

HEGMANNÉ NEMES SÁRA ÁLLAMTITKÁR
ASSZONY¹ NYITÓBESZÉDE AZ ÁLLAMI
TÁMOGATÁSI NAPON
2011. MÁJUS 12.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim, Kedves Vendégeink!

Köszöntöm a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodája által a magyar uniós elnökség keretében szervezett Állami Támogatási Nap előadóit és résztvevőit. Szeretném megköszönni az Európai Bizottságtól, a hazai és tagállami támogatást nyújtóktól és egyéb szervezetektől érkezett neves előadóinknak, hogy felkérésünknek eleget téve, az elkövetkező két napban megosztják velünk a versenyjogi értelemben vett állami támogatások uniós szabályozásával kapcsolatos tapasztalataikat. Külön köszönjük Gert-Jan Koopman főigazgató-helyettes úrnak, hogy jelenlétével megtisztelte rendezvényünket.

A magyar elnökség az angol és a cseh elnökség példáját követve kiemelten fontosnak tartotta az Állami Támogatási Nap megrendezését. Így kívánunk fórumot biztosítani a bizottsági, tagállami és a potenciális kedvezményezettek képviselő szakértők számára az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzése kapcsán felmerülő aktuális kérdések megvitatására.

Az Európai Unió az állami támogatások nyújtásának szabályozásával egyenlő versenyfeltételeket kíván teremteni a vállalkozások számára a belső piacon. Az uniós szabályok alapvetése, hogy valamennyi állami forrásból nyújtott támogatás torzítja az unión belüli versenyt, ezért nem

¹ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodát felügyelő államtitkára.

kívánatos. Azonban számos olyan uniós érdek és cél létezik, amelynek előmozdítása érdekében mégis indokolt lehet támogatások nyújtása. A jelenlévők egy része nyilván minél rugalmasabb és megengedő szabályozásra vágyik, a másik oldal pedig a támogatásnyújtási hajlandóságot igyekszik szigorúbb keretek közé szorítani.

A téma jelentőségét mutatja, hogy 2009-ben a tagállamok – a gazdasági és pénzügyi válság miatt szükségessé vált támogatásokkal együtt – összesen több mint 427 milliárd euró olyan állami támogatást nyújtottak, amely a Bizottság kizárólagos ellenőrzése alá tartozik. Ez nagyságrendileg az Európai Unió GDP-je 3,6%-ának felel meg.

A jelenleg hatályos állami támogatási szabályok jelentős része 2013 végén hatályát veszti. Remélem, hogy a mai napon lesz alkalom arra, hogy tájékoztatást kapjunk a Bizottság képviselőitől a jövőbeli tervekről, a tartalomról és a várható ütemezésről is.

A rendezvény szervezése során szem előtt tartottuk, hogy előadóink között mindhárom oldal (a Bizottság, a tagállamok és a szakma egyéb képviselői) megszólalási lehetőséghez jusson, és így minél átfogóbb képet kaphassunk az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének jelenéről és jövőjéről.

Ma szó lesz arról is, hogyan lehetne a sokszor évekig tartó bizottsági jóváhagyási eljárást a tagállamok és a Bizottság hatékonyabb együttműködésével felgyorsítani, illetve arról, hogy a harmadik felek miként vehetnek rész a bizottsági eljárásban. Továbbá előadásokat hallunk a Strukturális Alapok és az állami támogatások kapcsolatáról.

Szervezőként külön hangsúlyt szeretnénk helyezni a magyarországi tapasztalatokra. Az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzéséről Magyarországon az 1999 óta működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda gondoskodik, jelenleg 13 fővel. A jogászokból és közgazdászokból álló főosztály munkája kiterjed a támogatást nyújtók által bejelentett támogatási tervezetek állami támogatási szempontú vizsgálatára, és aktívan részt veszünk az uniós szabályokkal való összeegyeztethetőség megteremtésében. Az Iroda közreműködik a bizottsági bejelentési eljárásokban, feladatunk a Bizottsággal való kapcsolattartás, az uniós állami támogatási tervezetekkel kapcsolatos hazai álláspontok kialakítása és képviselése. Kollégáink rendszeresen részt vesznek előadóként és hallgatóként is nemzetközi és hazai állami támogatási rendezvényeken.

A mai találkozón részletesen bemutatjuk a magyar ellenőrzési rendszer kialakulását és működését, az Operatív Programok állami támoga-

tási szabályokkal való összeegyeztethetőségének magyar tapasztalatait, a Strukturális Alapokból nyújtott támogatások esetében Magyarországon alkalmazott leggyakoribb támogatási kategóriákat, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a TVI szerepét a Strukturális Alapok hatékonyabb felhasználásával kapcsolatban.

A tagállamok 2009-ben több mint 700 bejelentést tettek az Európai Bizottság részére. A bejelentések nagy száma komoly munkaterhet jelent a Bizottság számára. Az eljárások elhúzódása a tagállamok és a potenciális kedvezményezettek szempontjából okoz gondot. Lehet-e ezen a helyzeten javítani? A holnapi nap során az eljárási reform eddig bevezetett lépéseit, az ezzel kapcsolatos jövőbeli terveket vitatjuk meg.

Bízom benne, hogy rendezvényünk során a hasznos szakmai tapasztalatok mellett lehetőség lesz 1-1 pohár finom magyar bor mellett elbeszélgetni, új személyes ismeretségekre szert tenni. Remélem lesz lehetőségük arra is, hogy fővárosunkat megismerjék. Ehhez szeretnénk egy kis segítséget adni azzal, hogy a rendezvény kísérőprogramjaként ma délután egy szervezett vezetéssel megtekinthetik a magyar Parlament épületét.

Mindnyájuknak jó munkát, hasznos és előremutató előadásokat, kellemes és tartalmas budapesti tartózkodást kívánok! Köszönöm a figyelmet!

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKA JELENE ÉS JÖVŐJE

Állami Támogatási Nap – 1. panel

összefoglalta:
STAVICZKY PÉTER¹

Az első panel keretében elhangzott előadások célja az elmúlt évek állami támogatási politikát érintő legfontosabb fejleményeinek bemutatása mellett a közeljövőben várható jogalkotási feladatok ismertetése volt.

Így az első panelben elhangzott előadások, majd az azokat követő kérdések és válaszok a problémák mélyebb bemutatását és elemzését tették lehetővé, valamint a javasolt megoldások szélesebb spektrumát tudták felvonultatni. Az első panel előadásai másrészt a konferencia bevezetésül is szolgáltak a résztvevők számára, az állami támogatások területén általános képet adva az aktuális helyzetről.

1. Gert-Jan Koopman: Az állami támogatások ellenőrzésének jövőre vonatkozó stratégiája²

Gert-Jan Koopman, az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságának állami támogatásokért felelős főigazgató-helyettese az állami támoga-

¹ A szerző a Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselétének állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

² Strategy for the future State aid control.

tási politika jövője stratégiájáról tartott előadást. Bevezetésképpen elmondta, hogy az állami támogatási szabályok feladata a belső piacon a tagállamok által okozott versenytorzítás minimalizálása és a tagállamok közötti, az egyes beruházásokért, a cégek letelepedéséért és megtartásáért folytatott támogatási verseny megelőzése, egyenlő feltételek biztosítása. A verseny növeli a versenyképességet, elősegíti a liberalizációt, folyamatosan fejlesztésre és innovációra szorítja a gazdaság szereplőit, amennyiben a tagállamok támogatás nyújtásával beavatkoznak, annak negatív hatásai lehetnek. Emellett az állami támogatási politika kiegészítő jelleggel hozzájárul a kohéziós politika céljainak megvalósításához és a közszolgáltatások biztosításához.

Főigazgató-helyettes úr utalt arra, hogy a tagállamok az általuk nyújtott támogatások többségét (kb. 84%-át) ún. horizontális célokra (pl. foglalkoztatás, képzés, kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, regionális fejlesztés) költik, ami egybevág a Bizottság 2005-ben az Állami támogatási cselekvési tervben³ (továbbiakban: Cselekvési Terv) lefektetett célkitűzésével is. A 2004–2006-os és a 2007–2009-es időszakokat összehasonlítva elmondható, hogy az összes nyújtott támogatáson belül növekedett a kutatás-fejlesztési és az elmaradott térségekben beruházás célra adható ún. regionális célú támogatások aránya. A Cselekvési Tervvel a Bizottság a gazdasági megközelítést előtérbe helyezve kívánta megreformálni az állami támogatási szabályokat, amely folyamat 2008-ra tulajdonképpen le is zárult. Ennek keretében bevezetésre került az ún. mérlegelési teszt, amely annak meghatározására szolgál, hogy az egyes támogatások pozitív és negatív hatásait összevetve megállapítható legyen, a támogatás szükséges, arányos, valamint a közösség érdekeit is szolgálja-e vagy nem (ez utóbbi esetben a támogatás nem nyújtható).

A reformmal bevezetett új szabályok továbbá kiemelten kezelik a támogatás ösztönző hatásának vizsgálatát, vagyis azt, hogy mérhető, megállapítható legyen, a támogatás milyen módon változtatja meg pozitív irányba a kedvezményezett magatartását (pl. a támogatás miatt több munkavállalót foglalkoztat, nagyobb hatású kutatás-fejlesztési projektet hajt végre stb.). A Cselekvési Terv keretében a Bizottság *az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált*

³ „Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához” COM(2005) 107 végleges. Url: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:HU:PDF>

*gyakorlatok kódexe*⁴ (továbbiakban: legjobb eljárási gyakorlatok kódexe) és az egyszerűsített eljárás intézményének bevezetésével⁵ törekedett az eljárási szabályok egyszerűsítésére is.

A szabályok megreformálása mellett 2008–2009-ben a Bizottság kapacitásának jelentős részét a pénzügyi és gazdasági válság kezelése, ezen belül pedig az erre vonatkozó állami támogatási szabályok kidolgozása és alkalmazása foglalta le. A válság az átlagos jogalkotási folyamatokhoz képest rendkívül gyors reagálást igényelt. A Bizottság számára kiemelt jelentősége volt annak, hogy e szabályokat megfelelően alkalmazza a pénzügyi ágazatban és a reálgazdaságban is, a támogatási verseny elkerülése érdekében.

A Bizottság az elmúlt években egyúttal komoly figyelmet szentelt annak, hogy a versenyjog egyes elemeit (antitröszt és fúziókontroll szabályok), valamint a liberalizációs irányelveket egymással összhangban alkossa meg a megfelelő hatás elérése érdekében. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a Bizottság az alábbi következtetéseket vonta le:

- a nagyobb versenytorzító potenciállal bíró ügyekre kell koncentrálnia, és ezekben az esetekben szigorúbb megközelítést kell alkalmaznia,
- fontos, hogy az állami támogatási szabályok egyértelműek és egyszerűek legyenek,
- az állami támogatási szabályok bizonyos koordináló funkcióval bírnak azáltal, hogy az összes tagállam számára azonos feltételeket írnak elő,
- az eljárások hatékonyságát tovább kell növelni,
- külön figyelmet kell szentelni a közszolgáltatások (általános gazdasági érdekű szolgáltatások), a kvótakereskedelem, a piaci magánbefektető elvének és az adózásra vonatkozó szabályokra,
- a szabályozást az állami támogatási elvek végrehajtásának kiegészítő eszközének kell tekinteni.

⁴ Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (HL C 135., 2009.06.16. 13. o.).

⁵ A Bizottság közleménye az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (HL C 136., 2009.06.16., 3. o.).

Koopman úr a Bizottság előtt álló kihívásokat az alábbiakban foglalta össze:

- A szabályozás, és annak végrehajtása, az elmúlt években jelentősen megváltozott.
- A szabályozás igen összetett (több mint 30 szabály tartozik az állami támogatások jogába).
- Az EU tagállamainak száma, illetve a tagállamokon belül az állami szféra és az állami költségvetés növekedésével a bizottsági ügyek (a panaszok és a bejelentések) száma is növekszik.⁶
- Az eljárások gyakran igen sokáig elhúzódnak.

Ezeket a kihívásokat a Bizottság csak akkor tudja megfelelően kezelni, ha az erőforrásait megfelelően koncentrálja, a szabályokat egyszerűsíti, és még érthetőbben fogalmazza meg azokat, nagyobb hangsúlyt fektet a végrehajtásra és az ellenőrzésre és megerősíti a tagállamok hatóságaival fennálló kapcsolatát, valamint javítja az eljárások során az együttműködést.

