatt – megrekedt. Így rövid távon a fogalom módosulásával nem számolhatunk.

6.3. Kedvezmények a kkv-k számára az állami támogatási jogban

A kkv-k számára kedvezőbb állami támogatási szabályok több formában jelennek meg az Európai Unió állami támogatási jogában. Egyrészt egyes támogatási jogcímek csak kkv-k számára állnak nyitva. Ilyen például az ÁCSR 2. szakasz alapján nyújtható „kkv-knak nyújtható támogatási jogcímek” vagy a 3. szakasz alapján nyújtható „a kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférését elősegítő támogatás”, vagy a rendelet 28. cikke szerinti „kkv-knak nyújtott innovációs támogatás”.

⁴¹⁹ Amennyiben a két partnervállalkozás egymásban rendelkezik tulajdoni hányaddal (keresztreszesedés), akkor a nagyobb tulajdoni hányadot kell figyelembe venni.

⁴²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről 6. fejezete szerinti beszámoló.

⁴²¹ A fogalom alapján „szomszédos piac” egy termék vagy szolgáltatás piaca, amely az érintett piachoz képest közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén helyezkedik el.

⁴²² Lásd: 6.4. fejezet.

⁴²³ European Commission: *Public Consultation on the Review of the SME Definition*.

Előfordul, hogy a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségi feltételeit tartalmazó szabály kedvezőbb eljárási lehetőséget biztosít kkv kedvezményezettek esetén. Erre jó példa a megmentési szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatás,⁴²⁴ amely iránymutatás 6. fejezetében külön támogatási kategóriaként nevezi meg a kisebb támogatási összegekre és kisebb méretű kedvezményezettekre irányuló támogatási programok engedélyezését, illetve külön formaként az úgynevezett ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás nyújtását. Nagyvállalatok esetében támogatási program⁴²⁵ engedélyeztetésére az iránymutatás alapján nincsen lehetőség.

A kedvezőbb támogatási feltételek egy másik köre, amikor a kkv-k számára az adott támogatási szabály kedvezőbb előírásokat tartalmaz. Például a regionális beruházási támogatások esetében a kkv-k használt eszközök beszerzését is elszámolhatják, esetükben a projekt teljes elszámolható költségköre lehet immateriális jószág, valamint a támogatásból létrehozott beruházást csak három évig kell kötelezően fenntartaniuk, szemben a nagyvállalkozásokkal, amelyeknél a kötelező fenntartási időszak öt év.⁴²⁶

Különösen a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások esetében a Bizottság ösztönözni kívánja a kkv-k és nagyvállalkozások együttműködését, ezért egyes támogatások igénybevitelénél ezt előfeltételként írja elő, vagy támogatási bónusz, magasabb támogatási intenzitás alkalmazását teszi ezekben az esetekben lehetővé.⁴²⁷

A támogatás ösztönző hatásának bizonyítása az ÁCSR alapján nagyvállalatoknak nyújtott egyedi (*ad hoc*) támogatások esetén sokkal összetettebb, és a kedvezményezett által benyújtott tényellentétes vizsgálaton alapul. Kkv-k *ad hoc* támogatása esetén elegendő az általános szabályok szerint eljárni, ami jellemzően azt takarja, hogy a kedvezményezettnek írásban kell igényelni a támogatást, és a projektet ezt követően kezdheti meg.⁴²⁸

Végül, de nem utolsósorban és figyelemmel a kkv-k által leküzdendő piaci hiányosságokra, a Bizottság egy sor támogatás (regionális fejlesztési, energetikai, kutatás-fejlesztési, képzési támogatások) esetében kkv kedvezményezettek esetében nagyobb arányú támogatás nyújtását teszi lehetővé. Az úgynevezett kkv-bónusz jellemzően a támogatott projekt elszámolható költségeinek +10%-a közép vállalkozások és +20%-a kisvállalkozások esetében.

Azokban az esetekben, amikor az uniós állami támogatási szabályok valamilyen pozitív megkülönböztetést tesznek lehetővé a kkv-k esetében, és a tagállam élni kíván e lehetőséggel,⁴²⁹ a kedvezményezett kkv-státuszának vizsgálata a támogatási döntés integráns részét kell képezze. Ettől a vizsgálattól nem lehet eltekinteni, hiszen a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetősége is múlhat azon, ha a tagállam nem helyesen alkalmazza az uniós kkv-fogalmat.

⁴²⁴ Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) című európai bizottsági közlemény.

⁴²⁵ Az állami támogatási eljárásokat szabályozó eljárási rendelet alapján (2015/1589/EU rendelet) a támogatási program: olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg, illetve olyan jogi aktus, amelynek alapján a meghatározott projekthez nem kapcsolódó támogatást egy vagy több vállalkozásnak lehet megítélni határozatlan időre és/vagy meghatározatlan összegben.

⁴²⁶ Lásd az ÁCSR 14. cikkét.

⁴²⁷ Lásd az ÁCSR 25. cikkét.

⁴²⁸ Lásd az ÁCSR 6. cikkét.

⁴²⁹ A tagállamok az uniós állami támogatási jog szabta keretek között szigorúbb szabályozást vezethetnek be, amíg az nem sérti az uniós jog alapelveit. Lásd e tekintetben a C-415/19. sz. a Blumar SpA és társai kontra Agenzia delle Entrate ügyben 2020. május 6-án hozott végzést (ECLI:EU:C:2020:360).

6.4. Az Európai Bíróságok kapcsolódó joggyakorlata és a Bizottság megközelítése

Az Európai Bíróságok már több ügyben foglalkoztak a kkv-fogalom különböző aspektusainak állami támogatási jogesetekhez kapcsolódóan történő értelmezésével.

A HaTeFo-ítéletben⁴³⁰ az Európai Bíróság a közösen eljáró természetes személyek kitételét értelmezte. A Bíróság megállapítása szerint ebben az esetben az egymástól függetlennek látszó cégeket egymással közvetlen rokoni kapcsolatban lévő természetes személyek irányították, és a cégek között munkamegosztásra is sor került (beszállítói kapcsolat). A Bíróság a kkv-fogalom szigorú, a szabálykijátszást kizáró értelmezése alapján az entitások kapcsolt és nem önálló vállalkozásnak voltak tekinthetők.⁴³¹

A Kerkosand-ügyben⁴³² a kedvezményezett versenytársa tett panaszt egy szlovák támogatási intézkedés ellen. Majd amikor a Bizottság arra a következtetésre jutott,⁴³³ hogy a támogatás a 2008-as és a 2014-es csoportmentességi rendeletek alapján is a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül, és nem szükséges engedélyeznie, a versenytárs kezdeményezte a határozat megsemmisítését az Európai Unió Törvényszéke előtt – többek között – arra hivatkozással, hogy a kedvezményezett (NAJPI a. s.) a bizottsági döntés időpontjában már nem minősült kkv-nak, a fellebbező azt az érvet is ismertette az eljárás során, miszerint amennyiben a kedvezményezett nem minősül kkv-nak, akkor a támogatás ösztönző hatásának vizsgálata sokkal részletesebb kell legyen az ÁCSR alapján is. A másik tényező, amely miatt a kedvezményezett kkv-státusza releváns volt, hogy időközben a regionális beruházási támogatások felső határát meghatározó szlovák regionális támogatási térkép változott, és az adott régióban a támogatási intenzitás nagyvállalatok esetében 40-ről 25%-ra csökkent, a kedvezményezett pedig 40%-os intenzitás mellett részesült támogatásban. A Bizottság értékelése szerint a kedvezményezett kisvállalkozásnak minősült, így 20%-os bónuszra volt jogosult, és a 40%-os támogatási intenzitás az uniós szabályok által előírt kereteken belül maradt. A panaszos több jogalapját is elutasította a Törvényszék, azonban a kkv-fogalom Bizottság általi értelmezése során megalapozottnak találta azt, és megsemmisítette a Bizottság határozatát. A panaszos szerint a Bizottság nem vizsgálta meg megfelelően, hogy a természetes személyeken keresztül megvalósuló irányítás ellenére a kedvezményezett kkv-nak minősül-e. A Bizottság határozatában a fenti HaTeFo-ügyben hozott ítéletre is hivatkozva elemezte a döntésében a kérdést, és arra a következtetésre jutott, hogy a kedvezményezett kisvállalkozásnak minősül más vállalkozásokkal fennálló kapcsolatai fényében is, illetve a Bizottság kizárta a természetes személyeken (vezető tisztségviselők) keresztül történő befolyás hatását, mivel a vállalkozások nem azonos vagy szomszédos piacokon tevékenykedtek. A Törvényszék az ítéletében a kkv-fogalom kapcsán elsősorban leszögezte, hogy a támogatás odaitélésének napján

⁴³⁰ A C-110/13. sz. HaTeFo GmbH és a Finanzamt Haldensleben közötti előzetes döntéshozatali ügyben hozott, 2014. február 27-i ítélet (ECLI:EU:C:2014:114).

⁴³¹ Az eset részletes ismertetését lásd Nyikos (2018): i. m. 212–215.

⁴³² A T-745/17. sz. Kerkosand spol. s r. o. kontra Európai Bizottság ügyben 2020. szeptember 9-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2020:400).

⁴³³ A NAJPI a. s. szlovák kvarchomoktermelő részére nyújtott beruházási támogatásról szóló C(2017) 5050 final határozat (SA.38121 [2016/FC] – Szlovákia) (HL C 336., 2017., 1.).

kell a kedvezményezett helyzetét megvizsgálni, illetve kell kkv-nak minősülnie.⁴³⁴ A Törvényszék megállapította, hogy a támogatás nyújtásának évében, 2013-ban a kedvezményezettet érintően tulajdonosváltásra került sor. A szlovák hatóságok a nyilvános beszámolóik alapján tájékoztatták a Bizottságot a kedvezményezett tulajdoni helyzetéről, ezek az információk azonban a korábbi időszakra vonatkoztak. A Törvényszék viszont kiemelte, hogy ilyen esetekben a tranzakciót megelőző és követő helyzet alapján együttesen kell a vizsgálatot elvégezni. Tehát vannak esetek, amikor nem a támogatási kérelem benyújtásakor, hanem az elbírálás végső időpontjában fennálló tényhelyzet alapján kell a támogatásnyújtóknak a döntést meghozni, illetve a kedvezményezettnek jeleznie szükséges, ha a támogatási igény benyújtását követően változás állt be a kkv-fogalom szempontjából releváns tényekben. E logikát követve – valószínűleg a kkv-fogalom kijátszásának elkerülése érdekében – a Törvényszék elvárta, hogy „annak helyes eldöntése érdekében, hogy a támogatásban részesülő vállalkozás a szóban forgó támogatás nyújtásának időpontjában kkv-nak minősült-e, nem volt elegendő az átvevő anyavállalat – mint a támogatásban részesülő vállalkozás kapcsolt vállalkozása, amely a releváns számviteli időszak során átvette az irányítást az előbbi felett – adatainak figyelembevétele, hanem az átruházó anyavállalat adatait is figyelembe kellett venni, amelynek irányítása alatt ugyanezen számviteli időszak során az említett vállalkozás gazdasági tevékenységének jelentős részét végezte”.⁴³⁵ A Törvényszék meglátása szerint bármely más értelmezés ellentétes lenne ugyanis a kkv-fogalom szellemével, amely annak biztosítására irányul, hogy a támogatást ténylegesen kkv-nak nyújtsák, és fogalom meghatározását ne lehessen megkerülni formális indokokból, vagy egy adásvételi tranzakcióval, ami később visszafordítható. A kedvezményezettel folytatott kommunikáció során érdemes ezt az elvárást külön jelezni. A Törvényszék azt is megállapította, hogy bizonyos vállalkozásokkal való kapcsolatot illetően a szlovák hatóságok nem tudtak kimerítő mélységű információt adni a Bizottságnak, és a Bizottság mégis elfogadta a feltételezést (valószínűsítő körülményt), miszerint a kedvezményezett emiatt nem minősül nagyvállalatnak. A Törvényszék szerint a Bizottságnak alaposabban, nagyobb gondossággal kellett volna a kkv-fogalom teljesülését megvizsgálnia, illetve a felmerült kétségek alapján nem zárhatta volna le ilyen tartalmú határozattal az eljárást. A Törvényszék ezért semmisítette meg a Bizottság határozatát.

Az NMI Technologietransfer-ügyben⁴³⁶ szintén a potenciális kedvezményezett kkv-státusza volt kérdéses, különösen a 25%-ot meghaladó állami irányításra vonatkozó rendelkezés értelmezése került a vizsgálat fókuszába. Az NMI Technologietransfer (NMI TT) vállalat támogatási kérelmet adott be egy német középvető vállalkozások számára nyitva álló innovációs támogatási programra. Kérelmét azzal az érveléssel utasították el, hogy az NMI TT nem minősül kkv-nak, mert az NMI Intézet 90%-os tulajdonában áll. Bár az NMI Intézet tőkéje nagyrészt magánvállalkozásoktól származik, kuratóriumában többségben vannak állami szervek által, illetve állami szervek egyetértésével kinevezett személyek (9 a 17-ből), és a kkv-fogalom nem terjed ki azokra a vállalkozásokra, amelyek esetében a tőke vagy a szavazati jogok legalább 25%-át közvetlenül vagy közvetve, egyénileg vagy közösen, egy vagy több állami szerv irányítja.⁴³⁷

⁴³⁴ A támogatás nyújtásának időpontja, amikor a kedvezményezett a nemzeti jog alapján kikényszeríthető módon jogosulttá válik a támogatásra. E tekintetben lásd például a C-245/16. sz. Nerea SpA kontra Regione Marche ügyben 2017. július 6-án hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2017:521).

⁴³⁵ ÍA T-745/17. sz. Kerkosand-ítélet 93. pont.

⁴³⁶ A Bíróság 2020. szeptember 24-i ítélete a C-516/19. sz. NMI Technologietransfer GmbH kontra Euro-Norm GmbH ügyben (ECLI:EU:C:2020:754).

⁴³⁷ Jelen esetben a kuratórium döntéseit egyszerű többséggel hozza.

Az elutasítást követően az NMI TT bírósághoz fordult, és a nemzeti bíróság kikérte az Európai Unió Bíróságának véleményét. Az Európai Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott ítéletében értelmezte a kkv-fogalmat, különösen az állami szervektől való függetlenség és az irányítás fogalmának kérdéseit. A Bíróság szerint az NMI TT akkor nem minősül kkv-nak, ha közvetetten állami szervek irányítják, vagy állami szervek irányítják az őt közvetlenül irányító vállalatot (az NMI Intézetet). A Bíróság kiemelve, hogy az egész EU-n belüli egységes értelmezés az indokolt, az állami szerv fogalmát szélesen értelmezte. A Bíróság a nyelvi értelmezés módszerét alkalmazva arra a következtetésre jutott, hogy az állami szerv fogalma kiterjed minden közjogi szervre és hatóságra,⁴³⁸ vagyis a fogalom a jogbiztonság érdekében és az önkényes megkülönböztetések elkerülése végett magában foglalja a tagállam különböző állami szerveit. Ezen a széles értelmezésen alapuló megközelítést a Bíróság azzal támasztotta alá, hogy „a függetlenségi kritérium célja annak biztosítása, hogy a kkv-knak kedvező intézkedések ténylegesen azon vállalkozásokat segítsék, amelyek nem jutnak hozzá olyan pénzügyi forrásokhoz, amelyek lehetővé tennék számukra a méretükből adódó akadályok leküzdését. Márpedig az állami szervekhez sorolható intézmények és hatóságok, jellegüktől és szervezeti felépítésüktől függetlenül, az általuk mozgósítható különböző – különösen gazdasági és pénzügyi – eszközök révén lehetővé tehetik valamely vállalkozás számára ezen akadályok leküzdését.”⁴³⁹ Ennek fényében a Bíróság értelmezése szerint az állami szerv fogalmába beletartoznak az olyan intézmények, mint az egyetemek, felsőoktatási intézmények és a kereskedelmi és iparkamarák, amennyiben ezen intézményeket közérdekű célra hozták létre, jogi személyiséggel rendelkeznek, és többségi részben az állam, a területi vagy települési önkormányzatok vagy egyéb hatóságok finanszírozzák, illetve azok közvetlen vagy közvetett irányítása alatt állnak. A Bíróság ebből a szempontból irrelevánsnak minősítette, hogy az állami szervek javaslatára kinevezett személyek az érintett vállalkozásban végzett tevékenységükért díjazásban nem részesülnek, amennyiben állami szervezet tagjakénti minőségükben javasolták és nevezték ki őket. Áttérve az irányítás fogalmának értelmezésére, a Bíróság azt a kérdést tette fel, hogy a 25%-os állami tulajdonra vonatkozó korlát értelmezése során „az irányítás fennállásához csupán az szükséges-e, hogy az állami szervek az érintett vállalkozás felett közvetlen irányítást gyakorló vállalkozás alapító okiratába foglaltak szerint közösen – akár közvetetten is – rendelkeznek az érintett vállalkozás tőkéjének vagy szavazati jogainak legalább 25%-ával, vagy pedig azt is meg kell vizsgálni, hogy ezek a szervek befolyásolhatják-e vagy összehangolhatják-e a képviselők szavazati jogainak tényleges gyakorlását, illetve hogy e képviselők valóban szem előtt tartják-e az említett szervek érdekeit”.⁴⁴⁰ A Bíróság a kkv-fogalom szigorúbb, így szélesebb értelmezését követve az ítéletben arra a következtetésre jutott, hogy a tulajdoni és szavazati jogok mellett az állam esetében nem szükséges vizsgálni, hogy az érintett állami szervek befolyásolhatják-e vagy összehangolhatják-e a képviselők szavazati jogainak tényleges gyakorlását, vagy hogy e képviselők valóban szem előtt tartják-e az említett szervek érdekeit. Mivel az NMI Intézet jóval a 25%-os küszöb felett bírt az NMI TT-ben szavazati joggal (88,8%), megállapította, hogy az NMI Intézet alapító okiratában

⁴³⁸ A C-516/19. sz. NMI Technológiatransfer-ítélet 47. pontja szerint a fogalom „az államra, a területi vagy települési önkormányzatokra, valamint a kifejezetten közérdekű célra létrehozott intézményekre utal, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, többségi részben az állam, a területi vagy települési önkormányzatok vagy egyéb hatóságok finanszírozzák, illetve azok közvetlen vagy közvetett irányítása alatt állnak”.

⁴³⁹ A C-516/19. sz. NMI Technológiatransfer-ítélet 51. pont.

⁴⁴⁰ A C-516/19. sz. NMI Technológiatransfer-ítélet 59. pont.

foglalt rendelkezések lehetővé teszik az állami szervek számára, hogy a képviselőiknek a kura-tóriumban való jelenléte folytán az NMI TT szavazati jogainak legalább 25%-ával közvetetten rendelkezzenek. Ebből következően az NMI TT nem minősül kkv-nak, a támogatási igényének elutasítása egy olyan támogatási program esetében, amely csak közép vállalkozások számára áll nyitva, nem ellentétes az uniós joggal.

Döntéshozatali gyakorlatában a Bizottság is törekszik a kkv-fogalom megkerülését eredményező gyakorlat ellen fellépni. Erre a Sovello/EverQ-eset⁴⁴¹ a legjobb példa. Ebben az esetben a Bizottság engedélyezte, hogy Németország kkv-bónusszal növelt támogatást adjon egy vállalkozásnak. Azonban egy, a kedvezményezett számára nyújtott másik támogatási intézkedés vizsgálata során a Bizottság felismerte, hogy az első bejelentés során nem helyes tények alapján hozott döntést. Ugyanis kiderült, hogy egy nagyvállalkozásnak minősülő befektetési csoport szándékosan tartotta a partnervállalkozási szint alatt részesedését a kedvezményezett vállalkozásban (24,9%-on) azzal a feltétellel, hogy amennyiben az megkapja a támogatást, akkor részesedése növekedni fog. Ennek az információnak a fényében a Bizottság ismételt megvizsgálta a kedvezményezett helyzetét és más vállalkozásokkal kialakított kapcsolatait, és arra a következtetésre jutott, hogy nem minősül kkv-nak, így az eredeti támogatási intézkedésből nem is részesülhetett volna, ezért első döntését visszavonta, és elrendelte a kapott támogatás visszafizettetését.

Mint a fenti ítéletekből látható, az uniós intézmények a kkv-fogalom szigorú és a közvetlen mellett a közvetett irányítás lehetőségét is figyelembe vevő értelmezése mellett tették le voksukat, gyakorlatilag megakadályozva ezzel a fogalom megkerülésének, kijátszásának lehetőségét.

6.5. Következtetések

Mint látható volt, az uniós kkv-fogalom helyes alkalmazása többirányú elemzést és nagy fokú odafigyelést igényel a tagállamok támogatásnyújtó szervei, hatóságai részéről. A fogalom megfelelő értelmezése és alkalmazása sok esetben alapvető jelentőséggel bír a nyújtani kívánt támogatás uniós állami támogatási előírásokkal való összeegyeztethetősége szempontjából.

A fogalom alkalmazása különösen az egyes speciális státuszú befektetőkre vonatkozó kivételek, a magánszemélyeken keresztül megvalósuló irányítás, valamint az összetett cégháló esetében, illetve vállalkozások felvásárlását és szétválását követően vet fel nehézségeket. Az ismertetett ítéletek segítséget nyújtanak ezeknek az értelmezést igénylő eseteknek az eldöntésében, jellemzően a kkv-fogalom szigorúbb értelmezését előírva.

Bár az uniós állami támogatási szabályok betartása elsősorban a nemzeti támogatásnyújtó szervek feladata,⁴⁴² a támogatás kedvezményezettjének is elemi érdeke, hogy a támogatás iránti igényének bejelentésekor megfelelő és pontos adatokat szolgáltatson a támogatásnyújtó számára, hogy ezek alapján megalapozott és helyes döntés születhessen arról, hogy a leendő kedvezményezett kkv-nak minősül-e, és ez alapján a támogatásra való jogosultsága, illetve a támogatás összege jogszerűen megállapítható legyen. Ellenkező esetben a kedvezményezett a támogatás kamattal történő visszafizettetésének kockázatát viseli a támogatás nyújtását követő tíz évig.

⁴⁴¹ A C 27/2008 (ex N 426/2005) számú ügyben (EverQ) hozott C(2010)172 számú 2010. január 27-i határozat.

⁴⁴² Lásd a C-245/16. sz. Nerea SpA v Regione Marche-ügyben hozott ítéletet, valamint a C-349/17. sz. Eesti Pagar AS kontra Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus és Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ügyben 2019. március 5-én hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2019:172).

7. Közzétételi kötelezettség az állami támogatási szabályozásban

7.1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012 és 2014 között hajtotta végre az állami támogatási szabályozás korszerűsítésének (State Aid Modernisation, a továbbiakban: SAM)⁴⁴³ nevezett szakpolitikai programját, amely komoly változást jelentett az addigi állami támogatási szabályozást, valamint a tagállamok és a Bizottság szerepét, munkamegosztását illetően is a támogatási döntések engedélyezésében.

A SAM egyik legfontosabb törekvése az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások kihelyezéséről szóló döntések felgyorsítása volt.⁴⁴⁴ Mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamoknak főszabály szerint be kell jelenteniük a Bizottságnak a támogatási intézkedéseket, és fel kell egyúttal függeszteniük azokat a Bizottság jóváhagyó határozatáig, a támogatási döntések felgyorsítását szolgálta az engedélyezés decentralizációja.

A SAM keretében a Bizottság minden korábbinál szélesebb hatályú csoportmentességi rendeletek⁴⁴⁵ elfogadásával a támogatási döntések túlnyomó többsége esetén lemondott az előzetes bizottsági engedélyezés jogáról,⁴⁴⁶ így nem meglepő, hogy a Bizottság szükségesnek látta a tagállami döntések ellenőrizhetőségének, átláthatóságának erősítését. Elsősorban ezt a célt szolgálta a 2016. július 1-jétől élő, többé-kevésbé általános hatályú és egységes, az egyedi támogatások bizonyos adataira vonatkozó közzétételi kötelezettség.

A közzétételi kötelezettség lényege, hogy a SAM keretében elfogadott joganyagok, és ezeken belül is elsősorban a csoportmentességi rendeletek szerinti egyedi támogatások esetén a tagállamok kötelesek egy meghatározott időn (rendszerint fél éven) belül közzétenni egy központi adatbázisban a bizonyos értékhatár feletti támogatás meghatározott adatait, így egyebek mellett a kedvezményezett azonosító adatait, a támogatás formáját, kategóriáját, a támogatástartalmat (a támogatási egyenértéket) és a támogatás odaítélésének időpontját. Az alábbiakban bemutatjuk a közzétételi szabályozást, a közzétételi szabályozás gyakorlatát és alkalmazási problémáit, valamint kitérünk a lehetséges jövőjére is.

⁴⁴³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről (COM/2012/0209 final).

⁴⁴⁴ Nyikos (2018): i. m. 230.

⁴⁴⁵ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. június 25-i 702/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 193., 2014.07.01.) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 2014. december 16-i 1388/2014/EU bizottsági rendelet.

⁴⁴⁶ Európai Bizottság: State Aid Scoreboard 2020. 2020. június 14.

A közzétételi kötelezettség teljesítésének fontosságát a hibás vagy késedelmes közzététel jogkövetkezménye jelzi. A Dilly's Wellnesshotel-ügyben hozott ítélet⁴⁴⁷ alapján a csoportmentességi rendeletek csak akkor alkalmazhatók, ha minden feltételüket betartja a tagállam, és így a közzétételi kötelezettség megsértésével nyújtott támogatás eljárási értelemben jogellenes támogatásnak minősül. Az ilyen támogatás összeegyeztethetőségét ugyan utólag megállapíthatja a Bizottság, de a közzétételi szabályok megszegése jogellenességet eredményez, ami a csoportmentességi rendeletek esetén ráadásul nem is orvosolható, hiszen azok világos és szigorú határidőket tartalmaznak a közzétételre.

7.2. A közzétételi szabályozás uniós és nemzeti szinten

7.2.1. Az uniós szabályok

7.2.1.1. Az átláthatósági közlemény

A közzétételi kötelezettség bevezetésének szakpolitikai indokait a versenypolitikai berkekben csak „átláthatósági közleménynek” (*transparency communication*) nevezett bizottsági közlemény⁴⁴⁸ foglalta össze. A 2014. június 27-én kelt közlemény a gyakorlatban a SAM keretében már akkorra elfogadott egyes iránymutatásokon módosított a közzétételi szabályok egységesítése érdekében, de az első pontja bemutatta a közzétételi kötelezettség rendeltetését és bevezetésének indokait.

A közlemény alapján a Bizottság a közzétételi kötelezettséget a SAM „kulcselemének”, valamint szak- és közpolitikai szempontból is előremutató eszköznek tekinti, mivel a közzététel révén a polgárok tájékozódhatnak a kihelyezett állami támogatásokról, a közzététel elősegíti a támogatásokkal kapcsolatos társadalmi párbeszédet, és ezáltal javítja a szakpolitikai döntések minőségét is. A közlemény hangsúlyozza a közzétételi kötelezettség versenypolitikai előnyeit is: az egyedi támogatások nyilvánossága hozzájárul a piaci esélyegyenlőséghez és az állami támogatások versenyjogi szabályozásának érvényre juttatásához.

A közlemény bevezetője is jelzi, hogy a SAM-folyamat részeként bevezetett közzétételi szabályozás célja a korábbi közzétételi kötelezettségek bővítése, illetve egységesítése is, ugyanis a Bizottság észlelte, hogy a SAM előtt csak az európai bizottsági határozatokkal jóváhagyott *ad hoc* vagy támogatási programon belül nyújtott, de egyedileg bejelentendő támogatások kerültek nyilvánosságra automatikusan az állami támogatási szabályok alapján (a határozat részeként). Nagyon kevés kivételtől⁴⁴⁹ eltekintve azonban a SAM-ig nem létezett homogén feltételeket alkal-

⁴⁴⁷ Az Európai Bíróság C-585/17. sz. ügyben hozott 2019. november 14-i ítélete 97. pont.

⁴⁴⁸ A Bizottság közleménye az *Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról, az Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020), A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatás, az Iránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan és az Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról* című bizottsági közlemények módosításáról (2014/C 198/02) (átláthatósági közlemény).

⁴⁴⁹ Lásd például a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló 2008. augusztus 6-i európai bizottsági rendelet (HL L 214/3., 2008.08.09.) 9. cikk (2) bekezdését.

mazó, a legtöbb állami támogatási jogcímre, minden tagállamra és minden típusú állami forrásra kiterjedő, kifejezetten az állami támogatási szabályokból eredő közzétételi kötelezettség.

Már a közlemény is utalt az egységes közzétételi szabályozás két meghatározó elemére: az egyik a küszöbérték, amely szerint a közzétételi kötelezettség csak bizonyos támogatástartalom felett alkalmazandó, a másik pedig az adóintézkedésre és a kockázatfinanszírozási eszközökre vonatkozó sajátos szabályozás. Utóbbiak adó- és üzletititok-védelmi megfontolásokból történő speciális kezelése azt jelenti, hogy a pontos támogatástartalmat nem szükséges közzétenni, csak azt, hogy az értékhatár felett milyen, a csoportmentességi rendeletben vagy a bizottsági határozatban meghatározott sávba esik.⁴⁵⁰

7.2.1.2. A bizottsági iránymutatások

Az egyedi támogatásokra vonatkozó közzétételi kötelezettségről nemcsak a csoportmentességi rendeletek, hanem az egyedi bizottsági határozatok alapját képező európai bizottsági közlemények is rendelkeznek. A SAM keretében elfogadott, sőt a SAM-et követően kiadott valamennyi olyan bizottsági iránymutatás vagy keretszabály,⁴⁵¹ amely alapján a Bizottság a bejelentett vagy jogellenes egyedi támogatásokat elbírálja, tartalmaz közzétételi szabályokat, néhány kivételtől⁴⁵² eltekintve egységes tartalommal.

A közzétételi kötelezettséget azonban nem közvetlenül a fenti bizottsági iránymutatások, közlemények teremtik meg, hanem az azok alapján elfogadott bizottsági határozatok rögzítik, hogy a tagállam köteles közzétenni a határozatban szentesített egyedi támogatásokat. Így például a magyar megújulóenergia-támogatási rendszert (METÁR) jóváhagyó bizottsági határozat⁴⁵³ 72., valamint 116–117. bekezdése szabályozza a közzétételt, hivatkozással a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01) 104. pontjára.

⁴⁵⁰ Átláthatósági közlemény I. pont.

⁴⁵¹ Ezek a halászati és az akvakultúra-ágazatban nyújtott állami támogatások vizsgálatáról szóló bizottsági közlemény (2015/C 217/01), az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutatás (2014/C 204/01), az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló iránymutatás (2013/C 25/01), a filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás (2013/C 332/01), a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás (2014/C 19/04), a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01), a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás (2014/C 99/03), a regionális iránymutatások (2013/C 209/01 és 2021/C 153/01), a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszer (2014/C 198/01), az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól szóló bizottsági közlemény (2014/C 188/02), iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01), valamint az „állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából” című közlemény [C(2020) 1863].

⁴⁵² Lásd részletesen a 4. mellékletben.

⁴⁵³ Az Európai Bizottság SA.44076 ügyszámú ügyben hozott C(2017) 4988 final számú, 2017. július 11-i határozata.

Kivételes esetekben előfordul az is, hogy a közzétételt csak a bizottsági határozat rögzíti úgy, hogy a vonatkozó iránymutatásban nincs közzétételi kötelezettség. Ez akkor lehetséges, ha a tagállam a bizottsági eljárásban vállalja a közzétételi kötelezettséget attól függetlenül, hogy az alkalmazandó iránymutatás ezt kifejezetten nem írja elő. A jelenségre példa a 2016. évi LXVIII. törvény 112. § (1) bekezdés b) pontja és 113. §-a szerinti adóintézkedéseket jóváhagyó bizottsági határozat,⁴⁵⁴ amelynek 60. bekezdése kifejezetten előírja a támogatások közzétételét annak ellenére, hogy a vasúti iránymutatás,⁴⁵⁵ amelyen a bizottsági határozat alapszik, nem követeli meg a 2016-tól hatályos közzétételi rezsím alkalmazását.

7.2.1.3. A csoportmentességi rendeletek

A közzétételi kötelezettséget a nemzeti jogban közvetlenül alkalmazandó bizottsági rendeletek formájában elfogadott csoportmentességi rendeletek (a 651/2014/EU, a 702/2014/EU és az 1388/2014/EU bizottsági rendelet, azaz az általános, a mezőgazdasági és a halászati csoportmentességi rendelet⁴⁵⁶) is rögzítik. Ezáltal a tagállamok, amennyiben élni kívánnak a csoportmentességi kedvezménnyel, kötelesek betartani a közzétételi szabályokat is.

Ennek az az oka, hogy a csoportmentességi rendeletek egyes jogcímeinek/támogatási kategóriáinak részletszabályai minden esetben úgy kezdődnek, hogy az adott támogatás összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alól, amennyiben a tagállam betartja a támogatási kategória különös, valamint a csoportmentességi rendelet általános (minden támogatási kategóriára vonatkozó) szabályait.⁴⁵⁷ Ez utóbbi szabálycsoport része a közzétételi kötelezettség.

A közzététel a csoportmentességi rendeletek alapján egy többlépcsős folyamat. Először a tagállamnak regisztrálnia kell a Bizottság SANI2 rendszerében azt az általános csoportmentességi rendelet szerinti intézkedést, amely alapján a közzétételi kötelezettséget teljesítenie kell (a bizottsági határozatokban rögzített közzétételi kötelezettségnél nincs szükség erre az előzetes lépésre, a Bizottság maga rögzíti az intézkedést a rendszerben). A regisztráció úgy zajlik, hogy a tagállam továbbítja a SANI2 rendszeren keresztül az általános csoportmentességi rendelet II. melléklete szerinti összefoglaló adatlapot a Bizottság részére. Ennek határideje a támogatási intézkedés hatálybalépésétől számított húsz munkanap. A regisztráció a közzététel előfeltétele, mivel ennek révén kapja meg a támogatási intézkedés azt a bizottsági azonosítót (SA-számot), amely szintén megadandó adat az egyedi támogatások közzétételekor.⁴⁵⁸ A regisztrált támogatási intézkedések összefoglaló adatait a Bizottság publikálja az állami támogatási ügyek nyilvános adatbázisában (*state aid register*).⁴⁵⁹

⁴⁵⁴ Az Európai Bizottság SA.46672 ügyszámú ügyben hozott C(2017) 2307 final számú, 2017. április 12-i határozata.

⁴⁵⁵ Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról (2008/C 184/07).

⁴⁵⁶ Lásd a 445. lábjegyzetet.

⁴⁵⁷ Például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 16. cikk (1) bekezdése így rendelkezik: „A regionális városfejlesztési támogatás a Szerződés 107. cikkének (3) bekezdése szerint összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség alól, feltéve, hogy teljesülnek az e cikkben és az I. fejezetben rögzített feltételek.”

⁴⁵⁸ 651/2014/EU bizottsági rendelet, 11. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁴⁵⁹ European Commission: *Competition Policy*.

Magát a közzétételi kötelezettséget az ÁCSR 9. cikke szabályozza, a közzéteendő adatok körét pedig a III. melléklet sorolja fel.⁴⁶⁰ A tagállamnak a csoportmentességi rendeletek alapján nemcsak bizonyos egyedi támogatásokat, hanem az intézkedés szövegéhez és a Bizottságnak az előző bekezdés szerint regisztrált összefoglaló adatlapjához vezető internetes hivatkozást is közzé kell tennie egy központi honlapon.⁴⁶¹

Az egyedi kedvezményezetteknek nyújtott, bizonyos küszöbérték feletti támogatások közzétételének az ÁCSR alapján a támogatás odaítélésétől számított fél éven belül kell megtörténnie (adóintézkedések mint támogatási programok esetén az odaítéléstől számított egy év a határidő).⁴⁶² A közzétételt egy olyan felületen kell végrehajtani, amely lehetővé teszi a III. melléklet szerinti adatok letöltését és kereshetőségét.⁴⁶³ Tehát a tagállamoknak lehetőségük van saját rendszerek létrehozására, és bizonyos tagállamok rendelkeznek is saját rendszerrel,⁴⁶⁴ de a gyakorlatban a tagállamok nagy többsége a Bizottság központi közzétételi adatbázisába is feltölti az adatokat (ez a Transparency Award Module, a továbbiakban: TAM).⁴⁶⁵ A közzétett adatoknak az odaítéléstől számított legalább tíz évig elérhetőnek kell maradniuk.⁴⁶⁶

A felkészülési idő biztosítása végett a közzétételi kötelezettség csak 2016. július 1-jétől odaítélt támogatások vonatkozásában volt alkalmazandó⁴⁶⁷ annak ellenére, hogy a csoportmentességi rendeletek (valamint a közzétételről rendelkező iránymutatások és bizottsági határozatok egy része is) ennél korábban léptek hatályba.

A mezőgazdasági (702/2014/EU bizottsági rendelet) és a halászati csoportmentességi rendelet (1388/2014/EU) szerinti közzétételi szabályok hasonlóak az ÁCSR szerinti közzétételi szabályokhoz, csak a küszöbértékekben és a közzéteendő adatok körében vannak eltérések.

Az egyes iránymutatások és csoportmentességi rendeletek szerinti közzétételi szabályok elemei részletesebben a mellékletben olvashatók. A közzétételi szabályok egységessége relatív: a közzéteendő adatok köre és a közzétételi határidő közel homogén (bár a koronavírusra tekin-

⁴⁶⁰ A közzéteendő adatok a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete és a vonatkozó uniós dokumentumok szerint a következők: a kedvezményezett neve, székhelye, közösségi adószáma (opcionális) és adószáma (vagy adóazonosító jele); a kedvezményezett kkv-e, vagy nagyvállalkozás; a támogatott tevékenység helye (főváros vagy megye); a támogatott tevékenység szakágazati besorolása (TEÁOR-szám); a támogatástartalom (kölcsön, visszafizetendő előlegek, visszatérítendő támogatás és kockázatfinanszírozás esetén a támogatás teljes összege; kezességvállalás esetén a biztosított összeg; a támogatás formája; az odaítélés napja; a támogatási kategória; a támogatást nyújtó megnevezése (kockázati tőke formájában nyújtott támogatás esetén a megbízott fél és a pénzügyi közvetítő megnevezése); a támogatási intézkedés európai bizottsági hivatkozási száma (ügynevezett SA-szám). A közzéteendő adatok köre az uniós jogalaptól függően viszonylag egységes azzal, hogy a mezőgazdasági és halászati tevékenység támogatása esetén bizonyos jogcímeznél nem szükséges egyéni azonosítószámot (Magyarország esetén az adóazonosító jelet vagy az adószámot) közzétenni.

⁴⁶¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (1) és (2) bekezdés. Magyarországon ezeket az adatokat a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) teszi közzé.

⁴⁶² 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (3) bekezdés.

⁴⁶³ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶⁴ European Commission: *Fact-Finding Study on the Transparency Requirements Implementation of the under the GBER and Relevant Guidelines*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 2.2–2.3. szakasz.

⁴⁶⁵ Európai Bizottság: Állami támogatási adatbázis nyilvános keresés.

⁴⁶⁶ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (6) bekezdés.

tettel bevezetett átmeneti szabályok kivételt jelentenek,⁴⁶⁸ mivel általánosan egy év a közzétételi határidő az átmeneti támogatások esetén, és nem támogatástartalmat, hanem a támogatás névértékét kell közzétenni). A támogatástartalomnak sávok szerinti közzétételére vonatkozó szabályok azonban már nagyon sokszínűek az egyes joganyagokban (lásd részletesen a 4. mellékletet).

Kiemelendő végül, hogy ugyan a SAM óta elfogadott bizottsági joganyagok⁴⁶⁹ is tartalmazzák a közzétételi kötelezettséget, de több olyan terület, illetve ágazat van, amelyek esetén az állami támogatási szabályokat tartalmazó dokumentumok egyáltalán nem tartalmazzák közzétételi szabályt, vagy a közzétételi előírások sajátosak. Így például a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezésére irányuló szabályrendszer alapján nem szükséges a fenti adatokat közzétenni az egyedi közszolgáltatási megbízásokról egy központi adatbázisban, hanem magukat a megbízási aktusokat vagy azok összefoglalóit kell közzétenni bizonyos esetekben a támogatást nyújtó által meghatározott felületen (azaz nem egy központi, kereshető adatbázisban).⁴⁷⁰ Szintén nincs az ebben a pontban bemutatotthoz hasonló közzétételi kötelezettség a bankok megmentési és szerkezetátalakítási támogatásaira vonatkozó szabályrendszerben⁴⁷¹ és a vasúti iránymutatásban sem.⁴⁷²

7.2.2. A nemzeti szabályok

A nemzeti jog feladata a közzétételi szabályoknak való megfelelés biztosítása, azaz a közzétételi kötelezettség teljesítésére irányuló hazai eljárások szabályozása. A bizottsági joganyag a közzétételhez vezető utat nem jelöli ki, csak a közzététel tartalmát és a határidejét definiálják a csoportmentességi rendeletek és a bizottsági határozatok.

E szabadsággal élve a tagállamok különféle megoldásokat vezettek be a közzétételi szabályok érvényre juttatására attól függően, hogy milyen szerepet játszik a folyamatban a támogatást nyújtó és az állami támogatásokat felügyelő nemzeti hatóság,⁴⁷³ valamint az alapján, hogy a tagállam rendelkezik-e saját nemzeti, az állami támogatásokra vonatkozó közzétételi adatbázissal. Egy, az egész Európai Unióra kiterjedő kutatás⁴⁷⁴ hat modellt azonosított:

1. A támogatást nyújtók közvetlenül a TAM-be töltik fel az adatokat.
2. A támogatást nyújtók egy része közvetlenül a TAM-be tölti az adatokat, míg mások a nemzeti hatóságon keresztül rögzítik az adatokat.

⁴⁶⁸ Az átmeneti közlemény, 88. pont.

⁴⁶⁹ Lásd a 3. mellékletet.

⁴⁷⁰ Lásd például az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat 7. cikkét, a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK rendelet 7. cikkét vagy a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2012/C 8/03) 60. pontját.

⁴⁷¹ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01).

⁴⁷² Közösségi iránymutatás a vasúti vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról (2008/C 184/07).

⁴⁷³ Magyarországon a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI).

⁴⁷⁴ European Commission: *Fact-Finding Study on the Transparency Requirements Implementation of the under the GBER and Relevant Guidelines*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 2.2.1.–2.2.2. pont.

3. A támogatást nyújtók a nemzeti hatóságnak küldik az adatokat, és a nemzeti hatóság rögzíti azokat a TAM-ben.
4. A támogatást nyújtók a nemzeti adatbázisban rögzítik az adatokat, és a nemzeti hatóság a tagállami adatbázis adatait rögzíti a TAM-ben.
5. A támogatást nyújtók maguk töltik fel az adatokat a nemzeti adatbázisba és a TAM-be is.
6. A támogatást nyújtók csak a nemzeti adatbázisban rögzítik az adatokat, a TAM-et nem használják.

Mivel Magyarország nem rendelkezik saját, kifejezetten az állami támogatásokra vonatkozó központi és teljes nemzeti adatbázissal, az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelettel szabályozott magyar modell főszabály szerint a kettes, adóintézkedések esetén pedig a hármas számú modellt követi.

A közzétételi kötelezettség teljesítését biztosító eljárási szabályokat a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/A.–18/D. §-a tartalmazza, amelyek egyrészt előírják a támogatást nyújtók adatszolgáltatási kötelezettségét,⁴⁷⁵ másrészt pedig felhatalmazzák⁴⁷⁶ az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert (és rajta keresztül a Támogatásokat Vizsgáló Irodát, a továbbiakban: TVI)⁴⁷⁷ az adatoknak a TAM-en keresztüli közzétételére.

A támogatást nyújtó a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet alapján, amikor bejelent a TVI-nek egy támogatási intézkedést, egyúttal kapcsolattartót is köteles kijelölni, és választani, hogy a közzétételi kötelezettségét közvetlenül vagy a TVI-n keresztül közvetve teljesíti (azaz maga tölti fel az adatokat a TAM-be, vagy a TVI-t bízta meg ezzel a feladattal).⁴⁷⁸ A féléves uniós közzétételi határidőre tekintettel a támogatást nyújtók négyhavonta kötelesek feltölteni vagy a TVI-vel feltölteni az adatokat a TAM-be.⁴⁷⁹

A három közzétételi határidő február 1. (az előző év szeptember 1. és december 31. között odaítélt támogatások esetében), június 1. (a folyó év január 1. és április 30. közötti támogatások esetében) és október 1. (a folyó év május 1. és augusztus 31. között odaítélt támogatások esetében). A közvetlenül a TAM-be töltő támogatást nyújtók e határidőig jelentést küldenek a TVI-nek a feltöltött adatokról, míg a közvetett adatszolgáltatást választók magukat a közzeendő adatokat adják át a TVI-nek ezekig az időpontokig.⁴⁸⁰ Így biztosítható, hogy például egy január 1-jén odaítélt támogatás közzétételi adatai legkésőbb június 1-jén, azaz öt hónapon belül bekerüljenek a TAM-be, vagy a TVI azokat megkapja közzététel céljából. Ha a támogatást nyújtó egyáltalán nem nyújtott a kérdéses időszakban közzeendő támogatást, adatszolgáltatás helyett erről köteles nyilatkozni a TVI-nek.⁴⁸¹

Mivel a közzétételi kötelezettség az uniós szabályok szintjén nem egységes, a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet általános közzétételi felhatalmazást is tartalmaz azokra az esetekre, amikor

⁴⁷⁵ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/C. §.

⁴⁷⁶ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/D. §.

⁴⁷⁷ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet I. § (1) és (3) bekezdés.

⁴⁷⁸ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/A. § (1) bekezdés c) pont, (2) bekezdés c) pont, (3) bekezdés c) pont, 18/A. § (4) bekezdés, 18/B. § (3) bekezdés.

⁴⁷⁹ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/C. § (1) és (3) bekezdés.

⁴⁸⁰ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/C. § (1)–(3) bekezdés.

⁴⁸¹ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/C. § (2) bekezdés és (3) bekezdés b) pont.

a Bizottság határozata írja elő a közzétételi kötelezettséget.⁴⁸² A Korm. rendelet rendezi a közzététel tízéves időtartamát is.⁴⁸³

Mivel adóintézkedések formájában is nyújtható állami támogatás,⁴⁸⁴ és ez az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) 127. §-a szerinti adótitkot érinthet, az ilyen állami támogatások közzétételére vonatkozó eljárást törvényben, az Art.-ban szabályozta a jogalkotó. Az Art. szerinti közzétételi eljárás⁴⁸⁵ hasonlóan épül fel, mint a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet szerinti azzal a különbséggel, hogy az adóhatóság a TVI-nek küldi meg az adatokat (tehát nem maga tölti fel a TAM-be). További eltérés, hogy az adatszolgáltatást az adóintézkedések esetén alkalmazott egyéves közzétételi határidőre tekintettel nem négyhavonta, hanem csak évente egyszer teljesíti az adóhatóság (havi gyakoriságú adóbevallás benyújtására kötelezett adózók esetén az adóévet követő év március 15-éig, éves adóbevallás benyújtására kötelezett adózók esetén a bevallás benyújtásának határidejét követő szeptember 15-éig).⁴⁸⁶

7.3. A közzétételi kötelezettség tartalma

7.3.1. Az „egyedi támogatás” fogalma

A közzététel lényege az egyedi támogatások közzététele: az uniós joganyagok, így többek között az ÁCSR 9. cikke is kimondja, hogy „minden egyes, 500 000 EUR-t meghaladó egyedi támogatás” közzététele a tagállam feladata, de ugyanúgy egyedi támogatások közzétételéről ír az átláthatósági közlemény is.⁴⁸⁷

A Bizottság jogi álláspontja szerint azonban ez az egyedi támogatás nem támogatási aktust (támogatási döntést, például szerződést vagy adóintézkedés esetén például adóbevallást) jelent, hanem valójában az egy adott tevékenységhez vagy projekthez odaítélt összes támogatás egy egyedi támogatásnak minősül.⁴⁸⁸ Ez a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy a közzétételi értékhatárok szempontjából a tagállam köteles figyelni az ugyanazokkal a tevékenységekkel, projektekkel kapcsolatos támogatási döntéseket, és amint az ezek alapján biztosított támogatástartalom eléri a közzétételi határértéket, az egyedi támogatást közzé kell tenni (feltéve, hogy a különböző támogatási aktusok valamennyi állami támogatási kategóriája alapján kötelező a közzététel).⁴⁸⁹ Azaz akár ugyanaz a támogatást nyújtó nyújt több alkalommal támogatást ugyanahhoz a tevékenységhez, akár különbözőek, a küszöbérték meghaladásakor a küszöbértéket átlépő támogatást odaítélő szerv köteles közzétenni a támogatást annak előzményeivel

⁴⁸² 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/D. § (1) bekezdés d) pont.