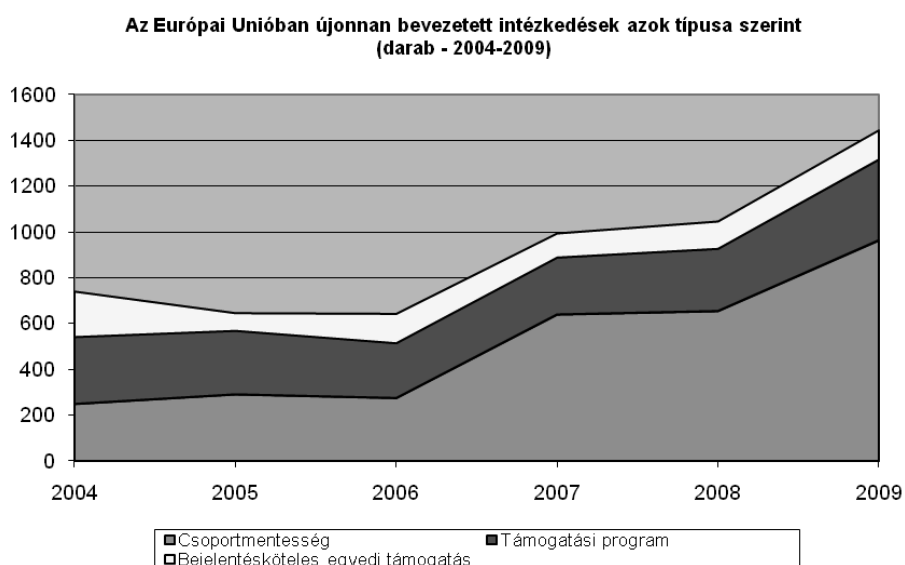
E vezérlő elveket figyelembe véve a közeljövőben a Bizottságnak fontos jogalkotási munkát kell végeznie a közszolgáltatások finanszírozása, a regionális támogatások és a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó szabályozás újraalkotása során. Ez utóbbi tekintetében külön szabályokat kell alkotni a pénzügyi intézményekre és módosítani szükséges a reálgazdaságra vonatkozó hatályos szabályozást.⁷

⁶ Évente több mint ezer új eset van, melynek kb. egyharmad panasz, a többi bejelentés.

⁷ A Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról című bizottsági közlemény. (HL C 244., 2004.10.01., 2. o.)

2. Humbert Drabbe: Hatékonyabb bejelentési eljárások⁸

A Verseny Főigazgatóság igazgatója elmondta, hogy a 2004–2009-es időszakban a Verseny Főigazgatósághoz érkezett ügyek száma nagyjából megduplázódott, ezen belül a csoportmentesítés alá eső intézkedések száma növekedett jelentősen.

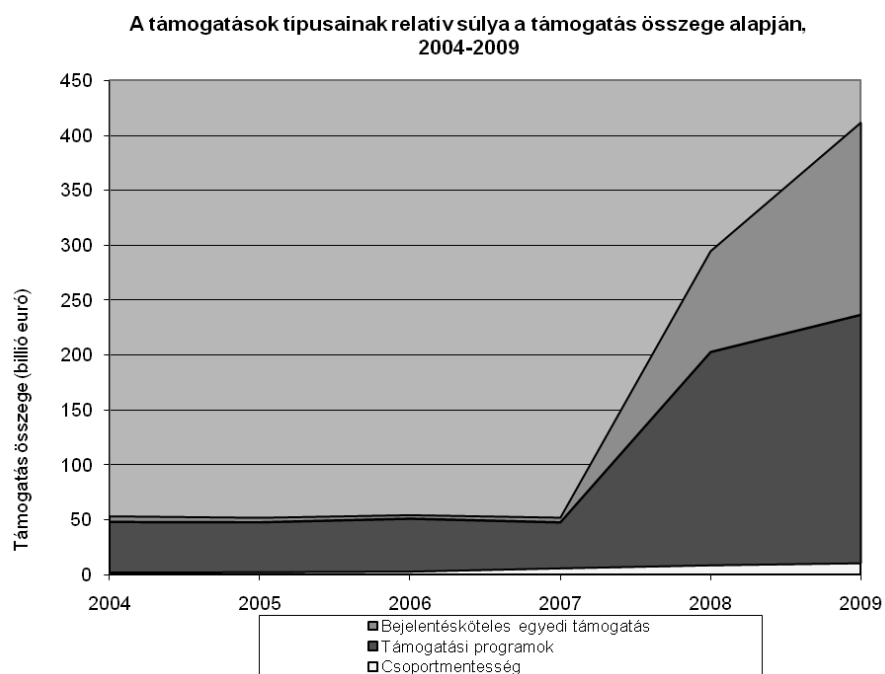


Forrás: Verseny Főigazgatóság⁹

A támogatási intézkedések egyre nagyobb száma kerül ki a bizottsági előzetes ellenőrzés alól, a csekély összegű támogatásokra vonatkozó rendelet vagy az általános csoportmentességi rendelet alkalmazása miatt. Ugyanakkor a tagállamok még mindig a bejelentett és a Bizottság által jóváhagyott támogatási programok alapján nyújtják a támogatások jelentős részét (kb. 70%).

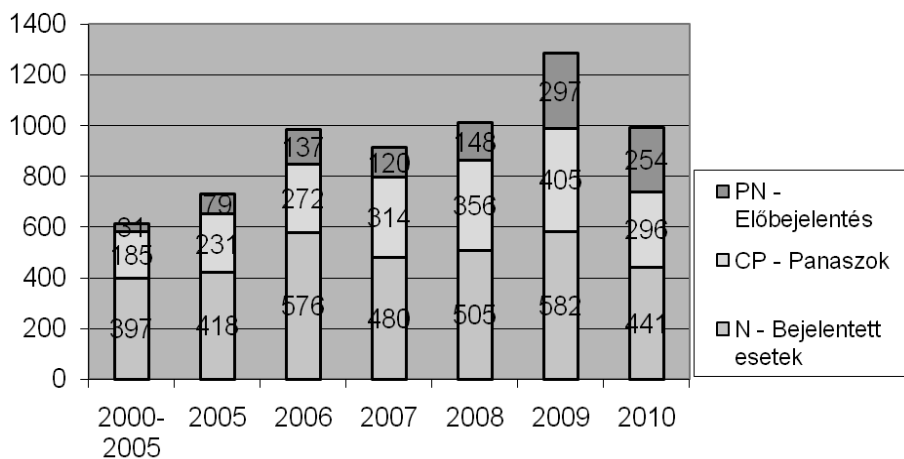
⁸ A more efficient notification process.

⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/measures.html



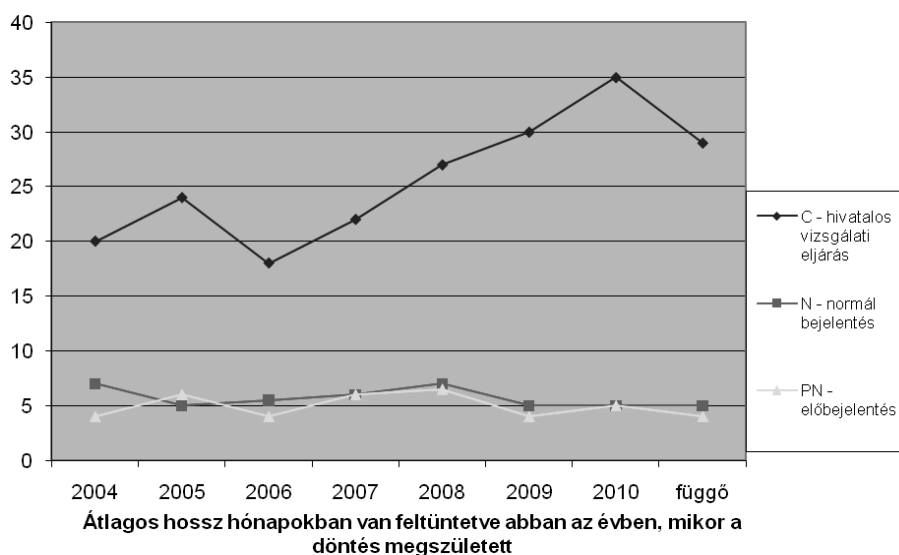
Az elmúlt évek tapasztalatai alapján növekedett a panaszok és az előbejelentések (prenotifikációk) száma.

Új bejelentések (2005–2010)



Amennyiben az eljárások hosszát vizsgáljuk, az előbejelentések és a bejelentések az előző években átlagosan nagyjából öt hónapig tartottak. A hivatalos vizsgálati eljárások azonban ettől eltérő képet mutatnak. Ezekben az esetekben a Verseny Főigazgatóság átlagosan két év alatt zárja csak le az ügyeket, ami túlságosan hosszúnak tekinthető.

Bizottsági eljárások átlagos időtartama



A fentiek alapján megállapítható, hogy a tagállamok jellemzően támogatási programok alkalmazásával hajtják végre támogatási politikájukat, az általános csoportmentességi rendelet¹⁰ pedig igen hatékony eszköz volt a bejelentések kiváltásában és ezáltal az adminisztrációs terhek csökkentésében.

Ugyanakkor a bejelentések száma nem csökkent (részben az új tagállamoknak is köszönhetően), és a bonyolultabb ügyek eldöntésére tíz hónapra van szükség (öt hónap előbejelentési és öt hónap rendes eljárási szakasz). E határidők csökkentése érdekében a Bizottság elfogadta a

¹⁰ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetők nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) HL L 214., 2008.08.09., 3–47. o.

legjobb eljárási gyakorlatok kódexét és az egyszerűsített eljárásokra vonatkozó közleményét, valamint módosította a belső eljárását is.

Az eredmények azonban vegyesek, ezért a Bizottságnak további lépéseket szükséges tennie. A legjobb eljárási gyakorlatok alkalmazása terén még mindig vannak kiaknázatlan lehetőségek, emellett a de minimis értékhatárának és a csoportmentesség alá nem tartozó egyedi bejelentések értékhatárának megemelésével is csökkenthető az eljárások száma. A Bizottságnak továbbá törekednie kell, hogy az anyagi szabályok terén is minél jobban segítse a tagállamokat a szabályok egyértelmű megfogalmazásaival, valamint jó munkakapcsolatok kialakításával.

Az is elvárható azonban, hogy a tagállamok is tegyenek a gyorsabb döntéshozatal érdekében. Megfontolandó, hogy bejelentésre csak a tagállam állami támogatási ellenőrzését végző szervének jóváhagyását követően kerülhessen sor. A 2004 óta csatlakozott tagállamok mindegyikében kötelező volt egy ilyen szerv felállítása, még a csatlakozás előtt. Ezek a szervek jelenleg is működnek, így paradox módon a régi tagállamok azok, amelyek kevésbé koordinálják tagállamon belül a bejelentéseiket. A Bizottság nem kívánja e tagállami szervek feladat- és hatáskörét meghatározni vagy előírni. Ugyanakkor ezeknek a szerveknek a jelenléte mind a bejelentések megfelelő minőségének biztosítása, mind az eljárás során folytatott kommunikáció során nagy segítséget jelent. E szervek „tanácsadási”, jogértelmezési tevékenységükkel hasznos munkát végezhetnek az egységes tagállami jogalkalmazás terén is.

Drabbe igazgató úr hangsúlyozta, hogy a tagállamokkal folytatott együttműködést a jövőben a Verseny Főigazgatóság meg kívánja erősíteni. Ennek keretében felkérésre képzéseket, szemináriumokat tartanak majd a tagállami szervek részére, illetve fokozott együttműködést biztosítanak a társfinanszírozott programok elfogadása során. Kérte és javasolta azonban, hogy az eljárások gyorsítása és a döntéshozatal előre láthatóságának növelése érdekében az állami támogatási kérdésekkel a tagállami szervek már az intézkedések tervezése során, időben kezdjenek foglalkozni, és szükség esetén, informális úton konzultáljanak a Verseny Főigazgatóság munkatársaival. Emellett a szabályok felülvizsgálata során minden építő jellegű ötletet szívesen vesznek.

3. Hargita Eszter: A magyar állami támogatási ellenőrzési rendszer kialakítása és működése¹¹

Hargita Eszter, a TVI szakmai főtanácsadója a magyarországi állami támogatási felügyelet kialakulásáról és jelenlegi helyzetéről tartott előadást. A magyar támogatási rendszer sajátosságainak ismertetése kapcsán elmondta, hogy Magyarországon a támogatások nyújtására a központi költségvetésből, állami szerveken keresztül vagy önkormányzatok által kerül sor. A központi költségvetésből nyújtott visszatérítendő támogatásokat általában többéves támogatási programok keretében meghirdetett (általában éves) pályázati felhívásokra jelentkezve nyerhetik el a kedvezményezettek.

Az előadó ezt követően ismertette a hazai jogi háttér kialakulását és fejlődését mind a csatlakozás előtti, mind az azt követő időszakot illetően. Bár az Európai Megállapodás, amelynek 62. cikke vonatkozott az állami támogatási szabályok betartására, már 1992-ben elfogadásra került, Magyarországon az állami támogatási szabályok betartásáért felelős szerv, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) csak 1999-ben került felállításra. Ennek egyik oka az volt, hogy az Európai Unió tagállamai az uniós csatlakozás feltételül szabta, hogy a csatlakozni kívánó államok megfelelő ellenőrző szervezettel rendelkezzenek az állami támogatási szabályok betartására, alakítsák ki az állami támogatások előzetes ellenőrzési rendszerét, és az ellenőrző szerv megfelelő hatáskörrel rendelkezzen annak működtetésére. Magyarországon a TVI létrehozását követően két évig a hazai szabályozás¹² csak eljárási rendelkezéseket tartalmazott, anyagi szabályokat nem. Ugyanakkor ahhoz, hogy az állami támogatásokra vonatkozó több száz oldalas angol nyelvű uniós szabályrendszer Magyarországon teljes körűen alkalmazható legyen, szükség volt arra, hogy az anyagi jogi állami támogatási szabályok is a nemzeti jog részévé váljanak.¹³ Magyarországon a részletes jogalkotás kormányrendeleti szintet jelentett, mivel ez a jogforrás könnyebben és

¹¹ Establishing and functioning of the Hungarian State Aid Control system

¹² A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások előzetes bejelentési kötelezettségéről és annak Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról szóló 76/1999. (V. 26.) Korm. rendelet.