⁴⁸³ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/D. § (3) bekezdés.

⁴⁸⁴ Gyürkés Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések terén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 17, (2013), 1. 3–43.

⁴⁸⁵ 2017. évi CL. törvény 132. §.

⁴⁸⁶ 2017. évi CL. törvény 132. § (2), (5), (8) és (11) bekezdés.

⁴⁸⁷ 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (1) bekezdés c) pont; a 448. lábjegyzet szerinti átláthatósági közlemény, II.2. szakasz.

⁴⁸⁸ *Az információknak az Odaítélt Állami Támogatások Átláthatósági Moduljába történő kódolt bevitel* című 2018. április 19-i európai bizottsági szolgálati munkadokumentum (a továbbiakban: módszertani útmutató), 2. pont (2–3. oldal) és 7. melléklet.

⁴⁸⁹ Módszertani útmutató 3. pont (4–6.).

együtt. Fontos azonban, hogy amennyiben a kedvezményezettek különbözőek, de a támogatott tevékenység vagy projekt ugyanaz (például két vállalkozás közösen valósít meg egy beruházást), a különböző kedvezményezettek által kapott támogatásokat nem kell egybeszámítani a közzététel szempontjából.⁴⁹⁰

Adminisztratív szempontból ez nyilván többletterhet jelent, de jogalkalmazási nehézséget is, hiszen a közzétételi szabályokat értelmező bizottsági módszertani útmutató alapján ugyan a támogatott tevékenység vagy projekt azonossága esetén kötelező a támogatások egybeszámítása, viszont sem ez, sem pedig más releváns dokumentum nem határozza meg a projekt vagy a tevékenység fogalmát. Viszont az is világos, hogy amennyiben az egybeszámítást nem ahhoz köti a Bizottság, hogy a különböző támogatások elszámolható költségei között van-e átfedés (aminek az ellenőrzése kötelező az állami támogatási szabályok alapján), hanem a projekt vagy tevékenység azonossága határozza meg az egybeszámítást, akkor jogbiztonsági okokból szükség lenne a projekt/tevékenység pontos meghatározására.⁴⁹¹

Ezt a bizonytalanságot enyhítendő a bizottsági módszertani útmutató leszögezi, hogy a tagállamok megfelelnek az állami támogatási közzétételi szabályoknak abban az esetben is, ha a közzétételi szempontból azokat a támogatásokat vonják össze, amelyek a támogatáshalmazási szabályok alapján figyelembe veendők⁴⁹² (azaz azonos elszámolható költségekkel rendelkeznek, vagy azonosítható elszámolható költségekkel nem rendelkező támogatások, azaz kockázati tőke⁴⁹³ esetén a finanszírozási maximum szempontjából vizsgálандók). Ettől függetlenül természetesen a tagállamok megtehetik, hogy különböző elszámolható költségekhez nyújtott támogatásokat is egy egyedi támogatásnak tekintenek (például teljesen életszerű, hogy egy tagállam egy tevékenységhez nyújtott egyedi támogatásnak tekint egy beruházási és a beruházáshoz kapcsolódó képzési támogatást annak ellenére, hogy nincs közös halmaz az elszámolható költségekben), de ez már a tagállam mozgásterét jelenti.

Mivel egy közzétételi bejegyzéshez a TAM-ben nem adható meg több támogatást nyújtó, többféle támogatási eszköz vagy kategória, az egy egyedi támogatást képező több támogatási aktust, döntést különböző sorokon, bejegyzésekben kell közzétenni. Ennek a gyakorlati következménye az, hogy a TAM-ben megjelenhetnek önállóan az értékhatár alatt maradó, de együtt azt meghaladó támogatások azzal, hogy nincs olyan adatmező a TAM-ben, amely ezeket összekapcsolná egymással.

7.3.2. A közzétételi határidő

A közzétételi határidő a hatályos szabályozás (lásd a 4. mellékletet) alapján néhány kivétellel egységes (hat hónap, adóintézkedés esetén egy év). A határidő-számítás kezdő időpontja a támogatás odaítélése, azaz az az időpont, amikor a támogatás igénybevételének jogát a kedvezményezettre ruházzák.⁴⁹⁴ Ha a támogatási döntés az adóbevallás, akkor a TAM szempontjából a bevallás

⁴⁹⁰ Módszertani útmutató 6. és 8.

⁴⁹¹ Módszertani útmutató 3.

⁴⁹² Módszertani útmutató 3.

⁴⁹³ Nyikos Györgyi – Fucker Gabriella: Kockázati tőke és tőkefinanszírozás közpénzből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 2. 84–109.

⁴⁹⁴ Lásd például a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 28. pontját vagy a módszertani útmutató 11. oldalát.

benyújtásának időpontja veendő a támogatási döntés időpontjának.⁴⁹⁵ Lényeges, hogy amennyiben az előző pontban bemutatott halmozás eredményeként lépik át a küszöbértéket, a közzétételi határidő a korábbi küszöbérték alatti támogatás(ok) esetén is attól a támogatási döntéstől számítandó, amellyel meghaladják a küszöbértéket. Megjegyzendő az is, hogy valamennyi olyan támogatási döntést közzé kell tenni a későbbiekben, amelyekben a küszöbérték meghaladását követően részesült a kedvezményezett, amennyiben ezek egyetlen egyedi támogatás részeinek tekinthetők.⁴⁹⁶

7.3.3. A közzéteendő adatok köre

7.3.3.1. A támogatás összege

Az egyedi támogatás esetén főszabály szerint nem a támogatás névértéke, hanem a támogatástartalom, azaz a támogatásnak a támogatás odaítélésének időpontjára kiszámított készpénzértéke teendő közzé.⁴⁹⁷ A ténylegesen kifizetett összegnek nincs jelentősége, a bizottsági útmutató is egyértelművé teszi, hogy az odaítélt összeg (elméleti maximum) későbbi csökkentése, a kisebb összegű kifizetés, a támogatás visszatérítése esetén a közzétett odaítélt támogatástartalmat nem kell javítani (ellentétben azzal az esettel, ha a támogatástartalom nő, ebben az esetben javítani kell a korábban közzétett adatot, vagy – a többlettámogatás külön odaítélése esetén – a többlettámogatást közzé kell tenni).⁴⁹⁸ A tőke formájában nyújtott támogatások a közzététel szempontjából vissza nem térítendő támogatásként kezelendők.⁴⁹⁹

A támogatástartalmat a nemzeti pénznemben kell megadni a közzétételi szabályok alapján,⁵⁰⁰ Magyarország esetén forintban kell megadni, bár a TAM lehetőséget ad az euróban való rögzítésre is (ennek például euróban nyújtott hitel esetében lehet gyakorlati jelentősége). A forintban meghatározott támogatástartalmat a TAM az odaítélés napján érvényes európai központi banki (EKB) árfolyamon számítja át euróra, így a közzétételi szabályok (elsősorban a küszöbérték) alkalmazásában ezt az árfolyamot kell figyelembe venni, ami a támogatási intézkedés keretében alkalmazott árfolyamtól eltérhet.⁵⁰¹

Külön említendő a koronavírus-járvány gazdasági hatásait ellensúlyozó állami támogatási szabályokat tartalmazó átmeneti közlemény,⁵⁰² amely és az alapján elfogadott bizottsági határozatok szintén rendelkeznek a közzétételről. Az átmeneti közlemény esetén azonban nem kell támogatástartalmat számítani: több jogcím, így például a 3.1. szakasz szerinti úgynevezett korlátozott összegű támogatások esetén kifejezetten nem kell támogatástartalmat számolni az átmeneti közlemény feltételei alapján. Ez azt jelenti, hogy a 3.1. szakasz szerinti támogatásoknál a vissza

⁴⁹⁵ Módszertani útmutató 11.

⁴⁹⁶ Módszertani útmutató 6.

⁴⁹⁷ A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 2. melléklete szerinti érték.

⁴⁹⁸ Módszertani útmutató 5.

⁴⁹⁹ 651/2014/EU bizottsági rendelet III. melléklet 3. lábjegyzet.

⁵⁰⁰ Lásd például a 651/2014/EU bizottsági rendelet III. mellékletet.

⁵⁰¹ Lásd a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 35. § (1) és (2) bekezdését. Az (1) bekezdés szabályozza a támogatási intézkedés keretében alkalmazandó árfolyamot általánosságban, míg a (2) bekezdés határozza meg a közzétételi kötelezettség keretében figyelembe veendő rátát.

⁵⁰² Lásd a 221. lábjegyzetet.

nem térítendő támogatás, hitel, kezesség, tőke vagy adóintézkedés névértéke tekintendő a „támogatástartalomnak”.⁵⁰³

Azt a kérdést azonban nem rendezi az átmeneti közlemény, hogy ez a szabály a közzétételre is kiterjed-e (mivel nem szabályozza, vélhetően igen), viszont kérdés, hogy kell-e „valódi” támogatástartalmat (odaítélés kori készpénzértéket) számolni olyan esetben a közzétételi szabályok alkalmazása során, ha az átmeneti közlemény szerinti támogatást például csoportmentességi rendelet szerinti támogatással halmozzák. Ezt a dilemmát nem oldja fel az átmeneti közlemény, és más uniós szabály sem.

7.3.3.2. A támogatási intézkedés bizottsági azonosító száma

Ez az a bizottsági azonosító (SA-szám), amely alapján a közze teendő egyedi támogatást nyújtják (tehát a támogatás odaítélésének időpontjában érvényes, a bizottsági adatbázisban regisztrált támogatási program vagy *ad hoc* támogatás azonosítóját kell megadni).⁵⁰⁴

7.3.3.3. A kedvezményezett neve

A kedvezményezett nevével kapcsolatban nincsenek megkötések, az lehet természetes személy vagy jogi személy is, és gazdasági társaság esetén a cégnév formátumával kapcsolatban sincsenek korlátozások (a magyar gyakorlat a teljes és a rövidített cégnevet is alkalmazza). Megjegyzendő, hogy míg a TAM-ben jogalanyok neve adandó meg, a közzététel szempontjából releváns támogatáshalmozási szabályokat az uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozás⁵⁰⁵ szintjén, azaz a vállalkozáscsoport valamennyi tagjára kiterjedően kell ellenőrizni.⁵⁰⁶ Ebből következően előfordulhat, hogy egyes összetartozó támogatási döntések más kedvezményezett jogalany neve alatt szerepelhetnek a TAM-ben, és a TAM-ben nem jelölhető, hogy a két támogatási döntés összetartozik a közzététel szempontjából.

7.3.3.4. A kedvezményezett azonosítója

A kedvezményezett azonosítója valamilyen hivatalos azonosító szám; Magyarország esetén ez az adat az adószám vagy az adóazonosító jel. Opcionálisan megadható a közösségi adószám is, amennyiben a kedvezményezett rendelkezik ilyen azonosítóval.⁵⁰⁷ Egyes mezőgazdasági és halászati állami támogatási joganyagok esetén nem szükséges megadni az azonosítót (lásd részletesen a mellékletet), csak a kedvezményezett nevét.⁵⁰⁸

⁵⁰³ Átmeneti közlemény 22(a) pont.

⁵⁰⁴ Módszertani útmutató 7–8.

⁵⁰⁵ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 11. pont.

⁵⁰⁶ Módszertani útmutató 8.

⁵⁰⁷ 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklet.

⁵⁰⁸ Módszertani útmutató 8–9.

7.3.3.5. A kedvezményezett mérete

Ez az adat a TAM-ben kétféle lehet, „kis- és középvállalkozás” (kkv) vagy „nagyvállalkozás”, tehát a kkv-n belüli kategóriákat nem szükséges megadni. Azt, hogy a vállalkozás kkv-e, vagy nagyvállalkozás, a támogatás odaítélésekor fennálló állapot szerint kell vizsgálni a kkv-k fogalmáról szóló 2003-as ajánlás⁵⁰⁹ vagy a csoportmentességi rendeleteknek az ajánlással ekvivalens tartalmú I. melléklete szerinti kritériumok alapján.⁵¹⁰

7.3.3.6. Régió

A közzétételi szabályok alapján azt a régiót kell közzétenni statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája (NUTS) szerinti kategóriáknak megfelelően, ahol „a kedvezményezett található”.⁵¹¹ A közzétételről szóló bizottsági munkadokumentum szerint ugyan jellemzően a NUTS 2-es szintet kell megadni (Magyarország esetén a tervezési-statisztikai régiók), a tagállamok ettől eltérhetnek, és más szintű NUTS-régiókat is megadhatnak (Magyarország a NUTS 3-as szintet alkalmazza, azaz az érintett megyét vagy a fővárost kell megjelölni a közzétételi adatokban⁵¹²).

A közzétételi útmutató egyértelműen a támogatott tevékenység helye szerinti régió közzétételét várja el; ha egy támogatási döntés több régiót érint (például több helyen valósul meg a támogatott tevékenység vagy beruházás), akkor a leginkább érintett térséget kell azonosítani valamilyen, az útmutató által közelebbről meg nem határozott, tehát a támogatást nyújtó által kiválasztandó ismérv alapján, vagy a legmagasabb közös NUTS-szint alapján kell azonosítani a több projekthelyszínt.⁵¹³

7.3.3.7. Ágazat

A régióhoz hasonlóan meg kell jelölni annak a gazdasági tevékenységnek a szakágazati besorolását a NACE-csoport szintjén (négy számjegyre),⁵¹⁴ amelyhez a támogatott tevékenység leginkább tartozik. Akárcsak a helyszínnél, a tevékenység besorolásánál is felmerül a több ágazat párhuzamos érintettsége (például ha a támogatott beruházás keretében különböző szakágazati besorolású tevékenységet végez a kedvezményezett); ebben az esetben is a leginkább érintett tevékenységet kell kiválasztani a szóba jöhető tevékenységek közül.⁵¹⁵

⁵⁰⁹ A mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás.

⁵¹⁰ Módszertani útmutató 9.

⁵¹¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet III. melléklet.

⁵¹² 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklet.

⁵¹³ Módszertani útmutató 9.

⁵¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1893/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról.

⁵¹⁵ Módszertani útmutató 10.

7.3.3.8. A támogatás formája

A csoportmentességi rendeletek esetén a lehetséges kategóriák a „vissza nem térítendő támogatás/kamattámogatás”, „kölsön/visszafizetendő előlegek/visszatérítendő támogatás”, „kezeségvállalás”, „adókedvezmény vagy adómentesség”, „kockázatfinanszírozás”, „egyéb”.⁵¹⁶ A bizottsági határozattal jóváhagyott intézkedéseknél elképzelhetők egyéb formák is.⁵¹⁷

7.3.3.9. A támogatás kategóriája (célkitűzése)

A támogatási kategória a csoportmentességi rendeletek esetén a csoportmentességi rendelet különös része szerinti alkalmazott támogatási kategória, a bizottsági határozattal jóváhagyott támogatások esetén pedig a 794/2004/EK tanácsi rendelet szerinti bejelentőlapon meghatározott célkitűzés.⁵¹⁸

7.3.3.10. A támogatást nyújtó hatóság

A „támogatást nyújtó hatóság” a hatóságnál tágabb fogalom: az a szerv, amely a támogatást odaítélte, tehát az a központi vagy helyi hatóság, amely a támogatási szerződést kötötte vagy a döntést hozta, adóintézkedés esetén pedig jellemzően az adóhatóság. Természetesen támogatási intézkedéstől és formától függően állami (fejlesztési) bank, alapkezelő vagy más állami szereplő is megjelölhető támogatást nyújtó hatósággént, nem kell feltétlenül közigazgatási szervnek lennie (akár köztulajdonban levő gazdasági társaság is lehet).

7.3.3.11. Megbízott fél/pénzügyi közvetítő

Bizonyos állami támogatási kategóriák (az ÁCSR szerinti vagy a Bizottság által jóváhagyott kockázatfinanszírozási támogatások, regionális városfejlesztési támogatás és épület-energiatartóssági támogatás) esetén előfordul, hogy a támogatást úgynevezett megbízott fél vagy pénzügyi közvetítő közbeiktatásával, bevonásával nyújtják.⁵¹⁹ Ezeknél a konstrukcióknál a megbízott felet vagy pénzügyi közvetítőt is meg kell jelölni a TAM-ben (csak a nevet) a végső kedvezményezettnek nyújtott egyedi támogatás közzétételekor.

⁵¹⁶ A lehetséges formákról lásd az ÁCSR 5. cikk (2) bekezdését.

⁵¹⁷ Módszertani útmutató 10–11.

⁵¹⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet 1. mellékletének 6. pontja, módszertani útmutató 11.

⁵¹⁹ Módszertani útmutató 5. pont.

7.3.3.12. Névérték

A névérték kölcsön vagy kezességvállalás formájában nyújtott támogatás esetén megadandó adat.⁵²⁰ Kölcsön és kezességvállalás esetén hasznos információ, hogy a támogatott kölcsön vagy a kedvezményes kezességgel biztosított kölcsön névértéke mekkora, egész pontosan milyen arányban áll a kedvezményes kamatot vagy kezességi díjat kifejező támogatástartalommal.

7.4. A közzétételi kötelezettség jövője

Az egyik lehetséges változás a közzétételi kötelezettségben a közzétételi küszöbérték általános leszállítása, a másik pedig a közzétételi szabályok egységesítése, gyakorlati alkalmazásának megkönnyítése lehet.

A Bizottság 2020. október 3-án közzétett, a SAM keretében elfogadott joganyagok célravezető ségi vizsgálatáról szóló szolgálati munkadokumentuma⁵²¹ jelezte, hogy a 2016-ban bevezetett általános küszöbértéket (500 ezer euró) a vizsgálat válaszadóinak nagy többsége (70%-a) megfelelőnek vagy éppenséggel magasnak ítélte. A Bizottság, úgy tűnik, a küszöbértéket magasnak vélőkkel értett egyet, mivel a SAM keretében elfogadott joganyagok felülvizsgálatának első eleme, a 2022-től alkalmazandó új regionális iránymutatás már 100 ezer eurós küszöbértéket tartalmaz, akárcsak a 2020-ban elfogadott átmeneti közlemény. Ezt más felülvizsgálandó dokumentumok első tervezetei is átvették, tehát valószínűleg néhány éven belül a SAM joganyagai felülvizsgálatával a 100 ezer eurós érték lesz az általános.⁵²² Kérdés, hogy hosszabb távon folytatódik-e ez a csökkentési trend, ami esetleg a küszöbérték teljes eltörléséhez vezetne.

A teljes eltörlés lehetősége (ami azzal járna, hogy minden állami támogatást közzé kellene tenni) megosztja az érintetteket.⁵²³ A küszöbérték eltörlésének kérdésében ez a fejezet nem kíván állást foglalni, mivel a küszöb eltörlése természetesen növelné a támogatást nyújtók adminisztratív terheit. Az mindenesetre megfontolandó, hogy a küszöb eltörlésével a jelenlegi két adminisztratív kötelezettségük (a közzétételi és a 2015/1589/EU tanácsi rendelet 26. cikke szerinti éves jelentési kötelezettség) közül az éves jelentés feleslegessé válna. Ennek az az oka, hogy ha minden egyedi támogatást közzé kellene tenni fél éven belül, a támogatási kategóriák szerinti összesített adatok éves jelentése nem lenne szükséges a továbbiakban a közzétételi kötelezettség hatálya alá tartozó támogatási intézkedések esetén (jelenleg annyiban tartalmaz több adatot az éves jelentés, mint a közzétételi, hogy az éves jelentésben szerepelnek a közzétételi küszöbérték alatti támogatások is támogatási programonkénti összesítésben). Egy általános, küszöbértékek nélküli közzétételi kötelezettség ráadásul a támogatást nyújtók munkáját is segítené például a bejelentési határértékeknek és a támogatáshalmazási szabályoknak való megfelelés ellenőrzése során.

⁵²⁰ Módszertani útmutató 10.

⁵²¹ Commission Staff Working Document: Fitness Check of the 2012 State Aid Modernisation Package, Railways Guidelines and Short-Term Export Credit Insurance SWD(2020) 257 final.

⁵²² Például az új környezetvédelmi iránymutatás tervezete: European Commission: *Public Consultation on the Revised Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines (CEEAG)*.

⁵²³ European Commission: *Fact-Finding Study on the Transparency Requirements Implementation of the under the GBER and Relevant Guidelines*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 4.5. pont.

A szabályozás egységesítésére, a mellékletben jelzett eltérések felszámolására a SAM joganyagainak felülvizsgálata során lesz lehetősége a Bizottságnak. Ami azonban a joggyakorlat egységesítését illeti, ennek érdekében indokolt lehet a bizottsági módszertani útmutató felülvizsgálata, esetleg egy új, gyakorlatiasabb átláthatósági közlemény kiadása is.

VÁKÁT OLDAL

8. Regionális támogatások: a nagyberuházások bejelentésének módszertana

8.1. Bevezetés

A hatékony regionális támogatási politika kulcseleme, hogy csak olyan beruházások részesüljenek támogatásban, amelyek támogatás nélkül egyáltalán nem vagy nem a gazdaságilag elmaradott területen valósulnának meg.

Nagyberuházások⁵²⁴ esetében a felajánlott (regionális) 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, illetve a közműszolgáltatások költsége, a szállítási infrastruktúra vagy a természeti erőforrások elérhetősége, országhcockázat, árfolyamkockázat. Így egyes beruházások támogatás nélkül is elmaradott régióban valósulnának meg. Viszont a nagyberuházások mögött álló multinacionális cégek alkupozíciója erős, hiszen egy-egy ilyen beruházás számos előnnyel járhat a fogadó állam számára: számos közvetlen és közvetett munkahelyet teremthet, ezzel növelheti az adóbevételeket, technológiatranszfer valósulhat meg, és a beszállítók egy része is követheti a nagyberuházót. Ezért a nagyberuházásokért versenyző tagállamok között támogatási verseny alakulhat ki, ami jelentős – sok esetben felesleges – kiadást jelenthetett a nyertes államnak.

Ezt felismerve 1998 óta a nagyberuházások támogatására az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az általános beruházási támogatási szabályoknál szigorúbb szabályokat⁵²⁵ alkalmaz. E szabályok az évek folyamán változtak, tovább szigorodtak. Jelenleg e beruházásokhoz nagyobb összegű támogatás a 2021 végéig hatályos⁵²⁶ és a 2022-től alkalmazandó szabályok⁵²⁷ alapján is csak bizottsági engedély birtokában nyújtható.

A szigorodó szabályok miatt a tagállamok és a kedvezményezettek számára jóval több nehézséget okoz annak bizonyítása, hogy a támogatásra ténylegesen szükség van. Az elmúlt hat és fél évben (2015–2021) mindössze 22 esetben hozott nagyberuházást érintő döntést a Bizottság, és ezen esetek mintegy negyedében a végső döntés csak az úgynevezett hivatalos vizsgálati eljárás⁵²⁸ megindítását követően született vagy születhet meg.

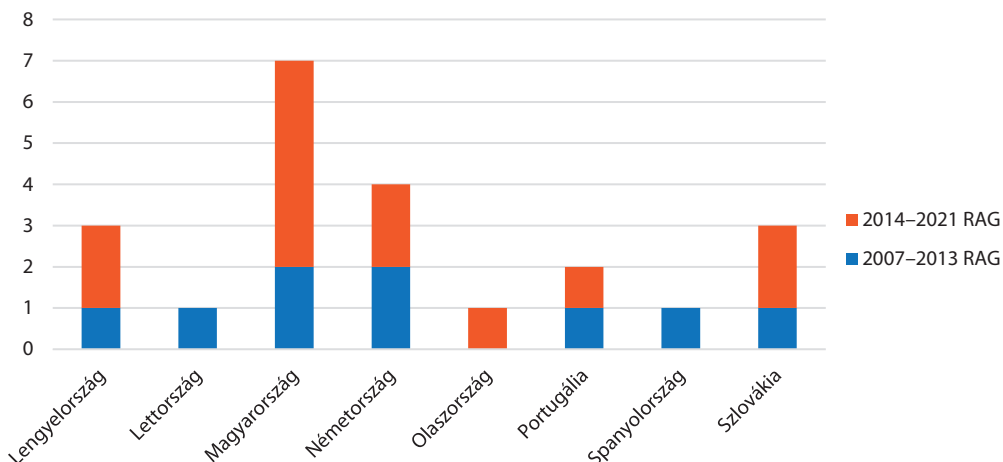
⁵²⁴ Olyan beruházás, amelynek az elszámolható költsége több mint 50 millió euró.

⁵²⁵ 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.).

⁵²⁶ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (L C 209., 2013.07.23. 1.) (a továbbiakban: 2014–2021-es RAG).

⁵²⁷ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01) (a továbbiakban: 2022–2027-es RAG).

⁵²⁸ Amennyiben a Bizottságnak kétséges a tervezett intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége, az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás (úgynevezett hivatalos vizsgálati eljárás) megindításáról dönt. A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának célja kettős. Egyrészt a Bizottság kételyeit hivatott eloszlatni azáltal, hogy lehetővé teszi információk érkezését az eljárásban eddig részt nem vevő felektől, másrészt jogvédelmet biztosít a harmadik feleknek azáltal, hogy megoszthatják információikat az érdekeiket érintő tervezett intézkedéssel kapcsolatban.



10. ábra: A 2015–2021. években a Bizottság által hozott nagyberuházási határozatok

Forrás: A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja (https://ec.europa.eu/competition-policy/index_en) alapján a szerzők szerkesztése

8.2. Milyen egyedi támogatásokat kell a Bizottsággal előzetesen engedélyeztetni?

A Bizottsággal engedélyeztetendő egyedi támogatások⁵²⁹ négy nagy csoportra oszthatók:

1. a csoportmentességi rendelet⁵³⁰ hatálya alapján működtetett hazai támogatási program alapján nyújtott, de a rendelet által nem mentesített egyedi támogatás:
 - az áttelepítés fogalmát⁵³¹ teljesítő beruházás;
 - tagállami hatáskörben nem mentesíthető mértéket elérő támogatás.
2. Az ÁCSR hatálya alá nem tartozó, támogatási programon kívül nyújtott egyedi (ügynevezett *ad hoc*) támogatás.

⁵²⁹ Jelen fejezet nem foglalkozik a RAG hatálya alá tartozó támogatási programokkal. Az azzal kapcsolatos információkat e könyv *Új regionális iránymutatás* című fejezete tartalmazza.

⁵³⁰ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és módosításainak 2021 nyarán hatályos változata (a továbbiakban: ÁCSR).

⁵³¹ Áttelepítésnek minősül, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- azonos vagy hasonló tevékenység tényleges áthelyezése;
- az egyik EGT-tagállamban lévő létesítményből egy másik EGT-tagállamban lévő létesítménybe (támogatott létesítmény);
- 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 ügyfélépust szolgálja;
- legalább két munkahely megszűnik az eredeti létesítményben ugyanazon vagy hasonló tevékenységben belül.

3. A csoportmentességi rendelet hatálya alá nem tartozó ágazatban nyújtott támogatás;
 - 2014–2021-es RAG esetében: szénbányászat és hajóépítés;
 - 2022–2027-es RAG esetében hajóépítés és szintetikuszál-ipar.
4. A csoportmentességi rendelet hatálya alá nem tartozó tevékenységre nyújtott egyedi támogatás: 2014–2021-es RAG esetében az úgynevezett „c” területeken⁵³² a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja.

12. táblázat: A Bizottságnak bejelentendő egyedi támogatás

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Bizottsági bejelentési értékhátár feletti, támogatási programból nyújtott támogatás	Bizottsági bejelentési értékhátár feletti, támogatási programból nyújtott támogatás
Támogatási programon kívül nyújtott úgynevezett <i>ad hoc</i> támogatás	Támogatási programon kívül nyújtott úgynevezett <i>ad hoc</i> támogatás
Áttelepítés fogalmát teljesítő beruházáshoz nyújtandó támogatás	Áttelepítés fogalmát teljesítő beruházáshoz nyújtandó támogatás
Úgynevezett „c” területeken a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja	Hajógyártás
Szénipar	Szintetikus szálipar
Hajógyártás	

Forrás: a szerzők szerkesztése

8.3. A bizottsági engedélyezési eljárás

A bizottsági engedélyezési eljárás, más néven bejelentési eljárás általában az úgynevezett előbejelentéssel (*prenotification*) indul. Az előbejelentés keretében a tagállam megküldi a Bizottság részére a kitöltött bejelentési űrlapokat⁵³³ és minden olyan dokumentumot, amely az űrlapon szereplő információkat alátámasztja. A magyar gyakorlat szerint az űrlapok kitöltése a kedvezményezettel együtt történik.

Az előbejelentést egy, a Bizottsággal folytatott megbeszélés követi, ahol a támogatás kedvezményezettje, valamint a magyar hatóságok (támogatást nyújtó, Támogatásokat Vizsgáló Iroda⁵³⁴) szóban is ismertetik a Bizottsággal a tervezett beruházás előzményeit (például piaci igények, vállalaton belüli racionalizálás stb.), a beruházási döntés folyamatát és tartalmát, a magyar kormányzat által ajánlott támogatás szerepét a vállalat döntésében és a beruházás pozitív hatásait a megvalósítás tervezett régiójára. A megbeszélés lehetőséget ad arra, hogy párbeszéd alakuljon

⁵³² Az úgynevezett „c” térségek, azaz a nemzeti hatáskörben kijelölhető támogatandó térségek listája a korábbi „a” státuszukat elvesztő térségekből, a ritkán lakott térségekből és a 2022–2027-es RAG 3. mellékletében meghatározott módszertan szerint az egyes tagállamokra allokált kvóta mértékéig a tagállam által kijelölt területekből alakult ki.

⁵³³ Úgynevezett Supplementary Information Sheets. Lásd: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid_hu

⁵³⁴ Az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet. Lásd: tvi.kormany.hu

ki a Bizottsággal az ügyről: a Bizottság feltegye a 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 számára nem egyértelmű részeivel kapcsolatban. Optimális esetben a feltett kérdések alapján a bejelentési dokumentáció kiegészíthető, és megtehető az ügynevezett hivatalos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikk (3) bekezdésében előírt bejelentés.

A hivatalos bejelentést követően a Bizottságnak két hónapja van arra,⁵³⁵ hogy döntést hozzon, vagy további kérdéseket tegyen fel. A magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy a Bizottság általában két-három alkalommal tesz fel további kérdéseket a hivatalos bejelentést követően, mielőtt határozatot hozna. A hivatalos bejelentést követő határozat lehet (1) engedélyező, vagy (2) dönthet az ügynevezett hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról.⁵³⁶ 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 (1) engedélyezheti, (2) megtilthatja, vagy (3) feltételekhez kötheti a támogatást határozatában.⁵³⁷

A kérdések általában mélyrehatóak és lényegiek, megválaszolásuknak időigénye jelentős (általában minimum egy-két hónap). Sok esetben (jellemzően a távol-keleti vállalatok esetében) a vállalati kultúrák, a döntéshozatali folyamatok vagy éppen EGT-n kívüli államok hatásai 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 nyolc-tíz hónapot vesz igénybe, de ennél jóval hosszabb eljárások is léteznek.⁵³⁸ 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.

8.4. Az egyedi támogatások bizottsági engedélyeztetésénél figyelembe veendő szempontok

Abból kiindulva, hogy a nagyberuházásoknak nyújtott támogatás kevésbé befolyásolja a beruházási döntést, viszont jelentős kiadást jelenthet a tagállami költségvetéseknek, korlátozták az e beruházásokhoz adható maximális támogatást (ügynevezett csökkentett támogatási intenzitás), amely az alábbi képlet szerint számítható ki:

maximális támogatási összeg = $R \times (50 + 0,50 \times B + 0,34 \times C)$,

⁵³⁵ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk (5) bekezdés.

⁵³⁶ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk.

⁵³⁷ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 9. cikk.

⁵³⁸ Például az SA.36754 (2014/NN–2014/C) LIP–HU–Aid for AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd eljárást 2013. júniusában indította Magyarország, és a hivatalos vizsgálati eljárást követően három évvel később, 2016. július 11-én engedélyezte a támogatást a Bizottság.

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül,⁵³⁹ B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része.⁵⁴⁰

A 100 millió euró feletti elszámolható költségre eső támogatás – támogatási programból nyújtott és azon kívüli *ad hoc* támogatás esetében is – csak bizottsági jóváhagyás birtokában adható.

13. táblázat: Bejelentés-határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében

Max. támogatási intenzitás (%)	30,00	50,00
Bejelentési küszöb (támogatás) (millió euró)	22,50	37,50

Forrás: a szerzők szerkesztése

8.4.1. Egyetlen beruházási projekt

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a beruházási projektek – a nagyberuházásra vonatkozó szigorúbb szabályok miatti – mesterséges feldarabolásának megakadályozása érdekében bármilyen induló beruházás, amelyet a kedvezményezett csoportszinten egy vagy több másik támogatott beruházás munkáinak megkezdésétől számított hároméves időszakban ugyanabban a NUTS 3 régióban, azaz megyében kezdett meg, úgynevezett egyetlen beruházási projektnak (angolul *single investment project*, a továbbiakban: SIP) minősül az adható maximális támogatási mérték kiszámítása szempontjából. E szabály a 2022–2027-es RAG alapján annyit változott, hogy az összeszámítandó beruházásoknak nemcsak ugyanabban a megyében kell lenniük, hanem a TEÁOR⁵⁴¹ szerinti tevékenységi kód első négy számjegyének is meg kell egyeznie, ellenkező esetben összeszámítási kötelezettség nem áll fenn.

Ha az egyetlen beruházási projekt elszámolható költsége meghaladja az 50 millió eurót, a csökkentett támogatási intenzitás alkalmazandó.

2. szövegdoz: Az egyetlen beruházási projektre adható maximális támogatás kiszámításával kapcsolatban felmerülő praktikus kérdések

Hogyan kell a három évet számítani, azaz mely projektek képezik az egyetlen beruházási projekt részét?

Azok a projektek, amelyek esetében a munkálatok (tervezett) megkezdése három naptári éven belül van.

Az alábbi gyakorlati példából látszik, hogy az a tény, hogy egy beruházás már egy SIP részét képezte, nem zárja ki, hogy egy második SIP része is legyen.

1. SIP

1. I. projekt: 60 millió euró (Munkák megkezdése: 2018 márciusa)

⁵³⁹ Ugyanakkor a nagyberuházás esetében a kis- és középvállalkozásoknak járó támogatási intenzitási bónusz (normál esetben +10 százalékpont középvállalkozásnak és +20 százalékpont kisvállalkozásnak) nem alkalmazható.

⁵⁴⁰ ÁCSR 2. cikk 50. pont.

⁵⁴¹ Gazdasági Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozásának Rendszere, a NACE Rev. 2. rendszerének magyar megfelelője.

2. II. projekt: 40 millió euró (Munkák megkezdése: 2020 szeptembere)
50%-os régióban maximálisan adható támogatás:
 $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ m} + 0,5 \times 50\% \times (\text{EUR } 10 \text{ m} + \text{EUR } 40 \text{ m}) = 37,5 \text{ millió euró}$

2. SIP

1. II. projekt: 40 millió euró (Munkák megkezdése: 2020 szeptembere)

2. III. projekt: 50 millió euró (Munkák megkezdése: 2021 áprilisa)

50%-os régióban maximálisan adható támogatás:

$50\% \times (\text{EUR } 40 \text{ m} + \text{EUR } 10 \text{ m}) + 0,5 \times 50\% \times \text{EUR } 40 \text{ m} = 35 \text{ millió euró}$

Az adatok euróra váltását⁵⁴² milyen árfolyammal szükséges elvégezni?

Az egyetlen beruházási projekt első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésekor (és nem a beruházás megkezdésekor!) alkalmazott árfolyamot szükséges alkalmazni.

A jelenérték-számításnál⁵⁴³ mikorra kell diszkontálni az egyes beruházási összegeket?

A SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének időpontjára kell diszkontálni.

A jelenérték-számításhoz milyen diszkontráta alkalmazandó?

A SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésekor alkalmazandó tagállamra vonatkozó referencia-alaprátából⁵⁴⁴ számított diszkontráta (referencia-alaprát + 1 százalékpont).

Mennyi támogatás adható az egyetlen beruházás második (kettőnél több projektelem esetében utolsó) projektjéhez?

A maximális támogatási mérték megállapítására kettős korlát vonatkozik:

a) A támogatás nem lehet több, mint a támogatási kérelem tárgyát képező beruházáshoz adható maximális támogatás a SIP részét képező többi beruházás figyelembevétele nélkül. Ehhez a számításhoz az aktuális árfolyamot és diszkontrátát kell használni; továbbá

b) a tervezett támogatási összegnek a SIP által megengedett maximális támogatási összegbe is bele kell férnie, figyelembe véve a korábbi projektekhez kapott támogatásokat. Ehhez a számításhoz a SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének időpontjára vonatkozó árfolyamot és diszkontrátát kell alkalmazni.

Hogyan kell a számítást elvégezni, ha a hároméves perióduson belül változott a támogatási intenzitás az adott megyében?

Amennyiben a regionális támogatás intenzitása változott az adott megyében, a maximális támogatási intenzitást és az elszámolható költségeket arányosítani kell, figyelembe véve a csökkentett támogatási intenzitáshoz tartozó képlet által meghatározott értékhatárokat.

Például, amennyiben az első beruházás **60 millió euró** (az első projekt támogatási döntéskori jelenértéken) volt, a támogatási térkép szerinti intenzitás pedig 25%, majd a következő beruházás **150 millió euró** (az első projekt támogatási döntéskori jelenértéken) 30%-os maximális intenzitással, a SIP maximális támogatásának kiszámítása az alábbiak szerint végezhető el.

$\text{Maximális támogatás} = 25\% \times \text{EUR } 50 \text{ m} + 0,5 \times 25\% \times \text{EUR } 10 \text{ m} + 0,5 \times 30\% \times \text{EUR } 40 \text{ m} + 0,34 \times 30\% \times \text{EUR } 110 \text{ m} = 30,97 \text{ millió euró}$

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁵⁴² Az euróra való átváltásra azért van szükség, mert a csökkentett támogatási intenzitáshoz tartozó összegek euróban szerepelnek a regionális iránymutatásban és az ÁCSR-ben is.

⁵⁴³ Az állami támogatási szabályozás egyik lényeges eleme, hogy a támogatási összegeket és elszámolható költségeket mindig jelenértéken (és nem folyóáron) vizsgálja a Bizottság.

⁵⁴⁴ European Commission: *Reference and Discount Rates (in %) since 01.08.1997*.

3. szövegdoz: Példa a SIP-re vonatkozó szabály alkalmazására az SA.49580 (2017/N). Regionális beruházási támogatás a BorsodChem Zrt.-nek című ügy⁵⁴⁵ alapján

A vállalat 2016. és 2017. években több beruházási támogatásban részesülő fejlesztést hajtott végre. A 1–3. projektjeit nem jelentette be a Bizottságnak, tekintettel arra, hogy azok összege együttesen sem haladta meg az ÁCSR által megállapított tagállami hatáskörben adható maximális támogatási mértéket, amely Kazincbarcika esetében 37,5 millió euró volt, tekintettel arra, hogy a település 50%-os régióban található.

A bizottsági bejelentés tárgyát egy anilinüzem létrehozatalának támogatása képezte. A tervezett támogatás összege 2017. évi jelenértéken 44,6 millió euró volt,⁵⁴⁶ amely 2016. évi jelenértéken 40,65 millió eurónak⁵⁴⁷ felelt meg.

A korábbi három projekt és az anilinberuházás képezte SIP teljes elszámolható költsége 305,57 millió euró volt 2016. évi jelenértéken. Az ehhez adható maximális támogatás 72,4 millió euró, figyelembe véve a csökkentett támogatási intenzitást.

Max. támogatás = $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 0,5 \times 50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 0,34 \times 50\% \times \text{EUR } 205,57 \text{ millió} = \text{EUR } 72,4 \text{ millió}$

A korábbi projektek már 31,55 millió euró támogatásban részesültek 2016. évi jelenértéken. Így a SIP elveit szem előtt tartva 2016. évi jelenértéken az anilinprojektre nyújtott támogatás nem lehetett több, mint 40,85 millió euró (= EUR 72,4 millió – EUR 31,55 millió).

Mivel a tervezett támogatás 2016. évi jelenértéken 40,65 millió euró volt, a támogatás a 2014–2021-es RAG előírásainak megfelelt.

A fenti számításokat az alábbi táblázat összegzi.

A BorsodChem (SA.49580) egyetlen beruházási projektje

Projektek	Munkák megkezdése	Elszámolható költségek (millió EUR) ⁵⁴⁸	Támogatás (millió EUR) ⁵⁴⁹
Projekt 1 – Kazincbarcika	2016	111,94	4,40
Projekt 2 – Kazincbarcika	2016	1,10	0,55
Projekt 3 – Kazincbarcika	2017	56,53	26,60
Összesen 1–3. projekt			31,55
Anilinüzem – Kazincbarcika	2017	136,00	40,65
Összesen		305,57	72,20

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁵⁴⁵ SA.49580 (2017/N) LIP – Hungary – Regional Investment Aid to BorsodChem.

⁵⁴⁶ A Bizottság 312,68 EUR/HUF árfolyammal és 1,19%-os diszkontrátával számolt. A 142 millió eurós beruházáshoz a csökkentett támogatási intenzitási képlet alapján adható maximális támogatás: Maximális támogatás = $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 50\% \times 50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 50\% \times 34\% \times \text{EUR } 42 \text{ millió} = \text{EUR } 44,6 \text{ millió}$.

⁵⁴⁷ A Bizottság 314,16 EUR/HUF árfolyammal és 2,37%-os diszkontrátával számolt.

⁵⁴⁸ Az első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének (2016) időpontjában alkalmazandó árfolyamot alkalmazva és az akkori értékre.

⁵⁴⁹ Az első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének (2016) időpontjában alkalmazandó árfolyamot alkalmazva és az akkori értékre.

8.5. Melyek a bizottsági vizsgálat kulcsfontjai a bizottsági jóváhagyást igénylő egyedi támogatások esetében?

A bejelentett egyedi támogatás akkor engedélyezhető, amennyiben megfelel az úgynevezett közös értékelési elveknek. Ennek keretében a Bizottság első lépésben megvizsgálja, hogy teljesülnek-e a minimumkövetelmények, vagyis

- van-e tényellentétes forgatókönyv,⁵⁵⁰ és az hiteles-e;
- a támogatás megfelelő, ösztönző hatással bír, arányos és
- hozzájárul a regionális fejlődéshez.

Ezen túlmenően igazolni szükséges, hogy a támogatás nem vezet nyilvánvaló negatív hatásokhoz, s végül azt is bizonyítani kell, hogy a regionális fejlődéshez való hozzájárulás meghaladja a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatásokat.

8.5.1. Hiteles tényellentétes forgatókönyv

A regionális iránymutatás alapján a támogatás csak akkor nyújtható, ha annak van ösztönző hatása, azaz a támogatásnak meg kell változtatnia az érintett vállalkozás magatartását. E feltétel ellenőrzéséhez a kedvezményezettnek be kell mutatnia, hogy támogatás nélkül mi történne (például nem valósulna meg a beruházás, mert az nem eléggé nyereséges támogatás nélkül, vagy máshol valósulna meg, mert ott nyereségesebb – úgynevezett alternatív forgatókönyv), és dokumentálnia kell (igazgatósági előterjesztésekkel, emlékeztetőkkel stb.), hogy a döntéshozatali folyamatban a támogatás lehetősége befolyásolta a döntését.

Az ösztönző hatás bizonyítására az iránymutatás két forgatókönyvet ismer el:

1. forgatókönyv: a 2014–2021-es RAG alapján a támogatás nélkül a beruházás nem lenne a vállalat számára eléggé jövedelmező, így azt nem valósítanák meg; a 2022–2027-es RAG ennél kedvezőbben fogalmaz, amikor azt mondja, hogy a „beruházás az EGT-n belül sehol nem lenne kellően jövedelmező a támogatás kedvezményezettje számára”⁵⁵¹,
2. forgatókönyv: a beruházást máshol valósították volna meg, és a támogatás csak a fejletlenebb térség költséghátrányát kompenzálja.

A forgatókönyvekkel kapcsolatban az alábbiakat fontos hangsúlyozni:

- A tényellentétes (más néven alternatív) forgatókönyvre vonatkozó számításoknak a vállalkozás beruházási döntése időpontjában (vagy korábbi időpontban) kell elkészülniük.
- Az alternatív forgatókönyvnek hitelesnek kell lennie. Azaz például a 2. forgatókönyv esetében nem elég kiszámítani, hogy a másik helyszínen mennyibe került volna a beruházás megvalósítása és működtetése, hanem bizonyítani kell azt is, hogy a vállalati döntéshozatalban egynél több helyszínt ténylegesen vizsgáltak lehetséges beruházási helyszíneként.
- A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a vállalatok döntéshozó szerve első lépésben általában a beruházás megvalósításának szükségességéről dönt az előterjesztett piacelemzések, várható megrendelések vagy a vállalati stratégia, hatékonyságnövelési célok

⁵⁵⁰ A tényellentétes forgatókönyv annak bemutatására szolgál, hogy mi történne a támogatás nélküli helyzetben.

⁵⁵¹ 2022–2027-es RAG 59. pont.

stb. alapján, és elrendeli a lehetséges helyszínek vizsgálatát. Ezt követően a helyszínekre vonatkozó részletes elemzések (például adott ország földrajzi helyzete, politikai kockázata; valamint vevők, beszállítók, rendelkezésre álló telek, infrastruktúra és munkaerő elérhetősége) és számítások alapján egy későbbi időpontban születik döntés a végső helyszínről, figyelembe véve a támogatási ajánlat(ok)at is. A helyszíntekeresés során gyakran egy hosszabb listából (*long list*) indulva jutnak el egy rövidebb listáig (*short list*), amelyen általában már csak két-három ország lehetséges helyszínei szerepelnek. Majd e lista szűkül tovább a végső két versenyző helyszínre.

- Részletesen dokumentálni kell a döntéshozatali folyamatot, bemutatva, hogy mikor és mely döntéshozó szerv miről döntött, és milyen előterjesztések alapján. E dokumentumok Bizottság felé történő benyújtását nem lehet elkerülni arra való hivatkozással, hogy azok üzleti titkot tartalmaznak, ugyanis a Bizottságot titoktartási kötelezettség köti.

8.5.2. A támogatás ösztönző hatással bír és arányos

Egy támogatásnak akkor van ösztönző hatása, ha oly módon változtatja meg a vállalkozás magatartását, hogy az valamely térség fejlődéséhez hozzájáruló olyan többlettevékenységbe kezdjen, amelyet támogatás nélkül nem vagy csak korlátozott mértékben, másképpen vagy más helyszínen végezne. Nem támogathatók valamely tevékenység azon költségei, amelyek a vállalkozásnál amúgy is felmerültek volna, és nem kompenzálható valamely gazdasági tevékenység szokásos üzleti kockázata.⁵⁵²

A támogatás akkor arányos, ha a szükséges minimumra korlátozódik, azaz ha a támogatás összege megfelel az érintett térségben a beruházás megvalósításához szükséges nettó többletköltségeknek a támogatás nélküli helyzethez képest.⁵⁵³

A támogatás ösztönző hatásának és arányosságának a két forgatókönyv alapján történő bizonyítását két magyar eseten (SA.49580 – BorsodChem Zrt,⁵⁵⁴ valamint SA.48382 – MOL Petrolkémia Zrt.⁵⁵⁵) mutatjuk be.

8.5.2.1. BorsodChem – 1. forgatókönyv

Az Északkelet-Magyarország legnagyobb munkaadójának számító BorsodChem Zrt. a kínai Wanhua csoport magyarországi leányvállalata, székhelye Kazincbarcikán található. A vállalatcsoportnak világszerte több mint tíz országban van leányvállalata, ahol petrokémiai és szénvegyszereket, MDI- és poliuretán-származékokat, energiatakarékos építőanyagokat és mezőgazdasági szalagtermékeket gyártanak. A BorsodChem MDI- (metilén-difenil-diizocianát-), TDI- (toluol-diizocianát-) és PVC- (polivinil-klorid-) gyantákat, alapvegyszereket és speciális vegyszereket gyárt, amelyeket számos iparágban (autóipar, építőipar, bútoripar, szabadidőruházat-ipar, hűtő- és fagyasztógépgyártás) használnak nyersanyagként.⁵⁵⁶

⁵⁵² 2014–2021-es RAG 60. pont.