¹³ A vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet.

gyorsabban módosítható, mint a törvény. Szükség volt továbbá az állami támogatások nyújtása tilalmának törvényi szinten való kimondására ahhoz, hogy az ellenőrzési rendszer az önkormányzatokra is kiterjedjen. E rendszer eredményeként az uniós elvárásoknak megfelelő ellenőrzési rendszer került kiépítésre.

A csatlakozás előtt felmerült annak a kérdése, hogy amennyiben a csatlakozást követően az uniós szabályok közvetlenül alkalmazandóak lesznek, és a döntéseket a Bizottság hozza, nem a nemzeti hatóság, szükség lesz-e még a TVI-re, miután Magyarország az EU tagja lesz. A gyakorlat megadta az egyértelmű választ erre a kérdésre. Ahhoz, hogy a támogatási rendszert a csatlakozás után is hatékonyan lehessen működtetni, fontos volt, hogy a TVI-n felgyülemlett tapasztalat a csatlakozást követően ne vesszen el. A csatlakozás sikeres folyamata az előtte elvégzett munka, a létező támogatások bejelentése és a Csatlakozási Okmányban szereplő átmeneti derogációk elérése mind azt igazolta, hogy tagállamként is szükség van az állami támogatások terén egy koordináló, és bizonyos esetekben engedélyező szereppel is bíró tagállami szervre, amely tájékoztatni és segíteni is tudja a támogatást nyújtó szerveket, hogy az uniós előírásoknak megfeleljenek, illetve képviselje a magyar álláspontot az uniós állami támogatási szabályok módosítása során. Az új helyzet természetesen új jogi hátteret is igényelt,¹⁴ amely jórészt már csak eljárási szabályokat tartalmazott, előírva a támogatást nyújtók részére a támogatási tervezetek kötelező előzetes bejelentését a TVI felé, ezáltal elősegítve az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében található felfüggesztési záradék betartását.¹⁵

A támogatási tervezetekkel kapcsolatos nemzeti, TVI-s eljárás különböző lehet. Azokban az esetekben, ahol az uniós jog csoportmentesítést alkalmaz, illetve nemzeti hatáskörbe utalja a szabályok betartását, a TVI hozza meg a döntést (az esetleges szükséges módosításokat kö-

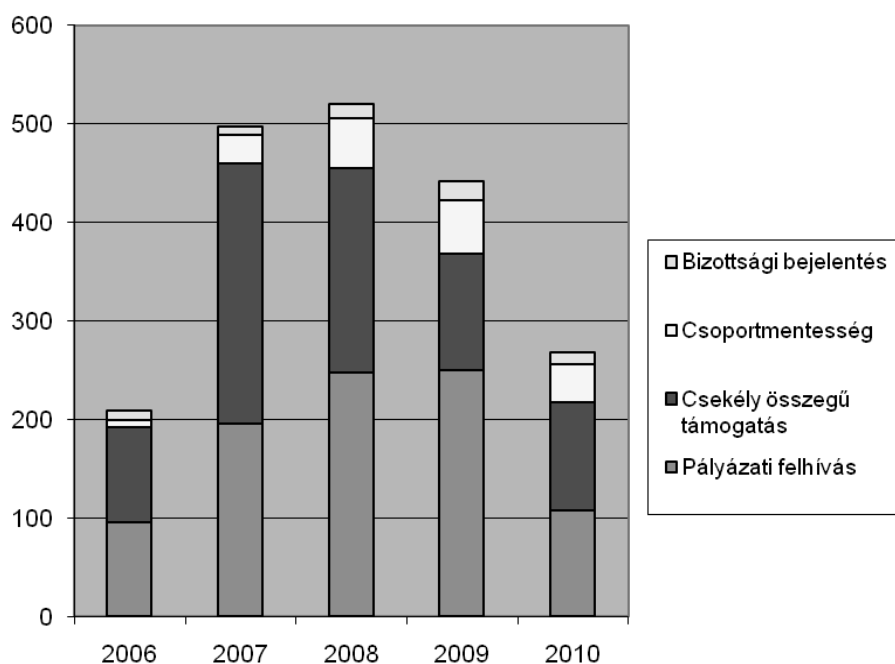
¹⁴ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet.

¹⁵ A TVI illetékessége nem terjed ki az EUMSZ I. Mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez, feldolgozásához és forgalmazásához nyújtott, valamint a halászati, az erdészeti, a vadgazdálkodási és a vidékfejlesztési állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásra. E támogatások uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségének megítélése a Vidékfejlesztési Minisztérium illetékességi körébe tartozik.

vetően) arról, hogy a tervezet az uniós állami támogatási előírásoknak megfelel-e és bevezethető-e. A bizottsági bejelentést igénylő esetekben a bejelentésre csak a TVI által javasolt módosítások átvezetését és a TVI jóváhagyását követően¹⁶ kerülhet sor.

A TVI az állami támogatási tervezetek ellenőrzésén túl koordinálja a magyar válasz elkészítését a Bizottság által indított hivatalos vizsgálati eljárások, panaszok megválaszolása során, segíti a támogatást nyújtókat a bejelentések és előbejelentések hatékony véghezvitelében. A belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése során szintén a TVI koordinálja a hazai visszatéríttetési eljárást, valamint gyűjti össze a Bizottság éves jelentéséhez (Scoreboard) szükséges információkat a támogatásokat nyújtó különböző szervezetektől.

A TVI által vizsgált esetek típus szerint (2006–2010)



¹⁶ Amennyiben a TVI nem javasolta bejelentésre a tervezetet, a kormány a támogatást nyújtó kérésére ezt a döntést felülbírálhatta (85/2004. Korm. rendelet 20. § (2) bekezdés), azonban ez az eljárás sohasem került alkalmazásra.

A TVI jelenleg 13 fővel működik. 1999 óta néhány ezer támogatási tervezetet vizsgált meg. Az előző évek statisztikája alapján elmondható, hogy a bejelentések nagyjából állandó száma mellett a legtöbb munkát a pályázati felhívások elbírálása jelenti. Ezek száma főleg a Strukturális Alapok tekintetében bizonyos időszakokban kiemelkedően magas is lehet (2008-ban és 2009-ben a TVI kb. 250–250 pályázati felhívást bírált el). A gyakorlati problémát az előadó első sorban az uniós szabályok változásának hazai lekövetésében¹⁷ és az állami támogatás fogalmának értelmezésében és a szabályok által nem megfelelően kifejtett esetek megítélésében látja.

Az előadás angol nyelvű szövege olvasható a lapban.

4. Andreas Bartosch: A magánszférában tevékenykedő állami támogatási szakértő tapasztalatai¹⁸

Andreas Bartosch, állami támogatási ügyekkel foglalkozó brüsszeli ügyvéd előadásában arra mutatott rá, hogy az összes érintett fél (Bizottság, tagállam, kedvezményezett, versenytársak) közös érdeke a hatékony állami támogatási szabályozás. Ugyanakkor a hatályos szabályozás nem minden téren teszi lehetővé ezt. Bartosch úr mind eljárási, mind anyagi jogi példákat is hozott arra vonatkozóan, hogy hol szükséges a jogbiztonság növelése érdekében előre lépni. A példák az uniós állami támogatási joggyakorlat, a Bíróságok ítéletei közötti ellentmondásokra világítottak rá.

Az állami támogatásokra vonatkozó eljárási szabályok és a joggyakorlat vizsgálata alapján megállapítható, hogy a harmadik felek (kedvezményezettek, versenytársak) helyzete nem kielégítő. Az első Sytraval ítéletben¹⁹ a panaszosok jogait szélesítő megállapítások a má-

¹⁷ Például a pénzügyi és gazdasági válság kezelésére kiadott ideiglenes keretszabály (HL C 16., 2009.01.22., 1. o.) esetében nagyon gyors hazai jogalkotásra volt szükség.

¹⁸ Experiences of a State aid expert from private practice.

¹⁹ A T-95/94. sz. Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs (Sytraval) és Brink's France SARL kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1995, II-2651. o.].

sodik Sytraval ítéletben²⁰ már nem kerültek megerősítésre. Ezt követően a British Airways ügyben²¹ az Elsőfokú Bíróság (jelenleg: Törvényszék) kimondta, hogy a harmadik felek ezekben az eljárásokban sokkal szűkebb jogokkal rendelkeznek, mint az eljárás alanyai (az érintett tagállam és a Bizottság), vagyis csak olyan mértékben van jogok az eljárásban részt venni, amennyire az az eset körülményeinek fényében szükséges.²² Az Ufex ítéletben az Elsőfokú Bíróság még tovább is ment, mivel pusztán csak információforrásnak tekintette a harmadik feleket.²³ A joggyakorlat alapján a kedvezményezett érdekei alacsonyabb rendűek ezekben az eljárásokban, mint a támogatást nyújtó tagállamé.²⁴ Ezen a helyzeten javítani lehetne, ha a Bizottság a kedvezményezetteknek is közvetlenül megküldené döntéseit, intézkedéseit, az előzetes és a hivatalos vizsgálati eljárás során is. Emellett a kedvezményezettnek a többi harmadik félhez képest kiemelt jogot kellene biztosítani a bejelentési dokumentáció megismeréséhez, beleértve az esetleges panaszokat is.²⁵ A panaszosok helyzete a második Sytraval ítélet óta az Athinaïki döntések következtében javult. Az első Athinaïki ítélet²⁶ alapján a Bizottság-

²⁰ A C-367/96. sz. Bizottság kontra Sytraval és Brink's ügyben hozott ítélet [EBHT 1998, I-1719. o.].

²¹ A T-371/94. és T-394/94. sz. British Airways plc, Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, Air UK Ltd, Euralair international, TAT European Airlines SA és British Midland Airways Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyek [EBHT 1998, II-2405. o.] 60. pont.

²² A T-371/94 és T-394/94. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1998, II-2405. o.] 60. pontja.

²³ A T-613/97. sz. Union française de l'express (UFEX), DHL International SA, Federal express international (France) SNC and CRIE SA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, II-4055. o.].

²⁴ A T-17/03. sz. Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., II- 1139. o.] és a T-11/07. sz. Frucona Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁵ Megjegyzendő, hogy Bíróság a Technische Glaswerke Ilmenau ügyben jelentősen korlátozta a harmadik felek hozzáférését a még folyamatban lévő állami támogatási eljárások során keletkezett dokumentumok tekintetében. C-139/07. sz. Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁶ A C-521/06. sz. Athinaïki Techniki AE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-5829. o.].

nak azon tájékoztató levele a panaszos felé, hogy az eljárást a 659/1999/EK rendelet²⁷ 20. cikk (2) bekezdése értelmében lezárja, anélkül, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indítana,²⁸ megtámadható jogi aktusnak minősül (gyakorlatilag a Bíróság szerint egy ilyen levél egy eljárást lezáró határozattal egyenértékű, ezért kell a megtámadási jogot a panaszos részére biztosítani). A második Athinaïki ítéletben²⁹ a Bíróság kimondta, hogy egy, a fenti rendelet 20. cikk (2) bekezdés alapján a Bizottság által kiadott levél visszavonása azzal, hogy a Bizottság további információk benyújtását kéri, nem elegendő az eredeti levél jogellenességének orvosolására. Egy ilyen esetben a Bizottságnak teljes ténybeli és jogi feltáró munkát kell végeznie, annak érdekében, hogy a panaszos jogai valóban biztosítva legyenek. Bartosch úr a jövőre vonatkozóan javasolta, hogy az eljárási rendelet felülvizsgálata során a Bizottság szenteljen kiemelt figyelmet a panaszosok jogainak biztosítása és a határidők szigorú betartása közötti egyensúly megtalálása érdekében.

Az anyagi jogi szabályozást illetően két elem került kiemelésre. Egyrészt a közszolgáltatások finanszírozása terén mérőföldkőnek számító 2003-as Altmark ítélet³⁰ meghatározta, hogy mely feltételek teljesítése esetén nem minősül a közszolgáltatás ellátásáért fizetett állami kompenzáció állami támogatásnak. Ezeknek a feltételeknek abban az időszakban vélhetőleg egy állami kompenzáció sem felelt meg. Ezzel szemben az Elsőfokú Bíróság a BUPA ítéletben³¹ egy, az Altmark ítélet időpontját megelőzően már hatályban lévő, ír társadalombiztosítási kockázatkegyenlítési programról kimondta, hogy teljesíti az Altmark-kritériumokat és ezért nem tartalmaz állami támogatást.³² A BUPA ítélet-

²⁷ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 83., 1999. 03. 27., 1. o.

²⁸ A rendelet 20. cikk (2) bekezdésének megfogalmazása szerint „a birtokában lévő információ alapján nincs megfelelő alap az eset vizsgálatára”.

²⁹ A C –362/09 P sz. Athinaïki Techniki AE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

³⁰ A C-280/00. sz. Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.].

³¹ T-289/03. sz., BUPA és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, II–00081. o.].

³² Amint arra az Elsőfokú Bíróság a fent említett BUPA ítéletben rámutatott, mivel az Altmark ítélet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését értelmezte, az Altmark íté-

ben az Elsőfokú Bíróság az Altmark feltételeket viszonylag liberálisan értelmezte, és nem ragaszkodott azok szűk értelemben vett teljesítéséhez. Mivel a BUPA ítélet nem került megtámadásra, és így az Európai Unió Bírósága nem foglalkozott az abban tett megállapításokkal, nem egyértelmű, hogy az Altmark-kritériumok szűken vagy a tagállamok igényeinek megfelelően, rugalmasan kezelendők. A Bartosch úr által felvetett másik ellentmondás a joggyakorlatban a materiális szelektivitás³³ kérdése terén merült fel. Az Adria Wien ügyben hozott ítélet³⁴ alapján a szelektivitást az állami intézkedés által elérni kívánt cél fényében összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozások tekintetében kell értékelni. Ezzel szemben a British Aggregates ítélet³⁵ alapján az állami intézkedés célja nem mérvadó, hanem kizárólag annak hatása alapján kell a szelektivitást vizsgálni. A joggyakorlat ilyen jellegű belső feszültségei következtében a tagállamok számára nem dönthető el, hogy egy adott esetben a tervezet intézkedés szelektív és ezért támogatásnak minősül, ebből következően nem dönthető az sem el, hogy mely intézkedéseiket kell bejelenteniük, és melyeket nem.

Összegzés

A konferencia első előadásblokkjában mind a Bizottság, mind egy tagállami hatóság és a privát szféra képviselője is ismertette nézeteit az állami támogatási eljárási (?) jog jelenlegi helyzetét, az elért eredményeket és a javasolt, illetve előnyösnek tartott változásokat illetően. A Bizottság részéről a hangsúly az eddig megtett munka mellett a tagállamokkal folytatandó folyamatos párbeszédre és a bejelentések jobb

letben foglalt feltételek alkalmazhatósága időben nem korlátozott, ezért a korábban hatályba lépett intézkedésekre is alkalmazandó (a BUPA ítélet 158. pontja).

³³ A szelektivitás (*bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése*) az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott állami támogatás fogalmának egyik konjunktív eleme. A materiális (tényleges) szelektivitás e fogalmon belül az érintett vállalkozások bizonyos ismérvei (ágazat, méret, alapítás ideje) alapján történő megkülönböztetését jelenti.

³⁴ A C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I–8365. o.] 41. pontja.

³⁵ A C-487/06 P. sz. British Aggregates kontra Bizottság és Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I–10505. o.].

tervezésén volt. Az viszont egyértelmű, hogy a bejelentések minősége nem kizárólag a tervezéssel és az előkészítés során, hanem egyértelmű és könnyen alkalmazható állami támogatási szabályok alkotásával is biztosítható. A nehezen érthető szabályozást pedig sokkal körülményesebb és megterhelőbb a tervezés és előkészítés során helyesen alkalmazni. Ezért a Bizottságot komoly felelősség terheli, hogy a jelenleg hatályos szabályok felülvizsgálata során megfelelően értékelje és figyelembe vegye a tagállamok gyakorlati tapasztalatait, illetve már a jogalkotási folyamat során megpróbálja az indokolatlan nehézségeket kiküszöbölni. Ugyanakkor a Bizottság jelen lévő munkatársai nem tűntek fogékonyak az eljárások során a harmadik felek részére szélesebb jogkör biztosítását illetően. Míg Hargita Eszter előadása a TVI eddig elévített munkáját foglalta össze rövid kitekintéssel a gyakorlati munka nehézségeire, addig Andreas Bartosch az uniós jog esetjogi jellegéből fakadó bizonytalanságokat emelte ki, ami az állami támogatások terén bizonyos esetekben a tagállamoknak, más esetben az érdekelt harmadik felek (kedvezményezettek, panaszosok, versenytársak) számára okozhat nehézséget. Összegzésképpen elmondható, hogy a bevezető panelben elhangzott előadások a rendelkezésre álló időkeretet is figyelembe véve, átfogó képet adtak az állami támogatási jog, különösen annak eljárási vetületének aktuális kérdéseiről.

A STRUKTURÁLIS ALAPOK ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK KAPCSOLATA

Állami Támogatási Nap – 2. panel

összefoglalta:
STAVICZKY PÉTER¹

Bevezetés

A második panel a Strukturális Alapokra és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok együttes alkalmazásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozott. A téma aktualitása és jelentősége a legtöbb tagállam számára egyértelmű. A két szabályrendszer együttes alkalmazása során felmerülő kérdésekre adandó válaszok már kevésbé. A kevésbé fejlett tagállamok jelentős összegű forrásokhoz jutnak az előző, a jelenlegi és várhatóan a következő uniós programozási periódusban is. E források egy jelentős része olyan programok és intézkedések keretében kerül elköltésre, amelyek célja a gazdaság fejlesztése, a foglalkoztatás bővítése vagy a kutatás-fejlesztés, illetve a környezetvédelem szintjének emelése. Mivel a tagállami irányítás (az elköltés módjának és feltételeinek a tagállam általi) megszerzésével a Strukturális Alapokból származó uniós források állami forrássá válnak,² az állami támogatási szabályok

¹ A szerző a Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtények állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselőtény hivatalos véleményének.

² Lásd a 213/81–215/81. sz. Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., és Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., kontra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung egye-

betartása és betartatása elsődleges fontosságú a kifizetések jogszerűségének biztosítása során. Az előadások célja annak megvilágítása volt, hogy a gyakorlatban melyek a Strukturális Alapok felhasználása során leggyakrabban felmerülő állami támogatási kérdések, és az előadók milyen tapasztalatokkal, nehézségekkel találkoztak e kettős kötelezettség gyakorlati teljesítése során.

1. Homolya Róbert: A Strukturális Alapok felhasználásának céljai, és az ezzel kapcsolatban felmerült kérdések³

Homolya Róbert, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnökhelyettese, előadásában az új Széchenyi Terv alapelveinek (a foglalkoztatás bővítése, a hosszú távú fejlődés elősegítése és Magyarország versenyképességének növelése) és fókuszpontjainak (pl. egészségipar, a zöldségipar fejlesztése, vállalkozói környezet fejlesztése, közlekedési infrastruktúra fejlesztése, innováció) ismertetését követően bemutatta a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a TVI kapcsolatának jogi hátterét.⁴

A két szerv közös munkavégzésének főbb lépései a következők:

- a tervezetek előzetes áttekintése,
- hivatalos előzetes bejelentése a TVI felé,
- szükség esetén bejelentés az Európai Bizottság felé.

Kiemelte, hogy az előzetes bejelentési kötelezettség a pályázati felhívásokra is kiterjed. Ezt követően az adatszolgáltatási feladatok és az éves jelentések (Scoreboard) összeállításának, valamint a gazdasági válság kezelése céljából nyújtott támogatásokra⁵ vonatkozó egyedi informá-

sított ügyekben hozott ítéletet [EBHT 1982, 3583. o.], valamint a C-482/99. sz. Francia Köztársaság kontra Bizottság (Stardust Marine) ügyben hozott ítéletet [EBHT 2002, I-04397. o.].

³ The aims and questions of the Funds utilization.

⁴ Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet.

⁵ A Bizottság többször módosított „Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban” című közleménye (HL C 16., 2009.01.22., 1. o.).

ciószolgáltatásnak a folyamatát ismertette. Az Operatív Programokból nyújtható állami támogatások formáját illetően elmondta, hogy azok igen változatosak lehetnek (vissza nem térítendő támogatások, kezességek, hitelprogramok, kamattámogatás, kedvezményes bérlet és kockázati tőkejuttatás), de nem minden programban van lehetőség az összes támogatási forma használatára.

A pályázati felhívások kapcsán hangsúlyozta, hogy ezek állami támogatási szempontból nagyon fontos rendelkezéseket tartalmaznak, hiszen a pályázók a gyakorlatban csak a pályázati felhívásokkal találkoznak, és csak ritkán olvassák a mögöttes jogalapot, a miniszteri rendeleteket. Ezért elengedhetetlen, hogy a pályázati felhívások teljes körűen és érthetően írják le az állami támogatási szabályok követelményeit, valamint hogy a pályázati felhíváson belül megfelelően el legyenek különítve azok a támogatható tevékenységek és elszámolható költségek, amelyek az állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak azoktól, amelyek nem. A pályázók feladatának megkönnyítése érdekében szükséges a megfelelő maximális támogatási intenzitások egyes támogatható tevékenységhez történő pontos és egyértelmű hozzárendelése.

Összefoglalva, az Irányító Hatóságok állami támogatásokkal kapcsolatos legfontosabb feladatai:

- az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó támogatni kívánt tevékenységek meghatározása és a vonatkozó állami támogatási szabályok hozzárendelése,
- a jogalap előkészítése és a szükséges módosítások elvégzése,
- az állami támogatási előírások megjelenítése a pályázati felhívásokban,
- a jogszabálytervezetek (beleértve módosítások) pályázati felhívások előzetes véleményeztetése a TVI-vel,
- az éves jelentésekhez adatszolgáltatás,
- a támogatáshalmozódási szabályok betartásának biztosítása.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a két szabályrendszer eltérő céljaiból fakadóan előfordulnak értelmezési nehézségek a két szabályrendszer integrált alkalmazása során. Ugyanakkor bizonyos esetekben a jogszabályok szövegezése többféle értelmezést is lehetővé teszi, ami nem előnyös (pl. a jövedelemtermelő projektek fogalma⁶). További problémát

⁶ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohé-

jelent, hogy a két szabályrendszer néha eltérő előírásokat tartalmaz a támogatási intenzitás meghatározására, illetve az elszámolható költségek nem azonosak a két rendszerben, így a támogatáshalmazódási szabályok betartása nehézségekbe ütközhet. A határon túlnyúló projektek esetében – főleg azok komplexitása miatt – ugyancsak nehéz az állami támogatási előírásokat több hatóság együttműködése útján betartatni.

Mindezek alapján az előadó javasolta, hogy a két szabályrendszer küszöbön álló felülvizsgálata során az Európai Bizottság törekedjen a minél nagyobb fokú harmonizációra és az eljárási követelmények egyszerűsítésére. A komplex projektek esetében, amikor több állami támogatási szabály, és így általában több támogatási intenzitás is alkalmazandó, a kifizetésekkel kapcsolatos munkavégzés megkönnyítése érdekében lehetőséget kellene biztosítani arra, hogy egy átlagos intenzitás kerüljön alkalmazásra. A gyakorlati nehézségek leküzdése érdekében előnyös lenne, ha a Bizottság képezné a nemzeti hatóságok munkatársait, és a legjobb, bevált gyakorlatokat (pl. más tagállamokban jóváhagyott támogatási programok, pénzügyi intézkedések részletes leírását) megosztaná velük. Emellett előnyös lenne, ha a jövőbeli szabályok kialakítása után a múltbeli gyakorlati tapasztalatokat is figyelembe venni. Javasolta továbbá, hogy az állami támogatási szabályozás vegye jobban figyelembe az EU 2020 stratégia kitűzött céljait, hogy e célok eléréséhez a Strukturális Alapok felhasználhatóak legyenek.

Az előadás angol nyelvű szövege olvasható a lapban.

2. Staviczky Péter: Magyar tapasztalatok az állami támogatások szempontjából⁷

Staviczky Péter, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) volt vezetője, jelenleg Magyarország EU melletti Állandó Képviselőtének állami támogatásokért felelős szakértője, bevezető előadásában a TVI tapasztalatait ismertette az előző és a jelenlegi programozási periódusban a

ziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet 55. cikke alapján (HL L 210., 2006 .07.31., 25–78. o.).

⁷ Hungarian experiences from state aid point of view

Strukturális Alapok felhasználásával kapcsolatosan elvégzett feladatokról és nehézségekről.

Az előadás első része a csatlakozás előtti, az uniós állami támogatási jog megfelelő tagállami alkalmazása által megkövetelt feladatokról és ezen belül is a Strukturális Alapok felhasználásának első, 2004–2006-os időszakára való felkészülésről szólt. A TVI számára ebben az időszakban különösen nagy munkaterhet jelentett, hogy át kellett vizsgálnia a magyar jogrendszert (az önkormányzati támogatások kivételével) annak érdekében, hogy a csatlakozást követően fenntartani kívánt intézkedéseket az ún. létező támogatási listára felvétel céljából bejelentse a Bizottság részére, valamint le kellett zárnia a csatlakozási tárgyalásokat és az Csatlakozási Okmányban meghatározott átmeneti mentességek terén is egyezsége kellett jutnia a Bizottsággal. Emellett kellett még a TVI-nek bekapcsolódnia a Strukturális Alapok fogadásával kapcsolatos tevékenységekbe a tervezési, az előkészítési és a végrehajtási fázisokban. Ebben az időszakban tehát intenzív és a magyar támogatási politikát évekre meghatározó munkavégzésre került sor.

A Strukturális Alapok felhasználásával kapcsolatos feladatok újszerűségük következtében komoly kihívást jelentettek. Az állami támogatási szabályok maradéktalan betartása az érintett köztisztviselők szakosított képzését is igényelte. Az összes Operatív Program minden egyes intézkedésének előzetes áttekintése, a nemzeti jogszabályok megalkotása és az intézkedésekre lebontott állami támogatási táblák elkészítése ugyanakkor majdhogynem egyszerűbb volt, mint a „dömpingszerűen” megjelentetni kívánt pályázati felhívások koherens és megfelelő (nagyon rövid) határidőn belül történő elbírálása. A feladatot megnehezítette, hogy abban az időszakban az egyes Operatív Programok más és más minisztériumok szakmai felügyelete alá tartoztak, így sok esetben ugyanazt a tájékoztatást és jogalkotási munkát többször el kellett végezni, az Európai Bizottságot meg kellett győzni arról, hogy képesek vagyunk a szabályok betartására és az elért eredményekről a hazai döntéshozókat is időben tájékoztatni kellett az elért eredményekről, illetve a felmerült nehézségekről. Mivel az állami támogatások joga részben az uniós Bíróságok joggyakorlatára épül a fontosabb ítéletek – mint például az Altmark ítélet⁸ – közvetlen és közvetett hatásait az Operatív

⁸ A C-280/00 sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003,

Programok végrehajtása során is figyelembe kellett venni.