⁵⁵³ 2014–2021-es RAG 78. pont.

⁵⁵⁴ SA.49580 (2017/N) LIP – Hungary – Regional Investment Aid to BorsodChem.

⁵⁵⁵ SA.48382 (2017/N) Regional Investment Aid to MOL Petrolkémia Zrt.

⁵⁵⁶ SA.49580 határozat (5) pont.

A bejelentett beruházás célja az MDI egyik kulcsfontosságú alapanyagát, a cég saját igényeit kielégítő anilint előállító üzem létrehozása volt. A vállalat az anilint eddig Kínából importálta, ahol azt a cégcsoport másik vállalata állította elő. A beruházás célja tehát az anilin Kínából történő behozatalának helyettesítése, az MDI előállításának egyszerűsítése, a szállítási költségek csökkentése és a vegyi anyagok szállításával összefüggő környezeti kockázatok elkerülése volt (és feltételezhetően a magyarországi működés elszigetelése a kereskedelmi konfliktusoktól).⁵⁵⁷ A cégcsoporton belül rendelkezésre álló anilingyártási kapacitás elegendő lett volna a magyar igény további kielégítésére. A számítások megértése szempontjából fontos, hogy ebben az iparágban nem szokásos anilint értékesíteni a versenytársak részére, mivel az anilin piaci ára jóval alatta marad az MDI árának.

A beruházás elszámolható költsége jelenértéken 44,5 milliárd forint (142 millió euró)⁵⁵⁸ volt. A beruházáshoz a cég fejlesztési adókedvezményt⁵⁵⁹ kért jelenértéken 13,95 milliárd forint (44,6 millió euró) összegben. Tekintettel arra, hogy a támogatás meghaladta a ÁCSR alapján adható maximális értéket, a támogatást 2017 végén bejelentették a Bizottság részére.

A bejelentési eljárásban a cél annak bizonyítása volt, hogy a beruházás a támogatás hiányában egyáltalán nem valósult volna meg. Támogatással pedig az új anilingyár egyetlen megvalósítható és gazdaságilag észszerű helyszíne Kazincbarcika volt, tekintettel arra, hogy a projekt egyik fő célja a termelési folyamat technológiai kapcsolatban álló részeinek központosítása (azaz az új üzem által gyártott anilin azonnal felhasználható MDI előállítására elhanyagolható logisztikai költségekkel vagy környezeti kockázatokkal).⁵⁶⁰

A beruházási projekt jövedelmezőségének meghatározása érdekében a kedvezményezett az anilin előállításának és Kínából Kazincbarcikára történő szállításának költségeit hasonlította össze a kazincbarcikai beruházási és termelési költségekkel. Erre azért volt szükség, mert a jövedelmezőség kiszámításához az anilin piaci árát nem lehetett meghatározni, mivel az anilinnal általában nem kereskednek (csupán kisebb mennyiségekkel az azonnali piacon).⁵⁶¹ A gyártási költség Kínában alacsonyabb, mint Magyarországon, elsősorban az alacsonyabb energia- és alapanyagárak miatt. Emellett a tervezett új magyar gyár működési költségei is magasabbak a kínaiénál. Ezzel szemben a kazincbarcikai gyártás esetén jelentős megtakarítás érhető el a logisztikai kiadások és vámok terén, amelyek meghaladják a magasabb magyar termelési költségeket (beleértve a közvetlen és közvetett költségeket is), ami pozitív működési eredményhez vezet.⁵⁶² Ugyanakkor ez a pozitív működési eredmény a 18 éves referencia-időszakban (3 év építés és 15 éves működés, mivel az alapeszközök hasznos élettartama 15 év) nem elegendő a társaság beruházási költségeinek fedezésére.⁵⁶³

Ezért a BorsodChem Igazgatóságához benyújtott pénzügyi elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a beruházás – támogatás nélkül – negatív nettó jelenértéket (NPV) eredményez,

⁵⁵⁷ Phedon Nicolaides: Individually Notified Regional Aid. *Lexxion*, 2019. szeptember 10.

⁵⁵⁸ Folyó áron 45 432 millió forint (145,3 millió euró), ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a bizottsági határozat jelenértéken számított adatai az irányadók.

⁵⁵⁹ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 22/B. § és a fejlesztési adókedvezményről szóló 165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet alapján regionális beruházási támogatás nyújtható a jogszabályokban foglalt feltételek teljesítése esetén.

⁵⁶⁰ SA.49580 határozat (43) pont.

⁵⁶¹ SA.49580 határozat (46) pont.

⁵⁶² SA.49580 határozat (50) pont.

⁵⁶³ SA.49580 határozat (51) pont.

azaz a projekt belső megtérülési rátája (IRR) a vállalat súlyozott átlagos tőke költsége (WACC) alatt van. A támogatási kérelem tárgyát képező adókedvezmény igénybevétele esetén a beruházás belső megtérülési rátája és nettó jelenértéke is pozitív, ezért az igazgatóság a támogatás megítélése esetére engedélyezte a projekt megvalósítását.

A Bizottság az engedélyezési eljárásban azt is vizsgálta, hogy a támogatás arányos-e, azaz nem kerül-e sor túlzott támogatásra. A kedvezményezett által benyújtott adatok bizonyították, hogy az eljárást megelőző tíz évben a vállalatcsoport és a BorsodChem által megvalósított nyolc hasonló beruházás esetében a WACC és az IRR közötti különbség – egy kivétellel⁵⁶⁴ – jóval nagyobb volt, mint a bejelentés tárgyát képező projekt esetében.

Az eljárásban fontos volt annak igazolása is, hogy Kínában – ahol szintén gyárt MDI-t a cégcsoport – rendelkezésre álltak az anilinyártási kapacitások mind a kínai, mind a magyar gyár igényeinek kiszolgálására.⁵⁶⁵ Továbbá azt is bizonyítani kellett, hogy Kínában a magyar anilinüzem miatt felszabaduló gyártási kapacitások (körülbelül 10%) nem jelentenek majd többletbevételt a vállalatcsoport számára. Ennek alátámasztására a magyar fél bemutatta, hogy a kínai anilinüzem kapacitása jóval nagyobb, mint a kínai MDI-üzem anilinigénye, továbbá hogy az anilin csoporton kívüli eladása nem szokásos piaci gyakorlat, így egyrészt a BorsodChem anilinigényének kielégítése nem befolyásolta a kínai MDI-gyártás mennyiségét, másrészt a felszabaduló kapacitásokat értékesítik, azaz nem keletkezik többletbevétel.

8.5.2.2. MOL Petrolkémia – 2. forgatókönyv

Az a feltétel, hogy a regionális támogatás összegének az érintett térségben a többletberuházások vagy többlettermékek ösztönzéséhez szükséges minimumra kell korlátozódnia,⁵⁶⁶ a 2. forgatókönyv szerinti esetekben akkor teljesül, ha a támogatási összeg nem haladja meg a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét.⁵⁶⁷

A MOL Nyrt. 100%-os tulajdonában álló MOL Petrolkémia Tiszaújvárosban megvalósítandó poliölüzeméhez igényelt támogatást.

A beruházás négy új termelőegységből és a szükséges támogató létesítményekből állt. Az induló beruházás fogalma a létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítésével teljesült. A tiszaiújvárosi üzemben a beruházást megelőzően olefineket (etilént, propilént), poliolefineket (polipropilént és polietilént) és butadiént állítottak elő, míg a beruházás révén a termékpaletta poliollokkal és kisebb mennyiségben melléktermékként előállított propilén-glikollokkal bővült.⁵⁶⁸ A polioll az alapanyaga a poliuretánnak, amelyet az építőipartól kezdve a hőszigetelésen és a bútorgyártáson át az autóiparig és a textiliparig szinte mindenhol hasznosítanak.⁵⁶⁹

⁵⁶⁴ A kivételt képező projekt a cég egy innovatív projektje volt, ahol a konzervatív jövedelembecslések miatt az igazgatóság általában alacsonyabb IRR-t is jóváhagy.

⁵⁶⁵ SA.49580 határozat (44) pont.

⁵⁶⁶ 2014–2020-es RAG 77. pont.

⁵⁶⁷ 2014–2020-es RAG 80. pont.

⁵⁶⁸ SA.48382 határozat (7) pont.

⁵⁶⁹ Lásd: MOLGROUP: Beruházásaink.

A beruházás elszámolható költsége jelenértéken számítva 269 milliárd forint (874 millió euró) volt.⁵⁷⁰ Ehhez jelenértéken 40,5 milliárd forint (131,5 millió euró) vissza nem térítendő támogatást igényelt a cég a beruházásösztönzési célú irányzatból.⁵⁷¹ A támogatási intenzitás így 15,05% volt.

A MOL Petrolkémia a helyszínválasztás során minden meglévő termelési helyszínét megvizsgálta, tekintettel arra, hogy a poliolüzemhez szükséges alapanyagokat mind a petrokémiai üzemekben, mind a finomítóknál előállítják különböző mennyiségekben. Tekintettel a bonyolult engedélyezési eljárásokra, a jelentős extra költségekre, valamint a projekt megvalósításának várható időbeli csúszására, a zöldmezős beruházás lehetőségét a cég kezdetektől fogva elvetette.⁵⁷² Mindezek alapján első körben a cégcsoport szlovákiai, két horvát és két magyarországi telephelyeit vizsgálták. Közülük a fő kiválasztási kritérium pedig az alapanyagok (propilén és hidrogén) elérhetősége volt az adott telephelyen.⁵⁷³ A horvátországi és szlovákiai telephelyeket a döntési folyamat korai szakaszában kizárták. Ugyanakkor a kedvezményezett eredeti vállalati dokumentumokkal bizonyította, hogy támogatás nélkül a tervezett beruházás nem a tiszaujvárosi, hanem egy másik magyarországi helyszínen valósult volna meg.

A két helyszín összehasonlítása alapján ugyanis mind a beruházási, mind a működési költségek magasabbak Tiszaújvárosban, ahol számos olyan beruházást (például megfelelő propilénbetöltő és -tároló létesítmények, a nyersvízellátás és szennyvízkezelés kiépítéséhez szükséges infrastruktúra, további gőztermelő kapacitások, a hidrogénüzem, valamint munkásszállók) kellene megvalósítani, amelyek az alternatív telephelyen már rendelkezésre állnak.⁵⁷⁴ A működési költségek pedig a nyersanyag biztosításából fakadó többletköltségek (a tiszaujvárosi telephelyen az alacsonyabb nyersanyag-ellátottság miatt drágább logisztika), illetve a szakképzett munkavállalók hiányából fakadó többletköltségek (utaztatás és szállás költsége) miatt voltak magasabbak Tiszaújvárosban.⁵⁷⁵ Továbbá a szerényebb infrastrukturális feltételek miatt a beruházás Tiszaújvárosban az alternatív telephellyel szemben csak időbeli csúszással tudott volna megvalósulni, ami az első évben alacsonyabb eredményt jelentett volna.⁵⁷⁶ Összességében a hatásvizsgálat kimutatta, hogy Tiszaújvárosnak 131,5 millió euró költséghátránya volt az alternatív telephellyel szemben,⁵⁷⁷ ami az állami támogatás révén kiegyenlíthető.

A MOL Petrolkémia a beruházási döntést teljes mértékben a támogatás Bizottság általi jóváhagyásától tette függővé, ennél fogva a beruházással kapcsolatos munkálatok sem kezdődtek el a Bizottság jóváhagyásáig.

A Bizottság határozatában úgy vélte, hogy a magyar hatóságok sikeresen bizonyították, hogy az arányossági teszt teljesül, mert a jelenértéken 131,5 millió euró (2017-es árakon) támogatás nem haladja meg a két lehetséges telephelyen megvalósítandó beruházás nettó jelenértékének különbségét.

⁵⁷⁰ SA.48382 határozat (13) pont.

⁵⁷¹ A beruházásösztönzési célú irányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet alapján nyújtott támogatási program a Bizottság rendszerében SA.39476 (2014/X) számon lett regisztrálva.

⁵⁷² SA.48382 határozat (29) pont.

⁵⁷³ SA.48382 határozat (30) pont.

⁵⁷⁴ SA.48382 határozat (34) pont.

⁵⁷⁵ SA.48382 határozat (35) pont.

⁵⁷⁶ SA.48382 határozat (36) pont.

⁵⁷⁷ SA.48382 határozat (38) pont.

Ezen ügy kapcsán kiemelendő az is, hogy a magyar hatóságok által kezelt, bizottsági jóváhagyást igénylő nagyberuházási projektek közül az egyik leggyorsabban – a hivatalos bejelentés megtételét követően –, három és fél hónap alatt engedélyezett támogatás⁵⁷⁸ a MOL Petrolkémia Zrt. részére nyújtott támogatás volt. A gyors eljárás köszönhető volt a gondosan előkészített projektnek, illetve annak, hogy a MOL döntéshozatali folyamatai könnyen megfeleltethetőek voltak a RAG által előírt kívánalmaknak. Ebből fakadóan nagyon kevés kérdés merült fel a Bizottság részéről a hivatalos bejelentés megtétele után.

8.5.3. Regionális fejlődéshez való hozzájárulás

A regionális támogatás elsődleges célja, hogy csökkentse az Európai Unióban az eltérő fejlettségű régiók közötti különbségeket.⁵⁷⁹ 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. Ennek bizonyítása a bizottsági engedélyezési eljárásban általában az alábbi szempontok szerint történik:

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 támogatott vállalkozás munkáltatói pozíciója az érintett régióban (például legnagyobb foglalkoztató egy hátrányos térségben).

Tudástranszfer:

- A leendő munkavállalók különféle (hazai és külföldi) képzése.
- A támogatott vállalkozás kutatás-fejlesztési tevékenysége (egy részének) adott régióba való telepítése.
- 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 hasznosulhat a helyi beszállítóknál.

⁵⁷⁸ A hivatalos bejelentés megtételére 2017. július 6-án került sor, és a bizottsági jóváhagyó határozat 2017. október 25-én született meg.

⁵⁷⁹ 2014–2021-es RAG 30. pont.

Klaszterképző hatás:

- Az ugyanazon iparágban tevékenykedő vállalkozások együttműködése növelheti a hatékonyságot.

A beruházás időtartama:

- Egy hosszabb elköteleződés az adott régióban, illetve az esetlegesen vállalt további beruházások szintén pozitív hatást gyakorolnak az érintett régióra.

Környezetvédelmi szempontok:

- A környezetvédelmi szabályok előírásain túlmutató vállalások és a fenntarthatóság elérése.

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 2022–2027-es RAG alapján azt is bizonyítani kell majd, hogy a támogatott beruházás jelentős mértékben hozzájárul a digitális átálláshoz vagy a környezeti szempontból fenntartható – ezen belül az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, klímasemleges vagy az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens – tevékenységekre való átálláshoz.⁵⁸⁰

8.6. A kereskedelemre és a versenyre gyakorolt esetleges negatív hatások⁵⁸¹

A tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése érdekében ahhoz, hogy a támogatást engedélyezze a Bizottság, a támogatott beruházás pozitív hatásainak ellensúlyozniuk kell a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. Amennyiben nem ez a helyzet, a támogatást a Bizottság nem engedélyezi.

A Bizottság az alábbi eseteket tekinti olyan nyilvánvaló negatív hatásnak, amelyet a beruházás pozitív hatásai nem ellensúlyozhatnak:

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, export-növelési feltétel előírása a támogatás fejében.)
3. *Különösen az 1. forгатatókönyv szerinti esetben a beruházás abszolút mértékben hanyatló piacon eredményez kapacitásbővítést.*

⁵⁸⁰ 2022–2027-es RAG 105. pont.

⁵⁸¹ Ez a fejezet az alábbi cikk felhasználásával készült: Klaus-Otto Junginger-Dittel: New Rules for the Assessment of Notifiable Regional Aid to (Large) Investment Projects under the Regional Aid Guidelines 2014–2020. *European State Aid Law Quarterly*, 13. (2014), 4. 677–688.

Az ilyen esetekben a kapacitásfelesleg révén az adott termékpiacon csökkennek a haszonkulcsok, illetve a versenytársak beruházásai, és ez olyan helyzetet eredményezhet, amelynek következtében egyes vállalkozások kiszorulnak a piacról, vagy megakadályozhatja más piaci szereplők piaca jutását.⁵⁸²

Annak megállapításához, hogy e feltétel teljesül-e, meg kell határozni a földrajzi és termékpiacot. A Bizottságnak a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról szóló közleménye⁵⁸³ foglalkozik az érintett piac meghatározásával, ugyanakkor az állami támogatások terén való alkalmazhatósága vonatkozásában a közlemény 1. lábjegyzete egyértelművé teszi, hogy az „értékelés középpontjában az állami támogatási esetekben inkább a támogatás kedvezményezettje és az érintett iparág/ágazat, semmint a támogatás kedvezményezettjével szemben fennálló, a verseny által támasztott korlátok meghatározása áll”. Az állami támogatási ügyekben az érintett piac meghatározásában inkább a kínálati oldal játszik szerepet.

Az érintett termékpiac meghatározása magába foglalja az érintett termék, az érintett versenytársak és ügyfelek/fogyasztók meghatározását. 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. 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.⁵⁸⁴

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 háromévi GDP-jéhez (viszonyítási érték) hasonlítva vizsgálják, illetve az megállapítható még a következő három-öt évre előre jelzett növekedési ütemek alapján is.⁵⁸⁵

A 2. forгатókönyv 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 az 1. forгатókönyv 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 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.⁵⁸⁶

⁵⁸² 2014–2021-es RAG 136. pont.

⁵⁸³ HL C 372., 1997.12.09., 5–13.

⁵⁸⁴ 2022–2027-es RAG 124. pont.

⁵⁸⁵ 2022–2027-es RAG 131. pont.

⁵⁸⁶ 2022–2027-es RAG 133. pont.

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 támogatásos helyzettől.

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

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

Ugyanakkor nem teljesül az antikohéziós hatás, ha a beruházó bizonyítani tudja, hogy a fejlettebb vagy hasonló fejlettségű régió lehetséges helyszíneinek közül való kizárására a döntéshozatal korábbi (tehát nem végső) szakaszában kerül sor olyan szempontok miatt, mint például nyelvi okok, politikai instabilitás, komoly kétségek a másik régió bürokratikus és jogi környezetének megbízhatóságával kapcsolatban, az elégtelen állami infrastruktúra, vagy hogy a beruházási projekt megvalósítása nem történhetne meg a megfelelő időben stb.

Annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, hogy az antikohéziós 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 a Bizottság, ha hivatalos vizsgálati eljárást indít.

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

6. *A beruházást egy másik EGT-tagállamból telepítik át, továbbá 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.⁵⁸⁷

A Bizottságnak az ok-okozati összefüggés vizsgálatakor egyrészt azonosítania kell a tevékenység megszüntetést vagy az arra vonatkozó terveket, 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 ugyanazt a földrajzi területet és fogyasztói kört szolgálja-e majd ki. A harmadik lépés a támogatás és a tevékenység áthelyezése közötti ok-okozati kapcsolat felderítése, amely történhet például ellentétes 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.⁵⁸⁸

Az ok-okozati összefüggés általában nem áll fenn, ha bizonyítható, hogy a bezárt létesítmény tevékenységét egy másik régióba helyezték át, nem az érintett régióba. Ugyanakkor az ok-okozati összefüggés várhatóan fennáll, ha a bezárt telephely munkavállalóit

⁵⁸⁷ Nyikos (2018): i. m. 251.

⁵⁸⁸ Bartucz Zoltán: Egy lépés előre, két lépés hátra: Az áttelepítés újraszabályozása a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosításában. *Állami Támogatások Joga*, 9. (2017), 2. 41–54. 4. lj.

áthelyezik a támogatott létesítménybe, vagy az eredeti létesítmény munkavállalóit képzik ki az új létesítmény dolgozóivá, vagy tárgyi eszközöket (például gyártósorok) szállítanak át az új létesítménybe, továbbá ha a meglévő rendelésállományt az új létesítmény veszi át.

8.7. Következtetések

Az Európai Bizottságnak a nagyberuházásokra irányuló regionális beruházási támogatások engedélyezésére alkalmazott megközelítése meglehetősen nagy kihívások elé állítja mind a tag-államokat, mind a kedvezményezetteket.

Az engedélyezés feltételei szigorúak, hiszen a támogatásnak a nettó többletköltségekben való maximálása erősen beszűkíti az elnyerhető támogatás összegét. Továbbá ha még van is támogatható nettó többletköltség, annak bizonyítása is sokszor nehézkes.

A sikeres eljárásnak ugyanis egyik kulcskérdése, hogy milyen az érintett vállalkozás döntéshozatali rendszere, és az mennyire dokumentált. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda tapasztalatai azt mutatják, hogy nem minden ország vállalatvezetési kultúrája követeli meg az írásbeliséget, különösen nem olyan mélységben és terjedelemben, ahogy azt a Bizottság ezekben az esetekben elvárna. Ezekben a kultúrákban a sokszor csak szóban elhangzott döntéseket hajtják végre, és ezek dokumentálása minimális (például csak napirend van egyes megbeszélésekről, de nincsenek emlékeztetők arról, hogy ott mi hangzott pontosan el, milyen döntések születtek, csak a résztvevők megbeszélés utáni e-mailjeiből, cselekedeteiből következtethető ki, hogy mi történt) – ugyanez vonatkozik a támogatási ajánlatokra is. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az írásbeliség szintén nem minden esetben bevett gyakorlat (különösen távol-keleti országok esetében).

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

VÁKÁT OLDAL

9. Infrastruktúrák gazdasági célú hasznosítása a legújabb állami támogatási joggyakorlat alapján, különös tekintettel a vállalkozás fogalmára

9.1. Bevezetés

A lakosság és a vállalkozások a 21. század igényeit kiszolgáló infrastruktúrával való ellátása minden EU-tagállamnak általános, a közjót és a gazdasági növekedést szolgáló célja, ami a magas szintű életszínvonal biztosítása mellett egy adott ország tökevonzó képességét és nemzetközi versenyképességét is érdemben befolyásolja. Ugyanakkor az Európai Unió tagállamainak az infrastrukturális fejlesztések szabályozása és finanszírozása során saját előírásaik mellett az uniós jogot is be kell tartaniuk. Ez jellemzően a belső piac működését biztosító négy szabadságra vonatkozó elvek és az azokból levezetett részletszabályok betartását jelenti, de sok esetben az ezek mögött álló versenyjogi szabályokat is, különös tekintettel az EU állami támogatási szabályainak való megfelelésre.

Az elmúlt években – nagyrészt az uniós joggyakorlat fejlődése következményeként – az állami támogatási jog infrastrukturális fejlesztésre vonatkozó elvárásai sokkal részletesebbek és pontosabbak lettek. Ebből a jogfejlesztő munkából a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatát ellenőrző Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) is jelentős mértékben kivette a részét mind egyedi döntések meghozatalával, mind úgynevezett összeegyeztethetőségi szabályok alkotása révén. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a Bizottság tagállamokat segítő értelmezési gyakorlata ezen a téren nem vág teljesen egybe az Európai Bíróságok megközelítésével, ami viszont elsődleges helyet foglal el az uniós jogforrási hierarchiában. Ebből következően előfordulhat, hogy egyes tagállamok az Európai Bizottság értelmezését követve olyan választ adnak egyes infrastruktúrák állami finanszírozása során, amely nem teljesíti az Európai Bíróság elvárásait, és ezáltal jogi szempontból kockázatosabbá teszi az adott konstrukciót. Az alábbi fejezet ennek az ellentmondásnak a bemutatására tesz kísérletet a Bizottság által kialakított gyakorlat és például a vállalkozás fogalmára vonatkozó, az uniós bírósági joggyakorlat legújabb elemeinek ismertetésével.

9.2. A gazdasági tevékenység fogalma – az állami támogatási szabályok alanyi hatálya

Az Európai Unió állami támogatási szabályainak alkalmazása gazdasági tevékenységet végző vállalkozások állami finanszírozása esetén merülhet csak fel. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat tiltja meg. A gazdasági tevékenység fogalma pedig az állandó bírósági joggyakorlat alapján röviden összefoglalva: áruk vagy szolgáltatások ellenérték fejében történő nyújtása a piacon.⁵⁸⁹

⁵⁸⁹ Lásd a Bíróság 118/85. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1987:283) 7. pontját; a Bíróság C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1998:303) 36. pontját; a Bíróság C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének

Az uniós jogot elemző Európai Bíróságok ítéletei folyamatosan további mélységet adnak a gazdasági tevékenység fogalmának. Az elmúlt években több ítélet (lásd 9.7. fejezet) is érintette ezt a kérdést, illetve a Bizottság is gyakran foglalkozott egyes tevékenységek ebből a szempontból való besorolásának kérdésével egyes állami támogatási eljárások során.

9.3. Az infrastruktúra állami finanszírozása a közösségi, majd az uniós jogban

Az uniós jog fejlődése során az infrastruktúra fejlesztésének állami finanszírozását a Bizottság viszonylag sokáig az állami támogatási szabályok hatályaán kívül állóként kezelte. Ez állapítható meg például az állami támogatási szabályoknak a légi ágazatra történő alkalmazásáról szóló dokumentumból is.⁵⁹⁰ A Bizottság 1994-ben ebben a dokumentumban megerősítette, hogy az infrastruktúra (utak, hidak, repterek) építése és fejlesztése a gazdaságpolitika általános, az EUMSz 107. cikk (1) bekezdésének értelmében nem szelektív intézkedéseinek minősülnek, ami miatt nem tartoznak a Bizottság állami támogatásokat ellenőrző jogkörének hatálya alá, kivéve, ha egyes felhasználók kedvezményes feltételek mellett vehetik igénybe az infrastruktúrát.

Ugyanakkor az uniós jog által egy sor gazdasági ágazatban előírt, illetve közvetett módon elősegített liberalizáció viszont az infrastruktúrákat tulajdonló és működtető állam, illetve állami szereplők monopolhelyzetét fokozatosan megszüntette. Az ezzel párhuzamosan zajló privatizációs folyamatok⁵⁹¹ és koncessziós szerződések megkötése következtében már csak idő kérdése volt, hogy az infrastruktúra működtetését a joggyakorlat gazdasági tevékenységgé minősítse. Erre először az Aéroports de Paris-ítéletben⁵⁹² került sor. Ugyanakkor kellett bizonyos idő ahhoz, hogy ez a „klasszikus” versenyjogi kérdéseket értelmező ítélet az állami támogatási jogba is „átszivároghasson”.

9.4. Gazdasági tevékenység értelmezése a Leipzig/Halle-ítéletek alapján

Az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási vonatkozásai a Leipzig/Halle-ügyekben kerültek előtérbe, és váltak az ügyben hozott ítéletek az előző pár évben az állami támogatási jog fejlődésének egyik fő „motorjává”. Az ügy háttere, hogy a DHL csomagküldő cég áthelyezte székhelyét Brüsszelből Lipcsébe, és a német hatóságok egy sor intézkedéssel, köztük a helyi reptér fejlesztésével segítették elő ezt a döntést. A Bizottság a reptérfejlesztés 350 millió eurós

(ECLI:EU: C:2000:428) 75. pontját, és a Bíróság C-138/11. sz. Compass-Datenbank ügyben hozott ítéletének (EU:C:2012:449) 35. pontját.

⁵⁹⁰ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector (HL C 350., 1994.12.10., 5.) II.3. pont.

⁵⁹¹ Gyürkés Anita: Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland-eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. (2010), 1. 61–75.

⁵⁹² A T-128/98. sz. Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:290) és az azt megerősítő C-82/01. P. sz. Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:617).

finanszírozását az Aéroports de Paris-ítéletre hivatkozva az uniós joggal összeegyeztethető támogatásként engedélyezte.⁵⁹³

Két német szövetségi állam, valamint a köztulajdonban lévő reptér-üzemeltető (FLH) és anyavállalata azonban megtámadták a bizottság határozatát. A kérelmezők – többek között – arra hivatkoztak, hogy a leszállópálya építésének finanszírozása nem minősülhet állami támogatásnak, a reptér üzemeltetője pedig – ellentétben azzal, amit a Bizottság állított – nem lehet egyszerre a támogatás kedvezményezettje és nyújtója is a támogatásnak.

Az elsőfokú ítéletben⁵⁹⁴ a Törvényszék megállapította, hogy az FLH mint reptér-üzemeltető szervezet gazdasági tevékenységet végez, amitől a reptér fejlesztése nem választható el, és a fejlesztés nem közhatalmi funkciót szolgál, így a fejlesztés költségeit az abból hasznot húzó vállalkozásnak kell fedeznie. Amennyiben nem ő viseli e költségeket, az állami támogatásnak minősül. A Törvényszék szerint az FLH lehet támogatás kedvezményezettje, továbbá lehet egyszerre kedvezményezett, és a DHL irányába támogatást nyújtó is. A Törvényszék tehát igazat adott a Bizottságnak, és elfogadta az infrastruktúra állami finanszírozásával kapcsolatos megállapításait.

A reptér-üzemeltető FLH és anyavállalata fellebbeztek a Törvényszék ítélete ellen, így az infrastruktúra fejlesztése állami támogatási szempontú minősítésének kérdését végül az Európai Unió Bírósága döntötte el.⁵⁹⁵ A másodfokú ítéletben a Bíróság megerősítette a Törvényszék és így a Bizottság megközelítését, miszerint az FLH mint reptér-üzemeltető gazdasági tevékenységet végez, a közhatalmi jogkör hiánya miatt, a leszállópálya építése a reptér-üzemeltetés egyik fő eleme, és így az infrastruktúra építése nem választható el az infrastruktúra üzemeltetésétől. A Bíróság szerint a várható megtérülés sem releváns abból a szempontból,⁵⁹⁶ hogy a reptér-üzemeltetésnek van-e sajátos piaca, tehát hogy gazdasági tevékenységnek minősül-e. Így végérvényesen eldöntötték, hogy a gazdaságilag hasznosított infrastruktúra építésének állami finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik.⁵⁹⁷

⁵⁹³ A Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló 2008/948/EK bizottsági határozat (HL L 346., 1.).

⁵⁹⁴ A T-443/08. és T-455/08. sz. Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117).

⁵⁹⁵ A C-288/11. P. sz. Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

⁵⁹⁶ A fellebbezők azzal védekeztek, hogy mivel egy olyan beruházást, amelyről előre tudható, hogy sohasem térül meg, gazdasági szereplő piaci körülmények között sohasem vállalna, ezért az ilyen tevékenység kívül esik a gazdasági tevékenység körén, így finanszírozása nem minősül állami támogatásnak. Azonban az uniós joggyakorlat elég egyértelmű a tekintetben, hogy a nyereségszerzést nem tekinti a gazdasági tevékenység elválaszthatatlan, immanens elemének. Bíróság 209/78–215/78. és 218/78. sz. Van Landewyck egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítéletének (ECLI:EU: C:1980:248) 88. pontja; a Bíróság C-244/94. sz. FFSA és társai ügyben 1995. november 16-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1995:392) 21. pontja; a Bíróság C-49/07. sz. MOTOE-ügyben 2008. július 1-jén hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2008:376) 27. és 28. pontja.

⁵⁹⁷ Természetesen, amennyiben az adott állami intézkedés esetében az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés egyéb fogalmi feltételei (állami forrás, betudhatóság, piacon meg nem szerezhető előny, szelektivitás, a verseny torzulása vagy annak lehetősége, illetve a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége) nem teljesülnek, az infrastruktúra-fejlesztés állami finanszírozása nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá.

9.5. A Leipzig/Halle-ítéletek következményei

Bár a fent leírt folyamatot az Európai Bizottság határozata indukálta, a Bizottság hamar felmérte, hogy korlátozott humánkapacitását is figyelembe véve nem lesz képes minden tagállam minden infrastrukturális fejlesztéséhez kapcsolódó, az EUMSz 108. cikk (3) bekezdése alapján kötelező, egyedi bejelentés, illetve a folyamatban lévő fejlesztések már eldöntött finanszírozási megoldásainak állami támogatási szempontú elbírálására. A Bizottság ezért egyrészt nem hivatalosan deklarálta, hogy a már lezárult vagy folyamatban lévő ügyekkel csak panasz esetén foglalkozik. Másrészt az éppen aktuális állami támogatási jogalkotási folyamat és a hatályos állami támogatási szabályok felülvizsgálata⁵⁹⁸ során külön részletszabályokat alkotott az ilyen típusú állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítására, beleértve ebbe a csoportmentesítés⁵⁹⁹ útján lehetővé tett, a belső piaccal összeegyeztethető infrastrukturális támogatások bejelentés nélküli nyújtását is.⁶⁰⁰

Emellett, mivel a Bizottság ellenérdekű fél panasza hiányában nem akart a már lezárult vagy folyamatban lévő fejlesztésekkel foglalkozni (amelyek egy része uniós forrásból valósult meg, így az állami támogatási előírások be nem tartása forrásvesztés kockázatát is magában hordozta a tagállamok számára), illetve segítségként a jövőbeli ügyek tervezéséhez a Bizottság két illetékes főigazgatósága (a Versenypolitikai és a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságok) nem hivatalos dokumentumokban is összefoglalták hogy az állami támogatási szabályokat egyes infrastruktúra-típusokra hogyan kell alkalmazni (*analytical grid*⁶⁰¹).

Részben a bizottsági döntési gyakorlat fejlődése, részben a szabályok változása miatt az eredeti 2012-es anyagokat már több alkalommal (2015-ben és 2017-ben) is módosították és kiegészítették.⁶⁰² A dokumentumok a támogatások nyújtásának részletes feltételeit nem tartalmazzák, csak utalnak a szabályokra. Ezek a dokumentumok az adott infrastruktúra jellegétől függetlenül hasonló felépítéssel bírnak.

- Elsősorban ismertetik a Bizottság megközelítését, hogy mely esetekben nem tartalmaz az intézkedés különböző okokból állami támogatást (például teljesül a piaci magánbefektető elve, vagy az Altmark-ítélet⁶⁰³ feltételei, nem gazdasági tevékenységet finanszíroz-

⁵⁹⁸ A Bizottság 2012-ben kezdte meg az állami támogatási szabályok rendszerszintű felülvizsgálatát, az Állami Támogatások modernizációját (*state aid modernization*). Lásd: A Bizottság közleménye Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről COM/2012/0209 final sz. dokumentum.

⁵⁹⁹ A csoportmentesített támogatások nyújtására az EUMSz 108. cikk (3) bekezdésében szereplő felfüggesztési záradék nem vonatkozik, e támogatásokat európai bizottsági engedélyeztetés nélkül lehet nyújtani. Jelenleg a többször módosított 651/2014/EU rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1.) tartalmazza a legfontosabb, a csoportmentesített támogatásokra vonatkozó összeegyeztethetőségi előírásokat.

⁶⁰⁰ Sőt akár a csoportmentesítés szabályainak *ex post* történő alkalmazását is. Lásd például az SA.33045 (2013/NN) (ex 2011/CP) – Germany – Alleged unlawful aid in favour of Kristall Bäder AG ügyben hozott döntést.

⁶⁰¹ Az egyes *grid*ek az alábbi területekre vonatkozó szabályokat mutatják be: utak, hidak, alagutak; vasút, metró, helyi közlekedés; kikötői infrastruktúra; kultúra, örökség- és természetvédelem; repterek; széles sávú internet; kutatás; sport és multifunkcionális arénák; energia; hulladékkezelés.

⁶⁰² Az *analytical grid*ek elérhetősége: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html

⁶⁰³ A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415) 88–93. pontjai.

- nak), illetve hogy az intézkedéssel érintett vállalkozások különböző szintjein (tulajdonos, működtető, felhasználó) hogyan zárható ki a piacon meg nem szerezhető előny.
- Másrészt a Bizottság felsorolja azokat az uniós jog által biztosított lehetőségeket, amelyek alapján az adott infrastruktúrához előzetes bizottsági bejelentés nélkül nyújtható támogatás (például az általános csoportmentességi rendelet alapján).
 - Végül a Bizottság ismerteti a bejelentés mellett nyújtható támogatások elvi listáját.

9.6. A Bizottság törekvése az infrastruktúra gazdasági célú hasznosításának gyakorlatias kezelésére

Bár az igazi lökést a Leipzig/Halle-ítéletek meghozatala adta, az Európai Bizottság már jóval ezt megelőzően is foglalkozott egy adott infrastruktúra vegyes (gazdasági és nem gazdasági) célú hasznosítása esetén alkalmazandó állami támogatási szabályok kialakításával. Ezen értelmezés kialakításával a Bizottság – mint látható lesz – átvette az uniós bíróságok szerepét, hiszen az EUMSZ 107. cikke szerinti vállalkozás fogalmát értelmezte, méghozzá bizonyos tekintetben szűkítette azt.

A Bizottság a jogértelmező tevékenységét a kutatás-fejlesztési támogatások és ezen belül is a kutatási szervezet finanszírozása terén fejtette ki. Eredeti vezérlő gondolata minden bizonnyal az lehetett, hogy a gazdasági tevékenység szűkebb értelmezésével e szervezeteket mentesíti az állami támogatási szabályok által jelentett finanszírozási korlátok alól, ami összességében az egész EU versenyképességét segíti a más földrajzi régiókkal szembeni technológiai versenyben.

A Bizottság már a 2006-os kutatás-fejlesztési támogatásokat szabályozó keretszabályában⁶⁰⁴ elfogadta, hogy a kutatási szervezetek gazdasági és nem gazdasági tevékenységének számviteli elválasztása esetén a nem gazdasági tevékenység az állami támogatási szabályok hatályán kívül esik (és akár a költségek 100%-a támogatható), mivel így elkerülhető a gazdasági tevékenységek keresztfinanszírozása. Ez a megközelítés még nem tekinthető forradalminak, mivel az uniós állami támogatási jog hasonló elvárásokat (különböző tevékenységek számviteli elválasztása) támaszt például az állami kompenzációban részesülő, általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat ellátó vállalkozásokkal szemben is.⁶⁰⁵ Azonban a Bizottság a 2006-os keretszabályban egy további kivételt is megfogalmazott a kutatási szervezetek egyes gazdasági tevékenységei (a technológiaátadásra irányuló tevékenységek, például licenciák, a kutatási szervezet által létrehozott tudás kezelésének melléktermékei vagy egyéb formái) tekintetében, amikor lehetővé tette, hogy ezek finanszírozása – gyakorlatilag a joggyakorlat elvárásait megkerülve – ne minősüljön állami támogatásnak, amennyiben e tevékenységek belső természetűek,⁶⁰⁶ és a belőlük származó

⁶⁰⁴ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszere (HL C 323., 2006.12.30., 1.).

⁶⁰⁵ Lásd például a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU határozatának 5. cikkét.

⁶⁰⁶ A „belső természetű” kifejezés alatt a Bizottság azt a helyzetet érti, amikor a kutatási szervezet(ek) ismereteinek kezelését a kutatási szervezet részlege vagy leányvállalata végzi, illetve erre más kutatási szervezetekkel való együttműködés révén kerül sor. A harmadik feleknek nyújtott specifikus szolgáltatásokra

bevételt a kutatási szervezet elsődleges (nem gazdasági) tevékenységeibe fektetik be (úgynevezett korlátozott vagy járulékos gazdasági hasznosítás).

Annak ellenére, hogy a fenti elgondolás a vállalkozás fogalmát érintette, ami a versenyjog és azon belül is az állami támogatások jogának általános fogalma, a Bizottság az első Leipzig/Halle-ítéletet megelőzően még ódzkodott attól, hogy a korlátozott gazdasági felhasználás érvét más területeken is alkalmazza, vagy a tagállamok ilyen irányú érvelését elfogadja. Amikor Németország ezt a megközelítést akarta alkalmazni természetvédelmi területek nonprofit kezelőinek finanszírozása során az állam által ingyenesen átadott területekhez kapcsolódó erdészeti, halászati és vadászati jogok értékesítéséből származó bevételekre is, a Bizottság ezt nem fogadta el, és a természetvédelmi tevékenységet végző alapítványokat vállalkozásnak, az állami természetvédelmi területek számukra állagmegóvás kötelezettsége mellett történő ingyenes átadását pedig állami támogatásnak minősítette.⁶⁰⁷ Németország fellebbezését követően a Bizottság megközelítését a Törvényszék is megerősítette, és a kutatási szervezetekre vonatkozó kivételt alkalmazását egyéb ágazatokban gyakorlatilag elutasította.⁶⁰⁸

A Leipzig/Halle-ítélet következtében azonban – és az infrastrukturális támogatásokra vonatkozó bejelentések számának erős növekedése miatt – a Bizottság a fenti szűk értelmezés felülvizsgálatára kényszerült, mivel a gyakorlatban jellemző, hogy egyes közcélú infrastrukturákat gazdasági és nem gazdasági céllal is hasznosítanak, az állami támogatás fogalmának dichotomikus megközelítése, illetve a különböző tevékenységek számviteli elválasztása sok esetben pedig adminisztrációs többletterhernek tűnhet. 2011-et követően a Bizottság a tagállamokkal egyes állami intézkedések informális áttekintése során elkezdte kiemelni a „járulékos” mértékben gazdasági célra történő infrastruktúra-használat esetén az egész entitást az állami támogatási szabályok hatálya alól. Tekintettel arra, hogy ezek az esetek végül a Bizottság szerint nem minősültek állami támogatásnak, a finanszírozásról nem volt szükség hivatalos bizottsági jóváhagyó határozatot hozni. Így egy ideig nem volt pontosan meghatározva, hogy milyen mértékű gazdasági használat tekinthető még járulékosnak. A Bizottság végül az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közleményében⁶⁰⁹ pontosította, hogy ezt a kivételt mikor tekinti alkalmazhatónak. A 2016-os közlemény 207. pontja szerint:

- Egyrészt csak olyan gazdasági tevékenység finanszírozása mentesülhet, amely közvetlenül kapcsolódik, és szükséges az infrastruktúra üzemeltetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik⁶¹⁰ annak fő, nem gazdasági használatához.
- Másrészt a járulékos gazdasági tevékenységeknek az infrastruktúra kapacitása tekintetében korlátozott mértékűnek kell maradniuk, vagyis az infrastruktúra teljes kihasználásán belül a gazdasági célú hasznosítás nem haladhatja meg a teljes éves kapacitás 20%-át.

vonatkozó szerződéskötések, amelyekre nyílt pályázatok révén kerül sor, nem kockáztatják e tevékenységek belső természetét.

⁶⁰⁷ A természetvédelmi területek megőrzésének támogatására vonatkozó (NN 8/2009) bizottsági határozat (HL C 230., 2009.09.24., 1.).

⁶⁰⁸ A T-347/09. sz. Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU: T:2013:418] a faértékesítésről és a természetvédelmi szervezetek idegenforgalmi tevékenységéről.

⁶⁰⁹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL 2016/C 262/01).

⁶¹⁰ A gazdasági tevékenységekre ugyanazokat a forrásokat – például nyersanyagot, berendezéseket, munkaerőt vagy állóeszközöket – használják fel, mint a nem gazdasági jellegű elsődleges tevékenység során.

Érdekes módon – szemben a kutatási szervezetekre vonatkozó korábbi kivétellel – az így szerzett bevételeknek vagy a nyereségnek az infrastruktúra fenntartásába történő visszaforgatása nem szerepelt a feltételek között.

A fenti gyakorlat további bővítésének tekinthető, hogy a Bizottság szintén nagyon megengedő a nem gazdasági célú infrastruktúrák szokásos létesítményeire (például múzeumi éttermek, üzletek vagy kapcsolódó fizetős parkoló) nyújtott állami finanszírozás tekintetében, és az állami támogatás fogalmáról szóló 2016-os közlemény 207. pontjában úgy értékeli, hogy ezek esetében nem lehet a tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről beszélni, ezért ezen esetek nem tartoznak az állami támogatás fogalma alá.

A 20%-os szabály gyakorlati alkalmazása természetesen egy sor kérdést felvet. Először is a határérték betartását az állami forrásból finanszírozott infrastruktúra teljes hasznos élettartama alatt be kell tartani, ami sok esetben (az alacsony értékcsökkenési kulcs miatt) akár évtizedeket is jelenthet. Továbbá a 20%-ot az adott évben ténylegesen kihasznált és nem a maximálisan rendelkezésre álló kapacitás arányában kell meghatározni, így évente változhat, ami megnehezíti a szabály betartását, mert év közben az infrastruktúra működtetője nem lehet biztos a nem gazdasági célú hasznosítás által lekötött kapacitások végleges mértékében, és emiatt nehéz ehhez igazítani a gazdasági hasznosítás arányát. Mindezek mellett a felhasználók szintjén kizárandó a közvetett előnyt, az infrastruktúra üzemeltetőjének a gazdasági hasznosításért piaci díjat kell kérnie, és ennek meghatározása sem egyszerű egy olyan szervezet részére, amelyiknek nem a gazdasági hasznosítás a fő profilja.⁶¹¹

Amennyiben egy infrastruktúra üzemeltetése során a 20%-os határt a gazdasági célú használat meghaladja, az adott évre eső korábbi állami finanszírozás (ami akár 100%-os intenzitású is lehet) és az állami támogatási szabályok által engedélyezett legmagasabb támogatási intenzitás közötti különbséget az infrastruktúra üzemeltetőjének vissza kell fizetnie. Sőt, követve az állami támogatási jog logikáját, még elméletileg kamatot is kellene fizetnie a nyújtás és a visszafizetés közötti időszakra, hogy az indokolatlan előny teljes mértékben megszűnjön.

A Bizottság tehát a kiegészítő gazdasági hasznosításra alkalmazott kivétel bevezetésével a tagállamok helyzetét próbálta megkönnyíteni és lehetővé tenni, hogy egyes gazdasági céllal is hasznosított infrastruktúrák építése vagy bővítése esetén az állami támogatási szabályokat ne kelljen alkalmazni. Ugyanakkor a gazdasági realitásra reflektáló megoldása a bizottsági logika betartását még összetettebbé alakította, illetve egy sor bizonytalansági tényezőt is beemelt, amivel a tagállamoknak kell megküzdeniük, illetve figyelemmel lenniük a kezelésükre.

9.7. A Bizottság legújabb jogértelmező gyakorlata

Az infrastruktúra állami finanszírozása terén kiadott, összefoglaló anyagok és az állami támogatás fogalmát értelmező 2016-os közlemény mellett a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága a tagállami szakértők számára elérhető külön internetes oldalon (State aid eWiki) keresztül válaszol a tagállamok regisztrált hatósági felhasználóinak kérdéseire, amely válaszokat a többi tagállam is látja, illetve strukturált módon, támogatási területenként, szabályonként kereshet közöttük. A Versenypolitikai Főigazgatóság célja ennek a kommunikációs csatornának a kialakításával az volt, hogy a 2012-ben indított, az Állami Támogatások Modernizációját követően

⁶¹¹ A kutatás-fejlesztési infrastruktúrák tekintetében a vonatkozó 2014-es keretszabály (HL 2014/C 198/01) 25. pontja ad némi támogatást.

megnövekedett tagállami mozgástér⁶¹² ne eredményezze az uniós szabályok nemzeti szinten eltérő értelmezését, és ebből következően egymásnak ellentmondó tagállami támogatásnyújtási gyakorlatok kialakulását. Azáltal, hogy a Bizottság válaszait minden tagállam illetékes szerve megismerheti, biztosítható, hogy a csoportmentesítések következtében jelentősen csökkenő bejelentések mellett is⁶¹³ felmérhető legyen minden tagállam számára, hogy a Bizottság hogyan értelmezi az állami támogatási szabályok egyes kulcskérdéseit.⁶¹⁴ A Versenypolitikai Főigazgatóság válaszai természetesen nem minősülnek hivatalos állásfoglalásnak, és az Európai Bíróságokat sem kötik.

A tagállamok által feltett gyakorlati kérdések természetesen kiterjedtek az infrastruktúra gazdasági hasznosításának és kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításának kérdéseire is. Ennél még fontosabb, hogy a Bizottság e kérdésekre adott válaszokkal például a kulturális támogatások tekintetében megerősítette a – szintén a 2016-ban kiadott közleményében megfogalmazott – megközelítést, miszerint kulturális intézmények, illetve a korábban még ebből a szempontból elutasított természetvédelem esetében nem tekinti azokat gazdasági tevékenységet végző vállalkozásnak, ha gazdasági tevékenységből származó (például jegyértékesítés vagy bérbeadás) bevételük nem haladja meg az összes bevételük 50%-át.⁶¹⁵ A Bizottság itt vélhetőleg a közoktatás nem gazdasági tevékenységként való megítélését kimondó uniós ítéleteket⁶¹⁶ alkalmazta igencsak kiterjesztő módon, amikor a bevételek töredékét 50%-ban határozta meg.