Az előadás második része a 2007–2013-as időszak feladatait ismertette. A második programozási periódus sok szempontból könnyebb volt: a TVI felhasználhatta az előző évek tapasztalatait, jobban ismerte a Strukturális Alapok felhasználásnak menetét is, kialakultak az egyes Irányító Hatóságokkal a személyes kapcsolatok és a Hatóságok munkatársai is jobban ismerték az állami támogatási szabályokat. Ugyanakkor az előző programozási időszakban az Operatív Programok kötelező elemét jelentő állami támogatási táblák⁹ megalkotása már nem volt kötelező, ezért nagyobb lett a tagállami szervek felelőssége az állami támogatási szabályok betartása terén. A pályázati felhívások száma egyrészt a lehívható források növekedésével, másrészt a hét regionális Operatív Program miatt jelentősen emelkedett. A Technikai Segítségnyújtás (Végrehajtás Operatív Program) segítségével azonban a TVI létszámát emelni tudtuk és a TVI munkatársainak és a támogatást nyújtók képzésére is tudunk megfelelő forrásokat felhasználni. Erre szükség is volt, mivel a pályázati felhívások a korábbinál sokkal összetettebbek voltak, sok esetben 3-4 uniós állami támogatási szabály megfelelő alkalmazását kellett egy pályázati felhívásban ellenőrizni, illetve az Irányító Hatóságok számára ebben útmutatást adni. A komplexebb pályázati felhívások miatt sok esetben az állami támogatási szempontú elemzés és értékelés nem volt egyszerű feladat, főleg, amikor a támogatásból fakadó előny több szinten is jelentkezhet (pl. amikor konzorciumok a pályázók). Az Operatív Programok módosításai miatt a TVI a jogalkotási folyamatok állandó szereplője volt és a gazdasági és pénzügyi válság,¹⁰ valamint

I–7747. o.]

⁹ Az Állami támogatási táblák minden Operatív Program minden egyes intézkedésére lebontva tartalmazták, hogy az adott intézkedés alapján nyújtható támogatás az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik-e és ha igen melyik közösségi szabály vonatkozik rá, valamint melyik hazai támogatási program részét képezi (mi a hazai jogalapja).

¹⁰ Pl. az ún. átmeneti támogatás (50 000 ezer eurós támogatás, amelyet a 2008/2009-es pénzügyi és gazdasági válság miatt vezettek be) nyújtásának lehetősége majd minden Operatív Programban bevezetésre került. Ennek jogalapja az ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (HL C 16., 2009.01.22., 1.o.).

a folyamatos uniós jogalkotási munka következtében¹¹ bevezethető új állami támogatási szabályok hazai alkalmazásában is kulcsszerepet kapott. E feladatok mellett jelentősen megnövekedett a Strukturális Alapokhoz köthető állami támogatási bejelentések száma is.

Az előadás záró része néhány, az eddigi tapasztalatokon alapuló javaslatot fogalmazott meg a Strukturális Alapok állami támogatási szempontú kezelésére vonatkozóan.

1. Nagyon fontos a tervezési fázis. Sok felesleges munka elkerülhető a megfelelő tervezéssel. Ehhez fontos az is, hogy mindenki pontosan ugyanazt értse az egyes prioritások konkrét intézkedései alatt. E tekintetben előnyös, ha a szabályok egyértelmű megfogalmazásokat, kritériumokat tartalmaznak.
2. Törekedni kell arra, hogy az egyes Operatív Programok megfelelő arányban tartalmazzanak állami támogatási szempontból bizottsági jóváhagyást igénylő és azt nem igénylő intézkedéseket. Ebben az esetben ugyanis nem kell a sokszor elhúzódó bizottsági jóváhagyási eljárás miatt a források lehívásával várni, így folyamatos lehet a pályázatok megjelentetése.
3. Az összetett, több állami támogatási szabályt kombináló pályázatok sok esetben a hatékonyságot és a helyes felhasználás lehetőségét rontják.
4. Az érintett szervek munkatársainak rendszeres képzése az állami támogatási szabályok és a joggyakorlat változásai, valamint a tapasztalatok megosztása és a felmerülő kérdések között áttekintése miatt kiemelt jelentőségű.
5. Csak a helyes végrehajtással csökkenthető a szabálytalanságok aránya és zárható ki az esetleges visszafizettetési eljárások megindítása.

Az előadás angol nyelvű összefoglalója olvasható a lapban.

¹¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőségük nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) HL L 214., 2008.08.09. 3–47. o., illetve a Tanács és a Parlament 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 351., 2007.12.03., 1. o.).

3. Daiga Lagzdina: A lett állami támogatási hatóság tapasztalatai¹²

Daiga Lagzdina, a lett Pénzügyminisztérium állami támogatások ellenőrzéséért felelős irodájának vezetője előadásában ismertette, hogy mely uniós források tartoznak az állami támogatási szabályok hatálya alá és melyek nem.¹³ Hangsúlyozta, hogy (a fent is hivatkozott Startdust ítéletet is figyelembe véve) a döntő tényező az, hogy van-e a tagállamnak a forrás elköltésére a projektek kiválasztása és értékelése útján diszkracionális jogköre. Amennyiben igen, pl. tagállami hatóságok hoznak döntést, ítélik oda a támogatást az unós forrás egyben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami forrássá is válik.

A feladat- és hatáskörök lettországi megoszlását illetően elmondta, hogy az Operatív Programok tervezése során az előzetes (ex-ante) állami támogatási vizsgálat a Pénzügyminisztérium feladata, és a Pénzügyminisztérium jár el a konkrét programok, támogatási intézkedések előzetes vizsgálatára során is. Az egyes projektek értékelése és állami támogatási szabályok betartása, valamint az utólagos vizsgálatok elvégzése a konkrét esetekben viszont már a támogatást nyújtó hatóságok hatáskörébe tartozik. A rendszer ebből a szempontból igen hasonló a magyar támogatási rendszerhez. A Pénzügyminisztérium dönti el a hozzá bejelentett intézkedésekről, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősülnek-e, és ha igen, akkor betartásra kerülnek-e a vonatkozó uniós állami támogatási szabályokban található előírások. Ugyancsak a Pénzügyminisztérium dönt arról, hogy egy intézkedést előzetes jóváhagyásra be kell-e jelenteni az Európai Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján. A minisztérium – hasonlóan a TVI-hez – az önkormányzatok által nyújtott támogatások állami támogatási ellenőrzéséért is felelős.

Az előadó három terület tekintetében hívta fel a figyelmet a két szabályrendszer együttes alkalmazásának nehézségeire.

- A jövedelemtermelő projektek fogalma konkrét esetekben sok-

¹² The experiences of a National State Aid Authority

¹³ Például az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott, az energiaágazatbeli projektek közösségi pénzügyi támogatásán alapuló gazdaságélénkítő program létrehozásáról szóló 663/2009/EK rendelet alapján nyújtott támogatások esetében nem beszélhetünk tagállami döntésről, tagállami források felhasználásáról, így az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásról sem (*HL L 200., 2009.07.31., 31–45. o.*).

szor nehezen értelmezhető. A Strukturális Alapokra vonatkozó előírások alapján a jövedelemtermelő projektek esetében a költség-haszon elemzés alapján tervezett nyereséget le kell vonni a beruházás költségeiből, az elszámolható költségekből. Ez az előírás azonban nem vonatkozik az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó projektekre. A gyakorlatban azonban a hatóságok számára sokszor nem egyértelmű, hogy mely projektekre kell, illetve nem kell alkalmazni a fenti előírásokat.

- A nagyberuházásokra vonatkozó szabályok alapján a Strukturális Alapokból finanszírozott 50 millió eurót meghaladó költségű beruházásokat előzetesen engedélyeztetni kell az Európai Bizottsággal. A döntés előkészítéséért ez esetben a Regionális Politikai Főigazgatóság a felelős. Bár ez a Főigazgatóság a legalább három hónapig tartó vizsgálata során elemzi az egyéb uniós politikákkal való összhangot, így az uniós állami támogatási szabályok betartását, a nagy összegű támogatások esetében a nemzeti forrásból finanszírozott támogatásokhoz hasonlóan be kell jelenteni a Versenypolitikai Főigazgatóság részére is, amely leghamarabb két hónapon belül hoz döntést. Így két eljárást kell lefolytatni, amelyek esetében a Bizottság részéről más az eljáró fél, mások a határidők. Ez a kettősség sok esetben nem hatékony és jelentős terhet ró a tagállami hatóságokra.
- A Strukturális Alapokból finanszírozhatók vállalkozásfejlesztési célú pénzügyi konstrukciók (financial engineering instruments)¹⁴ nem nyújthatók azon vállalkozások részére, amelyek az uniós szabályok értelmében nehéz helyzetben lévőnek minősülnek.¹⁵ Ugyanakkor a gazdasági válság kezelésére hozott ideiglenes közlemény átmenetileg lehetővé tette a válság miatt nehéz helyzetbe került cégek támogatását is. Ez a speciális lehetőség azonban nem került átvételre a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályokba. Így 2009-ben és 2010-ben a Strukturális Alapok nem voltak alkalmasak arra, hogy a pénzügyi intézmények kockázatkerülő magatartása és a forrásszűkösség miatt bekövetkezett

¹⁴ Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 44. cikke alapján.

¹⁵ A Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról című bizottsági közlemény (HL C 244., 2004.10.01. 2. o.) 10–11. pontjai alapján.

forráshiányt a vállalkozások részére az állami támogatási szabályok által engedélyezett legszélesebb körben enyhítsék.

E nehézségek elkerülése, illetve minimalizálása érdekében a jövőben célszerű lenne a két politikát hatékonyabban összehangolni. Ezáltal a Strukturális Alapok felhasználhatósága is javulhat, valamint könnyebb lenne a pályázók és a nemzeti hatóságok mindennapi élete.

Befejezés

Az előadások rámutattak arra, hogy a Strukturális Alapok felhasználása során az uniós állami támogatási szabályok betartása sok esetben csak megfelelő előkészítés, tervezés és a vonatkozó eljárások lefolytatását követően lehetséges. Ennek következtében az állami támogatási szabályoknak való megfelelés követelménye lassíthatja a Strukturális Alapok felhasználását, és ezt fontos a döntéshozók felé időben kommunikálni. Ellenkező esetben előfordulhat, hogy az uniós forrásokat a tagállam nem tudja lehívni és romlik az abszorpció. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy e források felhasználásának jogszerűségét a hazai hatóságokon kívül az Európai Bizottság két főigazgatósága is ellenőrzi, célszerű a legmagasabb fokú jogbiztonságra törekedni, hiszen ellenkező esetben a kedvezményezettnek kamatos kamattal kell a támogatást visszafizetnie, amit a tagállamnak adott esetben (ha az adott programozási periódusban már nem tudja megfelelően lekötni) vissza is kell utálnia az uniós költségvetésbe.

A jogbiztonság pedig csak akkor biztosítható, ha az Irányító Hatóságok és az állami támogatások ellenőrzéséért felelős tagállami szervek szorosan együttműködnek, és szükség esetén a lehető leghamarabb kikérik az Európai Bizottság informális véleményét, vagy a kérdések tisztázását követően, amennyiben ez szükséges, hivatalos bejelentést tesznek. Figyelembe véve az állami támogatásokra irányadó uniós eljárások átlagos hosszát (6 hónap),¹⁶ mindenképpen kerülendő, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indítson Strukturális Alapokból finanszírozni kívánt projektek tekintetében, mivel ez akár két évvel is

¹⁶ Az állami támogatási eljárások átlagos hosszát illetően lásd a Versenypolitikai Főigazgatóság igazgatójának Humbert Drabbe-nak az állami Támogatási napon elmondott előadását: 2011 <http://tvi.kormany.hu/download/4/44/00000/Humbert%20Drabbe.pdf>

visszavetheti a kifizetéseket. Fokozottan igaz ez az egyedi bejelentéseket igénylő nagy projektekre, ahol két eljárást kell lefolytatni a Bizottság két különböző Főigazgatóságánál. A kifizetések folyamatosságának biztosítása érdekében előnyös, ha az Operatív Programok tervezése során annak több – az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozó – prioritását is úgy tervezik meg a tagállami hatóságok, hogy azok csoportmentesség alá essenek, és ne legyen szükség az Európai Bizottság előzetes engedélyére. Ezáltal az előkészítéssel és a pályázatok kiírásával valamint a támogatási szerződések megkötésével járó feladatok is időben jobban eloszlanak. Célszerű lenne, ha a Bizottság a 2014–2020-as programozási időszak előkészítése során ügyelne arra, hogy az összes állami támogatási szabályt, amelynek hatálya 2013 végén lejár, már időben megváltoztatja. Így a szükséges bejelentések is időben megtehetőek lesznek, biztosítva ezzel a gördülékeny forrásfelhasználást. Fontos lenne az is, hogy a következő programozási időszakban nagyobb legyen az összhang a Strukturális Alapokra és az állami támogatásokra vonatkozó szabályrendszer között.

ELJÁRÁSI REFORM:
AZ EGYSZERŰSÍTÉSI CSOMAG TAPASZTALATAI
– AZ EGYSZERŰSÍTETT JÁRÁS, A LEGJOBB
GYAKORLATOK, VISSZAFIZETTETÉS-TERVEK

Állami Támogatási Nap – 3. panel

összefoglalta:
GYÜRKÉS ANITA¹

Bevezetés

Az Állami Támogatási Nap utolsó panelje az állami támogatások eljárási kérdésével foglalkozott. Az előadások célja az eljárással kapcsolatos problémák bemutatása, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) által 2009 júniusában közzétett – ezen problémákat megoldani szándékozó – az állami támogatásokra vonatkozó eljárások egyszerűsítését célzó közlemények² alkalmazásának értékelése a Bizottság, a tagállami adminisztráció és az ún. harmadik felek (kedvezményezettek, versenytársai és azok ügyvédei, illetve tanácsadói) szemszögéből.

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² A Bizottság közleménye az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (2009/C 136/03) és Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/04).

1. Barbara Brandtner: Az egyszerűsített eljárásról és azontúl³

Barbara Brandtner, a Bizottság Verseny Főigazgatósága *Állami támogatási szabályok végrehajtásáért és az eljárás reformjáért* felelős osztályának vezetője, előadásában röviden ismertette az állami támogatási eljárási szabályokat. Dióhéjban bemutatta a három fő eljárás-típust:

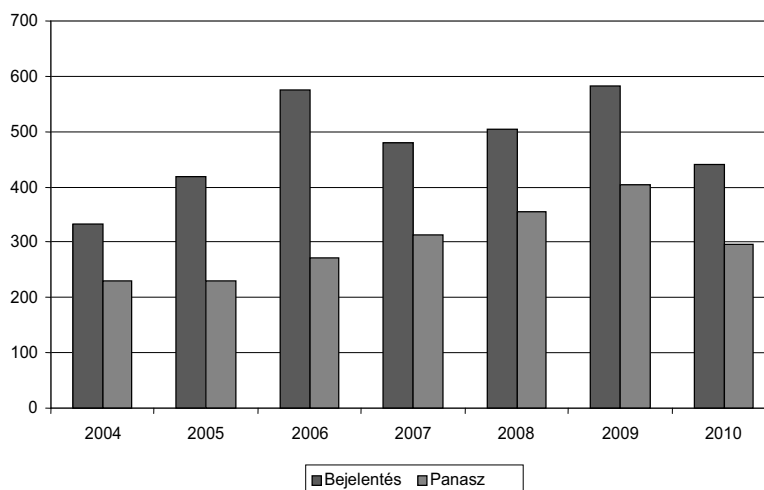
- a) a bejelentés előzetes vizsgálatára szolgáló eljárást,
- b) a panasz alapján vagy hivatalból indított eljárást, illetve
- c) a hivatalos vizsgálati eljárást.

Ezt követően ismertette azokat a folyamatokat, amelyek elvezettek addig, hogy a Bizottság – az eljárási rendelet⁴ módosításának nehézségei miatt – saját hatáskörében megkezdje az eljárás átalakítását.

Az eljárással kapcsolatos számos probléma közül kiemelte a bizottsági eljárások számának növekedést, illetve az eljárások hosszának elnyúlását. Az eljárások számának vonatkozásában elmondta, hogy a bejelentések szempontjából a 2006. és a 2009. év tekinthető kiemelkedőnek (mindkét évben közel 600 tagállami bejelentést regisztráltak). Előző a költségvetési időszakokhoz igazodó anyagi állami támogatási szabályváltozásokhoz való alkalmazkodás miatt, utóbbi oka a pénzügyi és gazdasági válság volt. Ehhez képest 2010-ben a 450-es bejelentésszám jelentős csökkenést mutat. A statisztikánál maradván elmondta, hogy az állami támogatás nyújtására vonatkozó harmadik felektől érkező panaszok száma 2009-ig folyamatosan nőtt, a 2010. év azonban itt is visszaesést mutatott. A bejelentések és panaszok egymáshoz viszonyított arányára vonatkozóan is növekedésről számolt be, a 2006-os 2:1 arány (2 bejelentésre 1 panasz jut) ugyanis 2010-ra 3:2-re változott.

³ The simplification package and beyond

⁴ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.03.27.1. o.)



Nemcsak a panaszok számának növekedésére, hanem ezen ügyek bonyolultságára is lehet következtetni abból az adatsorból, hogy a nyitott ügyek majdnem fele panaszra indult, míg csak kevesebb, mint egynegyede tagállami bejelentésre.

Az eljárások számának növekedése mellett azok elhúzódása is jelentős problémát jelentett a Bizottság számára. Az elhúzódás két fő oka az előadó szerint, hogy a tagállamok nem szolgáltatnak megfelelő minőségű információkat a Bizottságnak, illetve az eljárási rendelet kötött szabályai miatt a piacról – harmadik felektől – egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan érkeznek az eset megítéléséhez nélkülözhetetlen információk. Szintén problémát jelent a Bizottság számára az állami támogatási szabályok ismeretének hiánya, ami leginkább a panaszok minőségében mutatkozik meg. Mivel még irrelevancia alapján sem lehet elutasítani egy panasz vizsgálatát, ez jelentős forrásokat vesz el a komoly ügyektől.

Tekintettel az eljárási rendelet módosításának nehézkességére, a fent említett problémákat a Bizottság közlemények kiadásával próbálta megoldani. Az egyszerűsített eljárásra vonatkozó közlemény⁵ alapján lényegesen rövidebb eljárásban bírálja el a Bizottság a bejelentéseket azon esetkörökre vonatkozóan, amelyek esetében már egy iránymutatásban, vagy keretszabályban meghatározta az egyszerűbb esetek jóváhagyásának feltételeit, illetve olyan esetekben, melyek elbírálásában

⁵ A Bizottság közleménye az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról (2009/C 136/03).

már kiforrott gyakorlattal rendelkezik. Az előadó kiemelte, hogy ez az eljárás egy jól tervezhető, gyors jóváhagyást tesz lehetővé a tagállamok számára, ugyanakkor a bejelentés összefoglalójának közzététele által, a piaci reakcióknak köszönhetően lehetőséget teremt azon esetek kiszűrésére, melyek a kívánatosnál jobban korlátozzák a versenyt.

Ellentétben a limitált esetkörre vonatkozó egyszerűsített eljárással a legjobb gyakorlatokat összefoglaló közleménnyel⁶ a Bizottság valamilyeni eljárást át kívánja alakítani. A közlemény kulcseleme a prenotifikáció⁷ (előbejelentés) bevezetése, amely a Bizottság várakozásai szerint a tagállamokkal való szorosabb és kevésbé kötött formában történő együttműködésnek köszönhetően biztosítja majd, hogy csak megfelelő minőségű formális bejelentések kerüljenek benyújtásra, drasztikusan lerövidítve ezzel az azok elbírálásához szükséges időt és energiát.

Szintén a tagállamok irányába tett lépésként értékeli a Bizottság a kölcsönösen elfogadott tervezés⁸ intézményét, amely a felek együttműködésének köszönhetően tervezhetővé és átláthatóvá teszi a bejelentési eljárást bonyolult és újszerű állami támogatások esetében is.

A panaszok kezelésének racionalizálása érdekében a közlemény lefekteti, hogy a Bizottság prioritásként kezelheti a jelentősebb súlyú panaszokat. Ezekben az ügyekben törekszik 12 hónapon belüli határozathozatalra.

Az eljárási közlemények alkalmazására vonatkozóan összességében pozitív tapasztalatokról számolt be a bizottsági előadó. Elmondta, hogy a 2011 első négy hónapjában tett 200 bejelentésből 83-ra a prenotifikáció keretében került sor. Ezen esetekre vonatkozóan általánosan elmondható a Bizottság általi kapcsolatfelvételre a közleményben meghatározott határidőn belül kerül sor, de az értékelés Bizottság álláspontjának megküldése általában túlnyúlik a két hónapos határidőn. Mindenképpen pozitívként értékelte azonban Brandtner asszony, hogy ez az idő még

⁶ Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (2009/C 136/04).

⁷ A prenotifikáció a Bizottsággal folytatott kevésbé kötött eljárási rendben zajló egyeztetés egy adott támogatási intézkedésről, melynek célja hogy a Bizottság az intézkedés hivatalos bejelentést követő vizsgálatát a 659/1999EK rendelet 4. cikke szerinti eljárásban rövid idő alatt el tudja zárni.

⁸ Az újszerű, különösen bonyolult, vagy sürgős esetekben a Bizottság és a bejelentő tagállam megegyezhetnek a vizsgálat menetéről és időbeli horizontjáról, esetlegesen prioritásként történő kezeléséről.

mindig jelentősen alatta marad a normál eljárás átlagosan 5,2 hónapos időtartamának. A bejelentések elbírálási idejére vonatkozóan is jelentős csökkenésről számolt be, ami azonban valószínűsíthetően csak részben tudható be az eredményes prenotifikációnak. Összességében pozitívak a tapasztalatai a fent felsorolt eljárási közlemények alkalmazásával kapcsolatban, azonban – mint ahogyan az várható is volt – nem jelentettek minden problémára megoldást.

Előadása további részében az előadó kiemelte a támogatások visszatérítetésére vonatkozó eljárásokban történt előrelépéseket. Köszönhetően ugyanis a visszatérítetési határozatok pontosabb megfogalmazásának, a határozatok Bizottság általi utókövetésének és nem teljesítés esetén a Bíróság bekapcsolódásának a visszafizetendő támogatások 88,9%-a visszafizettetésre került. Érdekességként elmondta, hogy jelenleg 56 visszatérítetési eljárás van folyamatban, ami 13 tagállamot érint. Magyarországnak nincs folyamatban visszatérítetési ügye.

A saját hatáskörben végigvitt eljárási reform értékeléseként az osztályvezető elmondta, hogy bár számottevő javulás következett be az eljárások hosszát illetően, a helyzet még messze nem optimális. Sajnálatos módon továbbra is megoldatlan maradt a piacról történő információszerzés és annak az eljárásokba történő becsatornázásának kérdése. Éppen ezért van szükség mindenképpen az eljárási rendelet reformjára.

2. Kristina Haverkamp: Az állami támogatások ellenőrzése – eljárási szempontok⁹

Kristina Haverkamp, a német szövetségi támogatásokat vizsgáló szerv vezetője, előadásában a tagállamok szemszögéből ismertette az állami támogatási eljárás problémáit, illetve értékelte az eljárási közleményeket. Három jelentős problémát emelt ki, egyrészt a bizottsági ügyek számát, másrészt az eljárások hosszát, harmadrészt pedig az eljárások kimenetelének kiszámíthatatlanságát. A bizottsági ügyek (bejelentések és panaszok) számának növekedésével kapcsolatban kiemelte, hogy véleménye szerint annak nem az az oka, hogy a tagállamok több támogatást nyújtanak mint korábban, hanem sokkal inkább, hogy a Bizottság joggyakorlatának fejlődése miatt olyan, a tagállamok közötti

⁹ State Aid Control – Procedural Aspects

kereskedelemre, illetve a versenyre jelentős hatással nem bíró intézkedéseket is bejelentenek, amelyeket korábban nem. Az ügyek kimenetele előreláthatatlanságának, és ezzel szoros összefüggésben az eljárások elhúzódásának oka pedig egyrészt az állami támogatási szabályrendszer összetettségében (már-már átláthatatlanságában), a támogatások minősítésének nem kellően körülhatárolt jogi fogalmakhoz (mint például piaci hiányosság, ösztönző hatás, ellentétes helyzet elemzése, vagy arányosság) kötésében, illetve a vizsgálatba bevont szereplők (Verseny Főigazgatóság, Chief Economist, Jogi Szolgálat, más tartalmi alapon illetékes főigazgatóságok és főbiztosok kabinetjei) számának növekedésében keresendő. Az előadó felhívta a figyelmet arra, hogy ez a három probléma nem új keletű, hiszem a Bizottság már 2005-ben az Állami Támogatási Akcióterv¹⁰ megjelentetésével célul tűzte ki ezen kérdések kezelését, kevés sikerrel, hiszen Almunia biztos úr rendszeresen ígért tesz beszédeiben e problémák kezelésére.

Ezen problémafelvetéseket követően az előadó megosztotta a hallgatóssággal a megoldási javaslatát is. A bizottsági ügyek számát véleménye szerint az alábbi eszközökkel lehetne csökkenteni:

- precedens jellegű „nem állami támogatás” minősítésű határozatok hozatala,
- a de minimis értékhatár felemelése 500 000 euróra (jelenleg 200 000 euró),
- az utólagos de minimis támogatássá minősítés lehetőségének visszaállítása,
- további csoportmentességi rendeletek kibocsátása,
- a megalapozatlan panaszok vizsgálat nélküli elutasítására vonatkozó lehetőség megteremtése.

A bizottsági ügyek hosszának csökkentésére pedig az alábbi javaslatokat tette:

- egyszerűbb és kisebb számú szabályok alapján jobb minőségű bejelentést készítenének a tagállamok,
- a Bizottság részéről az összes érdekelt bevonása már az ügy kezdetén elkerülhetővé tenné az ügy későbbi „meglepető fordulatait”,
- eljárási szabályok alkotása a Chief Economistra és a Jogi szolgálatra vonatkozóan

¹⁰ COM(2005) 107 final

- a részletes vizsgálat tartalmának a mindenképpen szükségesre korlátozása.

Az előadó ezt követően kifejtette azon véleményét, hogy a Bizottság által ezen problémák kezelésére szánt egyszerűsített eljárás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel az egyszerűnek nevezett eljárás is még túl bonyolult, szabályai – különös tekintettel a határidőkre – nem eléggé konkrétak.