A Bizottság ezen megközelítését olvashatjuk ki *argumentum a contrario* a Fundació Privada Conservatori del Liceu-ügyben⁶¹⁷ hozott döntéséből is. Ebben az esetben egy panaszos azzal fordult a Bizottsághoz, hogy a katalán hatóságok 6 millió euró tiltott támogatást biztosítottak

⁶¹² Az elmúlt évek tendenciája az, hogy főként az új általános csoportmentességi rendelet széles tárgyi hatályának köszönhetően az új intézkedések 95%-át engedélyeztetés céljából a tagállamok már nem jelentik be előzetesen a Bizottság számára, hanem csak utólagosan adnak ezekről tájékoztatást. Az ilyen intézkedések az összes nyújtott támogatás körülbelül 45%-át fedik le.

⁶¹³ A kevesebb bizottsági határozat értelemszerűen kevesebb nyilvános dokumentumot jelent, amelyből a tagállamok másokat érintő döntéseket és a Bizottság döntéshozatali gyakorlatát megismerhetik.

⁶¹⁴ Az általános csoportmentességi rendelet elfogadását követő első két évben feltett kérdések és az adott válaszok megtalálhatók a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján. Azóta azonban a Főigazgatóság nem frissíti a dokumentumot, pedig az eWiki rendszer kiterjesztette gyakorlatilag az összes jelentősebb állami támogatási szabály értelmezésére.

⁶¹⁵ A közlemény 34. pontja szerint: Figyelembe véve a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegét, e tevékenységek megszervezhetők nem kereskedelmi módon, így nem gazdasági jellegűek. E tevékenységek állami finanszírozása ezért nem szükségszerűen minősül állami támogatásnak. A Bizottság úgy véli, hogy a nagyközönség számára térítésmentesen hozzáférhető kulturális tevékenység vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység állami finanszírozása tisztán társadalmi és kulturális célt szolgál, ami nem gazdasági jellegű. Hasonlóképpen az, hogy egy kulturális intézmény látogatóinak vagy a nagyközönség számára nyitott kulturális tevékenység, vagy a kulturális örökség megőrzéséhez – többek között a természetvédelemhez – kapcsolódó tevékenység résztvevőinek pénzügyi hozzájárulást kellene fizetniük, amely a valódi költségeknek csupán egy töredékét fedezi, nem változtat az említett tevékenység nem gazdasági jellegén, mivel nem tekinthető a nyújtott szolgáltatás valódi díjazásának.

⁶¹⁶ A Bíróság 263/86. sz. Humbel-ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1988:451) 18. pontja. A Bíróság C-318/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2007:495) 68. pontja.

⁶¹⁷ SA.43700 (2018/NN) számú ügy – Alleged aid to the Fundació Privada Conservatori del Liceu.

egy magánkézben lévő zeneoktatási intézmény számára. Bár a Bizottság első értékelése szerint a kedvezményezett nem minősül vállalkozásnak, a panaszos szerint pénzért végez zeneművészeti oktatást, ami gazdasági tevékenységnek minősül, így a Bizottság végül az eljárást hivatalos határozattal zárta le. A Bizottság határozatában megállapította, hogy bár a kedvezményezett tevékenysége közvetlenül a közoktatáshoz kapcsolódik (állami zeneművészeti képzőintézmény hiányában), és elismert diplomát ad, több mint 50%-ban nem az állam finanszírozza (tanulók által fizetett díj, koncertbevételek stb.), emiatt tevékenysége gazdasági jellegűnek minősül, így vállalkozásnak tekintendő, és finanszírozására vonatkoznak az állami támogatási szabályok.

9.8. Az uniós bírósági joggyakorlat a gazdasági tevékenység és annak kiegészítő jellege tekintetében

Az alábbiakban röviden bemutatjuk az Európai Bíróságok gazdasági tevékenység fogalmát, illetve a kiegészítő gazdasági hasznosítást értelmező, legutóbbi ítéleteinek releváns részeit.

9.8.1. Az Easy Pay-ítélet

A C-185/14. sz. Easy Pay-ügyben⁶¹⁸ egy bolgár bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban annak a kérdésnek a megválaszolását kérte az Európai Bíróságtól, hogy kizárólagos jogként biztosítható-e egy vállalkozásnak (a bolgár postának) a nyugdíjak postai úton történő átutalása.

A Bíróság ennek végső eldöntését a nemzeti bíróságra bízta, azonban olyan támpontokat adott, amelyek alapján meghozható ez a döntés. A Bíróság szerint ahhoz, hogy a nyugdíjak átutalása ne minősüljön gazdasági tevékenységnek, „jellegét, tárgyát, valamint a rá vonatkozó szabályokat tekintve elválaszthatatlanul kell kapcsolódnia a nemzeti nyugdíjrendszerhez”.⁶¹⁹ Mivel a nyugdíjfolyósítás mint állami feladat csak egy részéhez kapcsolódik a posta, és a nyugdíjak folyósítását több mint 50%-ban banki átutalással végzik, a postai átutalások ténylegesen nem az egyetlen eszközt alkotják a nyugdíjak folyósításának elvégzéséhez, ami alapján a Bíróság szerint a postai átutalási tevékenységet, amelynek segítségével a nyugdíjakat folyósítják, el lehet választani a nemzeti nyugdíjrendszertől.⁶²⁰ A Bíróság ugyanakkor nem tartotta kizártnak, hogy ez a postai tevékenység általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősüljön, és amennyiben megfelel az Altmark-ítéletben foglalt négy feltételnek, a nyújtásáért adott állami kompenzáció ne minősüljön az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerint állami támogatásnak.

9.8.2. A Hamr Sport-ítélet

A kiegészítő gazdasági használat kérdése felmerült a T-693/14. Hamr Sport-ítéletben.⁶²¹ A Hamr Sport a Bizottság azon határozatát támadta meg, amelyben a Bizottság által korábban kifogásolt

⁶¹⁸ A C-185/14. sz. EasyPay AD és Finance Engineering AD kontra Ministerski savet na Republika Bulgaria és Natsionalen osiguritelnen institut ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:716).

⁶¹⁹ Ítélet 40. pont.

⁶²⁰ Ítélet 41–43. pont.

⁶²¹ A T-693/14. sz. Hamr–Sport a.s. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:292).

sportcélú támogatásokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette. A felperes többek között a támogatás arányosságát is vitatta. A Bizottság az erre vonatkozó védekezésében hangsúlyozta, hogy az érintett sportlétesítmények a nyilvánosság számára is nyitottak, és a nem profitorientált szervezetek által fenntartott intézmények gazdasági célú hasznosítása nem haladja meg a rendelkezésre álló kapacitás 20%-át. A Törvényszék – konkrétan nem foglalkozott az ítéletben a 20%-os szabály elfogadhatóságával – elutasította a felperes erre vonatkozó jogalapját is.

9.8.3. Az egyházi oktatási tevékenység gazdasági jellege

Az infrastruktúra kiegészítő jellegű gazdasági felhasználása tekintetében talán a Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania-ügyben⁶²² hozott ítélet tekinthető a legfontosabbnak. Az ügy előzménye, hogy Spanyolország és a Szentszék között Spanyolországnak az Európai Közösségekhez történő csatlakozását megelőzően megkötött megállapodás különböző adómentességeket biztosít a katolikus egyháznak. E megállapodás alapján egy spanyol egyházi iskolát működtető kongregáció épületszerkezetekre, berendezésekre és építési munkákra kivetett, körülbelül 24 ezer euró összegű önkormányzati építményadó visszatérítését igényelte, amelyet az iskola előadótermét magában foglaló iskolaépületen elvégzett munkák után fizetett meg. Az egyházi szervezet egyrészt az állam által finanszírozott, közoktatással egyenértékű tevékenységet, vallási tevékenységet és iskolai előkészítő, valamint iskolán kívüli és tankötelezettségen túli olyan szabadoktatást is végez, amelyet az állami költségvetésből nem finanszíroznak, és amelynek kapcsán az oktatásban részt vevőknek beiratkozási díjat kell fizetniük.

Az illetékes spanyol önkormányzat adóhatósága arra hivatkozással utasította el a helyi adó visszatérítése iránti kérelmet, hogy a kérdéses épületet nem kifejezetten vallási célra használják majd. Az iskolát fenntartó vallási kongregáció nem értett egyet a hatósági döntéssel, és nemzeti bíróság előtt megtámadta azt, amely az uniós állami támogatási jog értelmezését az Európai Bíróságtól kérte. Az előterjesztő bíróság kérdése arra irányult, hogy tiltott állami támogatásnak minősül-e a katolikus egyház által igényelt adó-visszatérítés, amennyiben azt olyan épületeken végzett épületszerkezeti, berendezési és építményi munkák tekintetében nyújtják, amelyek nem szigorúan vallási célú gazdasági tevékenység végzésére szolgálnak.

Tekintettel arra, hogy kiterjed az infrastruktúra kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításának kérdésére, érdemes az ügyben kiadott főtanácsnoki indítvány⁶²³ vonatkozó részét is áttekinteni. Kokott főtanácsnok szerint az építési adó alóli mentesség nem ütközik az állami támogatások tilalmába, ha az érintett épület az egyházak szociális, kulturális és oktatáspolitikai területen megvalósított tevékenységének helyszínéül szolgál, azonban sérti az állami támogatás nyújtásának EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tilalmát, ha az épületet gazdasági, kereskedelmi alapon nyújtott oktatásra használják. A főtanácsnok szerint a joggyakorlat alapján a közoktatási tevékenység sem minősül gazdasági tevékenységnek, de szigorúbb alkalmazást javasolva a főtanácsnok 10%-ban maximálná a gazdasági célú hasznosítás legmagasabb arányát, ami mellett az infrastruktúra finanszírozásához kapcsolódó állami intézkedések még mentesülhetnének az állami támogatási szabályok alkalmazása alól.

⁶²² A C-74/16. sz. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento de Getafe ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:496).

⁶²³ ECLI:EU:C:2017:135.

A Bíróság végül e tekintetben nem követte a főtanácsnok által javasoltakat, és ítéletében a gazdasági tevékenység klasszikus (széles), valamint tevékenység alapon elkülönítendő értelmezése mellett tette le a voksát. Röviden összefoglalva a Bíróság szerint az adómentesség minősülhet állami támogatásnak, ha a kérdéses épületben folytatnak gazdasági tevékenységet. A Bíróság szerint azonos jogalany minden tevékenységét külön-külön kell vizsgálni a tekintetben, hogy azok gazdaságinak minősülnek-e.⁶²⁴ Bár a konkrét ügy elbírálását a nemzeti bíróságra bízta, a Bíróság meglehetősen részletes muníciót biztosít ehhez, amikor összegzi, hogy jelen esetben az adókedvezménnyel érintett épületben folyhat közoktatási (azzal egyenértékű, teljes mértékben vagy nagyrészt az állam által finanszírozott oktatási), vallási és olyan oktatási tevékenység, amelyet alapvetően olyan magánforrásokból finanszíroznak, amelyek nem magától a szolgáltatótól származnak. Ez utóbbi, a közoktatás részét nem képező, az állam által nem finanszírozott oktatási tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül függetlenül attól, hogy az oktatás ellenértékét a tanulók vagy szüleik fizetik-e, vagy sem.⁶²⁵

Tekintettel arra, hogy ennek eldöntése tény- és nem jogkérdés, a Bíróság az előterjesztő nemzeti bíróság feladatává teszi annak eldöntését, hogy a kérdéses épületben nem gazdasági és gazdasági célú tevékenységet is folytatnak-e, azonban számviteli elkülönítési kötelezettséget ír elő, ha mindkettő megvalósul.⁶²⁶ Mivel az elé tárt tények alapján az ingatlant vallási céllal nem használják, a nemzeti bíróság által eldöntendő kérdés, hogy az állam által finanszírozott oktatáson kívüli célra, vagy ilyen célra is használják-e az épületet. Vegyes használat esetén a Bíróság azonban nem biztosított lehetőséget a 20%-os szabály, de még a főtanácsnok által javasolt alacsonyabb 10%-os küszöb alkalmazására sem, hanem gyakorlatilag elutasította ezt a megközelítést és – a már említett, a tevékenységek számviteli elválasztásának előfeltétele mellett – arányosítást írt elő.⁶²⁷ Ebből következően a gazdasági célú hasznosítás arányában az adót a kongregációnak meg kell fizetnie, amennyiben ez alól mentesül, az állami támogatásnak minősül.⁶²⁸

9.8.4. A Montessori-ítélet

A Scuola Elementare Maria Montessori-ügyben is az oktatási tevékenység gazdasági jellege volt az egyik központi kérdés egyes adókedvezmények kapcsán, amit többek között a katolikus egyház is élvezett Olaszországban. Az oktatási tevékenységeket illetően a Bíróság visszautalt a spanyol „Congregación”-ítéletre, jelezve, hogy amennyiben azokat magánforrásokból, díjazás ellenében végzik, szolgáltatásnak minősülnek, a szolgáltatást nyújtó pedig ebből a szempontból

⁶²⁴ Ítélet 41–42. és 44. pont.

⁶²⁵ Az uniós versenyjog a gazdasági tevékenységet végző jogalanyokat jogállásuktól és finanszírozásuk módjától függetlenül tekinti vállalkozásnak. Lásd a Bíróság C-180/98–C-184/98. sz. Pavlov és társai egyestített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2000:428) 74. pontját.

⁶²⁶ Ítélet 51. pont.

⁶²⁷ Az ítélet 62. pontja szerint: „E terem vegyes használata esetén az alapeljárás tárgyát képező mentesség annyiban tartozhat az említett tilalom hatálya alá, amennyiben az említett termet a jelen ítélet 44–49. és 51. pontjában meghatározott kritériumoknak megfelelő tevékenységekre használják.”

⁶²⁸ A Bíróság az ítélet 82. pontjában kifejezetten utal arra, hogy ez esetben a *de minimis* támogatásokra vonatkozó 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006., 5.) alkalmazható, természetesen az abban foglalt feltételek betartása esetén (egy vállalkozás három év alatt maximum 200 ezer eurónak megfelelő támogatásban részesülhet ezen a jogcímenen).

vállalkozás. Az elsőfokú ítéletben⁶²⁹ a Törvényszék azt állapította meg, hogy az adómentesség kizárólag ingyenesen vagy olyan jelképes összeg ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre terjed ki, amely összeg a szolgáltatás valós árának csupán egy részét fedezi, és e rész nem állhat összefüggésben a valós költségekkel. Tehát nem gazdasági tevékenységről van szó. A Bíróság az ügyben hozott másodfokú ítéletben⁶³⁰ ugyanerre a következtetésre jutott, mivel az adómentesség a tevékenység költségével arányban nem álló jelképes összeg ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre terjedt ki. A Bíróság szerint tehát a Törvényszék téves jogalkalmazás elkövetése nélkül utasíthatta el a Scuola Elementare Maria Montessori arra vonatkozó kifogását, hogy e mentesség díjazás ellenében nyújtott oktatási tevékenységekre is kiterjed, és állami támogatást valósít meg.

9.8.5. A charleroi-i reptér fejlesztése

A charleroi-i repülőtér fejlesztésével kapcsolatos ügy⁶³¹ egyik fontos kérdése az volt, hogy a repülőtérén kiépítendő műszeres leszállító rendszer (*instrument landing system*⁶³²) gazdasági jellegű beruházásnak minősül-e. A felperes szerint a Bizottság határozatában tévesen minősítette ezt a beruházást gazdasági jellegűnek, mivel a Bizottság repterek támogatására vonatkozó iránymutatása⁶³³ és a légi irányításra vonatkozó uniós jogszabályok⁶³⁴ az ILS-t nem gazdasági jellegűnek minősítették. Ugyanakkor a Bizottság szerint e fejlesztés költségei nem tartoznak a közhatalmi hatáskörbe (például határellenőrzés, vámvizsgálat), működtetésük az infrastruktúra kereskedelmi üzemeltetéséhez kapcsolódik. A Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a joggyakorlat alapján a légi irányítás és a légtér ellenőrzése minősül közhatalmi jellegű tevékenységnek,⁶³⁵ míg az ILS azt teszi lehetővé, hogy a reptéri leszállópálya használata kedvezőtlen időjárási körülmények között is kockázatmentes legyen. Így függetlenül attól, hogy kötelező-e alkalmazni, és segíti a navigációt, az ILS nem része a légi irányításnak vagy a légtér ellenőrzésének. Ezt nem kérdőjelezi meg az a reptér üzemeltetőjét terhelő kötelezettség sem, miszerint gondoskodnia kell csökkent látási viszonyok között végzett repülőtéri műveletek biztonságosságát szavatoló eszközök és eljárások létrehozásáról és végrehajtásáról. A Törvényszék azt is kiemelte, hogy a vonatkozó

⁶²⁹ A T-220/13. sz. Scuola Elementare Maria Montessori Srl kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:T:2016:484).

⁶³⁰ A C-622/16. P–C-624/16. P. sz. Scuola Elementare Maria Montessori Srl kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:873).

⁶³¹ T-818/14. sz. Brussels South Charleroi Airport (BSCA) kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:33).

⁶³² Az ILS olyan rendszer, amely lehetővé teszi a légi járművek számára a leszállópálya rossz látási viszonyok mellett történő megközelítését. Ez az egész rendszer lényegében három részből áll: az első rész, vagyis az irányász (*localizer*) a légi jármű vízszintes irányvezetését biztosítja; a második rész, vagyis a siklópálya (*glide slope*) a légi jármű függőleges irányvezetéséről gondoskodik, a harmadik rész, vagyis a *markerek* pedig a leszállópálya megközelítését jelzik.

⁶³³ A Bizottság reptereknek és légitársaságoknak nyújtott támogatásokról szóló iránymutatása (HL C 99., 2014., 3.).

⁶³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 550/2004/EK rendelete a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról (HL L 16., 2004., 10.).

⁶³⁵ A C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft ügyben hozott ítélet (EU:C:1994:7.) 30. pontja; és a C-113/07 P SELEX Sistemi Integrati kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EU:C:2009:191) 71. pontja.

uniós rendelet alapján egyes közhatalmi légi navigációs szolgálatok mellett egyes navigációs szolgálatok ellátását piaci feltételek alapján kell megszervezni. Továbbá a Törvényszék *obiter dicta* azt is megemlítette, hogy a Bizottság iránymutatása sem nevesíti közhatalmi funkcióként a földfelszín megközelítését szolgáló berendezéseket vagy létesítményeket. Ezen érvek mentén a Törvényszék elutasította a felperes vonatkozó érvét.

9.8.6. A TenderNed-ügy

A tevékenység gazdasági vagy közhatalmi jellege, illetve egyes feladatoknak a közhatalmi tevékenységtől való elválaszthatósága volt a TenderNed-ügy⁶³⁶ központi kérdése is. Az új uniós közbeszerzési irányelvek⁶³⁷ kialakítása során (a 2014-es irányelvek alapján, de kitékintéssel a folyamatban lévő módosításokra is), de még elfogadásuk előtt Hollandia egy, a holland hatóságok által használandó elektronikus közbeszerzési platformot alakított ki és finanszírozott úgy, hogy korábban már több piaci szereplő is hasonló tevékenységet (közbeszerzési felhívások elektronikus publikálása) végzett. A portált az egyik minisztérium osztálya működtette, és arra szolgált, hogy a holland állam végrehajtsa a közbeszerzési irányelv alapján fennálló kötelezettségeit, és az irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérők közbeszerzési eljárásainak lebonyolítását segítse (TenderNed). Az érintett vállalkozások a Bizottsághoz fordultak, azonban a Bizottság nem minősítette a portál működtetését gazdasági tevékenységnek, és elutasította a panaszt.⁶³⁸ A panaszosok megtámadták a Bizottság határozatát arra hivatkozva, hogy az irányelv végrehajtásának több módja is létezik, és abban nincs előírva, hogy egyes feladatokat csak az állam közhatalmi funkcióként láthat el, a TenderNed működtetése pedig nem kapcsolódik elválaszthatatlanul közhatalmi funkcióhoz, így gazdasági tevékenységnek, finanszírozása pedig állami támogatásnak minősül. A Törvényszék megvizsgálta, hogy a TenderNed egyes funkciói⁶³⁹ egymástól függetlenek-e, de arra a következtetésre jutott, hogy figyelemmel a 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek céljaira is (elektronikus közbeszerzés erősítése), e funkciók összekapcsolódó, szerves egységet képeznek. A Törvényszék ezt követően azt emelte ki, hogy a TenderNedet csak állami, önkormányzati stb. szervek használják mint közhatalommal bíró ajánlatkérők, amely szervek beszerzéseik során nem csak ipari vagy kereskedelmi érdekeket vesznek figyelembe,⁶⁴⁰ és ezekben az esetekben közhatóságként járnak el.⁶⁴¹ Tehát a TenderNed felület szorosan kapcsolódik⁶⁴² az ajánlatkérő

⁶³⁶ A T-138/15. sz. Aanbestedingskalender BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:675).

⁶³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014., 65.); és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014., 243.).

⁶³⁸ Commission Decision C(2014) 9548 final of 18 December 2014 on State aid SA.34646 (2014/NN) (ex 2012/CP) – The Netherlands E-procurement platform TenderNed. A határozatnak nincs magyar nyelvű szövege.

⁶³⁹ Tenderfelhívások és azzal kapcsolatos dokumentumok publikálása, közbeszerzési ajánlatok benyújtása és azzal kapcsolatos kommunikáció, e-tájékoztató, amely a TenderNed használatáról nyújt tájékoztatást, statisztikai adatszolgáltatás a holland parlament, valamint az Európai Bizottság részére.

⁶⁴⁰ Ítélet 55. pont.

⁶⁴¹ Ítélet 57. pont.

⁶⁴² Ítélet 59. pont.

szervek tevékenységéhez és így a közhatalmi jogok gyakorlásához. A Törvényszék azt is figyelembe vette, hogy a TenderNed használata ingyenes, és egyéb jövedelemszerző tevékenység nem kapcsolódik hozzá. Mivel az irányelveknek megfelelő közbeszerzési rendszer kialakítása a tagállamok kötelezettsége,⁶⁴³ de e cél (és az elektronikus közbeszerzés) megvalósítása során szabadon dönthetnek a választható megoldások között, e végrehajtási aktus közhatalmi tevékenységnek minősül. A Törvényszék azt is figyelembe vette, hogy a közbeszerzési ajánlatok és a nyertesekre vonatkozó információk közzétételének kötelezettsége a jogszabályból ered, ami köti a hatóságokat. Ezen érvek alapján a Törvényszék elutasította a keresetet.

A panaszosok nem értették egyet a Törvényszék ítéletével, és fellebbeztek ellene.⁶⁴⁴ Szerintük a Törvényszék eltért a korábbi joggyakorlattól, amikor a TenderNed tevékenységét nem gazdasági jellegűnek minősítette, és a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységnek tekintette. A panaszosok szerint a kapcsolat nem volt elég „erős”, és a TenderNed tevékenysége elválasztható a közhatalom gyakorlásától (lásd az Easy Pay-ítélet fő megállapítását). A Bíróság szerint a Törvényszék megvizsgálta a kapcsolatot a tevékenység jellegére, céljára és elválaszthatóságára tekintettel. Ez utóbbi vetület a Bíróság szerint csak azokban az esetekben releváns, amikor az állami szereplő adott tevékenysége nem tartozik a közfeladatok közé, és önmagukban gazdasági tevékenységnek tekintendők. Jelen esetben viszont nem ez a helyzet, a felület ingyenesen állt az ajánlatkérők rendelkezésére, ezért a Törvényszék nem tért el a korábbi, vonatkozó joggyakorlattól, így a Bíróság a fellebbezők ezen jogalapját (majd a teljes keresetet is) elutasította.

9.8.7. *A Zweckverband Tierkörperbeseitigung-ügy*

A gazdasági és közhatalmi funkciók elválaszthatósága volt a Zweckverband Tierkörperbeseitigung-ügy⁶⁴⁵ egyik központi kérdése is. Az állati tetemek ártalmatlanításával foglalkozó német szövetség (ZT) finanszírozását egy panaszos kifogásolta, és tájékoztatta a vonatkozó nemzeti szabályokról a Bizottságot. A német előírások alapján a járások és járási jogú városok kötelesek elvégezni az ügynevezett 1. és 2. kategóriában tartozó anyagok – az ügynevezett „ellenőrzött áruk” – ártalmatlanítását és feldolgozását. Ezeket a feladatokat elvégezhetik saját maguk, vagy harmadik feleket bízhatnak meg ezzel. Ezzel szemben a 3. kategóriába tartozó anyagok – az ügynevezett „nem ellenőrzött áruk” – ártalmatlanítását bármelyik feldolgozó üzem elvégezheti, amennyiben betartja az 1069/2009/EK rendelet⁶⁴⁶ rendelkezéseit. A ZT az 1. és 2. mellett jelentős arányban a 3. kategóriába tartozó anyagok megsemmisítésével is foglalkozott. A panaszos szerint a közfinanszírozásban részesülő ZT túl magas arányú tartalékkapacitásokat tart fenn (veszélyhelyzetekre hivatkozva), és árképzésével arra ösztönözte a piaci szereplőket, hogy a 3. kategó-

⁶⁴³ Gyulai-Schmidt Andrea – Szabó István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

⁶⁴⁴ C-687/17. P. sz. Aanbestedingskalender BV és társai kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:932).

⁶⁴⁵ A T-309/12. sz. Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:676).

⁶⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1069/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 300., 2009., 1.).

riába tartozó anyagokat (például vágóhídi hulladékok, amelyeket egyébként fel lehetett volna dolgozni például háziállat-takarmánnyá) ne válasszák külön, hanem az alacsonyabb értékű, 1. és 2. kategóriába tartozó anyagokkal együtt ártalmatlanítsák. A Bizottság értékelése szerint az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanításának piaca meg van nyitva a verseny előtt, és a német szabályozásból fakadó gazdasági előnyök alkalmasak arra, hogy erősítsék a ZT helyzetét azokon a piacokon, ahol közvetlen versenyben áll más ajánlattevőkkel (például a 3. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanítása, illetve ajánlati felhívás alapján az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok ártalmatlanítása Észak- és Közép-Hessenben). A Bizottság – miután megállapította, hogy a ZT-nek nyújtott állami finanszírozás nem felel meg az Altmark-ítélet kritériumainak, és működési támogatásnak minősül – a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette azt, valamint elrendelte visszatéríttetését.⁶⁴⁷

A ZT természetesen megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt. A Törvényszék ítéletében⁶⁴⁸ – több más kérdés mellett – foglalkozott a gazdasági tevékenység fogalmával is. A Törvényszék megerősítette, hogy a közhatalmi tevékenységek végzése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az adott entitás egyéb tevékenységei gazdasági jellegűnek minősüljenek, valamint minden tevékenységet önmagában kell vizsgálni. Ezt követően pontosította, hogy bár a ZT által kapott finanszírozás akár a keresztf finanszírozás lehetőségét is megvalósíthatja a 3. kategóriába eső anyagok megsemmisítése tekintetében, ettől függetlenül ezt megelőzően kell az egyes tevékenységek közhatalmi, illetve gazdasági jellegét elemezni, mivel a közhatalmi tevékenységek a verseny és a vállalkozásként való minősítés lehetőségét is kizárják.⁶⁴⁹ A Törvényszék ezért megvizsgálta, hogy az 1. és 2. kategóriába tartozó anyagok kezelése milyen tevékenységnek minősült. A nemzeti jog előírásait is figyelembe véve a Törvényszék pontosította, hogy a közhatalmi tevékenységek köre szűkebb az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokénál (köszolgáltatások), és mivel a nemzeti jog alapján más vállalkozások is elláthatták e feladatokat, ezeket mindenképpen gazdasági célúnak kell minősíteni. A Törvényszék tehát elutasította a ZT arra vonatkozó jogalapját, hogy ne minősülne vállalkozásnak, és állami finanszírozása ne valósítana meg állami támogatást.

9.8.8. A szlovák társadalombiztosítás gazdasági jellege

Szlovákia 1994-ben megnyitotta az egészségbiztosítási tevékenység nyújtásának lehetőségét a magánszereplők előtt is. Így idővel a korábbi állami tulajdonú egészségbiztosítók mellett piaci (magán) biztosítók is megjelentek. Az állami biztosítók viszont ezt követően is kaptak állami finanszírozást. A magánbiztosítók ezért panasszal éltek a Bizottságnál, és kérték, hogy állapítsa meg, hogy ezen intézkedések az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást valósítottak meg. A Bizottság hivatalos vizsgálat megindítását követően arra a következtetésre jutott,

⁶⁴⁷ A Bizottság 2012/485/EU határozata a Németország által a „Zweckverband Tierkörperbeseitigung” javára Rajna-vidék–Pfalz tartományban, Saar-vidék tartományban, Rheingau-Taunus körzetben és Limburg-Weilburg járásban nyújtott SA.25051. (C 19/10.) (korábbi NN 23/10.) számú állami támogatásról.

⁶⁴⁸ A T-309/12. sz. Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:676).

⁶⁴⁹ Ítélet 53–55. pont.

hogy az állami biztosító nem végez gazdasági tevékenységet,⁶⁵⁰ mivel a szlovák egészségbiztosítási rendszer a szolidaritáson alapul, erősen szabályozott, és azonos ellátási szintet garantál a biztosítottak számára.⁶⁵¹ A Bizottság erre a következtetésre annak ellenére jutott, hogy azt is megállapította, létezik bizonyos korlátozott verseny a biztosítók között.

A panaszos egészségbiztosító megtámadta a Bizottság döntését, és azon az alapon kérte annak megsemmisítését a Törvényszéktől, hogy a Bizottság indokolatlanul szűken alkalmazta a vállalkozás (és a gazdasági tevékenység) fogalmát.⁶⁵² A Törvényszék ítéletében a gazdasági tevékenység joggyakorlatban lefektetett fogalmának ismertetését követően kiemelte, hogy a társadalombiztosítás (mint nem gazdasági tevékenység) megszervezése nem feltétlenül jelenti azt, hogy a társadalombiztosítás egyes részfeladatainak ellátása se minősüljön gazdasági tevékenységnek.⁶⁵³ Továbbá a rendszer szociális jellege önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a gazdasági tevékenységként való minősítést el lehessen kerülni. A Törvényszék szerint a szlovák rendszer valóban a szolidaritás elvén alapul (mindenkinek azonos ellátást kell nyújtani), és szociális célokat követ, azonban a biztosítók versenyeznek egymással a biztosítottakért például kedvezmények, ingyenes vagy az előírtól magasabb szintű szolgáltatások nyújtásával, és lehetséges számukra, hogy a tevékenységük fenntartásának biztosítása mellett osztalékot fizethessenek. A biztosítottak pedig évente válhatnak a biztosítók között. A biztosítók közötti korlátozott verseny létezését az állami biztosító nonprofit működtetése sem vonhatja kétségbe, így a nyereségorientált piaci szereplők léte miatt az egészségbiztosítást gazdasági tevékenységnek kell tekinteni. A Törvényszék ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Törvényszék ítéletét mind a Bizottság, mind Szlovákia megtámadta.⁶⁵⁴

A másodfokú ítélet ezzel szemben teljesen más irányt mutatott. A Bíróság – miután összefoglalta a gazdasági tevékenységre, a vállalkozás fogalmára és a szociális ellátórendszerek állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó joggyakorlatot – azt hangsúlyozta, hogy a versenyelem jelenléte és a többszereplős egészségbiztosítási rendszer önmagában nem teszi gazdasági tevékenységgé az egészségbiztosítást, ha az továbbra is a szolidaritás elve alapján és erős állami ellenőrzés mellett működik. Ezen még a nyereség profit formájában való kivételének lehetősége sem változtat, mivel erre csak a rendszer állandóságának, valamint a szociális és szolidaritási céljai megvalósításának biztosítását szolgáló követelmények tiszteletben tartásával van lehetőség. „Így látható, hogy a nyereségszerzésre törekvés lehetőségét a jogszabály erőteljesen keretek közé szorítja.”⁶⁵⁵ A Bíróság úgy értékelte, hogy a rendszeren belüli verseny csak azt szolgálja, hogy „a gazdasági szereplőket helyes gazdálkodásra, vagyis a lehető leghatékonyabb és legkevésbé költséges működésre ösztönözze”. Bár ez a sommás állítás a közgazdaságtan elvei mentén vitat-

⁶⁵⁰ A Bizottság 2015/248/EU határozata a Szlovák Köztársaság által a Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) és a Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VZP) javára végrehajtott SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) számú intézkedésekről (HL L 41., 2015., 25.).

⁶⁵¹ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012., 2.).

⁶⁵² A T-216/15. sz. Dòvera zdravotná poisťovňa, a.s. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2018:64).

⁶⁵³ Ítélet 50. pont.

⁶⁵⁴ A C-262/18. P. és C-271/18. P. sz. Európai Bizottság és Szlovák Köztársaság kontra Dòvera zdravotná poisťovňa, a.s. egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:450).

⁶⁵⁵ Ítélet 40. pont.

ható, hiszen a költségek csökkentése a szolgáltatások minőségének csökkenésével is járhat,⁶⁵⁶ a Bíróság a szolidaritási elemet olyan erősnek tekintette⁶⁵⁷ ebben az esetben, hogy a rendszert nem gazdasági tevékenységként határozta meg, amiből következően az egészségbiztosítók nem minősülnek vállalkozásnak. A Bíróság tehát megsemmisítette a Törvényszék ítéletét, és ezzel a Bizottság értékelését hatályában fenntartotta.

A Dôvera-ügyben hozott másodfokú ítélet érvelését azóta a Törvényszék⁶⁵⁸ és az Európai Bizottság is alkalmazta az olasz és az észt egészségbiztosítási rendszer tekintetében.⁶⁵⁹

9.8.9. Gazdasági tevékenység végzése kikötőüzemeltetők esetében

Amikor az Európai Bizottság 2013-ban egy kérdőívvel kereste meg a tagállamokat a kikötőkre vonatkozó nemzeti szabályozásuk, gyakorlatuk és finanszírozási gyakorlatuk megismerése céljából, akkor a kérdőív egyik célzott kérdése alapján kiderült, hogy a kikötőüzemeltetők egy sor tagállamban (Belgium, Franciaország, Hollandia) nem fizetnek társasági nyereségadót. A Bizottság az egyes tagállami szabályozások kivizsgálását követően megállapította, hogy a kikötőüzemeltetők gazdasági tevékenységet is végeznek, emiatt vállalkozásnak minősülnek, és mentesítésük a társasági adó alól állami támogatásnak minősül.⁶⁶⁰

A tagállamok és kikötőüzemeltetők, illetve szövetségeik megtámadták a Bizottság határozatait. A Törvényszék az eddig hozott ítéleteiben minden esetben⁶⁶¹ a Bizottságnak adott igazat. A francia kikötőket tömörítő szövetség ügyében (T-747/17. sz. ügy) a felperesek szerint a Bizottság tévesen minősítette a kikötőüzemeltetőket teljes mértékben gazdasági tevékenységet végző vállalkozásnak és támogatásnak az adókedvezményt. A Törvényszék azonban a Bizottságnak adott igazat, mivel a Bizottság csak a gazdasági tevékenységekre vonatkozóan állapította meg a támogatási szabályok alkalmazandóságát, és nem vitatta, hogy az üzemeltetők elláthatnak közhatalmi tevékenységeket, vagy nem gazdasági feladatokat is. A kérelmezők azt is kifogásolták, hogy a Bizottság nem végzett elég alapos elemzést az egyes tevékenységek besorolása tekintetében, illetve egyes tevékenységeket tévesen minősített gazdasági jellegűnek. E tekintetben a Törvényszék azzal utasította el az érvelést, hogy támogatási programok esetében a Bizottságnak nem kell minden egyes támogatásról egyedi értékelést adnia, és a Bizottság elismerte a különböző tevékenységek párhuzamos végzésének lehetőségét, ebből következően a Bizottság a gazdasági tevékenységek végzése miatt jogosan tekintette az érintett jogalanyokat vállalkozásnak.

⁶⁵⁶ Továbbá szabályozott iparágakban nem ritka, hogy hatósági engedélyhez kötött az osztalék kifizetése vagy mértékének korlátozása.

⁶⁵⁷ A rendszer tartalmazott egy, a biztosítottak egészségügyi kockázatosságán alapuló kiegyenlítési mechanizmust is.

⁶⁵⁸ A T-223/18. sz. Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:315).

⁶⁵⁹ State Aid SA.39324 (2018/NN) – Estonia Alleged aid to public hospitals listed in the Estonian Hospital Network Development Plan [C(2020) 7671 final sz. dokumentum].

⁶⁶⁰ Commission's Decision concerning aid measure SA.25338 dated 21 January 2016, C(2016) 167. final; Commission's Decision concerning aid measure SA.38393 dated 27 July 2017, C(2017) 5174. final; Commission's Decision concerning aid measure SA.38398 dated 27 July 2017, C(2017) 5176. final.

⁶⁶¹ T-160/16. sz. ügy, T-39/17. sz. ügy, T-673/17. sz. ügy, T-674/17. sz. ügy, T-747/17. sz. ügy, T-754/17. sz. ügy.

A Törvényszék a Bizottságnak azt az érvelését sem vonta kétségbe, hogy az infrastruktúrához való ingyenes hozzáférés biztosítása nem minősül gazdasági tevékenységnek.

A felperesek hivatkoztak az infrastruktúra járulékos gazdasági célú hasznosítására és arra, hogy az ügynek ezt az aspektusát a Bizottság nem elemezte megfelelő mélységben. E tekintetben a Törvényszék, miután utalt a korábbi joggyakorlatra (minden tevékenység önmagában értékelendő, illetve vizsgálendő, hogy elválasztható-e a közhatalmi tevékenységtől), a spanyol egyházra vonatkozó „Congregación”-ítélet alapján kiemelte, hogy „nincs olyan küszöbérték, amely alatt meg kell állapítani, hogy egy jogalany tevékenységei az általa gyakorolt gazdasági tevékenységek elenyésző mértékére tekintettel nem minősülnek gazdasági tevékenységnek. Az ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az érintett jogalany gazdasági tevékenységei elválaszthatók a közhatalmi jogosítványainak gyakorlásától, az említett jogalany tevékenységei e részének tekintetében vállalkozásnak kell minősíteni.”⁶⁶² Mivel jelen esetben az elválaszthatatlanságot nem bizonyították be, az egyes tevékenységek közötti pusztán gazdasági kapcsolat a Törvényszék szerint nem elegendő a teljes tevékenységi kör nem gazdasági tevékenységként való minősítéséhez. A Törvényszék azt is jelezte, hogy jelen esetben nincs szó kutatás-fejlesztési tevékenységről, ahol a Bizottság 2014-es keretszabálya elismeri a 20%-os küszöb alkalmazhatóságát. A Törvényszék ezt követően a járulékos használat és a 20%-os szabály szempontjából mégis fontos megállapítást tesz, amennyiben e szabály alkalmazását csak akkor tartja a Bizottság érvelése mentén alkalmazhatónak, ha a gazdasági tevékenységre való használat kizárólag járulékos marad, és közvetlenül kapcsolódik, valamint szükséges az infrastruktúra működtetéséhez, vagy szervesen kapcsolódik annak fő, nem gazdasági használatához. Jelen esetben ilyen kapcsolat az adókedvezmény és az infrastruktúra finanszírozása – függetlenül a használatuk módjától – között nem áll fenn. A Törvényszék azt is megjegyezte, hogy a kikötők bevételeinek túlnyomó részét a gazdasági jellegű tevékenységek bevétele tette ki, ami arra enged következtetni, hogy gazdasági szereplőkről beszélünk. A Törvényszék tehát elutasította a jogalapot.

9.8.10. A&o Hostel

A vállalkozás fogalmának széles értelmezése olvasható ki a Törvényszék a&o Hostel-ügyben hozott ítéletéből is. Ebben az ügyben egy berlini nonprofit szervezet (JBO) kapott támogatást (ingyenes ingatlanhasználatot felújításért és működtetésért cserébe) egy ifjúsági szállás működtetésére, amivel kapcsolatban egy versenytársa nyújtott be panaszt a Bizottság részére. Miután a Bizottság az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette a támogatást,⁶⁶³ a panaszos a Törvényszékhez fordult, és kérte a Bizottság határozatának megsemmisítését.⁶⁶⁴ A Törvényszék megállapította, hogy nonprofit jellege ellenére a JBO ellenérték fejében szállásszolgáltatást nyújt a piacon, másokkal, mint például a panaszossal versenyez, és emiatt vállalkozásnak minősül. Németország azzal érvelt, hogy a JBO minden bevételét visszaforgatja az ifjúsági szállás működtetésébe, így végül is az állami támogatás közcélú felhasználása biztosított és arányos. A Törvényszék viszont megerősítette, hogy az uniós állami támogatási jog (és a vállalkozásként

⁶⁶² Ítélet 83. pont.

⁶⁶³ Az SA.43145 sz. ügyben hozott bizottsági döntés.

⁶⁶⁴ A T-578/17. sz. a&o hostel and hotel Berlin kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:437).

való minősítés) szempontjából nem releváns, hogy a nemzeti jog alapján a JBO-nak nyereségét ifjúsági célra, például alacsony árú szállásslolgáltatás nyújtására kell fordítania. Ugyanígy nem releváns, hogy a JBO a nemzeti jog szerint milyen adózási rendszer alá tartozik, mivel a nyereség visszaforgatása előnyt jelent a gazdasági tevékenység tekintetében, és a JBO vállalkozásnak minősül. A Törvényszék ezért megsemmisítette a Bizottság határozatát.

9.9. Következtetés és a bizottsági gyakorlat értékelése a Bíróság megközelítése alapján

A bemutatott ítéletek alapján látható, hogy az európai bíróságok – a szolidaritáson alapuló egészségbiztosítás kivételével – továbbra is a vállalkozás fogalmának széles értelmezését és a gazdasági tevékenység finanszírozásának szigorú, az adott entitás által végzett nem gazdasági tevékenységektől éles elkülönítésen alapuló megközelítését tartják indokoltnak. Álláspontjuk szerint csak így kerülhető el az állami támogatási szabályok kijátszása.

Az ítéletek alapján egyértelmű, hogy a Törvényszék és a Bíróság a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek éles elválasztása esetén teszi csak lehetővé a nem gazdasági tevékenységek állami finanszírozásának az állami támogatási szabályok hatálya alóli kivételét. Bár a spanyol ügyben az eljáró főügyész javasolta, hogy a kiegészítő jellegű gazdasági hasznosítást ismerjék el, a Bíróság az ítéletben nem foglalkozott ezzel a kérdéssel. A főügyész a Bizottság által alkalmazott 20% helyett csak 10% kiegészítő gazdasági jellegű hasznosítást engedélyezett volna,⁶⁶⁵ a Bíróság viszont az ítéletben írtakkal gyakorlatilag elutasította ezt az értelmezési lehetőséget. Sőt a Bíróság ennél is továbbment, mivel az ítéletből az olvasható ki, hogy amennyiben éles elválasztó vonal a különböző tevékenységek közé nem húzható (a példában szereplő épület tekintetében a gazdasági és nem gazdasági tevékenység aránya nem állapítható meg), az adókedvezmény nem vehető igénybe, vagy a teljes összege állami támogatásnak minősül. Így tulajdonképpen a vegyes felhasználás hátrányos a működtetőnek, mivel a nem gazdasági tevékenységre is meg kell fizetni az adót, ami valószínűleg bevételt nem keletkeztet, tehát a gazdasági tevékenység eredményéből kell azt fedezni, ezáltal rontja a gazdasági tevékenység pénzügyi eredményét. Ebből következően, amennyiben az elválasztás vagy a hasznosítási arány előzetes meghatározása nem lehetséges, a vegyes használat gazdasági „eleme” alacsonyabb jövedelmezőséggel kell hogy a versenyben helytálljon.

Hasonló a helyzet a repülőterek beruházásaira vonatkozó szabályok esetében is,⁶⁶⁶ ahol a Bizottság kettős korlátot alkalmaz a finanszírozási hiány alkalmazásával és maximális támogatási intenzitás meghatározásával.⁶⁶⁷ Vagyis amennyiben a finanszírozási hiány meghaladja az adott reptípus esetében irányadó maximális támogatási intenzitást, a repülőtér tulajdonosának vagy üzemeltetőjének a gazdasági tevékenységek (parkoló, üzlethelyiségek bérbeadása, reklámozás) nyereségéből kell a hiányzó összeget fedeznie. Ez azonban kevésbé tekinthető indokolatlannak, hiszen a repülőtér üzemeltetése alapvetően gazdasági céllal bír, így a reptér általános fejlesztése még egyéb tevékenységeből származó bevételeinek terhére is érdekében állhat.

⁶⁶⁵ Főügyészi vélemény 58–59. pont.

⁶⁶⁶ Tóth Tihamér: A lipcsei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami Támogatások Joga*, 3. (2011), 1. 69–81.

⁶⁶⁷ Lásd a Bizottság reptereknek és légitársaságoknak nyújtott támogatásokról szóló iránymutatásának 100. pontját (HL C 99., 2014., 3.).

A kiegészítő jelleggel gazdasági célra is felhasznált infrastruktúrák esetében viszont az alapvető és túlnyomó célú nem gazdasági célú hasznosítás mellett a gyakorlatban a kiegészítő mértékű gazdasági hasznosítás nyeresége biztosan nem elegendő a teljes infrastruktúra fejlesztésének, fenntartásának fedezésére. Ebből következően, ha a különböző tevékenységek elválasztása az adott esetben vagy fejlesztés tekintetében nem lehetséges, a tagállamok és az infrastruktúra tulajdonosai, üzemeltetői az állami támogatási szabályok szempontjából hátrányos helyzetbe kerülnek.

A Bizottság eredeti célja az infrastruktúrák korlátozott gazdasági célú használatának az állami támogatási szabályok alóli kivételével a kutatási infrastruktúrák esetében az EU versenyképességének megerősítése volt azáltal, hogy ezekben az esetekben állami támogatási eljárás lefolytatásával ne hátráltassa kutatás-fejlesztési tevékenységek végzését. A Leipzig/Halle-ítéletek következtében nyilvánvalóvá vált, hogy az államilag finanszírozott infrastruktúra-beruházások egy jelentős részére alkalmazni kell az állami támogatási szabályokat. Ezt a megnövekedett munkaterhet a Bizottság két úton is csökkenteni kívánta. Egyrészt az általános csoportmentességi rendelet 2014-ben elfogadott változatában szinte minden infrastrukturális beruházási típusra alkotott összeegyeztethetőségi szabályt. Másrészt nyíltan deklarálta, hogy azon infrastruktúrák állami finanszírozását, amelyeket csak korlátozott mértékben, kapacitásuk maximum 20%-áig hasznosítanak gazdasági célra, nem kívánja vizsgálni.

A bemutatott bírósági ítéletek alapján azonban nehéz lenne amellett érvelni, hogy a Bizottság által kidolgozott és a tagállamok munkáját megkönnyítő és egyben meg is nehezítő, az infrastruktúrák korlátozott, kiegészítő jellegű gazdasági célú hasznosítását az állami támogatási szabályok hatálya alól kiemelő értelmezés az állami támogatás fogalmát tartalmazó EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével és a gazdasági tevékenység fogalmát értelmező joggyakorlattal összhangban van. Az európai bíróságok, különösen az Európai Bíróság az államilag finanszírozott entitások minden egyes tevékenységére vonatkozó, elkülönült elemzést várnak el, és úgy tűnik, nem fogadták be a Bizottság gyakorlatias (de végrehajtását illetően nehézségekkel is járó) megoldását, amely szűkítené az állami támogatási jog hatályát. Ebből a szempontból kivételek a Törvényszék német természetvédelmi területek kezelői és a kikötőüzemeltetők tekintetében hozott ítéletei, amelyek a 20%-os szabályt elvi alapon nem utasítják el. Bár az utóbbi ítélet, miután kifejti, hogy nincsen küszöbérték, ami alatt a tevékenység nem gazdaságinak minősül, mégiscsak említi ezt a lehetőséget, így valójában csak némi önellentmondással nem utasítja el az erre való hivatkozás lehetőségét.⁶⁶⁸ Azonban e két ügy egyike sem került végül az Európai Bíróság elé, és számomra úgy tűnik, hogy a spanyol egyházi kongregáció tekintetében hozott ítélet alapján az Európai Bíróság ezekben az esetekben sem fogadta volna el a Bizottság gondolatmenetét, mivel ezt már akkor a spanyol ügyben akár megerősítve a Bizottság gyakorlatát, akár elfogadva a főtanácsnok által javasolt, alacsonyabb 10%-os küszöböt, megtette volna.

⁶⁶⁸ Érdekes módon a kikötőüzemeltetőkre vonatkozó törvényszéki ítéletet jóval a spanyol ügyet követően fogadták el, mégis a 20%-os szabály nem egyértelmű elutasításával tulajdonképpen nyitva hagyja az értelmezésnek ezt a kapuját.

A fentiekből eredő jogbizonytalanság ugyanakkor nemcsak a tagállamoknak, hanem a támogatásban részesülő kedvezményezetteknek is hátrányos, és felveti annak kérdését, hogy a Bizottság gyakorlata mennyiben eredményezhet jogos várakozásokat⁶⁶⁹ a tekintetben, hogy egy intézkedés nem minősül állami támogatásnak, amikor az Európai Bíróság láthatóan elutasítja azt. Mindazonáltal teljes biztonságot a jelenlegi ítélkezési gyakorlat alapján csak az ad, ha a Bizottság által kidolgozott, a kiegészítő jellegű gazdasági hasznosításra vonatkozó lehetőséggel a tagállam vagy a kedvezményezett nem él.

⁶⁶⁹ Az intézkedés később támogatásként való minősítése ellentétes lehet azzal a jogos várakozással, miszerint a Bizottság nem tekinti az intézkedést állami támogatásnak. Ez a támogatás visszatéríttetése alóli mentesülés egyik, az uniós állami támogatási eljárási rendelet által elismert lehetőség [a 2015/1589/EU rendelet 16. cikk (1) bekezdése szerint „a Bizottság nem követeli meg a támogatás visszatérítését, amennyiben az ellentétes az uniós jog valamelyik általános elvével”].

VÁKÁT OLDAL

10. Értékelési kötelezettség: a magyar ügyek és a gyakorlat bemutatása

10.1. Bevezetés, az értékelés célja

A 2010-es évek elejéig az európai uniós állami támogatási szabályok alkalmazása során viszonylag korlátozott jelentőséget tulajdonítottak az állami finanszírozással ténylegesen elért eredményeknek, és az állami támogatásnak a versenyre gyakorolt hatásával kapcsolatos utólagos bizonyítékoknak.⁶⁷⁰ Ugyanakkor a gazdaságpolitikában az elmúlt időszakban egyre fontosabb szerepet kapott a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal⁶⁷¹ (*evidence based policy making*), amely elengedhetlenné tette az odaítélt támogatások értékelését.

Ezért az EU állami támogatási politikája reformjának, amelyet az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2012-ben az állami támogatási szabályozás korszerűsítése⁶⁷² (State Aid Modernisation, a továbbiakban: SAM) néven indított, fontos eleme volt az értékelési kötelezettség bevezetése.

Az állami támogatások értékelésének átfogó célja egy adott támogatási program pozitív és negatív hatásainak vizsgálata. Az értékelés magyarázatot adhat arra, hogy teljesültek-e, és milyen mértékben teljesültek a támogatási program eredeti célkitűzései (a pozitív hatások értékelése), valamint meghatározhatja a programnak a piacokra, kereskedelemre és a versenyre gyakorolt hatását (a lehetséges negatív hatások értékelése).⁶⁷³ Az értékelés megerősítheti, hogy a támogatási program előzetes jóváhagyásának alapjául szolgáló feltételezések továbbra is érvényesek-e, és hozzájárulnak a jövőbeni támogatási programok és az állami támogatási szabályok kialakításához.⁶⁷⁴ Továbbá arra keresi a választ, hogy a támogatásnak valóban volt-e ösztönző hatása, azaz megváltozott-e a kedvezményezett magatartása, és a változás a támogatásnak tulajdonítható-e, továbbá a hatások szignifikánsan különböztek-e a kedvezményezettek között, a program tovaggyűrűző hatásához vezetett-e, hozzájárult-e a program célkitűzéseéhez, valamint hogy a legmegfelelőbb támogatási eszközt vették-e igénybe.⁶⁷⁵ Az értékelés elvégzése általában a támogatásban részesülő vállalkozások (támogatottak) és a nem támogatottak (kontrollcsoport) eredményeinek összehasonlításával történik.

A Bizottság úgy vélte, hogy az értékelés az állami hatóságok politikai döntéshozatalának szerves részét kell képezze, és ezért azt a tagállamoknak kellett elvégezniük.

A Bizottság számára az is fontos volt, hogy az értékelés a döntéshozatali folyamat része legyen a kezdetektől, és hogy az ahhoz szükséges adatok köre is legyen előre meghatározva. Ebből

⁶⁷⁰ Lásd az Európai Bizottság *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című szolgálati munkadokumentumát, 2014. május 28., SWD(2014) 179 final, 3. Angolul elérhető: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

⁶⁷¹ Rodrigo Peduzi – Géza Sági: Chapter 4 – State Aid Evaluation. In *EU Competition Law*. IV. State Aid. 2nd edition, Claeys & Casteels, 2016. 1.308. pont.

⁶⁷² Lásd az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló európai bizottsági közleményt (COM/2012/0209 final).

⁶⁷³ Nyikos (2018): i. m. 8. fejezet 95. lj.

⁶⁷⁴ *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére*, 5. (a továbbiakban: munkadokumentum).

⁶⁷⁵ Potvorszki Gábor: Állami támogatások ex-post értékelése. *Állami Támogatások Joga*, 7. (2015), 4. 9.

az következett, hogy az értékelést a támogatási program bevezetésekor elkészítendő értékelési tervnek kell megelőznie.⁶⁷⁶

Az értékelési kötelezettség, amelyet a tagállami hatáskörben adható támogatásokról rendelkező csoportmentességi rendelet⁶⁷⁷ és egyes állami támogatási keretszabályok, iránymutatások⁶⁷⁸ is tartalmaznak, két körre terjed ki:

- az ÁCSR esetében a nagy költségvetéssel – 150 millió euró/év felett – rendelkező támogatási programokra;
- a keretszabályok vagy iránymutatások hatálya alá tartozó esetekben a nagy támogatási költségvetéssel rendelkező és új jellemzőket tartalmazó támogatási programok, illetve jelentős piaci, technológiai vagy szabályozási változás esetén írható elő értékelés.

Azok a támogatási programok, amelyek esetében a végső értékelés azt mutatja, hogy a támogatásnak nem volt ösztönző hatása, nem működtethetők tovább.

10.2. Az értékelési kötelezettség hatálya

A tagállamoknak az értékelési tervet ideális esetben a támogatási program bevezetése előtt kell bejelenteniük jóváhagyásra a Bizottságnak úgynevezett hivatalos bejelentési eljárás⁶⁷⁹ keretében. Amennyiben ez a bevezetés előtt nem történik meg, a bejelentési kötelezettségnek legkésőbb a program hatálybalépését követő húsz munkanapon belül meg kell felelni.

Annak érdekében, hogy az értékelési kötelezettség hatálya alá tartozó támogatási programok hatálybalépése ne szenvedjen késedelmet az olykor hosszúra nyúló bizottsági jóváhagyatási eljárás következtében, a csoportmentességi rendelet engedélyezi, hogy az értékelési tervet a program hatálybalépését követő hat hónapon belül elfogadják.⁶⁸⁰

Előfordulhat olyan eset is, amikor a tagállam eredeti elképzelése szerint az adott támogatási program költségvetése nem érte el az értékelési kötelezettség értékhatárát, de a költségvetés időközbeni megemlése miatt már hatályban lévő program esetében válik szükségessé az értékelés végrehajtása. Ebben az esetben az értékelési tervet a program költségvetésének megemléését

⁶⁷⁶ Peduzzi–Sápi (2016): i. m. 1.326. pont.

⁶⁷⁷ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és annak módosításai (a továbbiakban: ÁCSR).

⁶⁷⁸ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209., 2013.07.23., 1.); Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 2013.01.26., 1.); A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági iránymutatás (HL C 198., 2014.06.27., 1.); A kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás (2014/C 19/04); a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01, HL C 200., 2014.06.28.); A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról (2014/C 99/03) szóló iránymutatás; Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról című bizottsági közlemény (HL C 249., 2014.07.31.) és ezek utódai.

⁶⁷⁹ Az Európai Bizottság részére az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárás.

⁶⁸⁰ ÁCSR (8) preambulumbekkezdés.

követő hat hónapon belül kell jóváhagyni a Bizottsággal, a határidő pedig a keretemelésről szóló tagállami döntés időpontjától számítandó.⁶⁸¹

Amennyiben a Bizottság jóváhagyja az értékelési tervet, a támogatási program elindítható, illetve folytatható. Fontos kitétel azonban,⁶⁸² hogy amennyiben az értékelési tervet nem hagyja jóvá az Európai Bizottság a támogatási program bevezetését vagy a költségvetés megemelését követő hat hónapos határidőn belül, úgy a programot fel kell függeszteni az értékelési terv elfogadásáig. A felfüggesztés alatt a támogatási programból nem ítélt oda támogatás. Ezen időszak alatt a támogatást nyújtó kizárólag támogatási programon kívüli úgynevezett *ad hoc* támogatást nyújthat, ami azt jelenti, hogy a csoportmentességi rendelet *ad hoc* támogatásra vonatkozó szigorúbb feltételeinek (például regionális beruházási támogatás esetén szigorúbb ösztönző hatás a feltétel)⁶⁸³ és utólagos tájékoztatási kötelezettség a Bizottság felé) is meg kell felelni. A hat hónapos limit nem játszható ki azzal, hogy a tagállam hathavonta újabb és újabb programokat indít, mivel az azonos támogatást nyújtó által felügyelt, hasonló célú és kedvezményezett körű támogatási programokat egynek kell tekinteni.

10.3. Az értékelési terv tartalma

A tagállamoknak sem érdeke, hogy nem kellően hatékony támogatási programokat finanszírozzanak, ezért a támogatási programok *ex-ante* vagy *ex-post* értékelése sok esetben már korábban is bevett gyakorlat volt.⁶⁸⁴ Ugyanakkor az értékelésre vonatkozóan nem volt egységes uniós módszertan.

A SAM keretében bevezetett értékelési kötelezettségnek való megfelelés korábbi példa (és a Bizottság elvárásainak ismerete) hiányában azonban nehézségeket okozott, amelyek megkönnyítése és a magas színvonalú tagállami értékelések elkészítése érdekében a Bizottság kidolgozta⁶⁸⁵ a *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című munkadokumentumot⁶⁸⁶ (a továbbiakban: munkadokumentum) és a bejelentéseknél alkalmazandó formanyomtatványokat⁶⁸⁷

⁶⁸¹ Tekintettel arra, hogy a program a keretemelésről szóló tagállami döntés időpontjától kezdve tartozik értékelési kötelezettség hatálya alá.

⁶⁸² ÁCSR (8) preambulumbekzdés.

⁶⁸³ Annak az igazolásán túl, hogy a projekt nem kezdődött meg a támogatási kérelem beadása előtt, *ad hoc* támogatások esetében bizonyítandó, hogy a támogatás hiányában nem került volna sor a projekt végrehajtására az érintett térségben, vagy a projekt nem lett volna kellően nyereséges a kedvezményezett számára az érintett térségben, egyéb támogatások esetében azt kell igazolni, hogy a támogatás következtében lényegesen kibővült a projekt/tevékenység hatóköre, vagy – a támogatás következtében lényegesen nőtt a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg, vagy – a támogatás következtében lényegesen felgyorsult az érintett projekt/tevékenység megvalósítási üteme. ÁCSR 6. cikk (2) bekezdés.

⁶⁸⁴ Például a Strukturális Alapokból nyújtott támogatások esetén: www.palyazat.gov.hu/a-2014-2020-as-operativ-programok-ex-ante-rtkelsei

⁶⁸⁵ European Commission: Directorate-General for Competition. Online: https://ec.europa.eu/dgs/competition/evaluation_en.htm

⁶⁸⁶ European Commission: Commission Staff Working Document. Common Methodology for State Aid Evaluation. Brussels, 28.5.2014. SWD(2014) 179. final. Online: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

⁶⁸⁷ Európai Bizottság: Forms for Notification and Reporting. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/forms-notifications-and-reporting_hu

is. A munkadokumentum az állami támogatási programok értékelésének közös módszertanát határozza meg. Célja, hogy útmutatást adjon az értékelések tervezésében és lebonyolításában részt vevő állami hatóságok számára.

A módszertan alapján az értékelésnek az alábbi területekre kell koncentrálnia:

- támogatás kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen ösztönző hatásának felmérése (a támogatás megváltoztatta-e a kedvezményezett magatartását, és mennyire volt jelentős a támogatás hatása);
- a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt általános pozitív és negatív hatások meghatározása;
- a választott támogatási eszköz arányosságának és megfelelőségének vizsgálata.⁶⁸⁸

Ahhoz, hogy a fent leírtak megvalósuljanak, a Bizottság elvárása szerint az értékelési tervben különösen az alábbi információkra szükséges kitérni:

- *Az értékelés alá vont támogatási program célkitűzései:* Milyen problémákat és hiányosságokat hivatott orvosolni a program, mely kedvezményezettek alkotják a célcsoportot? Emellett szükséges megemlíteni a támogatási programot esetlegesen befolyásoló külső tényezőkkel kapcsolatos főbb feltételezéseket is.⁶⁸⁹
- *Az értékelési kérdések:* A kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen hatásokat, a támogatási program közvetett hatásait (például régió növekedésére gyakorolt pozitív hatás, versenyre gyakorolt negatív hatás), illetve a támogatási eszköz arányosságát és megfelelőségét kell vizsgálni, figyelemmel a támogatási program célkitűzéseire. Az értékelési kérdések meghatározásánál célszerű a rendelkezésre álló erőforrásokat és adatokat is figyelembe venni.⁶⁹⁰
- *Az eredménymutatók (indikátorok)* mennyiségi információkat közölnek az állami támogatási program által elért eredményekről.⁶⁹¹ A munkadokumentum II. melléklete tartalmaz javaslatot a közvetlen és közvetett eredményindikátorokra.
- *Az értékelés lebonyolítása során alkalmazott módszerek:* A munkadokumentum I. melléklete összegyűjti az ok-okozati hatás azonosítására szolgáló releváns módszereket, amelyek az alábbiak (ezeken túl más módszerek is alkalmazhatók):
 - *Difference-in-difference*, azaz különbségek különbsége módszer: a módszer a támogatottak és a kontrollcsoport teljesítményében lévő különbséget hasonlítja össze a támogatás *előtt* és a támogatás *után*, ezt követően pedig a különbségben jelentkező változást a támogatásnak tulajdonítja.⁶⁹²
 - *Instrumentális változók módszerén alapuló lineáris regresszió:* állami támogatások értékelése során az instrumentális változó olyan változó, amely megmagyarázza a támogatásban részesülés tényét, de nincs közvetlen hatása a mérendő eredmény más észrevétlen determinánsaira.⁶⁹³

⁶⁸⁸ Munkadokumentum 4.

⁶⁸⁹ Munkadokumentum 6.

⁶⁹⁰ Peduzzi–Sápi (2016): i. m. 1.343. pont.

⁶⁹¹ Munkadokumentum 7.

⁶⁹² Munkadokumentum 22.

⁶⁹³ Munkadokumentum 26.

- *Szakadós regresszioelemzés (regression discontinuity design, RDD):* ez a módszer egy olyan változó létezését használja ki, amelynek nem folytonos hatása van a program által befolyásolt valószínűsége.⁶⁹⁴
- *Adatgyűjtés:* Az értékelés elvégzéséhez elengedhetetlen a megfelelő minőségű és mennyiségű adat rendelkezésre állása mind a támogatott, mind a kontrollcsoport⁶⁹⁵ tekintetében. Ezért az adatok forrását a támogatási tevékenység megkezdése előtt kell meghatározni, kitérve arra, hogy az ahhoz való hozzáférés az értékelés időtartama alatt miként biztosított. Az adat létező adatbázisokból vagy más folyamatban lévő adatgyűjtésből is származhat.⁶⁹⁶ A támogatási program jóváhagyását követően azonnal elindított adatgyűjtés jelentősen csökkentheti az értékelés költségeit.⁶⁹⁷
- *Az értékelés időhorizontja:* Az értékelési tervben meg kell határozni az értékelés végrehajtásának ütemtervét, vagyis milyen dokumentumokat (például időközi jelentés, végső jelentés tervezete) szükséges benyújtani a Bizottsághoz és milyen határidővel, beleértve a végleges értékelés elkészültének dátumát.⁶⁹⁸
- *A független értékelő szerv:* Meg kell nevezni az értékelő szervet, illetve ha az még nincs kiválasztva, akkor be kell mutatni a kiválasztásának módját. A Bizottság – az értékelés tárgyilagossága, elfogulatlansága és átláthatósága érdekében – ragaszkodik ahhoz, hogy az értékelő független legyen a támogatást nyújtótól, és a megcélzott kedvezményezett körtől is.⁶⁹⁹
- *Az értékelés publikálásának helye:* Biztosítani kell az értékelés nyilvánosságát annak érdekében, hogy az értékelés eredményei megfelelően hasznosuljanak.⁷⁰⁰

Az értékelés kulcskérdése, hogy a támogatás többlettevékenység elvégzésére ösztönözte-e a kedvezményezettet, vagy az adott tevékenység támogatás nélkül is megvalósult volna. Ennek megállapítása érdekében meg kell határozni a tényellentétes⁷⁰¹ helyzetet. A feladat nehézségét az adja, hogy a tényellentétes forgatókönyv hipotetikus, ezért az értékelőnek kell olyan kontrollcsoportot találnia/kialakítania, amely vállalkozásméret/szektor/tevékenység stb. tekintetében hasonló a támogatott csoporthoz, és ezáltal meghatározható, hogy mi történt volna támogatás hiányában.

A támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között szignifikáns ok-okozati kapcsolatnak kell fennállnia, amelyben az ok-okozati hatást a támogatás és a támogatás nélküli eredmény különbsége jelenti. A tényellentétes hatásvizsgálat elvégzéséhez a megfelelő, számban és minőségben rendelkezésre álló exogén kontrollcsoport kulcsfontosságú.⁷⁰²

Ugyanakkor az értékelés során számításba kell venni, hogy az általános gazdasági környezet meghatározó hatással van a vállalkozások működésére, így a támogatott csoport és a kontrollcsoport vállalkozásait különböző tényezők befolyásolják. Kedvező gazdasági környezetben ugyanis a vállalkozások javuló eredményei mögött nem csupán a támogatás jótékony hatása

⁶⁹⁴ Munkadokumentum 30.

⁶⁹⁵ Az elutasítottakból is lehet kontrollcsoporttag.

⁶⁹⁶ Munkadokumentum 10.

⁶⁹⁷ Peduzi–Sápi (2016): 3.5. fejezet.

⁶⁹⁸ Munkadokumentum 11.

⁶⁹⁹ Munkadokumentum 12.

⁷⁰⁰ Munkadokumentum 13.

⁷⁰¹ Mi következne abból, ha fennállna egy olyan tény, amely valójában nem áll fenn.

⁷⁰² Potvorszki (2015): i. m. 15.

feltételezhető. A támogatási program értékelése tehát nem támaszkodhat kizárólag a kedvezményezettek és a nem kedvezményezettek közötti egyszerű összehasonlításra, hanem annak a két csoport eltérő jellemzőit is figyelembe kell vennie.⁷⁰³

Továbbá tekintettel kell lenni arra is, hogy a kontrolles csoport vagy a támogatott vállalkozások köre más támogatási programból (vagy ugyanazon vállalkozási programból többször) is részesülhetett támogatásban. A hatásértékelés eredményét torzíthatja, ha nem szűrik ki az egyéb támogatás(ok) hatásait.⁷⁰⁴

10.4. Értékelési kötelezettség alá tartozó támogatási programok Magyarországon

A SAM keretében bevezetett értékelési kötelezettség alá Magyarországon ez idáig négy támogatási program tartozott. Ezeket a 14. táblázat mutatja be.

14. táblázat: Az értékelési kötelezettség alá tartozó magyar támogatási programok

Bizottsági nyilvántartási szám	Elnevezés	Hazai jogszabályi alap
SA.39669 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39669)	Pénzügyminisztérium költségvetési fejezetében működő fejlesztési adókedvezmény	165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről
SA.48680 (2017/EV) (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680)	Nemzeti Befektetési Ügynökség által kezelt beruházásösztönzési céllelőirányzat	210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet a beruházásösztönzési céllelőirányzat felhasználásáról
SA.52527 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_52527)	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
SA.62013 (Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013)	Magyar Turisztikai Ügynökség által kezelt turisztikai céllelőirányzat keretében működő Kisfaludy Program	2/2018. (XII. 28.) MK rendelet a fejezeti és központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról

Forrás: a szerzők szerkesztése

A fenti négy támogatási programból regionális beruházási támogatást lehet nyújtani, amelynek célja az uniós szinten elmaradott térségek felzárkóztatása.

A táblázatban bemutatott támogatási programok mindegyike rendelkezik a Bizottság által jóváhagyott értékelési tervvel és – a Kisfaludy Program kivételével – az értékelési terv alapján lefolytatott értékeléssel. A Kisfaludy Program értékelési tervét 2021 májusában hagyta jóvá

⁷⁰³ Munkadokumentum 10.

⁷⁰⁴ Potvorszki (2015): i. m. 19.

a Bizottság, mivel azt 2021 februárjában jelentették be a Bizottság részére az előző évben végrehajtott jelentős keretemelés következtében.⁷⁰⁵

A 2014 óta működő beruházásösztönzési célelőirányzat és a Strukturális Alapokból finanszírozott Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) esetében is a támogatási programok költségvetéseinek megemlése miatt került sor 2018 februárjában és 2018 szeptemberében az értékelési tervek bejelentésére.

A bejelentett négy értékelési terv fő jellemzőit a mellékletben szereplő táblázatban foglaltuk össze. Elmondható, hogy jelentős átfedések vannak a programok fő célkitűzései, célcsoportja között, így az értékelési tervek is több ponton hasonlóságot mutatnak. A Kisfaludy Program e tekintetben is némileg kakukktojás, tekintettel arra, hogy ágazati program, így hatását a turisztikai ágazatban kívánja kifejteni. A programok regionális beruházási támogatások nyújtása révén próbálják ösztönözni a beruházások megvalósulását, s a célkitűzések között a munkahelyteremtés, a vállalatok termelékenységének, versenyképességének növelése, valamint a regionális különbségek csökkentése is megfigyelhető. Hogy mindez milyen nehézségeket eredményezett, azt a következő pontban a fejlesztési adókedvezmény értékelésének példáján keresztül mutatjuk be.

10.5. A fejlesztési adókedvezmény értékelése

Az értékelési kötelezettség hatálybalépésekor a fejlesztési adókedvezményre fordított átlagos éves állami támogatási kiadás 82,4 milliárd forintot, megközelítőleg 269 millió eurót tett ki, ami meghaladta a 150 millió eurós határértéket.⁷⁰⁶ Ezért Magyarország 2014. augusztus 4-én SA.39292 (2014/X) számon benyújtotta a Bizottság részére a fejlesztési adókedvezményre vonatkozó értékelési tervéhez kapcsolódó dokumentumokat. A Bizottság 2014 novembere és decembere során több alkalommal is informális kérdéseket intézett a magyar hatóságokhoz, amelyek megválaszolását követően az értékelési tervet a Bizottság 2015. január 16-i határozatában elfogadta. A jóváhagyott értékelési terv szerint az értékelést 2020. május 31-ig kellett benyújtani a Bizottságnak. A magyar hatóságok ennek eleget tettek. Az alábbiakban az értékelés összeállításának nehézségeit is ismertetjük.

10.5.1. A támogatási program célkitűzései

A program a regionális beruházási támogatás szempontjából az egyik legfontosabb magyar támogatási program, amely társasági adókedvezményt biztosítva ösztönöz beruházásra. Általános célkitűzése, hogy megoldást kínáljon az összehasonlításban alacsony szintű foglalkoztatás, tőkeállomány és bizonyos, pozitív externáliákat eredményező tevékenységekbe történő beruházások problémájára. Konkrét célkitűzése, hogy a kedvezményezetteket fenntartható új beruházásokra és munkahelyteremtésre ösztönözze,⁷⁰⁷ ezáltal növelje a vállalati szektor kibocsátását és termel-

⁷⁰⁵ European Commission: SA.62013 (2020/EV) Evaluation plan of SA.60399 (2020/X). Online: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013

⁷⁰⁶ SA.39669. (2014/N) sz. állami támogatás – Magyarország Fejlesztési adókedvezményről szóló bizottsági határozat (a továbbiakban: Fejlesztési adókedvezmény határozat) (21).

⁷⁰⁷ Kádár Kriszta – Kerekes Gábor – Tóth Lili: *Állami befektetésösztönzés és munkahelyteremtési intézkedések*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2019. 54.

kenységét. A program másodlagos célkitűzése, hogy a támogatás intenzitásának régiók szerinti differenciálásával csökkentse a régiók közötti különbségeket.⁷⁰⁸

Nagyvállalkozások esetén a program keretében legalább 3 milliárd forint összköltséget meghaladó projektek után nyújtható támogatás, amennyiben az adókedvezmény első igénybevételének adóévét követő négy adóévben a kedvezményezett átlagos állományi létszáma 150 fővel meghaladja a beruházás megkezdését megelőző adóév átlagos állományi létszámát, vagy az adózó éves bérköltsége legalább az adóév első napján érvényes minimálbér adóévre számított összegének hatszázszorosával meghaladja a beruházás megkezdését megelőző három adóév éves adataiból számított számtani átlagnak megfelelő bérköltségét. A támogatási program jogalapjául szolgáló a fejlesztési adókedvezményről szóló 165/2014 (VII. 17.) Korm. rendelet kis és középvállalkozások esetén, a rendeletben meghatározott feltételek teljesülése esetén, valamint kedvezményezett településeken végrehajtott beruházások esetében kedvezőbb jogosultsági kritériumokat állapít meg.⁷⁰⁹ Ezen szabályok alapján a beruházási értékhatár minimum 500 millió euró, a létesítendő új munkahelyek száma pedig kisvállalkozások esetén 10, középvállalkozások esetén minimum 25 fő, az elvárt bérköltségnövekmény pedig kisvállalkozások esetében a minimálbér huszonöt-szöröse, középvállalkozások esetében ötvenszerese kell legyen.⁷¹⁰

10.5.2. Értékelési kérdések

Az értékelési terv alapján az értékelésnek az alábbi kérdésekre kellett választ adnia:

- A program hatására nőtt-e a beruházások, a foglalkoztatás, a bruttó hozzáadott érték és a munkatermelékenység szintje?
- A program okozott-e holttehervesztést?
- Költséghatékonyabb-e a program más támogatási programoknál?
- Hosszú távon mik a program költségvetési hozadékai?⁷¹¹

10.5.3. Eredménymutatók

Ehhez pedig a terv alapján a következő eredménymutatókat alkalmazták, amelyek a támogatott vállalkozások társasági adóbevallása alapján könnyen meghatározhatók:

- az éves beruházási áramok, az üzembe helyezett eszközök aktivált értéke, a nem pénzügyi befektetett eszközök állományának változása;
- bérköltségek, átlagos magyarországi állományi létszám;
- bruttó hozzáadott érték;

⁷⁰⁸ Fejlesztési adókedvezmény határozat (5).

⁷⁰⁹ Fejlesztési adókedvezmény határozat (6) b) i. és ii pont.

⁷¹⁰ A program feltételrendszere több alkalommal is módosult, amit az értékelés részletesen bemutat. Lásd: Horváth Katalin – Keresztély Tibor: A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése. 2020. 09. 18. 4–7. Online: https://ngmszakmaiterulek.kormany.hu/download/5/ed/a2000/A%20fejleszt%C3%A9si%20ad%C3%B3kedvez%C3%A9ny%20hat%C3%A1s%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se_200923_kn.pdf

⁷¹¹ Fejlesztési adókedvezmény határozat (8)–(10).

- a munkatermelékenység kapcsán: bruttó hozzáadott érték/átlagos állományi létszám, illetve bruttó hozzáadott érték/béreköltség.⁷¹²

10.5.4. Az értékelés módszertana

Az alkalmazott módszertan alapján a kedvezményezett vállalkozások eredménymutatóit vetették össze egy előre meghatározott kontrollcsoport mutatóival. Emiatt, ahogyan azt a bevezető részben is említettük, kiemelten fontos a kontrollcsoport pontos meghatározása, amely a fejlesztési adókedvezmény értékelésének tervezése során különös nehézséget okozott a támogatást nyújtónak. Figyelembe kellett ugyanis vennie, hogy a kontrollcsoportot csak olyan vállalkozások alkothatják, amelyek nem részesültek támogatásban a vizsgált időszak során. A tény tehát, hogy az értékelési kötelezettség hatálya alá eső négy magyar programból háromnak is nagyon hasonló a célcsoportja és a célkitűzései, jelentősen szűkítette a kontrollcsoportként számba vehető vállalkozások körét. A fejlesztési adókedvezmény mellett a beruházásösztönzési céllelőirányzat, illetve a GINOP is a munkahelyteremtést, illetve a vállalkozások termelékenységének növelését helyezte előtérbe. Emellett meg kell említeni azt is, hogy ezek a támogatási programok egy nagyon széles célcsoportot fednek le, mivel a GINOP elsősorban kis- és középvállalkozásokat, a beruházásösztönzési céllelőirányzat elsősorban a nagyvállalkozásokat célozza, míg a fejlesztési adókedvezmény mindkét méretkategória számára elérhető. Fontos megjegyezni továbbá azt is, hogy a beruházásösztönzési céllelőirányzathoz nyújtott támogatások mellé a vállalkozások a legtöbb esetben fejlesztési adókedvezményt is igénybe vesznek annak érdekében, hogy kihasználják a beruházásukhoz elérhető legmagasabb támogatási intenzitást.

A fentiek miatt a kontrollcsoportot az alábbi vállalkozásokra kellett leszűkíteni:

- Magyarország regionális támogatási térképe alapján⁷¹³ nem támogatható területen található;
- támogatásuk más kizáró ok fennállása miatt nem lehetséges (például a csoportmentességi rendelet alapján kizárt ágazatban tevékenykednek); vagy
- nem volt olyan beruházásuk, amely megfelelt volna a fejlesztési adókedvezmény jogosultsági kritériumainak (összköltség, munkahelyteremtés, bérnövekmény).⁷¹⁴

Meg kell jegyezni azt is, hogy a fent említett területi korlátozás igen jelentős, tekintettel arra, hogy a program csaknem Magyarország egész területére kiterjed, és a regionális támogatási térkép alapján nem támogatható területek közé csak Budapest és Pest megye egyes részei tartoznak.

A fejlesztési adókedvezmény jellegéből fakadóan azonban a támogatott vállalkozások meghatározása is nehézségeket vetett fel, tekintettel arra, hogy a fejlesztési adókedvezményt a bejelentéstől számított tizennegyedik adóév végéig lehet igénybe venni, adatbázisokból pedig nem hívható le közvetlen adat arról, hogy mely vállalkozások fejezték be a beruházásukat, és közülük melyek használták már fel teljesen az igényelt adókedvezményt. Tehát egy vállalkozást csak akkor lehetett kiválasztani a támogatott csoportba, ha már befejezte a támogatott beruházást, mert ez biztosítja, hogy a beruházás hatása már látható legyen a gazdasági mutatóiban.

⁷¹² Fejlesztési adókedvezmény határozat (11).

⁷¹³ Támogatásokat Vizsgáló Iroda: Regionális támogatási térkép. Online: <https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>

⁷¹⁴ Fejlesztési adókedvezmény határozat (12).

Az ehhez szükséges adatokat a támogatást nyújtó egy kérdőív segítségével kérte be az érintett vállalkozásoktól. Az elektronikus kérdőívet a Pénzügyminisztérium állította össze, és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elérhetővé tette azt a vállalkozások által rendszeresen használt Általános Nyomtatványkitöltő felületen. A kérdőív a következő kérdésekre terjedt ki:

- a vállalatot azonosító adatok;
- jogelődjét (adott esetben) azonosító adatok, ha a kérelmet a jogelőd nyújtotta be;
- a kérelem kelte;
- a beruházás típusa;
- a beruházási projekt befejezési dátuma (adott esetben);
- a kapcsolódó fejlesztési adókedvezmény felhasználtsági állapota.⁷¹⁵

A *matching* módszer alkalmazásával a kontrollcsoport vállalkozásait a támogatottakkal állították párba, és a következő változók szerint választották ki: azonos gazdasági tevékenységet végeznek, és azonos méretűek a kedvezményezett vállalkozásokkal, állományi létszámuk stagnál vagy nő, hasonló nagyságrendben részesülnek más (programon kívüli) támogatásban, az értékelési időszakban beruházást hajtottak végre (vagy, alternatívaként, befektetett eszközeik állománya nem csökkent), és a kedvezményezettekéhez hasonló finanszírozási költségekkel rendelkeznek.⁷¹⁶

A közvetlen hatás, a holttehervesztés, az arányosság és megfelelőség mérésére szolgáló összevetést a „különbség a különbségekben” módszerrel végezték el olyan mutatók alkalmazásával, mint a gazdasági tevékenység, a méret, a foglalkoztatási szint és trend, a programon kívüli támogatások, a beruházás vagy az eszközállomány változása, vagy egyéb, a mérlegből kiolvasható pénzügyi változók.⁷¹⁷

Az adatokat mind a támogatási program kedvezményezettjei, mind a vállalati kontrollcsoport tekintetében évente, a társaságiadó-bevallások alapján gyűjtötték össze.⁷¹⁸

10.5.5. *Eredmények, következtetések*

Az értékelés végrehajtása során az értékelő több olyan akadályba is ütközött, amely alapvetően befolyásolta az értékelés eredményét. Egyrészt a fejlesztési adókedvezmény konstrukciójának sajátosságából fakadóan a kedvezmény igénybevétele egy-egy vállalat esetében akár 10–13 évre is kitolódhat, és mindent figyelembe véve az összes igénybevételi adat csak a program kezdete után 22 évvel válik elérhetővé. Másrészt az adókedvezmény felhasználása ez alatt a 22 éves időszak alatt várhatóan haranggörbét követ, így nem meglepő, hogy a rendelkezésre álló négyéves időszak alapján olyan alacsony volt a vizsgálható vállalkozások száma, hogy nem tette lehetővé az értékelés megvalósítását. Ezért módosítani kellett a támogatott csoport definícióját: a csoportot kiterjesztették azokra a vállalkozásokra, amelyeknek a vizsgált hároméves időszakban megnyílt a fejlesztési adókedvezmény lehívására való joga (és azt a vizsgált időszak során nem is vesztette

⁷¹⁵ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 12.

⁷¹⁶ Fejlesztési adókedvezmény határozat (13).

⁷¹⁷ Fejlesztési adókedvezmény határozat (14).

⁷¹⁸ Fejlesztési adókedvezmény határozat (16).

el).⁷¹⁹ A módosítást ugyan részletesen bemutatja az értékelés, azonban a Bizottság az értékeléseknek az értékelési tervvel való összhangját szigorúan vizsgálja, ezért – mivel az eltéréseket nem egyeztettek a Bizottsággal – azt állapította meg, hogy az értékelés az értékelési tervvel csak részben áll összhangban.

A fenti módszerrel, bár sikerült megnövelni a támogatott csoportot, a módosítás még így is kis méretű adatbázist eredményezett, ami csökkenti az adatok reprezentativitását, és korlátozza az eredmények általánosíthatóságát. Ennek ellenére az értékelő megjegyzi, hogy a vizsgált projektek tekintetében az eredmények szignifikánsak és közlésre érdemesek.⁷²⁰

Az értékelés megállapította, hogy a fejlesztési adókedvezmény addicionális hatása szignifikáns az eszközállomány, a foglalkoztatottak száma, a bértömeg és a hozzáadott érték tekintetében, ezért az intézkedés nemcsak hatásos, hanem alkalmas eszköz is a növekedés ösztönzésére. Az értékelő mindezek mellett hozzáteszi, hogy a program hosszú távú, közvetlen költségvetési megtérülése ezzel együtt sem valószínű.⁷²¹

15. táblázat: Az értékelési kötelezettség hatálya alá tartozó magyar támogatási programok jellemzőinek összefoglalója

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célúirányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célúirányzat
Bizottsági szám	SA.39669	SA.48680	SA.52527	SA.62013
Bizottsági bejelentés időpontja	2014. 10. 21.	2017. november 15.	2018. szeptember 24.	2021. 02. 28.
Bizottsági jóváhagyás időpontja	2015. 01. 16	2018. június 1.	2019. január 24.	2021. 05. 19.
Támogatást nyújtó	Pénzügyminisztérium	Nemzeti Befektetési Ügynökség (Külgazdasági és Külügyminisztérium)	Pénzügyminisztérium GINOP IH	Magyar Turisztikai Ügynökség (Miniszterelnöki Kabinetiroda)
Forrás	Hazai	Hazai	Strukturális alapok és hazai	Hazai

⁷¹⁹ Horváth Katalin – Keresztély Tibor: A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése (2020). *PM Adózási Műhelytanulmányok*, 6. 2020. szeptember. 46. Online: <https://pmkutatas.gitlab.io/papers/moftwp006.pdf>

⁷²⁰ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 2.

⁷²¹ Horváth–Keresztély (2020): i. m. 47. Az értékelésben bemutatott számítások szerint, ha 1 forinttal növelik a programra költött összeget, az 0,114 forint többletbevételt generál a költségvetés számára. Ez azt jelenti, hogy a kedvezményből vásárolt termelőeszközöknek 9 évig kellene működniük ahhoz, hogy a program nullszaldóssá váljon. Ezzel szemben a vállalatok termelőeszközeinek átlagos élettartama 7,6 évre becsülhető, ami alapján kijelenthető, hogy a program direkt értelemben valószínűleg nem önfinanszírozó.

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Támogatási program célkitűzései	beruházások ösztönzése foglalkoztatásbővítés termelékenységnövelés	beruházások ösztönzése foglalkoztatás bővítése technológiafejlesztés exportfejlesztés versenyképesség növelése	kkv-k versenyképességének növelése és növekedésük elősegítése a vállalati hálózatok fejlesztése a termelési kapacitások fejlesztése a modern és versenyképes termelési infrastruktúra elősegítése a termelékenység és a termékválaszték növelése a termelési folyamatok alacsonyabb energia- és anyagintenzitása a kkv-k jobb integrálása a regionális, nemzeti és nemzetközi termelési láncba	desztinációs szemlélet megerősítése a magyarországi turisztikai ágazatban a turizmus térbeli és szezonális egyenlőtlenségeinek oldása új célcsoportok számára vonzó minőségi attrakciók kínálatának kialakítása a hozzáférhetőség javítása innovatív módszerek terjesztése az ágazaton belül
Kedvezményezetti kör	Kkv-k és nagyvállalkozások	Kkv-k és nagyvállalkozások	Elsősorban kkv-k	Turisztikai ágazatban aktív vállalkozások vállalati méretkategóriától függetlenül
Éves átlagos költségvetés	269 millió euró	175 millió euró	373 millió euró	160 millió euró
Kontrollcsoport	Olyan vállalkozások, amelyek nem igényeltek támogatást, beruházásuk régiója nem tartozik Magyarország regionális támogatási térképének támogatott régiói közé, vagy beruházásuk nem felel meg a program egy vagy több jogosultsági kritériumának.	A kiválasztása a kiválasztott jellemzők (kontrollváltozók), például szektor, FTE-k száma, bruttó hozzáadott érték és egyéb releváns cégjellemzők (például befektetés) listája alapján történik, ha az adatok rendelkezésre állnak.	A támogatott és a kontrollcsoport összevetése a méret (nettó árbevétel), a termelési tényezők relatív intenzitása (egy alkalmazottra jutó tárgyi és immateriális javak), az ágazat (a NACE-kódok alapján), a működés ideje, az előző növekedési pálya földrajzi elhelyezkedés (NUTS 2 régió) alapján történik.	A kontrollcsoportot a turizmus területén tevékenykedő vállalatok sokaságából választják ki, aminek során figyelembe veszik a kiválasztás szempontjából releváns megfigyelhető jellemzőket (például a vállalat nagysága, életkora, korábbi növekedési pályája és földrajzi elhelyezkedése).

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Értékelési kérdések	– Nőtt-e a beruházások, a foglalkoztatás, a bruttó hozzáadott érték és a munkatermelékenység szintje? – A program okozott-e holttehervesztést? – Költséghatékonyabb-e a program más támogatási programoknál? – Hosszú távon mik a program költségvetési hozadékai?	<i>Közvetlen hatások:</i> A támogatás mennyiben járult hozzá a kedvezményezettek beruházásainak, foglalkoztatásának, bruttó hozzáadott értékének és forgalmának növekedéséhez, valamint az alkalmazottak képzéséhez. <i>Közvetett hatások:</i> Milyen mértékben járult hozzá a kormány gazdaságfejlesztési politikai céljainak eléréséhez, különös tekintettel a munkahelyteremtésre; hozzájárult-e a helyi növekedés a tovagűrűző hatások révén, és van-e bizonyíték arra, hogy a program végrehajtása a magánberuházások kiszorításához vezetett, és hogy a verseny jelentős torzulásához vezetett-e.	<i>Közvetlen hatások:</i> A támogatás mennyiben járult hozzá a beruházások, a foglalkoztatás, a nettó árbevétel és az üzemi eredmény növekedéséhez a kedvezményezettek szintjén? A kistérség fejlettségi szintjének függvényében voltak-e különbségek a kedvezményezettek csoportjai között? Az újonnan alapított vállalkozások fennmaradásának valószínűsége. <i>Közvetett hatások:</i> Okozott-e a program versenyre gyakorolt nem kívánt hatásokat? Eredményezte-e a program tevékenységek megszűnését/áttelepítését? Voltak-e nem szándékos holtteherhatások, és van-e bizonyíték nem életképes projektekre?	Milyen hatást gyakorolt a kedvezményezett vállalkozások pénzügyi és foglalkoztatási mutatóira? Befolyásolta-e a támogatás hatásait a mikroregió gazdasági fejlettségének szintje? A támogatás által az újonnan alapított vállalkozások túlélési esélyei. Hogyan járult hozzá a támogatás a turizmus fejlődéséhez területi szinten? A támogatott projektek a támogatás nélkül részben vagy egészben megvalósultak volna-e? A célkitűzések, a támogatható tevékenységek és a társfinanszírozási arányok megfeleltek-e a célcsoport szükségleteinek?

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Eredményindikátorok	A beruházások kapcsán: éves beruházási áramok, az üzembe helyezett eszközök aktivált értéke, a nem pénzügyi befektetett eszközök állományának változása A foglalkoztatás kapcsán: bérköltségek, átlagos magyarországi állományi létszám A bruttó hozzáadott érték kapcsán: bruttó hozzáadott érték A munkatermelékenység kapcsán: bruttó hozzáadott érték/átlagos állományi létszám, illetve bruttó hozzáadott érték/bérköltség	<i>Közvetlen hatások:</i> kiegészítő magánberuházások a teljes munkaidős alkalmazottak száma és annak változása a forgalom változása a bruttó hozzáadott érték változása az új alkalmazottak iskolai végzettsége <i>Közvetett hatások:</i> A gazdaságpolitikai célkitűzések eléréséhez való hozzájárulás kapcsán: a teljes munkaidős alkalmazottak számának változása A helyi tovaggyűrűző hatások kapcsán: foglalkoztatás, beruházások és bruttó hozzáadott érték megyei szinten A kiszorítási hatások kapcsán: ágazati beruházások A versenyre gyakorolt hatás kapcsán: a születési, a megszűnési és a túlélési arány alakulása	<i>Közvetlen hatások:</i> Alkalmazottak száma, nettó árbevétel, tárgyi eszközök, immateriális javak, üzemi nyereség, következő exportértékesítések, egy főre eső éves villamosenergia-fogyasztás elszámolási szinten és a túlélési arány a harmadik évben. <i>Közvetett hatások:</i> Alkalmazottak száma, nettó árbevétel, tárgyi eszközök, immateriális javak, üzemi eredmény és a következő exportértékesítések.	Bizottsági határozat nem tartalmazza.

Támogatási program	Fejlesztési adókedvezmény	Beruházásösztönzési célleírányzat	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program	Turisztikai célleírányzat
Értékelési módszerek	Párosítás: a kontrollcsoport tagjait az alábbi változók szerint állították párba a kedvezményezettekkel: azonos gazdasági tevékenységet végeznek és azonos méretűek, állományi létszámuk stagnál vagy nő, hasonló nagyságrendben részesülnek más támogatásban, az értékelési időszakban beruházást hajtottak végre és a kedvezményezettekhez hasonló finanszírozási költségekkel rendelkeznek Különbség a különbségekben: a közvetlen hatás, a holtteher-vesztés, az arányosság és megfelelés mérésére	A kedvezményezettek szintjén egy tényelentés megközelítést alkalmaznak, a párosítás és a különbség a különbségekben módszer alkalmazása a teljes munkaidős egyenértékű alkalmazottak számát, a bruttó hozzáadott értéket és a forgalmat érintő hatások vizsgálatához. A közvetett hatások elemzésére főként esettanulmányok és leíró statisztikák alkalmazásával kerül sor.	Párosítás Különbség a különbségekben Elméleti hatásértékelés Bayesi hálózatelemzés Gazdasági időtartamelemzés Esettanulmányok	Tényelentés hatásértékelés: a programnak a kedvezményezett vállalkozásokra és a területi egységekre kifejtett hatásának vizsgálatára Ökonometria tartamelemzés: kezelt és a kontrollvállalkozások túlélésének valószínűségében jelentkező eltérések számítására Szakértői interjúk: a beavatkozási logika vizsgálatára és annak elemzésére fogják felhasználni, hogy a támogatási program hogyan elégíti ki a célcsoport szükségleteit, illetve hogy lépett-e fel piactorzulás.
Értékelési dokumentumok és határidők	Köztes jelentés: nincs Végleges értékelés: 2020. május 31.	Köztes jelentés: 2019. október Végleges értékelés: 2020. június	Köztes jelentés: 2019. december 31. Végleges értékelés: 2020. június 30.	Záróértékelés: 2021. október 31. (ez egy kvalitatív értékelés, érdemi megállapításokat – az eltelt rövid idő miatt – nem fog tartalmazni, de formai okokból a program továbbviteléhez szükséges) További két érdemi értékelés 2023-ban és 2030-ban.
Értékelő	Állami Számvevőszék	A közbeszerzés keretében kiválasztott KPMG Tanácsadó Kft.	Független értékelő kiválasztására versenyeljárásban került sor az értékelési terv jóváhagyását követően.	A közbeszerzés keretében kiválasztott Ernst & Young Tanácsadó Kft.
Nyilvánosság – végső értékelés publikálásának helye	Horváth–Keresztély (2020): i. m.	www.kormany.gov.hu	palyazat.gov.hu	www.mtu.gov.hu

Forrás: a szerzők szerkesztése

VÁKÁT OLDAL

11. Járványkezelés a légi közlekedési ágazatban – a kárkompenzáció összeegyeztethetőségének vizsgálata a Condor Flugdienst GmbH ügyében hozott bizottsági határozat és bírósági ítélet tükrében

11.1. Bevezetés

A koronavírus-járvány alatt nagymértékben csökkent a légi szállítás iránti kereslet, és a járvány megfékezése érdekében bevezetett határlezárások következtében jelentős visszaesés történt a légi közlekedési szektorban.⁷²² A világjárvány okozta negatív gazdasági hatások a turisztikai ágazat mellett kétségtelenül a légi közlekedési szektort érintették leginkább, ami a két iparág összefonódása és a turizmus egyik napról a másikra történő leállása miatt nem meglepő. Európában a schengeni övezet biztosította szabad határátlépés a bejelentett lezárások következtében hónapokra megszűnt, a légitársaságok műveleteit a járvány kezdeti szakaszában leginkább a védekezéshez szükséges egészségügyi eszközök szállítása és a repatriálási célú repülések jellemezték.⁷²³ A járványügyi korlátozó intézkedések bevezetése 2020 tavaszán a légitársaságok forgalmát átlagosan 90%-ban vetette vissza a 2019-es időszakhoz képest.⁷²⁴ A kereslet hirtelen visszaesése és a járatőrlelések példa nélküli aránya még a járvány előtt pénzügyileg stabil légitársaságoknál is súlyos likviditási problémákhoz vezetett.⁷²⁵

A gazdasági összeomlás elkerülése érdekében a tagállamok késedelem nélkül igyekeztek különböző pénzügyi intézkedések bevezetésével az egyes iparági, így a légi közlekedési szereplők számára is mentőövet biztosítani.⁷²⁶ Ezzel egyidejűleg az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) egyértelművé tette a tagállamok számára, hogy a kialakult járványhelyzetben is alkalmazni kell a versenyjogi szabályokat, ezáltal a jelentős költségvetési forrásokat megmozgató tagállami szubvenciók során is biztosítani kell az uniós állami támogatási szabályok

⁷²² ICAO: *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*. Montréal, 2021. január 20.