3. Ulrich Soltész: Az állami támogatási eljárások – egy ügyvéd tapasztalatai¹¹

Ulrich Soltész, brüsszeli ügyvéd, a privát szféra szemüvegén keresztül értékelte a Bizottság eljárás-egyszerűsítő törekvéseit. Kiemelte, hogy mind az egyszerűsített eljárásra vonatkozó közlemény, mind a legjobb gyakorlatokra vonatkozó közlemény gyengesége azok „soft law” jellege, azaz, hogy egyrészt az eljárási rendelet keretein belül, igazi változtatás nélkül próbál megoldásokat találni a problémákra, másrészt a Bizottság bármikor eltérhet a saját maga által lefektetett szabályoktól.

A magánszféra – azaz a harmadik felek – szemszögéből mindenképpen pozitívan értékelte, hogy az egyszerűsített eljárás keretében a Bizottság közzéteszi a bejelentés összefoglalóját, ami lehetővé teszi a harmadik felek számára, hogy egyáltalán tudomást szerezzenek egy tervezett támogatási intézkedésről, illetve reagáljanak arra. Kiemelte, hogy mivel az eljárási rendeletben szereplő határidők a Bizottságra nézve nem igazán rendelkeznek valódi kötőerővel, kérdéses, hogy ezektől eltérő, azonban kötőerővel szintén nem rendelkező határidők bevezetése ténylegesen hozzájárul-e az eljárások felgyorsításához. Véleménye szerint ugyanis az eljárási rendelet határidejei azzal váltak szűkössé a Bizottság számára, hogy bevezette a közgazdasági megközelítést az állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésébe, ami rendkívül komplexszé, és ezáltal hosszúvá teszi az eljárást.

Ezt követően az előadó kitért a harmadik felek eljárási jogai reformjának szükségességére. Kifejtette, hogy a jelenleg a versenytársaknak – harmadik feleknek – igen korlátozottak az eljárási jogai (panasz benyújtása, észrevételek tétele a hivatalos vizsgálati eljárás során). Jelezte

¹¹ State aid procedure – experiences from a lawyer’s point of view

azonban, hogy az eljárási rendelet nem akadályozná a harmadik felek nagyobb mértékű bevonását az eljárásba, ez kizárólag a Bizottság, illetve a tagállamok akaratától függ. Elmondta továbbá, hogy az esetek többségében a támogatás kedvezményezettje sincs eljárásjogi szempontból jobb helyzetben, mint egy versenytárs vagy más érdekelt, hiszen közvetlenül nem kommunikálhat a Bizottsággal. Az előadó álláspontja szerint azonban a harmadik felek – ideértve a kedvezményezettek – eljárási helyzetének reformja legalább ugyanannyira hozzájárulhatna az eljárás meggyorsításához, mint a Bizottság saját hatáskörben elvégzett szabálmódosításai. Ennek legfőbb oka az, hogy egy állami támogatás gazdasági hatásainak megítéléséhez a legjelentősebb információkat nem a tagállam tudja a Bizottság rendelkezésére bocsátani, hanem saját tevékenységére nézve a kedvezményezett, míg a piac egészét tekintve a versenytársak. Ebből kifolyólag, ha a Bizottságnak lehetősége lenne közvetlenül kommunikálni a kedvezményezettel és viszont, illetve a versenytársak nem csak az eljárás meghatározott pontján kapcsolódhatnak be, jelentősen felgyorsítaná az eljárást.

Előadása zárásaként az előadó kifejtette, hogy az eljárási kérdések csak egy részét képezik az állami támogatásokkal kapcsolatos problémakörnek. A fő probléma – ami az eljárások száma növekedésének az oka – az állami támogatás fogalmának aránytalan kiszélesedése, vagyis a gazdasági tevékenység fogalmának kiterjesztése korábban egyértelműen nem gazdasági jellegűnek tartott tevékenységekre, mint például magániskolák, múzeumok vagy állatkertek üzemeltetése, sporttevékenység, betegszállítás vagy egy városháza üzemeltetése.

Konklúzió

A három előadás alapján elmondható, hogy az állami támogatási eljárás szereplői (Bizottság és tagállamok) és a félig meddig kívülállónak tekintett harmadik felek egyetértenek abban, hogy az eljárással kapcsolatos legfőbb probléma azok nagy száma és elhúzódása. Nem meglepő, hogy a megoldást mindhárman a saját szerepük/súlyuk növelésében látják. A Bizottság az eljárások egyszerűsítését szolgáló közleményekkel még szorosabb és kooperatívabb együttműködést vár el a tagállamoktól a tervezett állami támogatási intézkedések jóváhagyásáért cserébe, anélkül, hogy cserébe – az eljárás kimenetelét, illetve

hosszát illetően – bármire is kötelezné magát. A tagállam képviselője a de minimis határérték felemelésével, illetve több/szélesebb hatókörű csoportmentességi rendelet alkalmazásával mentesítené a Bizottságot, nagyobb döntési szabadságot – de ezáltal felelősséget is – juttatva saját magának. A versenytársak, illetve kedvezményezettek képviselője pedig az eljárásba történő nagyobb mértékű bevonásában, és ezáltal a piac reakcióinak közvetlenül a Bizottsághoz csatornázásában látja minden probléma megoldását.

A meglehetősen különböző – és a mindhárom felet magában foglaló kooperációt kevésbé támogató – álláspontokból azonban leszűrhető, hogy nem ez volt az utolsó eljárási reformmal foglalkozó konferencia.

THE OPENING SPEECH OF
MS. SÁRA HEGMANNÉ NEMES
MINISTER OF STATE¹

STATE AID DAY
MAY 12, 2011

Ladies and Gentlemen, Dear Guests,

I would like to welcome the speakers and participants of State Aid Day organised by the State Aid Monitoring Office of the Ministry of National Development under the Hungarian Presidency. I would like to thank our speakers for having accepted our invitation and for sharing their experiences related to the EU State aid rules in the next two days. I especially thank Mr. Gert-Jan Koopman, Deputy Director General of the European Commission for his presence.

Following the example of the British and the Czech presidencies, the Hungarian Presidency considered the organisation of the State Aid Day as of high priority. Thus, we would like to provide an opportunity for the State aid experts of the European Commission, Members States and for those representing the potential beneficiaries for discussing the current State aid issues.

The EU State aid rules have the objective to level the playing field for undertakings operating in the internal market. As a principle under EU State aid rules, any aid granted through State resources potentially distorts competition in the internal market, therefore is not desirable.

¹ Minister of State charged with supervision of State Aid Monitoring Office, Ministry of National Development

Nevertheless, in order to achieve the common goals and objectives of the EU, granting of State aid may be justified. Some of us doubtlessly wish a regulation more flexible and more permissive as it is today, while others try to keep the granting of State aid within stricter limits.

The significance of the subject is shown by the fact that in 2009, Member States granted State aid in an amount of more than EUR 427 billion falling under the exclusive control competence of the European Commission. This figure includes aid granted due to the economic and financial crisis. This sum is equal to 3,6% of the total GDP of the European Union.

A significant part of current State aid rules expires at the end of 2013. I hope that today we will have the opportunity to be informed about the planned content and the timing of the future rules by the representatives of the Commission.

By organising this event, we wanted to provide an opportunity for the representatives of the Commission, the Member States and other experts to define their position in order to get an overall picture of the present and the future of State aid control.

Today, it will be discussed how to accelerate the approval procedure of the Commission lasting often for years by means of a more effective co-operation between the Member States and the Commission, as well as how the interested third parties may take part in the procedure. Furthermore, we will listen to presentations on the relation of Structural Funds and State aid.

As the organiser of this event, we would like to emphasize the Hungarian experiences. The State Aid Monitoring Office, established in 1999, is charged with State aid control in Hungary. The mission of 13 lawyers and economists of the Office includes the *ex ante* control of planned State aid measures, as well as ensuring that they are compatible with the EU rules. The Office coordinates the notification procedures, keeps in touch with the Commission, and participates in the elaboration and the representation of the Hungarian point of view related to new EU State aid rules. As lecturers and listeners as well, our colleagues regularly take part in international and Hungarian State aid events.

In this event, we will present in detail the establishment and functioning of the Hungarian State aid control system, the Hungarian experiences on establishing the compatibility of Operational Programmes with State aid rules, the State aid categories most frequently used in Hungary under

the Structural Funds, as well as the role of the Hungarian Development Agency and the State Aid Monitoring Office related to a more efficient application of the Structural Funds.

Member States notified more than 700 measures to the European Commission in 2009. The large number of notifications imposes a serious burden on the Commission. The long procedures give much trouble to the Member States and the potential beneficiaries. May we improve this situation? Tomorrow, we will discuss the achievements of the procedural reform, as well as the future plans related to this reform.

I hope that in addition to useful professional experiences, this event will provide us with an opportunity to make new acquaintances next to a glass of wine. I hope that you will have the time to get acquainted with our capital. In order to give you some guidance, we invite you to participate in a guided tour in the building of the Hungarian Parliament this afternoon.

I wish you all good work, useful presentations and a pleasant stay in Budapest! Thank you for your attention!

ESTABLISHING AND FUNCTIONING OF THE HUNGARIAN STATE AID CONTROL SYSTEM

ESZTER HARGITA¹

Dear Ladies and Gentlemen, dear Colleagues,

I would like to welcome you again in Budapest on the occasion of the Hungarian State Aid Day organised under the Hungarian Presidency. As it was mentioned earlier, the first excellent initiative to organise the State Aid Day was taken by the UK. The second State Aid Day was organised by the Czech Presidency two years ago. I hope that after the third State Aid Day the State aid experts will decide to have more regularly a conference where they can exchange their experiences.

What I would like to do today, is to tell a few words on the history of establishing the State aid control system in Hungary in the 1990's and to explain the asks of the State Aid Monitoring Office after the accession. I give an overview on the work we have done in the field of State aid control during the last years. Finally, I intend to summarize the challenges we are facing with.

A)

Let me first say a few words on the structure of the Hungarian State aid system. State aid can be granted mainly from the following main sources:

¹ Senior expert of the Hungarian State Aid Monitoring Office. The author bears the sole responsibility for the views expressed in this article.

1. Central budget: mainly in form of tax allowances and direct grants. These latter are generally channelled through multiannual aid schemes for regional aid, employment aid, training aid, for SMEs, etc. We do not have too much individual aid. But – as regards aid schemes for direct grants - aid grantors annually choose a special aim under the scheme taking into consideration economic policy and budgetary aspects and issue a call for applications for this specific purpose.
Example: We have a training aid scheme available for all the undertakings in one year, but in the next –due to budgetary constraints – it is available only for SMEs.
2. Specialized state bodies, like the Hungarian Development Bank or guarantee organisations.
3. More than 3000 independent local governments. They are mainly granting aid under the de minimis regulation.

B)

As regards the history of establishing the centralized state aid control system, it should be mentioned that under the Europe Agreement Hungary committed itself to apply criteria arising from the application of the State aid article of the EC Treaty. To fulfil this task, an administrative unit was established within the Ministry of Finance. But in the early years it did not have proper legal status. It obtained information via inter-ministerial consultation procedure or through informal channels. Its recommendations, proposals or comments lacked the mandatory character. It was not always and not sufficiently followed. Its opinion was one among the others without any special status.

In the meantime, in the framework of the accession negotiations, the candidate countries were more than kindly invited

- to establish the necessary legislative framework of State Aid control (in order to ensure prior notification system, which is a corner stone of the EU state aid control)
- to set up a State Aid Monitoring Authority
- which creates a creditable enforcement record, to show that the Monitoring Authority is in the position to assess cases and its assessment has been followed.

In order to comply with these obligations, in 2001 the Act on Public

Finance empowered the Minister of Finance to ensure that State aid in Hungary is granted in accordance with Community rules. A Government Decree on procedural rules relating to prior notification was also adopted. State Aid Monitoring Office (SAMO) has been established within the Ministry of Finance.

The Office was responsible for

- the ex ante control of aid plans (mainly received via notifications),
- certain aspects of ex post control mainly for preparing annual State aid Surveys for the European Commission).

I have to stress that although the Office was and is part of a Ministry, it has a special status. The obligatory opinion of the Office which is signed by the Head of the SAMO and not by the Minister. Moreover, the Office is not obliged to consult with any other part of the Ministry or the central administration before giving its opinion.

The mentioned legal framework assured a gradual adjustment to the EU requirements by the time of our accession.

However, there were certain problems within this system:

1. the independent local authorities did not fall under the scope of the prior notification decree
2. SAMO was not empowered to initiate the suspension or recovery of non-notified aid.
3. as the relevant acquis contained a few hundred pages in English, the aid grantors were often not well informed about the rules to be applied.

In order to redress these problems, the Act on Public Finance was amended in 2002. The generally applicable prohibition of State aid, subject to the exemptions listed in a Government Decree was incorporated in the Act on Public Finance. Due to this amendment the prohibition also applied to local authorities. The Decree on Exemptions contained all substantive rules of the Community acquis in a summarized form (some kind of State aid Code). The procedural rules were also part of the Decree. The Decree also created the legal basis for the suspension and recovery of illegal aid. With this modification the powers of the Monitoring Office had been significantly increased.

As of accession the EU law has become directly applicable in Hungary. The decision making power was transferred to the Commission. This change could have questioned the future existence of the Monitoring Office.