⁷²³ A 2020. január–július közötti időszakban végrehajtott uniós repatriálási célú repülések száma 408. Lásd: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/20201207_coronavirusoutbreak_euresponse_repatriation.pdf

⁷²⁴ EUROCONTROL: COVID19 Impact on European Air Traffic. EUROCONTROL Comprehensive Assessment.

⁷²⁵ Többek között az Air France légitársaság 7 milliárd eurós (SA.57082), a Lufthansa légitársaság 6 milliárd euró összegű (SA.57153) likviditási segítségben részesült állami kezesség és tulajdonosi kölcsön formájában.

⁷²⁶ Az ágazatban az intézkedések jellemzően feltőkésítés, állami garancia- és kezességvállalás formában valósultak meg. A magyar kormány elsősorban a légijármű-iparban tevékeny vállalkozások közterheinek csökkentését biztosította azzal, hogy a 2020. május 1. és december 31. közötti időszakban mentesítette az ágazatot a szociális hozzájárulási adó, a szakképzési hozzájárulás és a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése alól a 209/2020. (V. 15.) Korm. rendelet alapján. A hazai támogatási intézkedés jogalapját az Európai Bizottságnak a Covid-19-vírusjárvány idején a gazdaság segítése érdekében bevezethető állami támogatási intézkedésekre vonatkozó átmeneti keretszabályra vonatkozó 2020. március 19-i közleménye [COM(2020) 1863 (HL C 91L, 2020.03.20., 1.)] jelenti.

érvényesülését.⁷²⁷ A Bizottság hangsúlyozta azt is, hogy a kibontakozó világjárvány gazdasági hatásainak mérséklésével kapcsolatos teher elsősorban a nemzeti költségvetésekre hárul, mivel az uniós források korlátozottak.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107–108. cikkei alapján az uniós joggal összhangban biztosítható állami támogatásokra vonatkozó engedélyeztetési mechanizmust a Bizottság a járványhelyzetre tekintettel a meglévő szabályozási eszközök (például az úgynevezett csoportmentesítés és a megmentési célú támogatás) mellett igyekezett rugalmasan és relatíve gyorsan alkalmazható ideiglenes szabályozás bevezetésével segíteni. A Bizottság néhány nappal a vírusfertőzés európai megjelenését követően, 2020. március 19-én elfogadta és közzétette a Covid-19-vírusjárvány idején a gazdaság segítése érdekében bevezethető állami támogatási intézkedésekre vonatkozó átmeneti keretszabályra vonatkozó közleményét (a továbbiakban: átmeneti keretszabály).⁷²⁸ Emellett a Bizottság ágazati szinten is könnyítéseket vezetett be, így például a járvány hatásának enyhítése érdekében ideiglenesen mentesítette a légitársaságokat az uniós jog szerinti résidőhasználati kötelezettségek alól,⁷²⁹ valamint az engedélyező hatóságok 2021. december 31-ig felhatalmazást kaptak⁷³⁰ arra, hogy eltekintsenek a légi járatok működtetéséhez szükséges engedélyek felfüggesztésétől és visszavonásától.⁷³¹ Ezek az intézkedések ugyan rövid távon lehetővé tették, hogy a légitársaságok a járvány okozta csökkenő keresletnek megfelelően alakítsák a kapacitásukat, azonban az már az első járványhullám után nyilvánvalóvá vált, hogy a turizmus által generált tömeges utazásokra annak ellenére hosszabb ideig várni kell, hogy az Európai Unió Tanácsa ajánlást⁷³² fogadott el a szabad mozgást érintő tagállami intézkedések összehangolásáról. A kényszerű leállás, az utazási szokások megváltozása a kisebb légitársaságokat, különösen az idegenforgalmi célú desztinációkat kiszolgáló charterjáratokat üzemeltető vállalkozásokat érintette leginkább.

⁷²⁷ Az Európai Bizottság közleménye. A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszintézkedések, COM(2020) 112 final (2020.03.13.) 5. pont.

⁷²⁸ A Bizottság 2020. március 19-i közleménye, COM(2020) 1863 (HL C 91L, 2020.03.20., 1.). A többszöri módosítást követően a kézirat lezárásakor hatályos átmeneti keretszabály elérhetősége: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_hu.pdf

⁷²⁹ A repülőtéri menetrendtervezésben fontos tényező a résidő (*slot*) és az ahhoz kapcsolódó időrendi prioritás. Ez utóbbit a légitársaság úgy szerezheti meg, ha az év azonos megelőző időszakában egy adott járatot a menetrendi időpontnak megfelelően üzemeltetett, így a következő időszak menetrendtervezése során elsőbbséget kap az adott időpontra. A 2020/459 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított 95/93/EGK tanácsi rendelet 10a. cikke alapján a 2020. március 1. és 2021. március 27. közötti időszakra kiosztott résidőket úgy tekintik, hogy azokat a légitársaságok a tömeges járatlőrlesek ellenére felhasználták volna.

⁷³⁰ Lásd a 2020/696 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 165/1., 2020.05.27., 1.) 1. cikk 2. pontját.

⁷³¹ Az 1008/2008/EK rendelet 9. cikk (1) bekezdése értelmében az illetékes engedélyező hatóság bármikor ellenőrizheti az általa engedélyezett légi fuvarozó pénzügyi teljesítményét, és felfüggesztheti vagy visszavonhatja a működési engedélyt, amennyiben már nincs meggyőződve arról, hogy az adott fuvarozó a kötelezettségeit 12 hónapos időtartamra teljesíteni tudja. Emellett a hatóság kiadhat ideiglenes, legfeljebb 12 hónapra szóló engedélyt a légi fuvarozó pénzügyi átszervezésének időtartamára, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti a biztonságot, és az ideiglenes engedély időtartama alatt valós esély mutatkozik a pénzügyi helyzet rendezésére.

⁷³² Lásd: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/hu/pdf>

A légi közlekedési szektorban rendkívüli helyzetek hiányában is igen kiélezett verseny folyik,⁷³³ így nem meglepő, hogy az ágazat szereplői a piaci pozíciójuk megtartása, megerősítése érdekében a koronavírus-járvány ideje alatt sem késlekedtek fellépni az olyan tagállami támogatási intézkedésekkel szemben, amelyek megítélésük szerint a versenyjogi szabályokat, ezáltal a piaci érdeküket sértik. A Ryanair légitársaság a közelmúltban több versenytársa részére nyújtott állami támogatást jóváhagyó bizottsági határozat megsemmisítését kezdeményezte⁷³⁴ az Európai Bíróság Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék) előtt.

Az esettanulmány röviden ismerteti az uniós állami támogatási szabályozás alapjait, majd összefoglalja a Condor Flugdienst GmbH (a továbbiakban: Condor vagy légitársaság) tevékenységének megmentése érdekében a német állam által 2019–2020 során nyújtott támogatások ügyében hozott bizottsági határozatok⁷³⁵ és a Ryanair légitársaság keresete nyomán a jogvitában 2021 júniusában született törvényszéki ítélet⁷³⁶ állami támogatási szempontból releváns megállapításait. Az ítélet aktualitását mutatja, hogy néhány nappal a Bizottság határozatát megsemmisítő ítélet kihirdetését követően a Wizz Air légitársaság a Ryanair keresetével megegyező jogalapok megjelölésével szintén megsemmisítési keresetet⁷³⁷ nyújtott be a Románia által a TAROM légitársaság részére nyújtott állami támogatásról szóló bizottsági határozattal⁷³⁸ szemben.

11.2. Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályrendszer

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint „ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”. A fogalom alapján egy intézkedés akkor minősül – főszabályként tiltott – állami támogatásnak, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- a kedvezményezett vállalkozásnak minősül (a támogatott tevékenység *gazdasági tevékenység*);
- az intézkedés *állami forrást* nyújt, és betudható az államnak;

⁷³³ Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlati adatbázisa alapján a Ryanair a járványhelyzet előtt is több mint húsz esetben támadta meg a Bizottság állami támogatási ügyben hozott határozatait.

⁷³⁴ Lásd a T-378/20. sz. és T-379/20. sz. Ryanair DAC kontra Bizottság (Scandinavian légitársaság); a T-388/20. sz. Ryanair DAC kontra Bizottság (Finnair légitársaság); a T-465/20. sz. Ryanair DAC kontra Bizottság (TAP légitársaság); a T-628/20. sz. Ryanair DAC kontra Bizottság; és a T-643/20. sz. Ryanair DAC kontra Hollandia (KLM csoport) ügyeket.

⁷³⁵ Az Európai Bizottság SA.55394 (2019/N) számú állami támogatási ügyben hozott C(2019) 7429 final számú, és az SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú állami támogatási ügyben hozott C(2020) 2795 final számú határozata.

⁷³⁶ T-665/20. sz. Ryanair DAC kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:T:2021:344] (a továbbiakban: T-665/20. sz. ítélet).

⁷³⁷ T-332/21. sz. Wizz Air Hungary kontra Bizottság ügy.

⁷³⁸ Az Európai Bizottság SA.56810 (2020/N) számú állami támogatási ügyben hozott C(2020) 6910 final számú határozata. A keresettel támadott határozat mellett a TAROM 2020. februárban megmentési támogatásban [SA.56244 (2020/N)], 2021. júliusban pedig szerkezetátalakítási támogatásban [SA.59344 (2021/N) (ex2020/PN)] is részesült.

- *előnyt jelent* az érintett vállalkozás(ok) részére;
- *szelektív*, azaz csak bizonyos vállalkozást, régiót vagy ágazatot részesít előnyben;
- torzít(hat)ja a versenyt, és befolyásol(hat)ja a tagállamok közötti kereskedelmet.

Ez az általános tilalom a belső piac működését, a torzulásoktól mentes versenykörnyezetet védi. Az uniós versenyjog részeként az állami támogatások jogi szabályozása azokat a tagállami intézkedéseket hivatott korlátok közé szorítani, amelyek a piaci szereplők működésébe az indokoltnál nagyobb mértékben avatkoznak be. Az állami támogatások generális tilalma azonban nem csupán a piacon versengő vállalkozások pozícióját védi egymással szemben, hanem a gazdaságilag erősebb, így nagyobb állami forrásokat mozgósítani képes tagállamok támogatási lehetőségeit is szűkíti.⁷³⁹ Az állami támogatási szabályozás kapcsán fontos kiemelni ugyanakkor, hogy az EUMSZ 107. cikkében rögzített rendelkezés nem jelent abszolút tilalmat. A belső piac működése során előfordulhatnak ugyanis olyan körülmények, amikor az állam által valamely vállalkozásnak nyújtott támogatás különböző okoknál fogva több előnnyel jár a közjó szempontjából, mint amekkora károsító hatással bír a versenyre nézve.⁷⁴⁰ Az állami támogatások kontrollja – szabályalakítás és ellenőrzés – a Bizottság mint versenyhatóság hatáskörébe tartozik.

Az EUMSZ 107. cikkének (2) és (3) bekezdéseiben találhatóak meg azok a kivételként nevesített esetek, amelyek alapján egy tagállami intézkedés az állami támogatások nyújtásának általános tilalma ellenére mégis összeegyeztethető vagy annak tekinthető az uniós joggal. A *kivételek első körébe* az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése alapján olyan körülmények tartoznak, amelyek mérlegelési jogot nem tűnnek a Bizottság részéről az összeegyeztethetőség vizsgálata során. Az esetjog alapján legtöbbször a (2) bekezdés b) pontját⁷⁴¹ alkalmazzák, és a téma szempontjából ezen pont második fordulataiban említett rendkívüli események (*exceptional occurrences*) bírnak jelentőséggel, tekintettel arra, hogy a Bizottság a koronavírus-járványt ilyen rendkívüli körülménynek minősítette.⁷⁴²

A tilalom alóli *kivételek másik csoportja* az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján azokat az eseteket jelenti, amikor a Bizottság széles körű mérlegelést követően nyilváníthat egy támogatási intézkedést összeegyeztethetőnek az uniós joggal. Megállapítható, hogy „békeidőben” a Bizottság által engedélyezett támogatások zömmel⁷⁴³ a (3) bekezdés kivételei alapján mentesülnek a tilalom alól, ugyanakkor a (3) bekezdés b) pontjának második fordulatára⁷⁴⁴ rendkívüli helyzetekben, így a járványkezelésben is eszközként szolgálhat a tagállami gazdaságokban bekövetkező komoly zavar megszüntetése érdekében. Ezen a jogalapon engedélyezte a Bizottság

⁷³⁹ Nyikos (2018): i. m. 1.1. fejezet.

⁷⁴⁰ Például az intézkedés hozzájárul a közös európai célkitűzések megvalósításához, úgymint a fenntartható gazdasági növekedéshez, a munkahelyteremtéshez, a versenyképesség növeléséhez, a zöld és digitális gazdasági átaláláshoz.

⁷⁴¹ A belső piaccal összeegyeztethető a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás.

⁷⁴² Az Európai Bizottság közleménye. A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszintézkedések, COM(2020) 112 final, (2020.03.13.), 3. melléklet 8. bekezdése.

⁷⁴³ A Bizottság adatbázisa szerint több mint hétezer esetben került sor támogatási intézkedések engedélyezésére az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján.

⁷⁴⁴ A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás.

többek között a Finnair és a Scandinavian légitársaságoknak biztosított állami garanciavállalást.⁷⁴⁵ A Bizottság a legutóbbi globális pénzügyi válsághoz hasonlóan a koronavírus-járvány okozta krízis kezelése érdekében *átmeneti keretszabályt (soft law)* alkotott az ideiglenesen nyújtható támogatási formákról. Az átmeneti keretszabályban rögzített feltételek teljesülése esetén a tagállamok által nyújtott támogatások összeegyeztethetőségét a Bizottság szintén az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján állapítja meg.⁷⁴⁶

Az általános tilalom alóli kivételek közös jellemzője, hogy a tagállamok által bevezetni tervezett támogatási intézkedéseket – egyedi támogatásokat és programokat egyaránt – főszabályként⁷⁴⁷ előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak jóváhagyásra az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján. A felfüggesztési és bejelentési kötelezettség ezekben az esetekben a jogszerű támogatásnyújtás feltétele, és a támogatás csak a bizottsági jóváhagyást követően, a határozatban foglaltaknak megfelelően nyújtható. Amennyiben az állami támogatásra összeegyeztethetőség hiányában az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása nélkül kerül sor (uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatás), vagy valamely versenytárs vitatja egy állami szubvenció jogszerűségét, a Bizottság hivatalból történő tudomásszerzés, illetve panasz alapján vizsgálati eljárást indíthat, és a támogatás odaítélésétől számított tízéves időszak alatt visszatéríttetés rendelhet el.⁷⁴⁸ Visszatéríttetésre akkor kerül sor, ha a Bizottság az utólagos ellenőrzése során megállapítja, hogy az adott intézkedés nem egyeztethető össze az uniós joggal, ezért a kedvezményezettnek juttatott előnyt (a támogatást és kamatát) a tagállamnak vissza kell követelnie a vállalkozástól.⁷⁴⁹ Az uniós állami támogatási szabályok megsértésének jogkövetkezménye tehát reparatív természetű, a visszafizettetés a versenyt torzító állapot megszüntetésére irányul. A tagállamoknak lehetőségük van úgynevezett jogbiztonsági bejelentést is tenni a Bizottságnál, amellyel egy esetleges jövőbeli visszafizettetés kockázata csökkenthető, azonban az érdekelt felek észrevételei, illetve a versenytársi panaszokkal szemben esetenként a Bizottság jóváhagyó határozata sem jelent teljes garanciát. Az érdekelt felek ugyanis az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak akkor is, ha az EUMSZ 108. cikke szerinti bejelentési eljárásban a Bizottság hivatalos vizsgálati szakasz mellőzésével hoz határozatot, ezáltal a versenytársaknak nincs lehetőségük az összeegyeztethetőség megállapítására irányuló eljárásban észrevételt tenni.⁷⁵⁰

⁷⁴⁵ Lásd az SA.56809 (2020/N) számú, az SA.57061 (2020/N) számú állami támogatási ügyekben hozott bizottsági határozatokat.

⁷⁴⁶ Átmeneti keretszabály 17–19. pont.

⁷⁴⁷ A Bizottság a Tanács felhatalmazása alapján az úgynevezett csoportmentességi rendeletekben megállapíthatja azon támogatások körét (támogatási kategóriákat), amelyek bejelentési kötelezettség nélkül odaítélhetők. A csoportmentesítés feltételeinek betartása (betartatása) a tagállamok feladata. Magyarországon a csoportmentesség keretében nyújtandó állami támogatásokat az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 7. §-a alapján a Támogatásokat Vizsgáló Iroda engedélyezi.

⁷⁴⁸ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (a továbbiakban: 2015/1589 tanácsi rendelet) (HL L 248/9., 2015.09.24.) 12. cikk (1) bekezdés és 17. cikk (1) bekezdés.

⁷⁴⁹ 2015/1589 tanácsi rendelet 16. cikk.

⁷⁵⁰ 2015/1589 tanácsi rendelet 7. cikk (1) és (7) bekezdés.

11.3. A támogatás előzménye – a megmentési célú támogatás

A Condor charterjáratokat üzemeltető német légitársaság, amely a járvány előtti időszakban 59 repülőgépből álló flottával 126 desztinációt kiszolgálva nyújtott légi közlekedési szolgáltatást.⁷⁵¹ A Condor tevékenysége elsősorban az idegenforgalmi, turisztikai célú repülések kiszolgálására irányult, így a kapacitásai túlnyomó részét utazási irodáknak és utazásszervezőkön keresztül értékesítette, azonban a fennmaradó ülhelyeket közvetlenül is árusította egyéni utazók számára.⁷⁵² Versenytársi szempontból lényeges, hogy a Condor egyes útvonalain a Lufthansa, az Eurowings és a Ryanair is üzemeltet járatokat.⁷⁵³ A Condor légitársaság részvényeit kezdetben a Lufthansa birtokolta, majd a 2000-es évektől kezdve fokozatosan megszerezte azokat a Thomas Cook Csoport, amely később a Condor kizárólagos tulajdonosává vált.⁷⁵⁴ A légitársaság „zuhanórepülése” már a járvány kitörése előtti hónapokban elkezdődött, ugyanis a koronavírus miatt törölt járatok ellentételezéseként nyújtott állami támogatást (SA.56867 sz. határozat) megelőzően a légitársaság a likviditásának megőrzéséhez is támogatásban részesült (SA.55394 sz. határozat). A koronavírussal összefüggő támogatásról hozott bizottsági határozat és bírósági ítélet ismertetése előtt szükségesnek tartom röviden összefoglalni a megmentési célú támogatás körülményeit, mivel az a megsemmisítési ítélet központi kérdésével, a légitársaság fizetési képességi eljárásával függ össze.

A Thomas Cook Csoport már a járvány kitörése előtt nehéz pénzügyi helyzetben volt, míg végül 2019 szeptemberében mintegy kétmilliárd euró adósságot felhalmozva felszámolás alá került. Az anyavállalat nehézségei ellenére a Condor a 2017–2019 közötti üzleti éveket alapul véve nyereségesen üzemeltette járatait,⁷⁵⁵ azonban a Thomas Cook Csoport csődje után röviddel a Condor is fizetési képtelen helyzetbe került. A fizetési képtelenségi eljárás során több befektető is érdeklődését fejezte ki a Condor iránt, és a légitársaságnak a vagyonfelügyelő által még a járvány kitörése előtt értékelt gazdasági kilátásai alapján várható volt, hogy a befektetői tárgyalások eredményesen zárulnak az elkövetkező fél évben, és a Condor likviditása helyreáll.⁷⁵⁶ Mivel a légitársaság az anyavállalattal fenntartott szoros működési és finanszírozási kapcsolatok miatt nem rendelkezett megfelelő mértékű saját tartalékkal, ezért a német állam 380 millió euró összegű, állami garanciával fedezett megmentési célú kölcsönt kívánt biztosítani a Condornak. A kölcsönszerződés alapján a megmentési célú támogatást a légitársaságnak hat hónapon belül kellett visszafizetnie egyéves EURIBOR alapkamat és további kockázati kamatfelár felszámítása mellett.⁷⁵⁷ Az intézkedés célja az volt, hogy a kiszolgált útvonalakon fenntartsák a légi közlekedés rendjét, így a légitársaság addig folytathassa tevékenységét, amíg kialakítja az anyavállalattól független működését, és a folyamatban lévő befektetői tárgyalások eredménnyel zárulhassanak.⁷⁵⁸ Az EUMSz 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen bejelentett egyedi támogatás uniós állami támogatási szempontú értékelése során a Bizottság a következő megállapításokat tette.

⁷⁵¹ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 4. pont.

⁷⁵² SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 5. pont.

⁷⁵³ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 7. pont.

⁷⁵⁴ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 10. pont.

⁷⁵⁵ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 14. és 19. pont.

⁷⁵⁶ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 16. pont.

⁷⁵⁷ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 38. és 40. pont.

⁷⁵⁸ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 36. pont.

11.3.1. Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata

A bejelentett támogatási intézkedések engedélyezése során a Bizottság az állami támogatási értékelést megelőzően minden esetben számba veszi az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt konjunktív feltételeket, mivel ha azok közül akár egy nem teljesül, az intézkedés kikerül az állami támogatási szabályok hatálya alól.

A Condor ügyében nem fért kétség ahhoz, hogy a légitársaság tevékenysége uniós versenyjogi értelemben *gazdasági tevékenységnek*, a kedvezményezett pedig vállalkozásnak minősül. Az *állami forrás* kapcsán két elemet érint az értékelés, egyrészről formai értelemben a kölcsönt a német kormány az állami fejlesztési bankon (Kreditanstalt für Wiederaufbau, a továbbiakban: KfW) keresztül nyújtotta. Mivel a KfW 80%-ban a német szövetségi kormány, 20%-ban a szövetségi tagállamok tulajdonában áll,⁷⁵⁹ így a kölcsönösszeg az állami szféra erőforrásának tekinthető. Másrészről az állami forrás kapcsán a Bizottság az államnak való betudhatóságot is vizsgálja. A KfW mint állami tulajdonú bank esetében a kölcsönről való döntés kétségtelenül nem hozható meg az állami szervek hozzájárulása nélkül, ezért az intézkedés betudható az államnak.

Az előny olyan *gazdasági előny*, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – az állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni.⁷⁶⁰ Ha egy vállalkozás pénzügyi helyzete a piaci feltételektől eltérő állami beavatkozás eredményeképpen javul, minden esetben megállapítható az előny megléte.⁷⁶¹ Jelen ügyben az állami kölcsön lehetővé tette a Condor számára, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás és az értékesítési tárgyalások ideje alatt finanszírozhassa működését. A légitársaság nehéz pénzügyi helyzete miatt időben is kevés mozgástérrel bírt likviditásának megőrzéséhez, amit a Bizottság értékelése is tükröz. Egyrészről a gazdasági előny abban nyilvánult meg, hogy az irányadó német szabályozás szerint a Condornak szerkezetátalakítási jelentést kellett volna készítenie és validáltatnia ahhoz, hogy kereskedelmi banki finanszírozást kaphasson, másrészt pedig a kölcsön folyósítása előtt a pénzügyi kockázatelemzést végeznek. Ezek az időigényes feladatok olyan helyzetet teremtettek, hogy a Condor az anyavállalat váratlan csődje miatt a további működését a rendes piaci feltételek mellett megszerezhető forrásokból rövid időn belül nem tudta volna finanszírozni, és az állami garancia hiányában előzetes kockázatelemzés nélkül egyetlen kereskedelmi bank sem folyósított volna kölcsönt a légitársaságnak.⁷⁶² Ezekre a körülményekre figyelemmel az állami fejlesztési bankon keresztül nyújtott kölcsön révén és a mögöttes állami garanciavállalással a Condor előnyben részesült a versenytársakkal szemben.

A *szelektivitás* vizsgálata során a Bizottság a határozatában felidézte a MOL Zrt. bányajáradékügyében hozott ítéletet,⁷⁶³ miszerint egy támogatási intézkedés szelektív jellegéhez – ha egyidejűleg a gazdasági előny is megállapítható – vélelmezhetően elegendő az a tény, hogy egyedi támogatásról van szó. Ennek nyomán a Bizottság kifejtette, hogy a szóban forgó támogatás nem

⁷⁵⁹ Lásd a KfW-ről szóló törvény 1. § (2) bekezdését: www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/KredAnstWiAG.pdf

⁷⁶⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény) (HL C 262/1., 2016.07.19.) 66. pont.

⁷⁶¹ Az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 67. pont.

⁷⁶² SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 66–67. pont.

⁷⁶³ Lásd a C-15/14 számú, az Európai Bizottság kontra MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. ügyben (ECLI:EU:C:2015:362) hozott ítélet 60. pontját.

olyan általános gazdaságpolitikai intézkedés keretében valósul meg, amely hasonló jogi és gazdasági helyzetben lévő, különböző ágazatokban tevékenykedő vállalkozásoknak kedvez, hanem a vizsgált szubvenció kizárólag a Condornak szól, továbbá az állami garancia is csak a légitársaságnak nyújtott kölcsön biztosítékeként szolgál, ezért az intézkedés egyértelműen szelektív.⁷⁶⁴

Az utolsó két fogalmi elem szövegezése kapcsán kiemелendő, hogy azok széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak a Bizottságnak, mivel a *versenytorzító hatás* teljesüléséhez nem szükséges a piac tényleges torzulása, és a *tagállamok közötti kereskedelem érintettségének* megállapításához is elegendő a potenciális érintettség igazolása. A következetes bírói gyakorlat alapján⁷⁶⁵ egy intézkedés akkor rendelkezik versenytorzító potenciállal, ha feltehetően javítja, de legalábbis megerősíti a kedvezményezettnek a versenypozícióját. Liberalizált piacon – így a légi közlekedési ágazatban – tevékenykedő vállalkozás számára nyújtott támogatás esetében úgy tekintendő, hogy fennáll a verseny torzulásának lehetősége. Amennyiben nem mindenki részesül a gazdasági előnyből egy adott piacon, akkor az intézkedés – mivel az megerősíti a kedvezményezett piaci versenypozícióját – érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Mindezek alapján, arra tekintettel, hogy a Condor európai és tengerentúli járatokat üzemeltet, és közvetlen versenyben áll több európai légitársasággal, a Bizottság a versenytorzító hatást és a kereskedelem érintettségét is igazoltnak találta.

11.3.2. A megmentési támogatás összeegyeztethetősége

Az előző pontban írtak alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a megmentési célú kölcsön állami támogatásnak minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében, majd megvizsgálta az intézkedés engedélyezhetőségét. A Condornak juttatott megmentési támogatást a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja és a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló iránymutatás⁷⁶⁶ (a továbbiakban: iránymutatás) alapján hagyta jóvá. Az összeegyeztethetőséget megállapító határozatot a Bizottság a versenytársi panaszt⁷⁶⁷ is figyelembe véve hozta meg, mivel a Ryanair már az intézkedés hivatalos vizsgálati szakaszában bekapcsolódott az eljárásba, és észrevételeket tett a bejelentett támogatás egyes elemeire. A jogalapot jelentő iránymutatás azt a megglehetősen szigorú szabályozási vezérelvet hivatott ellensúlyozni, hogy – az ügynevezett csekély összegű támogatások⁷⁶⁸ kivételével – „az állami támogatásokra vonatkozó uniós

⁷⁶⁴ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 64–65. pont.

⁷⁶⁵ Lásd az SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 12. lábjegyzetében hivatkozott ügyekben hozott bírósági ítéleteket.

⁷⁶⁶ HL C 249., 2014.07.31., 1.

⁷⁶⁷ SA.55394 (46). A Bizottsághoz panasz érkezett a Ryanairtól a tervezett megmentési célú támogatással kapcsolatban.

⁷⁶⁸ Azokat az egyébként állami támogatásnak minősülő intézkedéseket, ahol hároméves időszak alatt ezen a jogcímen nyújtott támogatások összege – a kedvezményezett kapcsolt vállalkozásait is figyelembe véve – nem haladja meg a 200 ezer eurót, a Bizottság pusztán a támogatás mértékére tekintettel úgy értékeli, hogy nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem torzítja a versenyt, ezért nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottságnak. Ez a támogatási jogcím a kisebb fizetési nehézségekkel küzdő vállalkozások megsegítésére alkalmas eszközként szolgál, mivel a *de minimis* támogatásoknál nincs meghatározva az elszámolható költségek köre, így az szabadon felhasználható a vállalkozás folyó működési költségeinek finanszírozására is.

másodlagos szabályok kizárják a potenciális kedvezményezettek köréből a nehéz helyzetbe került vállalkozásokat”.⁷⁶⁹ Az iránymutatás alapján a megmentési támogatásokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján a Bizottság által kimunkált *közös értékelési elvek* teljesülése esetén engedélyezik, kiegészítve néhány specifikus feltétellel.

11.3.3. A kedvezményezett gazdasági helyzete

Ahhoz, hogy egy vállalkozás megmentési támogatásban részesülhessen, *nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak* kell lennie. Ez akkor áll fenn, ha az állami beavatkozás nélkül szinte biztosra vehető, hogy a vállalkozás már rövid és középtávon üzleti tevékenységének feladására kényszerül,⁷⁷⁰ aminek egyik lehetséges indoka az, ha a vállalkozással szemben kollektív fizetési képtelenségi eljárás indult. A légitársaság ellen 2019 szeptemberében elrendelt fizetési képtelenségi eljárás miatt ezt a feltételt egyszerűen igazolhatónak gondolhatnánk. Azonban a Condor esetében a Bizottságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a légitársaság saját likviditási gondjai ellenére jogosult-e egyáltalán a megmentési támogatásra, mivel az iránymutatás főszabályként kizárja azokat a kedvezményezetteket, akik egy vállalkozáscsoporthoz tartoznak, és a pénzügyi nehézségeket a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztása eredményezi.⁷⁷¹ A Bizottság ebben a kérdésben elfogadta a német állam érvelését, ami azon alapult, hogy a légitársaság anyagi gondjai a Thomas Cook Csoporttal való szoros pénzügyi és gazdasági kapcsolatból fakadtak, nevezetesen a csoporton belüli összevont pénzkezelés (*cash-pooling*) eredménye. Emellett a Condor negatív tőkehelyzetét elsődlegesen azoknak a követeléseknek a kényszerű leírása okozta, amelyek az anyavállalat felszámolása miatt behajthatatlanná váltak.⁷⁷²

11.3.4. A támogatás hozzájárul-e a közös érdekű célkitűzésekhez?

A megszűnés szélére sodródó vállalkozások támogatását az uniós versenyjog a leginkább versenytorzító hatással bíró intézkedésnek tekinti, hiszen a belső piac működése a mesterségesen életben tartott vállalkozások nélkül lehet hatékony.⁷⁷³ Egy vállalkozás piacról való kilépésének megakadályozása önmagában nem igazolja a támogatásnyújtást, szükséges az is, hogy a szubvenció az uniós törekvéseket szolgálja, például azzal, hogy szociális nehézséget előz meg, vagy piaci hiányosságot kezel.⁷⁷⁴ A Ryanair az eljárásban tett észrevételében azt állította, hogy a Condor megszűnése egyáltalán nem eredményezne piaci hiányosságot, és a támogatás hiányában szociális nehézséggel sem kell szembenézni, mivel álláspontja szerint a piacról való kilépéssel felszabaduló kapacitásokat a versenytársak könnyedén pótolhatják, ahogyan a Condor munkavállalóinak továbbfoglalkoztatását is képesek biztosítani az ágazati szereplők. A Ryanair érvelését azzal igyekezett alátámasztani, hogy még a nagyobb nemzeti légitársaságok (Malév, Spanair, Cyprus Airways) piaci kilépését követően is gyorsan reagált az ágazat az átrendeződő viszonyokra,

⁷⁶⁹ Az iránymutatás szabályrendszerét részletesen lásd: Nyikos (2018): i. m. 9.5. fejezet.

⁷⁷⁰ Az iránymutatás 20. pontjának a)–d) alpontjában szereplő körülmények alapján.

⁷⁷¹ Iránymutatás 22. pont.

⁷⁷² SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 15–17. és 80. pont.

⁷⁷³ Iránymutatás 6. pont.

⁷⁷⁴ Iránymutatás 43. pont.

a kieső desztinációk tekintetében érdemi késedelem nélkül helyreállt a légi összeköttetés.⁷⁷⁵ Ebben a kérdésben való döntéshez a Bizottság a panaszos észrevételeinek ellenében további részletes adatokat kért a támogatást nyújtótól. A német állam a következő ellenérveket sorakoztatta fel:

- A Condor alapvetően más üzleti modell szerint működik, mint a felszabaduló piacra potenciálisan belépő fapados és nemzeti légitársaságok. A Condor tevékenységének túlnyomó részét utazásszervezőkön és utazási irodákon keresztül bonyolítja charterjáratok üzemeltetésével, és a Bizottság egy fúziós ügyben hozott határozatában is elismerte azt, hogy a menetrend szerinti járatokat üzemeltető légitársaságok nem valószínű, hogy a charterkínálatot elhanyagolható mértékben meghaladóan helyettesítenék.⁷⁷⁶
- A Condornak ez időben közel 300 ezer utasa tartózkodott külföldön, és az érintett desztinációk jelentős része Európán kívüli indulóállomást jelentett, ami tovább nehezíti a hazautaztatás megszervezését.⁷⁷⁷
- A Thomas Cook Csoport utasainak párhuzamos hazajuttatása jelentősen korlátozza a rendelkezésre álló szabad kapacitásokat,⁷⁷⁸ mivel a repatriálási műveletek 55 desztináció mellett mintegy 140 ezer egyesült királyságbéli utast és 50 légitársaság 746 járatát érintették. Ennek alapján a Bizottság a Condor utasainak hazaszállításához 1000–1500 járatot becsült, így még a Thomas Cook Csoport által lekötött járatkapacitás rendelkezésre állása esetén sem lenne biztosított a Condor utasainak hazajuttatásához szükséges flotta.⁷⁷⁹
- A légitársaságnak a fizetéseketelenségi eljárást követő időszakra szóló járataira nagyságrendileg már 2–2,5 millió utasnak volt foglalása 120–130 célállomásra,⁷⁸⁰ amit a Condor piaci kilépése esetén rövid idő alatt szükséges pótolni.
- A versenytársak piaca lépése sem minden esetben garantált, amit jól jellemez, hogy az Air Berlin és a Germania légitársaságok megszűnését követően a Németországból kiszolgált rövid és közepes távolságú turisztikai célpontok kapacitásai 20–30%-ban nem lettek pótolva, ahogyan számos, idegenforgalmi szempontból jelentős belföldi úti cél (Bréma, Erfurt, Nürnberg) eléréséhez átlagosan mintegy 30–60%-kal kevesebb ülhely állt 2019-ben rendelkezésre.⁷⁸¹

A fenti indokok alapján a Bizottság először emlékeztetett arra, hogy a Ryanair/Aer Lingus III.-ügyben⁷⁸² hozott határozatban megállapította, hogy a charter légitársaságok és az utazásszervezők által kínált utazási csomagok értékesítése nem ugyanazon a piacon történik, mint a menetrend szerinti légi közlekedési szolgáltatások. Ezután a kiszolgált úti célok kapcsán bemutatott kapacitáscsökkenés adataira figyelemmel a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Condor piaci kilépésével az iránymutatás 44. cikkének d) pontja szerint fennáll a kockázata

⁷⁷⁵ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 47–48. pont.

⁷⁷⁶ Lásd az M.1524 számú összefonódási ügyben hozott bizottsági határozat 35. pontját.

⁷⁷⁷ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 29. pont.

⁷⁷⁸ A Bizottság ennek értékelésekor figyelemmel volt arra is, hogy ezzel egy időben kényszerültek biztonsági okokból földre a Boeing 737MAX típusú gépek, ami további hiányt eredményezett az elérhető repülőgépeknél.

⁷⁷⁹ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 87. pont.

⁷⁸⁰ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 29. pont.

⁷⁸¹ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 59. pont.

⁷⁸² Lásd az M.6663 számú összefonódási ügyben hozott bizottsági határozat 407. és 410. pontjait.

annak, hogy az adott piacon megszakadna egy fontos, más versenytárs által nehezen átvehető szolgáltatás nyújtása, ezért a megmentési támogatás hozzájárul a közös érdekű cél eléréséhez.

11.3.5. A támogatás szükségessége és arányossága

A megmentési célú támogatásoknál⁷⁸³ az állami szubvenció szükségessége abban áll, hogy ellentétes Szenárió esetén (a támogatás hiányában) a vállalkozás végső soron kénytelen felhagyni tevékenységével.⁷⁸⁴ A támogatás megfelelő eszköznek tekinthető, ha azt visszatérítendő formában nyújtják, a kölcsön pénzügyi költségei megfelelnek az iránymutatásban foglaltaknak, és utólagos tájékoztatás mellett igazolják, hogy a kölcsönt legfeljebb hat hónapot követően a vállalkozás teljes egészében visszafizette, és/vagy az állami garanciavállalás megszűnt.⁷⁸⁵ A kölcsönszerződésről szolgáltatott adatok alapján a Bizottság meggyőződött arról, hogy a feltételek mindegyike teljesült: a kölcsön hat hónap futamidőre szolgált, és a változó kamat mértéke nem csökkenhet az iránymutatás szerinti EURIBOR +400 bázispont alá.⁷⁸⁶ A Bizottság a jóváhagyó határozat 102. pontjában megjegyzi azt is, hogy a kölcsön célhoz kötött, azt a Condor kizárólag a likviditási tervben meghatározott működési költségei fedezésére használhatja, az nem szolgálhat strukturális intézkedések végrehajtására vagy a járatüzemeltetéstől eltérő tevékenységek finanszírozására.

Következő lépésként a Bizottság vizsgálata arra irányult, hogy a támogatás mértéke a szükséges minimumra korlátozódik-e. Ehhez a Bizottság az iránymutatás I. mellékletében szereplő számítási módszert alkalmazza: a vállalkozás előző évben elért üzemi eredménye növelve az értékcsökkenéssel, és a teljes összegből levonásra kerül a működő tőke változása. Az így kapott eredmény fele határozza meg a hat hónapra nyújtható támogatás maximális összegét. A Bizottság figyelembe vette a vállalkozás pénzforgalmi becslését, amely szerint a Thomas Cook Csoport csődje a Condornál a meglévő utazásszervezői kapcsolatok elvesztéséhez vezetett, ezért a légitársaság csak korlátozott mértékű nyereségre számíthat a kölcsön futamideje alatt. További szempont volt, hogy a bemutatott likviditási terv a Condor nehéz helyzete miatt megfelelő módon kalkulál a foglalások várható csökkenésével, és nem becsüli túl a működési költségeket sem.⁷⁸⁷ A vizsgált adatok alapján a Bizottság elfogadta a 380 millió euró összegben megjelölt likviditási igényt, és az intézkedést arányosnak és a minimális összegre korlátozónak találta.⁷⁸⁸

11.3.6. Az „először és utoljára” elv

Az iránymutatás 38. cikk f) pontja az engedélyezés feltételeként szabja, hogy a támogatás versenyre gyakorolt hatásai megfelelő módon limitálva legyenek. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy

⁷⁸³ Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–54.

⁷⁸⁴ Ez az iránymutatás tárgyi hatályából közvetkezik a 19–20. és az 53. pontok alapján.

⁷⁸⁵ Iránymutatás 54–55. pont.

⁷⁸⁶ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 99–100. pont.

⁷⁸⁷ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 109. pont.

⁷⁸⁸ SA.55394 (2019/N) számú bizottsági határozat 109. pont.

a lehetséges versenytorzulás korlátozása érdekében egy nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak tíz éven belül csak egyetlen alkalommal nyújtható megmentési célú támogatás.⁷⁸⁹

A Condor részére nyújtott megmentési támogatás utószeleként fontos megemlíteni, hogy a Ryanair nemcsak a bejelentési eljárás hivatalos vizsgálati szakaszában lépett fel panaszosként, hanem utóbb a Törvényszék előtt is megtámadta⁷⁹⁰ az SA.55394 számú bizottsági határozatot. A kézirat lezárásakor a T-577/20. számú ügyben még nem született ítélet.

11.4. A koronavírussal összefüggő kárkompenzációs támogatás

A megmentési célú támogatással időszakosan biztosítottá vált a Condor működése mindaddig, amíg a fizetéseképtelenségi eljárást elrendelő bírói határozat alapján kidolgozott fizetéseképtelenségi tervnek megfelelően megállapodást köt hitelezőivel, szerkezetátalakítási intézkedéseket hajt végre, és tárgyalásokat folytat új befektető belépéséről. Mivel a Condor tevékenysége alapvetően nyereséges volt, illetve a fizetéseképtelenségét nem a saját üzleti modellje és jövedelmezősége idézte elő, a légitársaság értékesítésére kiírt pályázat 2020 januárjában eredményesen zárult.⁷⁹¹ A felvásárlást a német versenyhatóság február 24-én engedélyezte, és márciusban a fizetéseképtelenségi terv bírósági jóváhagyása is megtörtént. A légitársaságnál 2020 tavaszán tehát már a nehéz helyzetből való kilábalás jelei mutatkoztak,⁷⁹² amikor a koronavírus-járvány megérkezett Európába. A német állam járványkezelési intézkedései következtében a Condor 2020. áprilisban több mint 3000 járatát és 450 ezer foglalását volt kénytelen törölni.⁷⁹³ Ebben a bizonytalan helyzetben az érdeklődő befektető visszavonta vételi ajánlatát,⁷⁹⁴ így a megmentési támogatás hat hónapos időszaka alatt a Condor felvásárlására irányuló törekvés meghiúsult.

Szabályozási szempontból ugyanakkor kedvezően alakult a Condor helyzete azzal, hogy a Bizottság a koronavírus-járványt az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglalt rendkívüli körülménynek (*exceptional occurrence*) minősítette.⁷⁹⁵ Ez megteremtette annak lehetőségét, hogy a megmentési célú támogatás „először és utoljára” elvének sérelme nélkül a légitársaság más összeegyeztethetőségi jogalap alkalmazásával kaphasson támogatást.⁷⁹⁶ A német állam az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján további egyedi támogatást jelentett be a Bizottságnak,⁷⁹⁷ amellyel a Condor a KfW-n keresztül összesen 550 millió euró összegű, állam által garantált,

⁷⁸⁹ Iránymutatás 71. pont.

⁷⁹⁰ A megsemmisítési kereset főbb jogalapjaként a Ryanair azzal érvel, hogy a megmentési támogatás nem tesz eleget az összeegyeztethetőségi feltételeknek, mivel a) a Bizottság a Thomas Cook Csoport szintjén nem vizsgálta, hogy teljesül-e az „először és utoljára” elv, valamint b) a Bizottság nyilvánvaló értékelési hibákat követett el a német utazásszervezők és utazási irodák igényei, illetve a kint rekedt utasok hazaszállításához szükséges repülőgép-kapacitás állítólagos hiánya tekintetében.

⁷⁹¹ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 21. pont.

⁷⁹² 2020. március közepéig a Condor 90%-os járatkihasználtság mellett üzemelt, és a hűsvéti időszakra is 80%-ban történt foglalás.

⁷⁹³ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 9. pont.

⁷⁹⁴ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 21. pont.

⁷⁹⁵ Az Európai Bizottság közleménye a COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszin intézkedések, COM(2020) 112 final, (2020.03.13.), 3. melléklet 8. bekezdés.

⁷⁹⁶ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 60–61. pont.

⁷⁹⁷ A Bizottság által SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számon nyilvántartásba vett állami támogatási ügy keretében.

kamattámogatott kölcsönben részesült. Az intézkedés célja az volt, hogy a koronavírus-járvány kapcsán bevezetett utazási korlátozások miatt törölt vagy átütemezett járatok miatt közvetlenül felmerült károkat megtérítsék a légitársaságnak.

11.4.1. A Bizottság határozata

Az állami támogatás fogalmi elemeinek értékelésekor a Bizottság voltaképpen megismételte a megmentési támogatás kapcsán a 11.3.1. pontban írtakat:

- a KfW-n keresztül nyújtott kölcsön az *államnak betudható forrásnak* minősül;
- az intézkedés *szelektív*, mivel egyedi támogatásról van szó, nem pedig általános gazdaságpolitikai intézkedésről;
- a kölcsön és az állami garancia *gazdasági előnyt* biztosít azáltal, hogy lehetővé teszi a Condor működésének finanszírozását, amit a légitársaság speciális helyzete (utalva a meghíúsult felvásárlásra és a korábbi megmentési támogatásra) miatt nem lenne képes a piacról biztosítani;
- a támogatás megerősíti a Condor helyzetét a liberalizált légi közlekedési piacon, így az intézkedés *torzít(hat)ja a versenyt, és érint(het)i a tagállamok közötti kereskedelmet*.⁷⁹⁸

Kiemelést érdemel, hogy a Condor kárkompenzációs támogatásánál az összeegyeztethetőség megállapítása során – tekintve, hogy a támogatás az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontján alapul – nem alkalmazandók a megmentési támogatásnál megismert közös értékelési elvek. Ugyan a (2) bekezdés vonatkozásában a Bizottság nem bír széles körű mérlegelési lehetőséggel, azonban ilyenkor is igazolni kell azokat a „minimális körülményeket”, amelyek megalapozzák az intézkedés összeegyeztethetőségét. Ebben az esetben a támogatást akkor engedélyezi a Bizottság, ha:

- a rendkívüli esemény fennáll;
- a megtéríteni kívánt kár *közvetlen ok-okozati összefüggésben áll* a rendkívüli eseménnyel;
- az intézkedés nem eredményez túlkompenzációt (*arányosság*).⁷⁹⁹

Az első feltétel kapcsán nyilvánvaló, hogy a kialakult járványhelyzet olyan előre nem látható eseményként értékelhető, amely a piac normális működésére jelentős befolyással bír. A másik két konjunktív feltétel megítélése azonban már nem ilyen egyszerű, amit a vizsgált ügy is jól szemléltet. Felmerül a kérdés, hogy az ellentételezés milyen kárelemekre terjedhet ki, valamint a kárösszeget milyen módszer alapján kell megállapítani.

11.4.2. Okozati összefüggés

Fontos látni, hogy az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése az állami támogatások általános tilalma alól állapít meg kivételezett eseteket, ezért az engedélyezés során a Bizottság szigorú értelmezési

⁷⁹⁸ Lásd az SA.56867 számú állami támogatási ügyben hozott bizottsági határozat 45–56. pontjait.

⁷⁹⁹ Ezeket az értékelési feltételeket az SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 4.4.2.–4.4.4. alcímei rögzítik.

gyakorlatot követ.⁸⁰⁰ a figyelembe vehető kár és a rendkívüli körülmény között közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia, és az elszenvedett kár mértékét a lehető legpontosabban kell megállapítani. A Condor esetében a Bizottság nem volt könnyű helyzetben, mivel több, egymásra ható körülményt is vizsgálnia kellett a kár lehetséges indokaként: a légitársaságnak a járvány kitörésekor már meglévő pénzügyi problémáit, a légi közlekedésben bekövetkezett visszaesés hatását és az utazási korlátozások miatt törölt járatokból származó bevételkiesést. A szigorú értelmezési követelmény alapján az ok-okozati viszony csak szoros kapcsolat, például a tényleges utazási korlátozások és tilalmak esetén állapítható meg, ellenben a megváltozott utazási szokások (például a belföldi utazások preferálása) nem jelenthetnek indokot.

A német állam a bejelentési eljárás során a Condornak járó ellentételezést a járvány miatti bevételkiesés alapulvételével állapította meg.⁸⁰¹ A határozat 72. pontjában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a rendkívüli helyzet és az elszenvedett károk közötti közvetlen kapcsolat ezen az alapon levonható, mivel a bevételkiesést a tagállamok utazási korlátozásai és egyéb járványkorlátozó intézkedései generálták. A határozat 83. pontjának szövegezésében ugyanakkor kissé felpuhult a bizottsági indokolás, mivel a szoros kapcsolat meglétét a kár mértékének megállapításához alkalmazott módszer szabályai kapcsán említi. Ebből adódik a jogvita lényegi kérdése, hogy vajon a számítási metódusnál a Bizottság által figyelembe vett valamennyi kárelem szükségszerűen ok-okozati összefüggésben állt-e a járvánnyal.

11.4.3. Az ellentételezés arányossága

Versenyjogi szempontból a legfontosabb követelmény, hogy a kárkompenzáció ne eredményezze a vállalkozás túlkompenzációját,⁸⁰² mert az az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti összeegyeztethetőségi jogalap téves alkalmazásához vezetne. Ezekben az esetekben az elszenvedett kár mértéke általában azzal a bevételkieséssel számszerűsíthető, amelyet a vállalkozás közvetlenül a rendkívüli eseményt követő időszakban ért el az azt megelőző referencia-időszakhoz képest.⁸⁰³ Az összehasonlítás elvégzése azonban nehézségekbe ütközik akkor, ha azt olyan vállalkozásnál kell elvégezni, amely az anyavállalat csődje miatt már a járvány kitörése előtt eleve nehéz helyzetben volt. Ahhoz, hogy a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alkalmazható legyen, és a kárkompenzáció a szükséges legalacsonyabb összegre korlátozódjon, nyilvánvalónak tűnik, hogy a két problémakört el kell különíteni egymástól.

A *koronavírus okozta károk* becslésénél alapesetben a 2019-es év azonos időszakában mért adatok szolgálhatnak referenciaként. A határozat 78. pontjából kiolvasható ugyanakkor, hogy a Bizottság a Condor egyedi helyzetét értékelve elvetette pusztán a 2019. évi tényadatok alkalmazását, tekintettel arra, hogy a légitársaság ekkor még a Thomas Cook Csoport tagjaként folytatta tevékenységét, és ebből a partnerségből származtatta üzleti eredményét, valamint fontos körülmény az is, hogy az év végére az anyavállalat csödbe ment. A Bizottság tehát alap-

⁸⁰⁰ Lásd az SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 70. pontját és a 30. lábjegyzetében hivatkozott eseteket.

⁸⁰¹ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 72. pont.

⁸⁰² SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 86. pont.

⁸⁰³ Lásd például az SA.57675 (2020/N) számú bizottsági határozat 35. és 69–71. pontjait, az SA.57643 (2020/N) számú bizottsági határozat 18–20. és 26. pontjait, az SA.56795 (2020/N) számú bizottsági határozat 61. és 64–70. pontjait, valamint az SA.57061 (2020/N) számú bizottsági határozat 63. és 65–72. pontjait.

vetően egyetértett a német állam megközelítésével, hogy a légitársaság esetében a valós helyzetet az tükrözi, ha a Condor által elszenvedett károkat a 2020. márciustól decemberig tartó időszakra szűkítően a korlátozások bejelentése előtt és után kalkulált adózás előtti eredmény alapján határozzák meg.⁸⁰⁴ Bár ez az összehasonlítási módszer egymáshoz közeli időpontban⁸⁰⁵ készült előrejelzéseken alapult, észszerűnek tűnik, mivel az első becslés idején a Condor a megmentési célú támogatás felhasználásával már önálló üzleti tevékenységet folytatott, és az üzleti kilátásokat a tervezett felvásárlásra figyelemmel állapíthatták meg. A járvány előtt és után készült előrejelzéseken alapuló kárösszeg így 276,7 millió eurót⁸⁰⁶ jelentett. A határozat 21. és 79. pontja alapján ez az összeg magában foglalta a Condor értékesítése érdekében tett erőfeszítések kudarcából eredő, a felszámolási eljárás meghosszabbításával járó (utóbb 17 millió euróban megjelölt) többletköltségeket is. A Bizottságnak ez a „közbevetett” megállapítása a kibontakozó jogvita szempontjából perdöntőnek minősült.

Ezt követően a Bizottság a *támogatás összegét* határozta meg. Az intézkedés a kölcsönszerződések adatai alapján elvégzett bizottsági számítás⁸⁰⁷ eredményeként 267,1 millió euró támogatást jelentett a légitársaság számára. A kár becsült mértéke és a támogatás összevetésével a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy mivel a támogatás kisebb, mint az elszenvedett becsült kár (a különbség 9,6 millió euró), ezért a támogatás nem haladja meg a károk helyreállításához szükséges mértéket, és az intézkedés megfelel az arányosság követelményének. Tekintettel arra, hogy a károk számszerűsítéséhez használt módszer előrejelzéseken alapult, a határozat 98–99. pontja értelmében a német állam a túlkompenzáció kizárása érdekében vállalta, hogy a Condor 2020. évi hitelesített üzleti adatai alapján utólag számszerűsítik a ténylegesen elszenvedett károkat, és szükség esetén visszafizettetést rendelnek el.

11.4.4. A Törvényszék ítélete

A Ryanair keresetében a kárkompenzációt jóváhagyó bizottsági határozatot a következő jogalapokra hivatkozva támadta meg:⁸⁰⁸

- a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a szolgáltatásnyújtási és letelepedési szabadság elvének megsértése;
- a Bizottság tévesen alkalmazta az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontját, és nyilvánvaló értékelési hibát vétett a támogatás arányosságával kapcsolatban;
- a Ryanair eljárási jogainak megsértése azzal, hogy a támogatás engedélyezésére a hivatalos vizsgálati szakasz mellőzésével került sor;
- a Bizottság megsértette az indokolási kötelezettséget.

⁸⁰⁴ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 78–80. pont.

⁸⁰⁵ Az első előrejelzést 2020. februárban készítették, és a járványhelyzet fokozódását követően áprilisban aktualizálták.

⁸⁰⁶ A szokásostól eltérő módszerrel megállapított kárösszeg kapcsán a határozat 81. pontjának tanúsága szerint a Bizottság ellenőrző számítás is végzett annak érdekében, hogy meggyőződjön a támogatás arányosságáról: a 2019. évi tényadatokon és a járvány nélküli 2020. évi előrejelzésen alapuló összehasonlítás eredményeként a légitársaság nagyobb összegű kompenzációban részesült volna.

⁸⁰⁷ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 88–95. pont.

⁸⁰⁸ T-665/20. sz. ítélet 20. pont.

11.4.5. A kereset elfogadhatósága

Az ügy érdemét megelőzően a Törvényszék azt vizsgálta meg, hogy a Ryanairnek volt-e keresetösségi joga a bizottsági határozattal szemben.⁸⁰⁹ A kereset elfogadhatósága kapcsán kiindulópontnak kell tekinteni, hogy a bejelentési eljárás alapvetően kétpólusú, valamely tagállam és a Bizottság között zajlik.⁸¹⁰ Ebből következően az állami támogatást engedélyező határozatot a jogi aktus címzettjeként a támogatást nyújtó tagállam és a többi tagállam támadhatja meg. Harmadik feleknek az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése biztosítja az igényérvényesítési lehetőséget, ekkor a panaszos versenytársnak azonban a hivatkozott rendelkezés alapján bizonyítania kell, hogy a jogi aktus közvetlenül és személyében érinti.⁸¹¹ Az állami támogatások terén kiemelő, hogy a 2015/1589 tanácsi rendelet 1. cikk h) pontja a bejelentési eljárásban érdekelt félnek tekinti a versenytárs vállalkozásokat. Itt szükséges említést tenni arról, hogy az állami támogatás engedélyezésére vonatkozó eljárás két szakaszra oszlik. Amennyiben a bejelentett intézkedés kapcsán a Bizottságnak nem merül fel kétsége az összeegyeztethetőséget illetően, a határozatot a bejelentő tagállam által biztosított információk alapján az eljárás előzetes vizsgálati szakaszában hozza meg.⁸¹² Ellentétes esetben, ha a Bizottságnak kételyei támadnak a támogatás engedélyezhetősége kapcsán, hivatalos vizsgálati eljárást köteles indítani, amelyben az érdekelt felek észrevételt tehetnek a bejelentett intézkedésre nézve.⁸¹³ Jelen ügyben – a Condornak nyújtott megmentési támogatással ellentétben – a Bizottság nem indított hivatalos vizsgálatot, aminek okán a Törvényszék azt követően, hogy elfogadta a felperesnek a közvetlen és személyes érintettségére felmutatott indokait,⁸¹⁴ megállapította, hogy „a felperes [...] érintett félnek minősül, akinek érdekében áll az [...] eljárási jogok védelmének biztosítása. El kell tehát ismerni a kereset elfogadhatóságát, amennyiben a felperes az eljárási jogainak megsértésére hivatkozik.”⁸¹⁵ A Törvényszék külön kiemeli, hogy a Ryanair az eljárási jogai megsértésének bizonyítása körében „jogosult annak bizonyítására irányuló érvekre hivatkozni, hogy a Bizottság tévesen állapította meg [az] intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét”.⁸¹⁶

11.4.6. A megfelelő indokolás hiánya mindent visz?

Az érdemben elbírált perben a jogvita az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének alkalmazhatósága szempontjából lényegében a károk meghatározása körül zajlott, különösen abban a kérdésben, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás meghosszabbodásával felmerült többletköltségek a rendkívüli helyzettel ok-okozati összefüggésben állnak tekinthetők-e. A felperes érvelése szerint a meg-

⁸⁰⁹ T-665/20. sz. ítélet 21–30. pont.

⁸¹⁰ Lásd az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdését, valamint a 2015/1589 tanácsi rendelet 2. cikkét.

⁸¹¹ Állami támogatási eseteknél ez azt jelenti, hogy a megtámadott intézkedés az érdekelt fél piaci helyzetét lényegesen (értelemszerűen negatívan) érinti.

⁸¹² 2015/1589 tanácsi rendelet 4. cikk (3) bekezdés.

⁸¹³ 2015/1589 tanácsi rendelet 4. cikk (4) bekezdés.

⁸¹⁴ Voltaképpen azt, hogy a megtámadott határozat 15. pontjában maga a Bizottság is megállapítja, hogy a Condor célállomásai tekintetében – többek között – a Ryanair is üzemeltet járatokat, ezáltal az egyedi ügyfeleknek értékesített üléshelyek vonatkozásában az érintett légitársaságok versenyeznek egymással.

⁸¹⁵ T-665/20. sz. ítélet 29–30. pont.

⁸¹⁶ T-665/20. sz. ítélet 32. pont.

támadott határozatban a Bizottság nem indokolta megfelelően az elszenvedett kár értékelését, és semmilyen magyarázattal nem szolgált arra, hogy a megtéríteni kívánt károk kiszámításánál a meghosszabbodott fizetéseképtelenségi eljárás többletköltségeit is figyelembe vehetőnek tekintette.⁸¹⁷ A Bizottság védekezésként a perben kifejtette, hogy helyesen állapította meg azt, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás meghosszabbodása és a Condor értékesítésének kudarcá egyaránt a járványhelyzet közvetlen következménye.⁸¹⁸ A bejelentési eljárásban a tagállam – és ha hivatalos vizsgálati szakaszra is sor kerül, az érdekelt felek – állításai nyilvánvalóan hatással vannak a támogatási intézkedés arányosságára mint az összeegyeztethetőség megállapításának egyik konjunktív feltételére. A Bizottság a rendelkezésre álló információk és adatok ismeretében dönt az engedélyezhetőségről.⁸¹⁹

A Törvényszéknek a fentiekkel kapcsolatban releváns megállapításait az indokolási kötelezettség megsértésére alapított negyedik jogalap elbírálása során kifejtettekből olvashatjuk ki. Az ítélet 49. pontjában a Törvényszék mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy a támogatás célja egyértelműen a lezárások és korlátozások miatti járatörléseken és átütemezéseken alapuló kártalanítás, „és nem az említett világjárványhoz általánosabban kapcsolódó egyéb károk megtérítése”. Az 50. pontban pedig az indokolási kötelezettség megfeleltetésére helyezte a testület a fókuszot, mondván „azt kell megvizsgálni, hogy a Bizottság [...] jogilag megkövetelt módon kifejtette-e azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, [...], hogy a Condornál a fizetéseképtelenségi eljárás meghosszabbítása miatt felmerült [...] többletköltségeket közvetlenül a Condor járatainak a Covid-19-világjárvány kapcsán elrendelt utazási korlátozások miatti törlése és átütemezése okozta”. Ha a Törvényszék iránymutatásának megfelelően vesszük szemügyre a Bizottság határozatát, könnyűszerrel megállapítható, hogy a vitatott költségek csupán tényállításként szerepelnek úgy az ok-okozati összefüggés, mint az elszámolhatóság kapcsán.⁸²⁰ Ebből következőleg, elegendő információ hiányában a Törvényszék a megtámadott határozat alábbi hiányosságaira mutatott rá:

- A Bizottság az intézkedés deklarált célja ellenére nem magyarázta meg, hogy a felszámolási eljárás többletköltségeit hogyan okozták a járatörlések és átütemezések, mivel a Törvényszék álláspontja szerint a korábbi megmentési célú támogatás ismeretében kétségtelen, hogy a légitársaság likviditási gondjai – így a felszámoláshoz kapcsolódó költségek is – a járványt megelőzően kezdődtek.⁸²¹
- A határozat nem fejt ki a Condor értékesítési kudarcának indokát sem, így arra nézve sincs kellő bizonyíték, hogy a lehetséges befektető visszalépésének a járvány miatti korlátozó intézkedések bevezetése lett volna az oka.⁸²²
- Nem világos az sem, hogy a felszámolási többletköltségek közé milyen költségelemek tartoztak, és a többletigény számszerűsítése során azokat milyen arányban vette figyelembe a Bizottság.⁸²³

⁸¹⁷ T-665/20. sz. ítélet 36–37. pont.

⁸¹⁸ T-665/20. sz. ítélet 38. pont.

⁸¹⁹ Lásd a 2015/1589 tanácsi rendelet 5. és 7. cikkében rögzített információkérési szabályokat.

⁸²⁰ SA.56867 (2020/N, ex 2020/PN) számú bizottsági határozat 21., 35. és 79. pont.

⁸²¹ T-665/20. sz. ítélet 55. és 58. pont.

⁸²² T-665/20. sz. ítélet 57. pont.

⁸²³ T-665/20. sz. ítélet 60. pont.

Összességében tehát a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az ismertetett körülmények között „a Bizottság feladata volt egyrészt, hogy különös gondossággal megvizsgálja, valóban a Condor járatainak a Covid-19-világjárvány miatt elrendelt utazási korlátozások miatti törlése és átütemezése volt-e a meghatározó oka azoknak a többletköltségeknek, amelyek a Condornál a fizetéseképtelenségi eljárás meghosszabbítása miatt merültek fel, másrészt hogy e tekintetben jogilag megkövetelt módon indokolja határozatát”.⁸²⁴ Az indokolási kötelezettség megfelelése kapcsán a Törvényszék rögzíti, hogy „nem elegendő a megtámadott határozatban azt állítani, hogy e költségek hozzáadása »jogos«, azon okok kellően világos és pontos ismertetése nélkül, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy e költségek meghatározó oka a fent említett törlésben és átütemezésben rejlik”.⁸²⁵

Az ítélet 65. pontjában a Törvényszék figyelmeztetett arra is, hogy mivel megfelelő indoklás hiányában nem nyert bizonyítást, hogy a 17 millió euróra becsült felszámolási többletköltségek figyelembe vehetők-e az elsenvedett kár összegének kiszámításához, ez az intézkedés aránytalanságához vezet azáltal, hogy a támogatás (267,1 millió) a felszámolási többletköltségek nélkül meghaladná a szóban forgó károk összegét (259,7 millió). A Törvényszék nem értett egyet azzal az alperesi védekezéssel sem, hogy erre a helyzetre nézve a megtámadott határozat kötelezi a támogatást nyújtót, hogy utólagosan, a működési tényadatok alapján fizettesse vissza a légitársasággal az esetleges túlkompenzációt.⁸²⁶ A visszakövetelési mechanizmus ugyanis csak a számszerűsítés pontosítására szolgál, nem pedig a perbeli jogkérdésre ad választ. A fenti érvelés alapján tehát a Törvényszék megsemmisítette a vitatott bizottsági határozatot anélkül, hogy a keresetben megjelölt többi jogalapot, így az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjának helyes alkalmazását és a támogatás arányosságával kapcsolatos értékelés megfelelését vizsgálta volna.⁸²⁷

11.4.7. Az ítélet joghatása

A Törvényszék ítélete alapján a támogatás összeegyeztethetőségét megállapító bizottsági határozatot semmisnek kell tekinteni. Ebből következőleg az állami támogatások szankciójaként a versenytársak közötti egyensúlyi helyzetet szükséges helyreállítani, ami a Condornak nyújtott támogatás visszakövetelését jelentené. Az EUMSZ 264. cikk második bekezdése ugyanakkor mérlegelésen alapuló lehetőséget biztosít arra, hogy a megsemmisített jogi aktus joghatásai fennmaradjanak. A Törvényszék az ítélet 71. pontjában rámutatott arra, hogy a megsemmisítésre pusztán a bizottsági határozat elégtelen indokolása adott okot, és a koronavírus hatásaival sújtott gazdasági helyzetben a támogatás visszafizettetése – ezzel a légitársaság működésének ellehetetlenítése – káros következménnyel járna a német gazdaságra, ezért a Törvényszék az ítélet joghatásait a Bizottság új határozatának meghozataláig felfüggesztette.⁸²⁸ Ennek nyomán a Bizottság az EUMSZ 266. cikk alapján két hónapon belül volt köteles új határozatot hozni arról, hogy megindítja-e a hivatalos vizsgálati szakaszt a szóban forgó támogatási intézkedés – kétséget kizáró – összeegyeztethetőségének megállapításához.

⁸²⁴ T-665/20. sz. ítélet 58. pont.

⁸²⁵ T-665/20. sz. ítélet 56. pont.

⁸²⁶ T-665/20. sz. ítélet 62. pont.

⁸²⁷ T-665/20. sz. ítélet 67. pont.

⁸²⁸ T-665/20. sz. ítélet 73. pont.

11.4.8. Összegzés és az ügy utóélete

Amikor a gazdasági mechanizmusok előre nem látható rendkívüli körülmények miatt hirtelen megváltoznak, a káros gazdasági következmények csökkentése iránti igény az absztrakt jogi szabályozással szemben is gyors és rugalmas válaszokat követel. A tagállami intézkedések valódi segítséget képesek nyújtani a vállalkozásoknak a veszélyhelyzet okozta likviditási problémák kezelésére, ugyanakkor a nem kellő alapossággal kidolgozott és értékelt támogatások ebben a helyzetben is versenyjogi kockázatot rejthetnek magukban (például a támogatás visszafizetetését, amely végső esetben a kedvezményezett megszűnését is eredményezheti). A járványhelyzet kezdeti szakaszában a tagállami válságkezelési programok feszített határidőket eredményeztek a jogalkalmazásban, ami a bizottsági apparátust is szinte megállás nélküli határozathozatalra készítette. A tanulmányban bemutatott ügy következtetéseként megállapítjuk, hogy

- rendkívüli helyzetek idején is lesznek a piacon olyan szereplők, amelyek a tagállamok eltérő forráslehetőségei és a nemzeti érdekek mentén hozott támogatási döntések miatt versenyhátrányba kerülnek;
- egy szükséges és az állami támogatási értékelés szempontjából a szabályoknak megfelelőnek tűnő támogatás elégtelen indokolása – amelyet vélhetően az időkénszer⁸²⁹ okozott – önmagában az intézkedés megsemmisítését eredményezheti;
- a versenyjogi szabályok alkalmazásának fenntartása végeredményben a rendkívüli helyzetek idején is indokolt, biztosítva a belső piac hatékony működését az indokolatlan mértékű versenytorzulások (jelen esetben a túlkompenzáció) elkerülésével.

Ez utóbbit szemlélteti, hogy a törvényszéki ítéletben foglaltak alapján a Bizottság 2021. július 27-én három határozatból álló intézkedéscsomagot fogadott el a Condor légitársaság támogatásával kapcsolatban. Bár a kézirat lezárásakor a Bizottság még nem tette közzé mindhárom határozat nyilvánosan elérhető változatát, a bizottsági sajtóközlemény⁸³⁰ alapján megállapítható, hogy az első határozat (SA.56867) felülvizsgálta az alapul szolgáló intézkedést, és a 2020. március 17. – 2020. december 31. közötti időszakban felmerült, járattörlésekkel összefüggő károk ellentételezéséhez nyújtott támogatást 144,1 millió euró összegben határozta meg. A megsemmisített határozattal ellentétben a becsült kár összege immáron a tényadatok figyelembevételével készített utólagos számításon alapszik, és vélhetően a Ryanair által kifogásolt, a korábbi felszámolási eljárás többletköltségeit sem tartalmazza. A második határozatban (SA.63617) a Bizottság további 60 millió euró kárkompenzációt hagyott jóvá a 2021. január 1. – 2021. május 31. közötti időszakra vonatkozóan. Ez az intézkedés az eredeti kölcsönösszeg egy részének leírásaként valósul meg. A harmadik határozat (SA.63203) alapján a német állam az iránymutatás szerinti szerkezetátalakítási támogatásként 90 millió euró kölcsönösszeg és 20,2 millió euró kamatösszeg elengedését biztosítja a légitársaság számára az eredeti kölcsönszerződés átstrukturálásával.⁸³¹ Ez utóbbi támogatás kapcsán kiemelést érdemel, hogy az „először és utójára elv” ellenére az iránymutatás 72. pont a) alpontja lehetőséget biztosít a tízéves időszakon belül további támogatást nyújtani, ha azt szerkezetátalakítási támogatásként a megmentési támogatást követően

⁸²⁹ A járvány kezdeti szakaszában a Bizottság szolgálatai a legtöbb esetben néhány héten belül meghozták a jóváhagyó határozatot az általánosnak mondható 4–6 hónaphoz képest.

⁸³⁰ European Commission: *State Aid: Commission Approves €525.3 Million German Aid in Favour of Airline Condor in Context of Coronavirus Outbreak*. Press release, 2021. július 27.

⁸³¹ SA.63203 (2021/N) számú bizottsági határozat 9. pont.

nyújtják egyetlen szerkezetátalakítási művelet részeként. A szerkezetátalakítási támogatás összeegyeztethetőségének értékelésekor a Bizottság figyelembe vette többek között, hogy a Condor hosszú távú életképességének helyreállítása érdekében a hitelezők 630 millió eurónyi követeléstől tekintenek el,⁸³² az új befektető a szerkezetátalakítás költségeinek több mint 70%-ához járul hozzá,⁸³³ továbbá 200 millió euró összegű tőkebefektetést hajt végre, és 250 millió eurót biztosít a légitársaság előregedett flottájának megújításához.⁸³⁴ Az intézkedés versenytorzító hatásának ellensúlyozásaként a Condor pedig kötelezettséget vállalt a flottakapacitásának korlátozására⁸³⁵ a szerkezetátalakítás 2023 szeptemberére tervezett befejezéséig.

⁸³² Lásd az Európai Bizottság 2021. július 27-i sajtóközleményét, mivel az SA.63203 (2021/N) számú bizottsági határozat 33. pontjában ez az adat bizalmas információként szerepel. European Commission: *State Aid: Commission Approves €525.3 Million German Aid in Favour of Airline Condor in Context of Coronavirus Outbreak*. Press release, 2021. július 27.

⁸³³ SA.63203 (2021/N) számú bizottsági határozat 150. pont.

⁸³⁴ SA.63203 (2021/N) számú bizottsági határozat 121. pont c) alpont.

⁸³⁵ SA.63203 (2021/N) számú bizottsági határozat 65. pont a) alpont.

12. A közszolgáltatási támogatások európai gyakorlata a tagállami jelentések tükrében

12.1. Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdése tartalmazza az európai uniós versenyjogi értelemben⁸³⁶ vett állami támogatás meghatározását,⁸³⁷ és rögzíti az állami támogatás nyújtásának általános tilalmát.

Azonban az állami támogatás nyújtásának tilalma alól kivételt tartalmaz az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, amely alapján a tagállamoknak lehetőségük van az általános gazdasági érdekű szolgáltatás támogatására. E cikk magában foglalja, hogy a közszolgáltatások megszervezése és finanszírozása a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá tartozik, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

A 2012/21/EU bizottsági határozat⁸³⁸ és a szárazföldi közlekedésre vonatkozóan az 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁸³⁹ határozza meg, hogy a támogatásnyújtás milyen feltételek mellett egyeztethető össze az EUMSZ-ben foglaltakkal,⁸⁴⁰ illetve melyek azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek,⁸⁴¹ és mentesülnek a Szerződés passzusában⁸⁴² szereplő előzetes bejelentési kötelezettség alól.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalma az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdésében és az EUMSZ 26. jegyzőkönyvében megjelenik, de konkrét fogalom meghatározás sem az EUMSZ-ben, sem a másodlagos joganyagban nem található. A Bíróság megállapította, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek a gazdasági élet egyéb tevékenységeihez képest különleges jellegűek.⁸⁴³

Az általános érdekű szolgáltatások olyan gazdasági és nem gazdasági jellegű szolgáltatások, amelyeket a tagállamok általános érdekűnek tekintenek, és biztosításuk kötelező jellegű.⁸⁴⁴

⁸³⁶ Tóth Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex, 2007.

⁸³⁷ Az állami támogatás fogalmi elemei a 2.1. fejezetben találhatók.

⁸³⁸ Az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatásért járó kompenzáció formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat.

⁸³⁹ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.

⁸⁴⁰ EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés.

⁸⁴¹ EUMSZ 93. cikk (az EKSz. korábbi 73. cikke).

⁸⁴² EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés.

⁸⁴³ C-179/90. sz. *Merci convenzionali porto di Genova* ügy (EBHT 1991., I-5889. o., 27. pont), C-242/95. sz. *GT-Link A/S* ügy (EBHT 1997., I-4449. o., 53. pont) és C-266/96 sz. *Corsica Ferries France SA* ügy (EBHT 1998., I-3949. o., 45. pont).

⁸⁴⁴ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012.01.11., 4.).

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe azon szolgáltatások tartoznak, amelyeket a piac nem képes ellátni, vagy nem olyan módon és áron, mint ahogyan az állam azt elvárná.⁸⁴⁵ A tagállami hatóságoknak joguk van meghatározni, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. Ebből következően a tagállamok között különbségek vannak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak való minősítés és annak ellátása vonatkozásában.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokfélék lehetnek a tagállamokban, mivel a felhasználók szükségletei, valamint igényei az eltérő földrajzi, szociális és kulturális helyzetből adódóan eltérnek. Így elsősorban a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok döntenek arról, hogy mit tekintenek általános érdekű szolgáltatásnak, valamint a szolgáltatás jellegéről és alkalmazási köréről. Az EUMSZ 26. jegyzőkönyv 1. cikke kiemeli a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok széles mérlegelési jogkörét, figyelembe véve, hogy ezen hatóságok a „felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről”.

Azonban a tagállami hatóságok nem állapíthatnak meg közzolgáltatási kötelezettséget olyan szolgáltatásra vonatkozóan, amelyet a szokásos piaci feltételek mellett működő egyéb vállalkozások már ellátnak, és amelyek kielégítően és az ár, az objektív minőségbeli sajátosságok, a folytonosság és a szolgáltatás hozzáférhetősége tekintetében az állam által meghatározott közérdeknek megfelelő feltételekkel nyújtanak vagy képesek nyújtani szolgáltatást.⁸⁴⁶

Ha egy adott szolgáltatás már elérhető ugyan a piacon, de az adott tagállam szerint valamilyen okból nem kielégítő feltételek mellett, például azért, mert a piac nem képes a szolgáltatást olyan színvonalon vagy áron kínálni, hogy azt a hatóságok közérdekűnek tekintsék, abban az esetben a tagállam ezt a szolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítheti.⁸⁴⁷ A szolgáltatást azonban megkülönböztetésmentes alapon kell nyújtani.

A Bizottság ezért magyarázó közleményt fogadott el az állami támogatás általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz kapcsolódó kulcsfontosságú fogalmai tisztázása érdekében.⁸⁴⁸ Továbbá ezen közlemény összefoglalja az uniós bíróságok legrelevánsabb ítélkezési gyakorlatát, valamint a Bizottság határozathozatali gyakorlatát.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos tagállami jogalkalmazás elősegítése érdekében az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) útmutatót adott ki az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról.⁸⁴⁹

⁸⁴⁵ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012.01.11., 4.).

⁸⁴⁶ C-205/99. sz. Analir-ügy (EBHT 2001., I-1271. o., 71. pont).

⁸⁴⁷ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012.01.11., 4.).

⁸⁴⁸ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (HL C 8., 2012.01.11., 4.).

⁸⁴⁹ Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. Brüsszel, 29.4.2013. SWD(2013) 53 final/2. Online: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf

A közszolgáltatás ellentételezésének jellemzője, hogy a közszolgáltatással való megbízás történhet területi lefedettség alapján (például postai szolgáltatás, közlekedés), a megfelelő minőségű szolgáltatásnyújtás mindenki számára elérhető, a megbízott vállalkozás tevékenysége kötelező jellegű, továbbá a szolgáltatónak az ellátás folytonosságát biztosítania szükséges.⁸⁵⁰

A tagállamok általi általános gazdasági érdekű szolgáltatás meghatározását a Bizottság és a Bíróság felülvizsgálhatja a nyilvánvaló mérlegelési hibák ellenőrzése érdekében.⁸⁵¹

12.2. A Bizottság 2012/21/EU határozata és a jelentéstételi kötelezettség

A Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU határozata (a továbbiakban: határozat) határozza meg, hogy a tagállamok által, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások számára nyújtott ellentételezés milyen feltételekkel minősül a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

A határozat hatálya alá tartozó, közszolgáltatásért járó kompenzációt nem kell bejelenteni a Bizottságnak, amennyiben teljesülnek a határozatban foglalt feltételek.⁸⁵²

A határozat 5. cikke alapján az ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az észszerű nyereséget.

A határozat akkor alkalmazható, ha a vállalkozás általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával való megbízásának időtartama nem haladja meg a tíz évet.⁸⁵³ Ha a megbízás időtartama alatt a határozat alkalmazásához szükséges feltételek már nem teljesülnek, akkor a nyújtandó támogatást be kell jelenteni a Bizottság felé összhangban a Szerződésben foglaltakkal, miszerint ha „nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást”.⁸⁵⁴ Az érintett tagállam nem hajthat végre intézkedéseket, amíg az eljárás le nem zárul, és jogerős határozat nem születik.

A megbízással kapcsolatosan előírás, hogy egy vagy több, a nemzeti jog szerint jogilag kötelező erejű aktus formájában kell rögzíteni.⁸⁵⁵ Az aktus (vagy aktusok) konkrét formáját az egyes tagállamok maguk határozzák meg. Eszerint megbízási aktus lehet: koncessziós szerződés

⁸⁵⁰ Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. Brüsszel, 29.4.2013. SWD(2013) 53 final/2. Online: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf

⁸⁵¹ T-17/02. sz. Fred Olsen ügy (EBHT 2005., II-2031. o., 216. pont), T-289/03. sz. BUPA és társai kontra Bizottság ügy (EBHT 2008., II-81. o., 165. és azt követő pontok).

⁸⁵² 2012/21/EU határozat 1. cikk.

⁸⁵³ 2012/21/EU határozat 2. cikk.

⁸⁵⁴ EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés.

⁸⁵⁵ A 2012/21/EU határozat 4. cikkében foglaltak értelmében.

és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés;⁸⁵⁶ minisztériumi programozási szerződés;⁸⁵⁷ törvény;⁸⁵⁸ (éves vagy többéves) szerződés; önkormányzati rendelet vagy határozat.⁸⁵⁹

A határozat a 2. cikkének (1) bekezdése szerint az alábbi esetekben alkalmazható:

- a közlekedésen és a közlekedési infrastruktúrán kívüli területeken általános gazdasági érdekű szolgáltatásokért nyújtott, éves szinten 15 millió EUR-t meg nem haladó, közszolgáltatásért járó kompenzáció;
- összegtől függetlenül az egészségügyi ellátást, egyebek mellett adott esetben sürgősségi szolgáltatásokat nyújtó kórházaknak nyújtott, közszolgáltatásért járó kompenzáció;
- összegtől függetlenül az egészségügyi és a hosszú távú ellátás, a gyermekgondozás, a munkaerőpiacra való belépés vagy visszatérés, a szociális lakhatás biztosítása, valamint a veszélyeztetett csoportok gondozása és társadalmi befogadása tekintetében szociális szükségleteket kielégítő általános gazdasági érdekű szolgáltatások biztosításáért nyújtott, közszolgáltatásért járó kompenzáció;
- a közlekedés területén csak az olyan szigetekre történő légi vagy tengeri közlekedésre – az ágazati szabályoknak megfelelően – nyújtott közszolgáltatásért járó kompenzáció, amelyeken az általános gazdasági érdekű szolgáltatással történő megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg a 300 ezer utast;
- repülőterek és kikötők számára nyújtott közszolgáltatásért járó kompenzációra, amelyek átlagos éves forgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással történő megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg repülőterek esetében a 200 ezer utast, illetve kikötők esetében a 300 ezer utast.

A határozat 9. cikke alapján a tagállamoknak két évente jelentést kell készíteniük a Bizottság számára a megelőző két évben a határozatnak megfelelően nyújtott ellentételezésekről. A jelentésnek tartalmaznia kell a vállalkozások által elvégzett tevékenységek leírását, a támogatási eszközök megnevezését (például közvetlen támogatás, garancia), a nyújtott támogatások gazdasági ágazatonkénti összegét, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával történt megbízások formáit (amelyek lehetnek például jogszabályok vagy szerződések) és tartalmi elemeit, a megbízások átlagos időtartamát, a tagállam által a túlkompensáció elkerülésére és visszafizetésére hozott intézkedések meghatározását és az ellentételezési mechanizmus leírását.⁸⁶⁰

⁸⁵⁶ A Bizottság határozata az N 562/2005. számú állami támogatásról – Olaszország – „Proroga della durata della concessione della Società Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMN)”, HL C 90., 2007.04.25. European Commission: *Competition Policy*. Online: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N562_2005

⁸⁵⁷ A Bizottság határozata az NN 51/2006. számú támogatásról – Olaszország – Az állam által folyósított ellentételezés, ellenszolgáltatásként az általános postai szolgáltatás kötelezettségeiért 2000–2005-re, HL C 291., 2006.11.30. European Commission: *Competition Policy*. Online: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_NN51_2006

⁸⁵⁸ Az Elsőfokú Bíróság T-289/03. sz. British United Provident Association Ltd (BUPA) ügyben hozott ítéletének (EBHT 2008., II-741. o.) 182. és 183. pont.

⁸⁵⁹ Hoffman István – Cseh Kristóf – Jugovics Andrea: *Önkormányzati fejlesztéspolitika – különös tekintettel a szabályozásra*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019.

⁸⁶⁰ 2012/21/EU határozat 4. és 8. cikk.

A jelentések tartalmazhatnak információt arra vonatkozóan, hogy a tagállam szembesült-e a határozat alkalmazása során valamely szolgáltatás tekintetében nehézségekkel, vagy sor került-e harmadik felek panaszára.⁸⁶¹

A tagállamok által 2020. évben benyújtott jelentések a 2018–2019. évben nyújtott támogatások vonatkozásában tartalmaznak adatokat. A tagállami jelentések nyilvánosak és elérhetők a Bizottság honlapján.⁸⁶²

12.3. Egészségügyi ágazatban nyújtott támogatások

Tagállamonként eltérő, hogy az egészségügyi ágazat által végzett tevékenység gazdasági tevékenységnek tekinthető-e.⁸⁶³

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló közleményében (2016/C 262/01) foglaltak alapján azon tagállamokban, amelyekben a kórházak közvetlenül társadalombiztosítási járulékokból és más állami forrásokból finanszírozottak, és az egészségügyi szolgáltatások a lakosság számára térítésmentesek, a szolgáltatás ellátásának támogatása nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, tekintettel arra, hogy a tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek.⁸⁶⁴ Magyarország esetében is teljesülnek ezen feltételek, mivel az egészségügyi és szociális rendszer által végzett tevékenységek az állam által finanszírozottak, és a lakosság számára díjfizetés nélkül elérhetők,⁸⁶⁵ így ezen ágazat számára nyújtott támogatás nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak.

A magyarországi megközelítéshez hasonlóan a Dánia által benyújtott jelentés alapján⁸⁶⁶ a dán hatóságok véleménye szerint a dán állami kórházak finanszírozása nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt állami támogatási szabályok hatálya alá, tekintettel arra, hogy a kórházi szolgáltatásokat ingyenesen nyújtják a Dániában lakóhellyel rendelkező személyek részére. Így Dániában a kórházak részére nyújtott közszolgáltatási ellentételezésre nem vonatkozik a 2012/21/EU bizottsági határozat.

Dánia egészségügyi rendszere az alábbi egészségügyi ágazatokból áll: magánegészségügyi szakemberek a közegészségügyi szolgálaton belül (általános orvosok, magánorvosi szakemberek, gyógytornászok); a helyi hatósági egészségügyi rendszer keretében az otthoni ápolást, helyi

⁸⁶¹ 2012/21/EU határozat 8. cikk.

⁸⁶² European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI)*. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/sgei_en

⁸⁶³ Európai Bizottság: Bizottsági szolgálati munkadokumentum. Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. Brüsszel, 29.4.2013. SWD(2013) 53 final/2.

⁸⁶⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló közleményében (2016/C 262/01).

⁸⁶⁵ A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény.

⁸⁶⁶ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI)*. Reports 2018–2019.

önkormányzati fogászati ellátást és megelőző egészségügyi programokat végző szakemberek, valamint a kórházi szolgáltatás.⁸⁶⁷

A dán közegészségügyi szolgáltatás az adórendszer révén finanszírozott. Az állam nemzeti szinten felelős az általános egészségpolitikai értékeinek és célkitűzéseinek meghatározásáért. Ennek alapján a dán parlament (Folketing) jogszabály formájában biztosítja az egészségügyi szolgáltatás szabályozási keretét, és az ágazat pénzügyei felett kontrollt gyakorol. Az egészségügyi intézményeket és klinikákat a hatóságokkal kötött megállapodások alapján támogatások révén működtetik. A kórházi szolgáltatást többnyire regionális tulajdonú kórházak nyújtják. A dán jogszabályok alapján a kórházi ellátást ingyenesen nyújtják.⁸⁶⁸ Mindezek alapján az egészségügyi ágazatban nyújtott támogatás nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alá.

Azonban bizonyos tagállamokban az egészségügyi ellátórendszer keretében piaci szereplők között fennáll a verseny azáltal, hogy a beteg vagy a beteg biztosítója a kórházak és más egészségügyi szolgáltatók részére díjat fizet az ellátásért. Így az ezen vállalkozások részére nyújtott támogatás állami támogatásnak minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. Az állami támogatás felmerülhet a biztosítási szolgáltatók és az egészségügyi szolgáltatók szintjén is.

A határozat 2. cikk (1) bekezdés b) pontja alapján lehetséges az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése egészségügyi ellátást, adott esetben sürgősségi betegellátást végző kórházak számára. Az egészségügyi ellátás és a szociális szükségleteket kielégítő általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetére nem vonatkozik a határozatban foglalt 15 millió EUR-s küszöbérték.⁸⁶⁹

12.4. A szociális ágazatban nyújtott támogatások

A határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján lehetőség van a szociális szükségleteket kielégítő általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére. A határozat tartalmazza ezen szociális szolgáltatások felsorolását, így idesorolandó az egészségügy és hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, szociális lakáshoz juttatás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és a társadalmi befogadás.⁸⁷⁰ A tagállamok meghatározhatják a megbízási aktusban, hogy ezen szociális szolgáltatások hatályán belül milyen konkrét feladattal bízzák meg a szolgáltatást nyújtót.⁸⁷¹ Annak ellenére, hogy a határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pontja szerinti szociális szolgáltatások meghatározása tág, és lefedi a szociális szolgáltatások legfontosabb területeit, amennyiben egy adott tevékenység mégsem esik bele ebbe a körbe, az adott tevékenység kompenzációja a határozat 2. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint mentesülhet a bejelentés alól (feltéve, hogy az ellentételezés összege nem haladja meg a 15 millió EUR éves összeget).

⁸⁶⁷ Lásd: <https://sum.dk/>

⁸⁶⁸ Lásd: <https://sum.dk/>

⁸⁶⁹ 2012/21/EU határozat 2. cikk.

⁸⁷⁰ 2012/21/EU határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁸⁷¹ 2012/21/EU határozat 4. cikk.

12.4.1. Szociális lakások Hollandiában

Európán belül Hollandiában található a legnagyobb szociális lakásrendszer. A körülbelül 7,5 millió hollandiai lakás megközelítőleg 42%-a, 3200 ezer lakás a bérleti szektorhoz tartozik; a bér-lakások legnagyobb része, 2300 ezer lakás lakásszövetkezetekhez tartozik.⁸⁷²

Hollandia a határozat és a 2015. július 1-jén hatályba lépett, a lakásszövetkezetek alapvető feladatait és tevékenységeit szabályozó nemzeti jogszabály, a lakástörvény (Woningwet)⁸⁷³ alapján a lakásszövetkezetek által ellátott feladatok közül az alábbi tevékenységeket nyilvánította általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak:

- Idős személyek, fogyatékkal élő személyek és támogatott lakhatást igénylő személyek elhelyezése, akik jövedelmük vagy egyéb körülményeik miatt nehézségekkel küzdenek. A bérelt ingatlanok 90%-át olyan háztartások számára adják ki, amelyek jövedelme legfeljebb évi 38 035 euró.⁸⁷⁴
- Ingatlanok építése és üzemeltetése. Ezen ingatlanok bérleti díja nem haladja meg a 720,42 eurót.⁸⁷⁵
- Szociális intézmények építése és bérbeadása.⁸⁷⁶

A lakásszövetkezetek további feladatai például ezen épületek és közvetlen környezetük, például parkolóhelyek karbantartása, gondnokok és környékbeli vezetők kinevezése.⁸⁷⁷

A holland jogszabályokban foglaltak alapján, összhangban a 2012/21/EU bizottsági határozattal, a szociális lakás ágazatban a közszolgáltatással történő megbízás időtartama 25 év.⁸⁷⁸

Az állam által az egyedi támogatások mellett ezen intézmények számára biztosított különleges jogok körébe tartozik a garancia vállalása piaci kölcsönfelvételhez.

Ezen alpont szerinti szociális lakáshoz jutás támogatásának bemutatása jelentőséggel bír, mivel Magyarországon nem működik ilyen rendszer.

12.4.2. A munkaerőpiacra való belépés és visszatérés támogatása

A Bizottság a 2014-ben panasz alapján indult SA.38469 (2017/E) sz. ügyében⁸⁷⁹ a svédországi megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató vállalkozás, a Samhall kompenzációját vizsgálta.

⁸⁷² New Housing Act in the Netherlands as per 1 July 2015. *Capital Value*, 2015. május 5.

⁸⁷³ Lásd: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2021-10-28>

⁸⁷⁴ 2019. évben érvényes árszint, 2018-ban 36 798 euró volt.

⁸⁷⁵ 2019. évben érvényes árszint, 2018-ban 710,55 euró volt.

⁸⁷⁶ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019*.

⁸⁷⁷ Government of the Netherlands: Housing Associations. Online: www.government.nl/topics/housing/housing-associations

⁸⁷⁸ A 2012/21/EU határozat alapján ezen „határozat alkalmazását a 10 évnél nem hosszabb időtartamú megbízásokra célszerű korlátozni, kivéve, ha egy jelentős beruházás szükségessége hosszabb időszakot indokol, például a szociális lakáshoz juttatás területén”.

⁸⁷⁹ European Commission: State Aid SA.38469 (2017/E) – Sweden Sheltered employment in Sweden. Brussels, 6.12.2017. C(2017) 8084 final. Online: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/270893/270893_1951044_95_2.pdf

A Samhall svéd állami tulajdonban lévő vállalkozás, amely különböző területeken (például tisztító szolgáltatás, raktározás és logisztika) kínál szolgáltatásokat a piacon, amelyekből bevétele származik, és a bevételekkel nem fedezett költségekre a svéd állam támogatást nyújt. A támogatás összegét a svéd hatóságok a megváltozott munkaképességű munkavállalók által végzett munkaórák alapján számították ki.⁸⁸⁰ A svéd hatóságok szerint a vállalkozás részére nyújtott támogatás nem minősül állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében, mivel a kedvezményezett a támogatás által nem részesül a piacon meg nem szerezhető gazdasági előnyben, így az intézkedés nem torzítja a versenyt.

A Bizottsághoz benyújtott panasz alapján a Samhall által nyújtott szolgáltatások ára nem felel meg a piaci áraknak, és az intézkedés nem összeegyeztethető a 2012/21/EU határozat rendelkezéseivel.

A Bizottság megállapította, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében, valamint az uniós joggal való összeegyeztethetőség érdekében az intézkedésnek meg kell felelnie a 2012/21/EU határozat rendelkezéseinek.⁸⁸¹

Annak érdekében, hogy az intézkedés összeegyeztethető legyen a 2012/21/EU határozatban meghatározott követelményekkel, Svédország vállalta, hogy végrehajtja a szükséges módosításokat a megbízási aktusban, valamint biztosítja, hogy a Samhall által végzett szolgáltatások a piaci árak megfelelőek legyenek.

A 2012/21/EU bizottsági határozat szerint a megbízási aktusnak a következőket kell tartalmaznia:

- a közszolgáltatási kötelezettség tartalmát és időtartamát;
- az érintett vállalkozás és terület megnevezését;
- a vállalkozásnak biztosított kizárólagos vagy különleges jogok jellegét;
- az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paramétereit;
- a túlkompensáció elkerülésére és a visszafizetésre vonatkozó intézkedéseket;
- hivatkozást a 2012/21/EU bizottsági határozatra.

A 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikke szerint a támogatás mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatás ellátásának nettó költségét, azaz a közszolgáltatás működtetésével kapcsolatban felmerült költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek különbségét, figyelembe véve egy, a közszolgáltatás ellátásához kapcsolódó saját tőkerész alapján várható észszerű profitot is.

A kedvezményezett a támogatásról olyan elkülönített elszámolást köteles vezetni, amelyből a 2012/21/EU bizottsági határozat 5. cikkének (2)–(4) bekezdésében meghatározott követelmények ellenőrizhetők.

A Bizottság szerint a 2012/21/EU határozat nem zárja ki a lehetőséget, hogy a támogatást nyújtók a tízéves időtartam lejártát követően ismételten megbízzák a kedvezményezettet az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával.

Az intézkedés végrehajtásához egy teljes pénzügyi év szükséges, így a Bizottság úgy határozott, hogy a svéd hatóságoknak 2018. december 31-ig kellett teljesíteniük a kötelezettségeket, amit a Bizottság ellenőriz.⁸⁸²

A Svédország által benyújtott 2018–2019. évi beszámoló szerint a kompenzációs mechanizmust részben a Samhall Aktiebolag általános gazdasági érdekű szolgáltatásért nyújtott állami

⁸⁸⁰ Lásd: <https://samhall.se/in-english/>

⁸⁸¹ State Aid SA.38469 (2017/E) – Sweden Sheltered employment in Sweden.

⁸⁸² State Aid SA.38469 (2017/E) – Sweden Sheltered employment in Sweden.

ellentételezéséről szóló rendelet (2018: 1528),⁸⁸³ részben az SA.38469 – Védett foglalkoztatás Svédországban című bizottsági ügy szabályozza. A Samhall számára a feladat elvégzéséért fizetendő ellentételezésről minden naptári évet megelőzően döntenek; a Jogi, Pénzügyi és Igazgatási Szolgáltatási Ügynökség (Kammarkollegiet) havonta, évi tizenkét részletben fizeti meg a Samhall számára a felmerült költségek ellentételezését.⁸⁸⁴

A Samhall költségei a speciális segédeszközök és a felszerelések, gépek, járművek, helyiségek átalakításának költségei, amelyek szükségesek annak érdekében, hogy a megváltozott munkaképességű személyek képesek legyenek munkát végezni.⁸⁸⁵

A svéd állami foglalkoztatási szolgálat (Arbetsförmedlingen) dönt a fogyatékossgal rendelkező személyek Samhallnál történő foglalkoztatásáról.⁸⁸⁶

16. táblázat: A Samhall részére nyújtott támogatás összege

2018. év	2019. év
5 775 000 000 svéd korona (körülbelül 565 950 000 euró, 0,09805 SEK/EUR árfolyamon számolva)	6 108 000 000 svéd korona (körülbelül 598 889 400 euró, 0,09805 SEK/EUR árfolyamon számolva)

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi, Services of General Economic Interest (SGEI) jelentés alapján a szerző szerkesztése

12.5. Hírügynökségek részére nyújtott ellentételezés

Az Európai Bizottság SA.61014 (2021/N) számú ügye⁸⁸⁷ szerint Szlovénia a nemzeti hírügynökség javára nyújtott támogatást közszolgáltatás ellentételezése formájában 2021-ben.

Szlovénia 2021 januárjában bejelentette a Bizottságnak, hogy közszolgáltatási ellentételezést kíván nyújtani az STA-nak 2021. évre vonatkozóan a nemzeti és nemzetközi hírszolgáltatásért.

Az STA egy állami tulajdonban lévő, de az államtól függetlenül működő hírügynökség, amelynek 1991 óta közszolgálati feladata a Szlovéniával és a világgal kapcsolatos hírek szerkesztése és szolgáltatása a szlovén média és a nyilvánosság számára.⁸⁸⁸

A Bizottság az intézkedést a közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozó uniós állami támogatási szabályok és különösen a határozat alapján értékelte. E szabályok szerint a tagállamok állami támogatást nyújthatnak a vállalatoknak bizonyos kritériumok (például a túlkompenzáció

⁸⁸³ Sveriges Riksdag: Förordning (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Online: www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181528-om-statlig-ersattning-till_sfs-2018-1528

⁸⁸⁴ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019.*

⁸⁸⁵ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019.*

⁸⁸⁶ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019.*

⁸⁸⁷ European Commission: *State Aid SA.61014 (2021/N) – Slovenia.* Aid to the Slovenian Press Agency (STA) – SI. Brussels, 29.4.2021. C(2021) 3118 final. Online: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/1/202122/291430_2279974_151_2.pdf

⁸⁸⁸ STA Agency: *About the STA.* Online: <http://agency.sta.si/about-the-sta>

elkerülése) mellett, hogy kompenzálják a közszolgáltatási feladatok ellátásának többletköltségeit.⁸⁸⁹

A Bizottság megállapította, hogy az STA működése közérdeket szolgál, mivel egy független, szlovéniai székhelyű hírügynökségről van szó, amely nemzeti nyelven ingyenes szolgáltatást nyújt a médiaszolgáltatók számára. Ezért az STA által nyújtott szolgáltatás általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, amelyet saját eszközeivel és bevételeivel a kívánt színvonalon nem tudna biztosítani. Az állami finanszírozás a Bizottság megállapítása szerint nem haladja meg az STA közszolgáltatási feladatai ellátásához szükséges mértéket. Ezen feltételek teljesülését külső és független ellenőrzés biztosítja.⁸⁹⁰

A fentiek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szlovén intézkedés összhangban van az uniós állami támogatási szabályokkal, mivel általános gazdasági érdekű szolgáltatást támogat, és elősegíti a média sokszínűségét anélkül, hogy indokolatlanul torzítaná a versenyt.⁸⁹¹

Az STA részére nyújtott támogatás összegéről nem áll rendelkezésre adat.⁸⁹²

Szlovákiában a közszolgálati híradást a Szlovák Köztársaság Hírügynöksége (TASR) látja el a Szlovák Köztársaság Hírügynökségéről és egyes törvények módosításáról szóló, módosított 385/2008 törvény alapján (a hírügynökségről szóló törvény).⁸⁹³ A hírügynökségről szóló törvény 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a hírszolgáltatás területén a közszolgáltatás magában foglalja a naprakész, ellenőrzött és pártatlan információk összegyűjtését és feldolgozását szöveges fájlok, hangfelvételek, audiovizuális felvételek, videófelvevételek vagy multimédiás felvételek formájában, és azok továbbítását a hazai és külföldi ügynökségi riportokban, valamint az összegyűjtött információk tárolását és hozzáférhetővé tételét.⁸⁹⁴

17. táblázat: A TASR részére nyújtott ellentételezés összege

2018. év	2019. év
2,354 millió euró	2,495 millió euró

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi jelentés alapján a szerző szerkesztése

12.6. A sürgősségi betegellátás finanszírozása Ausztriában⁸⁹⁵

Ausztriában a polgári védelem, a hegyi- és vízimentés, valamint a mentőszolgálat támogatása a 2012/21/EU határozatnak megfelelően, a határozat 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja („általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezése egészségügyi ellátást, adott

⁸⁸⁹ European Commission: *State Aid SA.61014 (2021/N) – Slovenia*. Aid to the Slovenian Press Agency (STA) – SI. Brussels, 29.4.2021. C(2021) 3118 final.

⁸⁹⁰ European Commission: *State Aid SA.61014 (2021/N) – Slovenia*. Aid to the Slovenian Press Agency (STA) – SI. Brussels, 29.4.2021. C(2021) 3118 final.

⁸⁹¹ European Commission: *State Aid SA.61014 (2021/N) – Slovenia*. Aid to the Slovenian Press Agency (STA) – SI. Brussels, 29.4.2021. C(2021) 3118 final.

⁸⁹² A kézirat lezárásának dátuma 2021. augusztus 19.

⁸⁹³ Lásd: <https://wipolex.wipo.int/en/text/542222>

⁸⁹⁴ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019*.

⁸⁹⁵ European Commission: *Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019*.

esetben sürgősségi betegellátást végző kórházak számára; a fő tevékenységekhez közvetlenül kötődő kiegészítő tevékenységek végzése”) alapján történik.

18. táblázat: A sürgősségi betegellátásra nyújtott ellentételezés összege Ausztriában

A kedvezményezettek megnevezése	2018. év	2019. év
Austrian Mountain Rescue Service Tyrol	0,93 millió euró	0,93 millió euró
Austrian Water Rescue Tyrol	0,12 millió euró	0,12 millió euró
Tyrol branch of the Austrian Red Cross (katasztrófavédelem)	0,334 millió euró	0,467 millió euró
Red Cross Tyrol gemeinnützige Rettungsdienst GmbH (mentőszolgálat)	39,193 millió euró	40,286 millió euró
Összesen	40,577 millió euró	41,803 millió euró

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi jelentés alapján a szerző szerkesztése

Az Austrian Mountain Rescue Service Tyrol és az Austrian Water Rescue Tyrol által nyújtott szolgáltatások magukban foglalják a mentési és sürgősségi orvosi segítségnyújtást olyan személyek számára, akik alpesi területen hegyen vagy vízben megsérültek, és kórházba szállítják őket.

A tagállami hatóságok és a szolgáltatókkal kötött szerződések tízéves időtartamra szólnak.

12.7. A tengeri és légi közlekedésre nyújtott ellentételezés⁸⁹⁶

12.7.1. A spanyol és a görög tengeri közlekedés támogatása

A tagállamoknak a szigeteket érintő légi és tengeri járatok esetében a 2012/21/EU határozat 2. cikk (1) bekezdésének d) pontja („általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának ellentételezése olyan szigeteket érintő légi és tengeri járatok esetében, amelyek átlagos éves utasforgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg a 300 000 főt”) alapján lehetséges támogatást nyújtani.

A spanyol hatóságok a nemzeti jogszabályi felhatalmazás alapján közszolgáltatási kötelezettségről szóló szerződést kötöttek a Kanári-szigetek közötti rendszeres tengeri közlekedést biztosító vállalkozással, a CAFLAJA S.L. társasággal.

A cég a Santa Cruz de Tenerife/Los Cristianos – La Estaca – Los Cristianos/Santa Cruz de Tenerife útvonalon 2019-ben 277 utat teljesített.

19. táblázat: A CAFLAJA S.L. részére nyújtott ellentételezés összege

2018. év	2019. év
4 500 000 euró	3 987 500 euró

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi jelentés alapján a szerző szerkesztése

⁸⁹⁶ European Commission: Services of General Economic Interest (SGEI). Reports 2018–2019.

Az ellentételezés az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló keretszabály⁸⁹⁷ alapján történt.

A görög állam nyilvános, nemzetközi, nyílt pályázati eljárást követően közösségi hajótulajdonosokkal szerződést kötött közlekedési szolgáltatás nyújtása céljából.

Az ajánlattételi felhívás és a közszolgáltatási szerződések⁸⁹⁸ megkötésére csak abban az esetben került sor, ha minden érintett útvonal vonatkozásában megállapították, hogy a szállítási szolgáltatás üzemeltetésében nincs jelen kereskedelmi érdekeltség, vagy a piac nem tudja megfelelően ellátni a rendszeres szolgáltatást.

Ezen közszolgáltatási szerződések értelmében a szolgáltatásnyújtással megbízott cégek kompjáratokat üzemeltetnek, amelyek összekötik a sűrűn lakott görög szigeteket a szárazfölddel, és biztosítják a közszolgáltatás ellátásának megfelelő szintjét (például a szükséges gyakoriság vagy a viteldíjak tekintetében).

20. táblázat: A tengeri közlekedésre nyújtott ellentételezés összege

2018. év	2019. év
90 millió euró	130 millió euró

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi jelentés alapján a szerző szerkesztése

12.7.2. A légi közlekedés támogatása Olaszországban

Tekintettel arra, hogy Szardíniának korlátozottak a kapcsolatai Olaszország többi részével, a légi közlekedés kulcsfontosságú szerepet kap.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás célja a főbb szardíniai repülőterek (Alghero, Cagliari és Olbia), valamint a római és milánói repülőterek közötti összeköttetések tekintetében, hogy biztosítsa a sziget kapcsolatát az ország többi részével, ezáltal garantálja az emberek mobilitáshoz való jogát.

21. táblázat: Légi közlekedési támogatások Olaszországban

A tagállam által nyújtott támogatások	2018. év	2019. év
Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló határozat alapján nyújtott ellentételezés összege	22 472 913 euró	20 024 579 euró
Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló keretszabály alapján nyújtott ellentételezés összege	44 915 123 euró	33 139 111 euró
Összesen	67 388 036 euró	53 163 690 euró

Forrás: a Bizottság honlapján közzétett 2018–2019. évi jelentés alapján a szerző szerkesztése

⁸⁹⁷ A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011) 2012/C 8/03.

⁸⁹⁸ Auer Ádám: Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 37–50.

12.8. Összegzés

A tagállamok által a Bizottság részére benyújtott jelentések tükrében megállapítható, hogy a határozat alapján különböző tevékenységek minősülhetnek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak. A határozat 2. cikkének (1) bekezdése alapján nyújtható ellentételezés például az egészségügyi ellátás, a szociális ellátás biztosítására vagy bizonyos feltételek mellett a légi vagy tengeri közlekedésre. Az ezen fejezetben bemutatott példák szemléltetik, hogy a határozat alapján milyen széles körben nyújtható ellentételezés, illetve a határozat 2. cikkének (1) bekezdésében biztosított évi 15 millió EUR-t meg nem haladó ellentételezés lehetőséget biztosít a tagállamok számára közszolgáltatás nyújtásának támogatására. A tagállami jelentésekből származó példák bemutatása azt a célt szolgálja, hogy az eltérő földrajzi, szociális és gazdasági helyzetből adódó felhasználói szükségletek következtében a tagállamok sokféle szolgáltatást minősítenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.

VÁKÁT OLDAL

Mellékletek

1. melléklet

Kkv-fogalom az ÁCSR I. melléklete alapján

1. cikk

Vállalkozás

Egy vállalkozás – jogi formájától függetlenül – gazdasági tevékenységet folytató egységnek tekintendő. Ez különösen magában foglalja a kézművesipari vagy egyéb tevékenységet folytató önálló vállalkozókat vagy családi vállalkozásokat, valamint a rendszeres gazdasági tevékenységet folytató személyegyesüléseket vagy szövetkezeteket.

2. cikk

A vállalkozástípust meghatározó alkalmazotti létszám és pénzügyi határértékek

(1) A mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv-k) típusba a 250-nél kevesebb személyt foglalkoztató vállalkozások tartoznak, amelyek éves árbevétele nem haladja meg az 50 millió EUR-t, és/vagy az éves mérlegfőösszegük értéke nem haladja meg a 43 millió EUR-t.

(2) A kkv típuson belül a kisvállalkozás annak meghatározása szerint olyan vállalkozás, amely 50-nél kevesebb személyt foglalkoztat, és amelynek éves árbevétele és/vagy éves mérlegfőösszegének értéke nem haladja meg a 10 millió EUR-t.

(3) A kkv típuson belül a mikrovállalkozás annak meghatározása szerint olyan vállalkozás, amely 10-nél kevesebb személyt foglalkoztat, és amelynek éves árbevétele és/vagy éves mérlegfőösszegének értéke nem haladja meg a 2 millió EUR-t.

3. cikk

A foglalkoztatottak számának és a pénzügyi határértékek kiszámításakor figyelembe vett vállalkozástípusok

(1) „Önálló vállalkozás”: minden olyan vállalkozás, amely nem minősül a (2) bekezdés szerinti partnervállalkozásnak vagy a (3) bekezdés szerinti kapcsolt vállalkozásnak.

(2) „Partnervállalkozások”: azok a vállalkozások, amelyek nem minősülnek a (3) bekezdés szerinti kapcsolt vállalkozásnak, és amelyek között a következő kapcsolat áll fenn: egy vállalkozás (főlérendelt vállalkozás) egyedül vagy a (3) bekezdés szerinti egy vagy több kapcsolt vállalkozással közösen valamely másik vállalkozás (alárendelt vállalkozás) tőkéjének vagy a szavazati jogának legalább 25%-ával rendelkezik.

Mindazonáltal egy vállalkozás még abban az esetben is önállónak tekinthető, tehát nem rendelkezik partnervállalkozásokkal, ha a következő beruházók ezt a 25%-os határértéket elérik vagy meghaladják, feltéve, hogy azok – egyénileg vagy közösen – az érintett vállalkozásnak nem a (3) bekezdés szerinti kapcsolt vállalkozásai:

a) nyilvános befektetési vállalkozások, kockázatitőke-társaságok, rendszeres kockázatitőke-befektetési tevékenységet végző egyének vagy egyének csoportja, akik tőzsdén nem jegyzett társaságokba fektetnek be saját tőkéjét (üzleti angyalok), feltéve, hogy az ezen üzleti angyalok által ugyanabban a vállalkozásban eszközölt összes befektetés nem haladja meg az 1 250 000 EUR-t;

b) egyetemek vagy nonprofit kutatóközpontok;

c) intézményi befektetők, ideértve a regionális fejlesztési alapokat;

d) 10 millió EUR-nál kisebb éves költségvetéssel rendelkező és kevesebb mint 5 000 lakost képviselő független helyi hatóságok.

(3) „Kapcsolt vállalkozások” azok a vállalkozások, amelyek között az alábbi kapcsolatok valamelyike fennáll:

a) a vállalkozás rendelkezik a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségével egy másik vállalkozásban,

b) a vállalkozás jogosult kinevezni vagy elmozdítani egy másik vállalkozás igazgatási, irányítási vagy felügyeleti testülete tagjainak többségét,

c) a vállalkozás valamely másik vállalkozás felett meghatározó befolyást gyakorolhat az e vállalkozással kötött szerződés alapján vagy az alapító okiratában, vagy társasági szerződésében meghatározott rendelkezésnek megfelelően,

d) a vállalkozás, amely valamely másik vállalkozás részvényese vagy tagja, e vállalkozás többi részvényesével vagy tagjával kötött megállapodás alapján egyedül birtokolja a másik vállalkozásban a részvényesek vagy tagok szavazati jogának többségét.

Feltételezni kell, hogy nem áll fenn meghatározó befolyás, ha a (2) bekezdés második albekezdésében felsorolt befektetők – a részvényesként őket megillető jogok sérelme nélkül – közvetlenül vagy közvetve nem vesznek részt az érintett vállalkozás irányításában.

Azon vállalkozás vagy a (2) bekezdésben említett bármely befektető, amely egy vagy több másik vállalkozáson keresztül az első albekezdésben leírt kapcsolatok valamelyikével rendelkezik, szintén kapcsolt vállalkozásnak tekintendő.

Azon vállalkozás, amely természetes személyen vagy közösen eljáró természetes személyek csoportján keresztül e kapcsolatok valamelyikével rendelkezik, szintén kapcsolt vállalkozásnak tekintendő, amennyiben tevékenységét vagy annak egy részét ugyanazon érintett piacon vagy szomszédos piacon végzi.

„Szomszédos piac” egy termék vagy szolgáltatás piaca, amely az érintett piachoz képest közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén helyezkedik el.

(4) A (2) bekezdés második albekezdésében megállapított esetek kivételével egy vállalkozás nem tekinthető kkv-nak, ha a tőke vagy a szavazati jogok legalább 25%-át közvetlenül vagy közvetve, egyénileg vagy közösen, egy vagy több állami szerv irányítja.

(5) A vállalkozások önálló vállalkozási, partnervállalkozási vagy kapcsolt vállalkozási jogállásukról nyilatkozatot tehetnek, amely magában foglalja a 2. cikkben a határértékek tekintetében megállapított adatokat. A nyilatkozatot abban az esetben is megtehetik, ha a tőke megoszlása nem teszi lehetővé annak pontos meghatározását, hogy a tőke kinek a tulajdonát képezi, ebben az esetben a vállalkozás jóhiszeműen kijelentheti, hogy jogosan feltételezheti, hogy a tőke 25%-át vagy nagyobb részét nem birtokolja egy másik vállalkozás vagy több, egymással kapcsolt viszonyban

lévő vállalkozás. Az ilyen nyilatkozatok nem érintik a nemzeti vagy uniós szabályok által előírt ellenőrzéseket és vizsgálatokat.

4. cikk

Az alkalmazotti létszámhoz, valamint a pénzügyi határértékekhez és a referencia-időszakokhoz felhasznált adatok

(1) Az alkalmazotti létszám és a pénzügyi határértékek vonatkozásában felhasználandó adatok a legutolsó jóváhagyott számviteli időszakhoz kapcsolódó, éves szinten kiszámított adatok. Ezeket a számlák zárásának napjától kezdődően kell figyelembe venni. Az árbevételadatot a hozzáadott-érték-adó (héa) és egyéb közvetett adók levonásával kell számítani.

(2) Amennyiben a számlák zárásának napján a vállalkozás megállapítja, hogy éves szinten meghaladta a 2. cikkben megállapított alkalmazotti létszámot vagy pénzügyi határértéket, illetve e létszám vagy határérték alá esik, nem veszíti el a mikro-, kis- vagy középvállalkozási jogállását, illetve nem szerez ilyen, kivéve, ha a vállalkozás ezeket a határértékeket két egymást követő számviteli időszakban átlépi.

(3) Újonnan alapított vállalkozások esetében, amelyek számláit még nem zárták le, a felhasználandó adatokat a pénzügyi év folyamán készített jóhiszemű becslésből kell származtatni.

5. cikk

Alkalmazotti létszám

Az alkalmazotti létszám az éves munkaerőegységek (ÉME) számával egyenlő, azaz azon személyek számával, akik teljes munkaidőben dolgoztak az érintett vállalkozásban vagy annak megbízásából az adott referenciaév egészében. Azon személyek munkája, akik nem dolgoztak egész évben, vagy részmunkaidőben dolgoztak, tekintet nélkül a munka időtartamára, valamint a szezonális munkavállalók munkája az ÉME törtrészének számít. Az alkalmazottak magukban foglalják a következőket:

- a) munkavállalók;
- b) a vállalkozásnál dolgozó, a vállalkozásnak alárendelt személyek, akik a nemzeti jog értelmében munkavállalónak minősülnek;
- c) tulajdonos-vezetők;
- d) a vállalkozásban rendszeres tevékenységet folytató tagok, akik részesülnek a vállalkozás pénzügyi hasznából.

Nem számítanak alkalmazottnak az ipari tanulói foglalkoztatásra vonatkozó, illetve szakképzési szerződés alapján a vállalkozásnál szakképzésben részt vevő ipari tanulók, illetve tanulók. A szülési vagy szülői szabadságok időtartamát figyelmen kívül kell hagyni.

6. cikk

A vállalkozás adatainak meghatározása

(1) Önálló vállalkozások esetében az adatokat – ideértve a foglalkoztatottak számát – kizárólag az adott vállalkozás beszámolója alapján kell megállapítani.

(2) A partnervállalkozással vagy kapcsolt vállalkozással rendelkező vállalkozások adatait, ezen belül a foglalkoztatottak számát, a vállalkozás beszámolója vagy egyéb adatai alapján kell megállapítani, vagy – ha van ilyen – a vállalkozás konszolidált beszámolója alapján, vagy azon konszolidált beszámoló alapján, amely a konszolidáció folytán tartalmazza a vállalkozás adatait.

Az első albekezdésben említett adatokhoz hozzá kell adni az érintett vállalkozás minden olyan partnervállalkozásának adatait, amely hozzá képest közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén helyezkedik el. Az összesítés arányos a tőkében vagy a szavazati jogokban (amelyik nagyobb) meglévő részesedés százalékával. Keresztrészesedés esetén a nagyobb százalékarányt kell alkalmazni.

Az első és második albekezdésben említett adatokhoz hozzá kell adni minden olyan vállalkozás adatának 100%-át, amelyek közvetlenül vagy közvetve az érintett vállalkozás kapcsolt vállalkozásai, amennyiben ezeket az adatokat még nem vonták be a konszolidációba.

(3) A (2) bekezdés alkalmazása szempontjából az érintett vállalkozás partnervállalkozásainak adatait az – adott esetben konszolidált – beszámolójukból és egyéb – adott esetben konszolidált – adataikból kell származtatni. Ehhez hozzá kell adni minden olyan vállalkozás adatainak 100%-át, amely e partnervállalkozás kapcsolt vállalkozása, kivéve, ha ezeket az adatokat bevonták a konszolidációba.

Ugyanazon (2) bekezdés alkalmazása szempontjából az érintett vállalkozás kapcsolt vállalkozásainak adatait az – adott esetben konszolidált – beszámolójukból és egyéb – adott esetben konszolidált – adataikból kell származtatni. Ezekhez arányosan hozzá kell adni e kapcsolt vállalkozás minden lehetséges partnervállalkozásának adatait, amelyek hozzá képest közvetlenül az értékesítési lánc előző vagy következő szintjén helyezkednek el, kivéve, ha ezeket az adatokat legalább a (2) bekezdés második albekezdése szerint megállapított százalékkal arányos mértékben már bevonták a konszolidált beszámolóba.

(4) Ha a konszolidált beszámoló egy adott vállalkozásra nem tartalmazza a foglalkoztatottak számát, ezt a vállalkozás partnervállalkozásaitól származó adatok arányos összesítésével kell kiszámítani, hozzáadva azon vállalkozások adatait, amelyekkel az érintett vállalkozás kapcsolt viszonyban áll.

2. melléklet

A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás alapján

19. Amennyiben egy tagállam ezen iránymutatásnak megfelelően tervez vállalkozásnak támogatást nyújtani, objektíven indokolnia kell, hogy az érintett vállalkozás e szakasz értelmében vett nehéz helyzetben lévő vállalkozás, a 29. pontban a megmentési támogatásra és az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozó rendelkezésektől függően.
20. Ezen iránymutatás értelmében valamely vállalkozás akkor nehéz helyzetben lévő vállalkozás, ha állami beavatkozás nélkül majdnem biztosra vehető, hogy rövid vagy középtávon üzleti tevékenységének feladására kényszerül. Ezért egy vállalkozás akkor tekintendő nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak, ha a következő feltételek közül legalább egy fennáll:
 - a) korlátozott felelősségű társaság (25) esetében, ahol a jegyzett részvénytőkájának (26) több mint a fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt. Ez az eset áll fenn a felhalmozott veszteségek tartalékokból történő levonásakor (és valamennyi egyéb elemből, amelyek

- általában a társaság saját forrásai részének minősülnek) negatív kumulatív összeg születik, amely meghaladja a jegyzett részvénytőke felét;
- b) olyan társaság esetében, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai (27) tekintetében, a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt;
 - c) a vállalkozás ellen kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indult vagy a hazai jog alapján megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek a kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak a vállalkozás hitelezői kérésére történő elindítására vonatkoznak;
 - d) Nem kkv vállalkozás esetében, ahol az elmúlt két évben:
 - i. a vállalkozás könyv szerinti adósság / saját tőke aránya 7,5-nél magasabb; és
 - ii. a vállalkozás EBITDA-val ⁸⁹⁹ számolt kamatfedezeti rátája nem éri el az 1,0 értéket.
21. Egy újonnan alapított vállalkozás ezen iránymutatás szerint nem jogosult támogatásra még akkor sem, ha eredeti pénzügyi helyzete bizonytalan. Ez akkor fordul elő például, amikor új vállalkozás jön létre egy korábbi vállalkozás felszámolásából vagy az csupán átveszi egy ilyen vállalkozás eszközeit. Elvileg egy vállalkozás az érintett tevékenységi területen folytatott műveletek megkezdésétől számított első három éven keresztül tekintendő újonnan alapítottnak. Csak ezen időszak után válik jogosulttá az ezen iránymutatás szerinti támogatásra, feltéve ha:
- a) ezen iránymutatás értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősül; és
 - b) nem része egy nagyobb vállalatcsoportnak (28), kivéve, ha teljesülnek a 22. pontban meghatározott feltételek.
22. Egy nagyobb vállalatcsoport-hoz tartozó, vagy ilyen vállalatcsoport által átvett vállalkozás általában nem jogosult az ezen iránymutatás szerinti támogatásra, kivéve, ha bizonyítható, hogy a vállalkozás nehézségei saját működésére, és nem a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza, és a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoport-szinten megoldhatóak legyenek. Amennyiben egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás leány-vállalatot hoz létre, a leányvállalat – az öt ellenőrző, nehéz helyzetben lévő vállalkozással együtt – csoportnak minősül, és így az ebben a pontban meghatározott feltételek szerint juthat támogatáshoz.
23. Egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás – mivel pusztán létezése van veszélyben – nem tekinthető megfelelő eszköznek egyéb közérdekű célkitűzések támogatására mindaddig, amíg a vállalkozás életképessége nem biztosított. Következésképpen, a Bizottság úgy véli, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatás kizárólag az ezen iránymutatásban meghatározott feltételek teljesülése esetén járulhat hozzá úgy a gazdasági tevékenységek fejlődéséhez, hogy ne befolyásolná hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben, még akkor is, ha az ilyen támogatást már engedélyezett program szerint nyújtják.
24. Ezért az állami támogatás területén és más területeken számos rendelet és közlemény tiltja a támogatásnyújtást nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára. Az ilyen rendeletek és közlemények értelmében, amennyiben azokban máshogy nem szerepel:
- a) „nehéz helyzetben lévő vállalkozás” alatt az ezen iránymutatás 20. pontja értelmében vett nehéz helyzetben lévő vállalkozások értendők, és

⁸⁹⁹ *Earning before interest, taxes, depreciation and amortization* – kamatok, adózás és értékcsökkenési leírás előtti eredmény.

- b) az olyan kkv, amely kevesebb mint három éve működik, nem minősül nehéz helyzetben lévőnek, kivéve, ha teljesíti a 20. c) pontban meghatározott feltételt.

3. melléklet

A nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma az általános csoportmentességi rendeletben

18. „nehéz helyzetben lévő vállalkozás”: olyan vállalkozás, amely tekintetében a következő feltételek közül legalább egy fennáll:
- a) Korlátolt felelősségű társaság esetén (kivéve a kevesebb mint három éve létező kkv-kat, illetve a kockázatfinanszírozási támogatásra való jogosultság alkalmazásában az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb mint hét éve működő olyan kkv-kat, amelyek a kiválasztott pénzügyi közvetítő által végzett átvilágítást követően kockázatfinanszírozási beruházásra jogosultak) jegyzett részvénytőkéjének több mint a fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt. Ez abban az esetben fordul elő, ha a felhalmozott veszteségeknek a tartalékokból (és minden olyan elemből, amelyet általában a társaság saját tőkéje részének tekintenek) történő levonásával a jegyzett törzstőke felét meghaladó negatív halmozott összeg keletkezik. E rendelkezés alkalmazásában a „korlátolt felelősségű társaság” különösen a 2013/34/EU irányelv (37) I. mellékletében említett vállalkozástípusokat jelenti, és a „jegyzett tőke” adott esetben magában foglal minden részvénytőkét.
 - b) Olyan társaság esetén, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében (kivéve a kevesebb mint három éve létező kkv-kat, illetve a kockázatfinanszírozási támogatásra való jogosultság alkalmazásában az első kereskedelmi értékesítéstől számítva kevesebb mint hét éve működő olyan kkv-kat, amelyek a kiválasztott pénzügyi közvetítő által végzett átvilágítást követően kockázatfinanszírozási beruházásra jogosultak), a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint fele nincs meg a felhalmozott veszteségek miatt. E rendelkezés alkalmazásában a „társaság, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében” különösen a 2013/34/EU irányelv II. mellékletében említett vállalkozástípusokat jelenti.
 - c) Amennyiben a vállalkozás ellen kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indult, vagy a hazai jog alapján megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek a kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak a vállalkozás hitelezői kérésére történő elindítására vonatkoznak.
 - d) Amennyiben a vállalkozás megmentési támogatásban részesült és még nem fizette vissza a kölcsönt vagy szüntette meg a kezességvállalást, illetve szerkezetátalakítási támogatásban részesült és még mindig szerkezetátalakítási terv hatálya alá tartozik.
 - e) Olyan vállalkozás esetében, amely nem kkv, amennyiben az elmúlt két évben:
 - 1. a vállalkozás könyv szerinti adósság-saját tőke aránya 7,5-nél magasabb volt; és
 - 2. a vállalkozás EBITDA-val számolt kamatfedezeti rátája nem érte el az 1,0 értéket.

4. melléklet

A közzétételi kötelezettség az egyes uniós joganyagokban (2021. szeptember 1-jei állapot szerint)

Csoportmentességi rendeletek				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
Általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU)	Mezőgazdasági termelés esetén 60 ezer euró Halászati tevékenység esetén 30 ezer euró Minden egyéb esetben 500 ezer euró ⁹⁰⁰	Odaítéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	– A 19b. cikk és 20a. cikk szerinti támogatásokra nem vonatkozik a közzétételi kötelezettség. – Adóintézkedések, illetve a 16. cikk és 21. cikk szerinti támogatások esetén a támogatástartalmat nem kell pontosan, csak sáv szerint megadni. ⁹⁰¹ – Az InvestEU keretében alkalmazható kategóriák esetén a végrehajtó partner a Bizottságnak közvetlenül is továbbíthatja a közzéteendő adatokat. ⁹⁰²
Mezőgazdasági csoportmentességi rendelet (702/2014/EU)	Mezőgazdasági termelés esetén 60 ezer euró Egyéb tevékenység támogatása esetén 500 ezer euró	Odaítéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok, az adószám / adóazonosító jel kivételével	– Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹⁰³ – Uniós forrásból finanszírozott támogatásnál a kétszeres közzététel nem szükséges. ⁹⁰⁴

⁹⁰⁰ Tevékenységtől függetlenül az 500 ezer eurós küszöbérték alkalmazandó a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2a. szakasza szerinti támogatási kategóriákra (európai területi együttműködésre irányuló támogatások esetén alkalmazható speciális jogcímek).

⁹⁰¹ A sávok a következők: 500 ezer euró alatt (mezőgazdasági és halászati tevékenység esetén); 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹⁰² 651/2014/EU bizottsági rendelet 9. cikk (3a) bekezdés.

⁹⁰³ 60 ezer eurótól 500 ezer euróig (elsődleges mezőgazdasági tevékenység esetén); 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹⁰⁴ Az 1305/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó társfinanszírozott vagy az ilyen támogatáshoz nyújtott nemzeti kiegészítő finanszírozást nem kell közzétenni a 702/2014/EU bizottsági

Csoportmentességi rendeletek				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
Halászati csoportmentességi rendelet (1388/2014/EU)	30 ezer euró (az 1388/2014/EU bizottsági rendelet szerint csak halászati tevékenység támogatható)	Odaítéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹⁰⁵

Iránymutatások/közlemények				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
2013-as regionális iránymutatás ⁹⁰⁶	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó. ⁹⁰⁷	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹⁰⁸
2021-es regionális iránymutatás ⁹⁰⁹	100 ezer euró	Odaítéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹¹⁰
Halászati támogatásokról szóló közlemény ⁹¹¹	30 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok, kivéve adószám vagy azonosító jel	– Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹¹² – 2017. július 1-jétől alkalmazandó a kötelezettség.

rendelet alapján, ha a közzététel az 1306/2013/EU rendelet alapján már megtörtént. 702/2014/EU rendelet 10. cikk.

⁹⁰⁵ 30 ezer – 200 ezer euró; 200 ezer – 400 ezer euró; 400 ezer – 600 ezer euró; 600 ezer – 800 ezer euró; 800 ezer – 1 millió euró.

⁹⁰⁶ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020) (2013/C 209/01).

⁹⁰⁷ A módszertani útmutató alapján a hat hónapos/egy éves határidő általánosan alkalmazandó.

⁹⁰⁸ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹⁰⁹ 2022–2027-es RAG (2021/C 153/01).

⁹¹⁰ 100 ezer – 500 ezer euró; 500 ezer – 1 millió euró; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30–60 millió euró; 60–100 millió euró; 100–250 millió euró; 250 millió euró felett.

⁹¹¹ A halászati és az akvakultúra-ágazatban nyújtott állami támogatások vizsgálatáról szóló bizottsági közlemény (2015/C 217/01).

⁹¹² 30 ezer – 500 ezer euró; 500 ezer – 1 millió euró; 1 millió – 2 millió euró; 2 millió euró felett.

Iránymutatások/közlemények				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
Agrár- és erdészeti támogatásokról szóló iránymutató ⁹¹³	Mezőgazdasági termelés esetén 60 ezer euró Egyéb tevékenység támogatása esetén 500 ezer euró	Odaitéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok, az adószám / adóazonosító jel kivételével	– Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹¹⁴ – A 702/2014/EU bizottsági rendelet szerinti kettős közzétételt elkerülő szabályok itt is alkalmazandók.
Széles sávú infrastruktúrára vonatkozó támogatásokról szóló iránymutató ⁹¹⁵	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹¹⁶
Filmtámogatásról szóló iránymutató ⁹¹⁷	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹¹⁸
Kockázatfinanszírozási célú támogatásokról szóló iránymutató ⁹¹⁹	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok; kiemelendők a pénzügyi közvetítők vagy a megbízott szervek mint ilyen esetekben plusz információ.	Sávok szerint kell megadni a támogatástartalmat. ⁹²⁰

⁹¹³ Az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutató (2014/C 204/01).

⁹¹⁴ 60 ezer eurótól 500 ezer euróig (elsődleges mezőgazdasági tevékenység esetén); 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹¹⁵ Az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló iránymutató (2013/C 25/01).

⁹¹⁶ A 922. lábjegyzet szerint.

⁹¹⁷ A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról szóló iránymutató (2013/C 332/01).

⁹¹⁸ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹¹⁹ A kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutató (2014/C 19/04).

⁹²⁰ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

Iránymutatások/közlemények				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
Környezetvédelmi és energetikai támogatásokról szóló iránymutatás ⁹²¹	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹²²
Repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott támogatásokról szóló iránymutatás ⁹²³	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹²⁴
Kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott támogatások keretrendszere ⁹²⁵	500 ezer euró	Odaítéléstől számított 6 hónap, adóintézkedés szerinti támogatási programoknál 1 év	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹²⁶
Megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló iránymutatás ⁹²⁷	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	Adóintézkedések esetén a támogatástartalmat sávok szerint szükséges megadni. ⁹²⁸
Az európai közérdeket képviselő jelentős projektek (IPCEI) támogatásáról szóló közlemény ⁹²⁹	500 ezer euró	Az iránymutatásban nincs határidő, de az általános gyakorlat szerint a 6 hónapos / 1 éves határidő alkalmazandó.	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	A közlemény nem rendelkezik sávok szerinti közzétételről.

⁹²¹ A környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01).

⁹²² 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹²³ A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás (2014/C 99/03).

⁹²⁴ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹²⁵ A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere (2014/C 198/01).

⁹²⁶ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹²⁷ Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01).

⁹²⁸ 500 ezer eurótól 1 millió euróig; 1–2 millió euró; 2–5 millió euró; 5–10 millió euró; 10–30 millió euró; 30 millió euró felett.

⁹²⁹ Az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól szóló bizottsági közlemény (2014/C 188/02).

Iránymutatások/közlemények				
Jogforrás	Küszöbérték	Határidő	Közzéteendő adatok	Egyéb
Átmeneti közlemény ⁹³⁰	Mezőgazdasági termelés vagy halászati tevékenység esetén 10 ezer euró, minden egyéb esetben 100 ezer euró	Odaítéléstől számított egy év, kivéve a fel-tőkésítési támogatást (3.11. szakasz), amelynek közzétételi határideje 3 hónap	A 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 6. melléklete szerinti adatok	– Nincs sávós megoldás, minden esetben pontos támogatástartalmat kell közzétenni. – A 3.9. és 3.10. szakasz szerinti támogatási kategóriák esetén (adó-/járulékfizetési határidők elhalasztásában nyújtandó támogatás és bértámogatás) nincs közzétételi kötelezettség.

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁹³⁰ Az „állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából” című közlemény [C(2020) 1863].

VÁKÁT OLDAL

Felhasznált irodalom

- Ammann, János: EU Directive on Minimum Corporate Tax Expected before End of Year. *Euractiv*, 2021. október 14. Online: www.euractiv.com/section/economic-governance/news/eu-directive-on-minimum-corporate-tax-expected-before-the-end-of-the-year/
- Angelovics Bence: Beruházások állami támogatása, különös tekintettel a Samsung gyár gödi egységének támogatási ügyére. *Miskolci Jogtudó*, 1. (2020). 1–10.
- Auer Ádám: Hol a határ? Közzolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére: Labor est etiam ipse voluptas*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 37–50.
- Barta Judit: Az állami támogatás szerepe és átmeneti szabályozása, valamint a magyar intézkedések a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben. *Opuscula Civilia*, 5. (2020). 2–20.
- Bartucz Zoltán: Egy lépés előre, két lépés hátra: Az áttelepítés újraszabályozása a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosításában. *Állami Támogatások Joga*, 9. (2017), 2. 41–54.
- Commission Notice on the Notion of State Aid 2016. *Bevan Brittan*, 2016. június 6. Online: www.bevanbrittan.com/insights/articles/2016/commission-notice-on-the-notion-of-state-aid-2016/
- EUROCONTROL: COVID19 Impact on European Air Traffic. EUROCONTROL Comprehensive Assessment. Online: [covid19-eurocontrol-comprehensive-air-traffic-assessment-14042020.pdf](https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/covid19-eurocontrol-comprehensive-air-traffic-assessment-14042020.pdf)
- European Commission: *State Aid: Commission Investigates Transfer Pricing Arrangements on Corporate Taxation of Apple (Ireland), Starbucks (Netherlands) and Fiat Finance and Trade (Luxembourg)*. Press release, 2014. június 11. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_663
- European Commission: *State Aid: Commission Extends Information Enquiry on Tax Rulings Practice to All Member States*. Press release, 2014. december 17. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2742
- European Commission: *State Aid: Commission Refers Ireland to Court for Failure to Recover Illegal Tax Benefits from Apple Worth up to €13 Billion*. Press release, 2017. október 4. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3702
- European Commission: *State Aid: Commission Opens In-Depth Investigations into Individual “Excess Profit” Tax Rulings Granted by Belgium to 39 Multinational Companies*. Press release, 2019. szeptember 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5578
- European Commission: *State Aid: Commission Refers United Kingdom to European Court for Failure to Fully Recover Illegal Tax Exemption Aid of up to around €100 Million in Gibraltar*. Press release, 2021. március 21. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1266
- European Commission: *State Aid: Commission Approves €525.3 Million German Aid in Favour of Airline Condor in Context of Coronavirus Outbreak*. Press release, 2021. július 27. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3909
- European Council: *Public Country-by-Country Reporting by Big Multinationals: EU Co-Legislators Reach Political Agreement*. Press release, 2021. június 1. Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/01/public-country-by-country-reporting-by-big-multinationals-eu-co-legislators-reach-political-agreement/
- Eurostat: *Statistics on Small and Medium-Sized Enterprises*. 2018. május. Online: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises
- Gyulai-Schmidt Andrea – Szabó István (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

- Gyürkés Anita: Az Európai Bizottság privatizáció állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó gyakorlata, illetve annak változása a Bank Burgenland-eset tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 2. (2010), 1. 61–75.
- Gyürkés Anita: Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések terén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. *Állami Támogatások Joga*, 17. (2013), 1. 3–43.
- Harris, John: Levelling Up? Most of the UK Is Still in the Grip of Austerity. *The Guardian*, 2021. február 28. Online: www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/28/levelling-up-austerity-cuts-local-government-services-bankruptcy
- Héri Anikó: Az agrártámogatások főbb jogi és finanszírozási vonatkozásai. In Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2021: Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának konferenciáján: 2021. június 11.* Budapest, ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2021. 37–44.
- Holder, Josh: How Much of Johnson's 'Great New Deal' Is Actually New? *The Guardian*, 2019. október 18. Online: www.theguardian.com/politics/ng-interactive/2019/oct/18/how-much-johnson-great-new-deal-actually-new
- Horváth Katalin – Keresztély Tibor: *A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése*. 2020. 09. 18. 4–7. Online: https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/5/ed/a2000/A%20fejleszt%3%A9si%20ad%C3%B3kedvezm%C3%A9ny%20hat%C3%A1s%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se_200923_kn.pdf
- Horváth Katalin – Keresztély Tibor: *A fejlesztési adókedvezmény hatásértékelése* (2020). *PM Adózasi Műhelytanulmányok*, 6. 2020. szeptember 46. Online: <https://pmkutatas.gitlab.io/papers/moftwp006.pdf>
- Hoffman István – Cseh Kristóf – Jugovics Andrea: *Önkormányzati fejlesztéspolitika – különös tekintettel a szabályozásra*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019.
- How State Aid Became a Brexit Deal-Breaker? *The Economist*, 2020. szeptember 19. Online: www.economist.com/britain/2020/09/19/how-state-aid-became-a-brexit-deal-breaker
- ICAO: *Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis*. Montréal, 2021. január 20. Online: www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO%20COVID%202021%2001%2020%20Economic%20Impact%20TH.pdf
- Junginger-Dittel, Klaus-Otto: New Rules for the Assessment of Notifiable Regional Aid to (Large) Investment Projects under the Regional Aid Guidelines 2014–2020. *European State Aid Law Quarterly*, 13. (2014), 4. 677–688. Online: <https://estal.lexxion.eu/article/ESTAL/2014/4/459>
- Kádár Kriszta – Kerekes Gábor – Tóth Lili: *Állami befektetésösztönzés és munkahelyteremtési intézkedések*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2019. Online: <https://doi.org/10.32976/stratfuz.2019.1>
- Knoll-Csete Edit: Állami segélyezési gyakorlat az Európai Unióban. In Becsey Zsolt (szerk.): *Tanulmánykötet a nemzetközi kapcsolatok témaköréből*. Budapest, KRE ÁJK, 2021. 67–84.
- Kyriazis, Dimitrios: Why the EU Commission Won't Appeal the Starbucks Judgment? *MNE Tax*, 2019. december 10. Online: <https://mnetax.com/why-the-eu-commission-wont-appeal-the-starbucks-judgment-37043>
- Minister Condemned for Hiding £61m Aid Package for Nissan to Build New Cars in UK after Brexit. *Independent*, 2019. február 4. Online: www.independent.co.uk/news/uk/politics/nissan-brexit-deal-eu-uk-japan-cars-ministers-theresa-may-a8763121.html
- Minister Donohoe Confirms the Recovery of the Alleged State Aid from Apple. *gov.ie*, 2018. Online: www.gov.ie/ga/preasraitis/226ddf-minister-donohoe-confirms-the-recovery-of-the-alleged-state-aid-from/
- New Housing Act in the Netherlands as per 1 July 2015. *Capital Value*, 2015. május 5. Online: www.capitalvalue.nl/en/news/new-housing-act-in-the-netherlands-as-per-1-july-2015-1

- Nicolaides, Phedon: Individually Notified Regional Aid. *Lexxion*, 2019. szeptember 10. Online: www.lexxion.eu/en/stateaidpost/individually-notified-regional-aid/
- Nissan Was Offered Secret State Aid to Cope with Brexit, Minister Concedes. *The Guardian*, 2019. február 4. Online: www.theguardian.com/politics/2019/feb/04/government-letter-to-nissan-reveals-brexit-promise-to-carmarkers
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2020.3.1>
- Nyikos Györgyi – Fucker Gabriella: Kockázati tőke és tőkefinanszírozás közpénzből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 2. 84–109. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.4>
- OECD: *130 Countries and Jurisdictions Join Bold New Framework for International Tax Reform*. 2021. július 1. Online: www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm
- One Agreement, Two Parallel Systems. *Lexxion*, 2021. január 5. Online: www.lexxion.eu/en/stateaidpost/one-agreement-two-parallel-systems-subsidies-in-the-trade-and-cooperation-agreement-between-the-eu-and-the-uk/
- Papp Mónika: Az EU állami támogatási politikája: a kutatás-fejlesztés és innováció szolgálatában? In Valentiny Pál – Nagy Csongor István – Berezvai Zsombor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2019*. Budapest, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020. 50–75.
- Peduzzi, Rodrigo – Géza Sági: Chapter 4 – State Aid Evaluation. In *EU Competition Law*. IV. State Aid. 2nd edition, Claey's & Casteels, 2016.
- Pope, Thomas – Alex Stojanovic: *Beyond State Aid. The Future of Subsidy Control in the UK*. Institute for Government, 2020. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/beyond-state-aid.pdf
- Pope, Thomas: The Government Must Bring an End to the UK Subsidy Control System Limbo. *Institute for Government*, 2021. február 15. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/blog/uk-subsidy-control-system
- Potvorszki Gábor: Állami támogatások ex-post értékelése. *Állami Támogatások Joga*, 7. (2015). 4.
- Smolyansky, Michael – Gustavo Suarez – Alexandra Tabova: U.S. Corporations' Repatriation of Offshore Profits: Evidence from 2018. *FEDS Notes*, 2019. augusztus 6. Online: <https://doi.org/10.17016/2380-7172.2396>
- Széles, Zsuzsanna – Erzsébet Tóth-Szabó – Gábor Tóth: The Macro- and Microeconomic Approach of Subsidies. *Theoretical Journal of Accounting / Zeszytów Teoretycznych Rachunkowości*, 105. (2019), 161. 95–112. Online: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.6059>
- Tari András: Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban. *Falu, Város, Régió*, (2004), 4. 36–41.
- The UK's New Subsidy Control Bill. *Lexxion*, 2021. július 8. Online: www.lexxion.eu/en/stateaidpost/the-uks-new-subsidy-control-bill-targeting-a-faster-more-permissive-regime-than-eu-state-aid-rules/
- Thomas, Sébastien: The Leipzig-Halle Judgment of the CJEU: Is the Financing of a Transport Infrastructure an Economic Activity Subject to State Aid Rules? *European Law Blog*, 2013. január 18. Online: <https://europeanlawblog.eu/2013/01/18/the-leipzig-halle-judgment-of-the-cjeu-is-the-financing-of-a-transport-infrastructure-an-economic-activity-subject-to-state-aid-rules/>
- Tóth Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex, 2007.
- Tóth Tihamér: A lipcei reptérnek nyújtott támogatás. *Állami Támogatások Joga*, 3. (2011), 1. 69–81.

- Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–54.
- Wágner Tamás Zoltán: Kiskapu az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályozásban, különös tekintettel a McDonald's ügyre. *Iustum Aequum Salutare*, 15. (2019), 4. 181–204.
- Webber, James: *All Change? UK State Aid after Brexit. What Law? Whose Courts?* London, Politeia, 2020. Online: https://uksala.org/wp-content/uploads/2020/02/PROOF-COPY-A_New_Subsidy_Control_Regime_for_the_UK.pdf

Magyarország az Európai Unió tagjaként alkalmazza az Európai Unió állami támogatási szabályait, próbálja betartani, betartatni azokat. Az állami támogatások joga jelentős mértékben befolyásolja mindennapjainkat; a koronavírus-válság nyomán ugyan a korábbinál rugalmasabb megközelítéssel, de változatlanul áthatja mindennapi életünket. Gazdasági támogatások, kedvezményes állami hitelprogramok vagy az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott, Magyarország által kiírt infrastruktúra- és gazdaságfejlesztési célú pályázati felhívások, különböző adószabályokban egyes adózók által érvényesíthető kedvezmények esetében egyaránt ezek a szabályok alkalmazandók: számos területen kell az állami támogatási szabályoknak való megfelelést biztosítani.

Hangsúlyosan gyakorlati megközelítésű a szakkönyv, nem törekszik az állami támogatások gazdag elméleti és szakirodalmi hátterének feldolgozására és bemutatására. Találhatók benne ugyan szakirodalmi hivatkozások is, azonban a gyakorlati megközelítés nyomán a szabályozáson túl jelentős mennyiségű bizottsági határozat és bírósági ügy, valamint ítélet feldolgozásával és a következmények bemutatása útján ismerteti meg az olvasót a tudnivalókkal, illetve ad gyakorlati útmutatást, hogy miként kell eljárni egyes kérdéseknél.

A szerzők feltételezése szerint a kötet segíti az állami támogatások jogának és a szabályozás motivációinak jobb megértését, a mélyebb ismeretek terjedését. Bízunk abban, hogy az olvasó az összefoglalt ismereteket tanulmányai vagy munkája során sikerrel tudja hasznosítani.