But this was not the case, at least not in case of Hungary. The smooth accession in the field of State aid showed that the national prior notification system is effective and necessary as well. The special knowledge and experience accumulated in the SAMO was necessary also after accession in order to ensure the effective functioning of the Hungarian State aid system (including the utilisation of the Structural and Cohesion Funds), and to avoid (or reduce the number of) Commission procedures and recovery cases.

It follows from the above, that the central coordinating body had to be provided with enough power to maintain the centralised notification system.

C)

So what happened after accession?

The general prohibition on State aid and the State aid Code was abolished due to the direct applicability of the EU rules. New procedural rules were introduced maintaining the prior notification obligation to the SAMO.

The Office remained part of the central government.

It shall be also noted that measures in the field of agriculture, fishery and forestry do not fall under the competence of SAMO. A similar unit exists in the Ministry for Rural Development. Its tasks and procedures are regulated by a separate Government Decree.

Not only aid plans subject to Commission approval are obliged to be notified to the SAMO but also aid plans supposed to fall under the *de minimis* or the general block exemption regulation. Moreover, the annually published calls for applications - which are normally aid granted from an existing aid scheme – are also subject to SAMO's scrutiny.

D)

What are the procedures in these different cases?

In case of *de minimis* aid, after checking the existence of the necessary requirements set by the *de minimis* regulation, SAMO approves the aid. The similar procedure applies to the aid plans falling under the general block exemption regulation with the difference that in block exemption

cases an information sheet has to be sent to the Commission. This sheet is filled out sometimes by the aid grantors, sometimes by SAMO, but it is always transmitted to the Commission by SAMO.

In case of aid plan subject to COM approval, on the request of the aid grantor the SAMO notifies the measure to the Commission, if according to the assessment of the SAMO, there is a chance that the Commission will approve it.

If the SAMO finds that the submitted aid plan tends to be incompatible, it asks for further information and/or modification, if there is a chance to make the aid plan compatible with the EU rules. If the aid grantor does not want to follow the recommendations of the SAMO or there is no chance to bring the proposed measure in compliance with the EU rules, the aid grantor can ask the Government to “overrule” the SAMO. If the Government instructs the SAMO, it informs the Commission on the measure planned informally or notifies it.

E)

Just to summarize the present tasks of SAMO:

- helps to design aid measures in order to ensure compliance with the EU State aid rules
- it assists the aid grantors in (pre)notification-procedures
- in formal investigation procedures, it gives assistance in preparing the Hungarian position
- it coordinates and helps in answering COM questions (complaints)
- in recovery cases, it coordinates the execution, but the aid grantor is responsible for the implementation of the recovery.
- It also collects data for the Scoreboard (annual report)
- SAMO represents Hungary in multilateral meetings organised by the Commission (prepares the Hungarian position)
- And in order to disseminate knowledge on State aid it informs and provides trainings for the aid grantors (beneficiaries, advisors) on the developments of State aid. We also have a Bulletin published together with the Pázmány University and we try to improve our homepage as well.

The Office has a staff of 13. Since 1999 it has assessed a few thousand cases.

	2006	2007	2008	2009	2010
Calls for applications	96	196	248	250	108
De minimis	96	264	207	118	110
BER	8	29	51	55	38
COM notification	9	8	14	19	12
Total	192	460	455	368	218

The main challenges for us, but also for the aid grantors, is the lack of knowledge concerning State aid rules, especially in case of indirect forms of aid. In borderline cases when it is not clear whether it is a State aid measure or not, it is difficult to advise the potential aid grantor to notify (or ask the Commission) or not to do that. Because if you ask the Commission, it almost always turns out that you have a State aid case.

If there is a change in the State aid rules (especially if it not expected, like in the case of the prolongation of the Temporary Framework), it is not always easy to convince the aid grantors that it is their interest to modify the legislation as soon as possible.

And of course, in the eyes of the potential aid grantors/beneficiaries, we are the bad guys who are not always able to give direct answers whether a measure is containing aid or not, especially immediately, via telephone, without having the details. Moreover, we are lacking the empatia in understanding the importance of the certain measure aiming at promoting certain part of the national or local economy. Sometimes we dare to block or modify measures with reference to some unclear and non-transparent EU State aid legislation. And finally, we find State aid everywhere, even in drafts that has nothing to do with State aid and nothing to do with the EU.

But we can live with that.

Thank you for your attention!

AIMS AND QUESTIONS OF THE FUNDS UTILIZATION

Practical experiences in implementation of State Aid rules

RÓBERT HOMOLYA¹

Introduction

In Hungary the National Strategic Reference Framework of the Structural Funds is connected to the Government's new development programme, the New Széchenyi Plan. The Structural Funds available for Hungary are dedicated for this programme that is based on the mutual risk taking of enterprises, local governments and the state.

The New Széchenyi Plan – in harmony with the Europe 2020 strategy and the Structural Funds objectives and priorities – has the following three main objectives:

- Increasing employment
- Promotion of long-term growth
- Strengthening of Hungary's competitiveness

The above objectives are translated into seven areas of intervention, so called break-out points for the Hungarian economy:

1. Healing in Hungary – Health industry
2. Renewal of Hungary – Green economy development
3. Home project – Housing
4. Enterprise promotion – Development of the business environment

¹ Vice-president of the Hungarian National Development Agency. The author bears the sole responsibility for the views expressed in this article.

5. Science – Innovation – Growth
6. Employment
7. Transport – Transit economy

The break-out points integrate sectors of the Hungarian economy with the aim to contribute to the appearance in the medium term of products and services that are competitive in Europe as well as globally. In order to exploit and create interlinks among the sectors, the New Széchenyi Plan tries to bring a complex solution for entrepreneurs.

The New Széchenyi Plan relies on open planning and co-operation with enterprises in favour of developing the business environment and the competitiveness of our economy. Our aim is to place the entrepreneur into the centre of economic policy-making, so as to increase the competitiveness of enterprises and accomplish the plan of creating one million new, tax-paying jobs.

The more detailed description of the break-out points can be found in Annex 1.

Legislative background

Apart from the EU legislation in Hungary Government decree 37/2011. (III.22.) on the procedure related to State aid within the meaning of European competition law and on the regional aid map (further Government Decree on Prior Notification) regulates the procedures relating to the prior notification of State aid. Responsible body for State aid control is the State Aid Monitoring Office (further: Office) within the Ministry of National Development.

Notification to the European Commission can only be made through the Office, EU Decisions are also communicated by the Office to the aid grantors, including the Managing Authorities.

In Hungary the aid schemes are legal acts (Ministerial decrees in case of Structural Funds) encompassing all State aid categories relevant to the Operational Programmes.

The aid schemes managed by the National Development Agency (NDA) are granted either:

- under the General Block Exemption Regulation or the „de minimis” regulation,

- or are notified to the EU ex-ante through the State Aid Monitoring Office.

Aid categories that have to be notified to the EU are included in the legal act after receipt of EU ex-ante approval (e.g. cultural aid in Regional OPs and Social Infrastructure OP (SIOP), JEREMIE risk capital in Economic Development OP (EDOP)).

The role of the NDA in the prior notification procedure

The NDA has a prior notification obligation towards the State Aid Monitoring Office in the following cases:

- Drafts of aid schemes subject to prior notification to the EU
- Drafts of aid schemes exempted from prior notification obligation to the EU by the General Block Exemption Regulation or „de minimis” regulation
- Drafts of Calls for Proposals

This means that in Hungary the State Aid Monitoring Office has to be notified ex-ante of each aid scheme to be launched even if it is not subject to prior notification to the EU because it falls under the General Block Exemption Regulation (GBER) or the „de minimis” regulation. After an aid scheme is approved by the Office, the Calls for Proposals based on the aid scheme also have to be submitted to the Office for its ex-ante approval. The Office may suggest modifications if it is of the opinion that certain conditions of the Call for Proposals are not compatible with the approved aid scheme. The grant awards (individual aid) from existing aid schemes, however, do not have to be notified ex-ante to the Office.

Reporting

Member States’ records on State aid schemes are run by the State Aid Monitoring Office.

Aid grantors (including the Managing Authorities) are obliged to submit aid data for the Office prescribed by the Government Decree on

Prior Notification in the following cases:

- Annual reporting obligation towards the Monitoring Office on aid awarded within the year until 30 April each year.
- In the case of aid granted under the Temporary Framework² in relation to the financial crisis (2008-2010) annual reporting obligation on aid awarded within the year.

The annual reporting obligation concerns all types of aid schemes: those subject to prior notification to the EU as well as those under any block exemption regulation.

State aid categories under Structural Funds in Hungary

The National Development Agency manages aid schemes based on existing Operational Programmes approved by DG Regio and DG Employment. The Managing Authority for International Programmes also manages some other aid schemes, e.g. Swiss, Norwegian, EEA Funds but in this presentation we concentrate on Structural Funds Operational Programmes only.

State aid by the NDA is mostly awarded in the form of grants. Other possible forms are guarantee schemes, loans, interest rate subsidies, risk capital, subsidised leasing.

Aid categories to be granted by NDA are summarised in Annex 2.

State aid aspects in Calls for Proposals/Grant (incentive) agreements

The attention of applicants has to be drawn on State aid/"de minimis" rules and regulations. In order to create transparency activities subject to State aid control are listed separately within eligible activities. Aid intensity under State aid rules is set for costs eligible under State aid rules. Average aid intensity is calculated on project level.

At the level of the project in the grant agreement, parts of the project subject to State aid rules are listed as separate activities (separate

² Communication from the Commission - Temporary framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis (consolidated version) Official Journal C 83, 7.4.2009, p.1.

column in project budget). This way the relevant aid intensity/(ies) can be recorded in the monitoring system separately. Data for State Aid Monitoring Office is collected from grant agreements.

In the case of „de minimis” aid the beneficiary is obliged by law to run records and give a declaration to the MA on „de minimis” aid received within the year plus the preceding two years before the aid decision is taken. Aid cumulation is controlled by IT and via administrative measures.

Tasks of Managing Authorities in connection with State aid

The Managing Authorities define activities eligible for co-financing but subject to State aid rules and define the applicable State aid categories. Afterwards they prepare the rules of the aid schemes (ministerial decree and its modification) and notify it for approval to the State Aid Monitoring Office. In case the planned aid scheme is not exempted from prior EU Notification, the Office submits it to the EU Commission for approval.

Drafts of Calls for Proposals based on the aid schemes are also prepared by the Managing Authorities and if they contain State aid measures, they are submitted to the State Aid Monitoring Office for ex-ante approval.

No Call for Proposals can be published without an approval of the State Aid Monitoring Office. In Calls for Proposals the beneficiaries are informed on aid categories, amount of aid and of obligations (e.g. preservation of docs, declarations).

Managing Authorities also prepare reports on completion of the aid schemes for the Monitoring Office. They also ensure the compliance with the rules on cumulation.

Practical experiences

a) Management issues – complexity of projects

Within the European Commission DG Regio and DG Employment are responsible for Structural and Cohesion Funds. As to State aid, DG Competition bears the responsibility.

This mechanism leads to different system of concepts of Structural Funds and State aid, double EU control according to different rules and also establishes different methods for calculating aid intensity.

Structural Fund projects have to be approved as OPs by DG Regio/ Employment, after this they also have to be approved under a different set of rules by DG Competition. Management of the approval of the OPs would be much simplified if these two stages were combined or at least harmonised and constructions (aid schemes) would have to be accepted by the responsible DG's of the European Commission in only one round.

The integrated approach for project planning is seen as desirable by Structural Fund regulations (e.g. cost-benefit analysis), State aid rules, however, favour separation of expenditure according to State aid and non-State aid. The two approaches are in conflict. For a Member State as Hungary it is in our interest to secure Structural Funds assistance for as large a part of a project as possible because of the scarcity of own state resources. This leads to higher complexity of projects.

The aid intensity calculation method is sometimes problematic: e.g. in the case of environmental investments there is a condition to use a hypothetical reference investment with which the proposed investment should be compared, and aid intensity can only be the relevant percentage of the difference between the reference investment and the proposed investment. It is not clear, however, how the choice of the reference investment can be controlled.

The handling of cross-border and international aid schemes leads to even higher complexity. In case beneficiaries of a project are from Member States and third countries the State aid rules are not applicable to third countries, this way they can work with a higher aid intensity, which complicates the management of cross-border co-operation programmes because of conflicting interests.

Different Member States may even have different interpretation of State aid rules – use different aid intensities for example within the same contract. Professional expertise also differs in the Member States, e.g. in connection with the calculation of aid intensity, which results in everyday management problems.

b) Off-marking problems

- *State aid vs revenue-generating projects*

State aid cases are exempted by definition from the revenue-generating rules under Regulation 1083/2006/EC. In Hungary, however, we may have complex projects where only part of the project is subject to State aid.

Another aspect of revenue-generating projects is the case of public service entities vs undertakings performing a public service activity.

In some cases it is difficult to decide whether

- a beneficiary is an undertaking according to the State aid definition performing a public service (in which case it is subject to State aid rules but not subject to revenue-generating rules)
- or it is a public organisation, not an undertaking, performing a revenue-generating activity (in which case it is subject to revenue-generating rules, not State aid rules).

- *State aid vs financial simplification*

The EU guidance on financial simplification methods is not very clear about how State aid rules should be considered, it only mentions that the simplification methods may be used „without prejudice to State aid regulations”. According to the opinion of the State Aid Monitoring Office in Hungary where State aid is present no simplification is possible, only in the case of „de minimis” aid.

c) Handling of aid cumulation

It is not unequivocal, how the wording „same” eligible costs should be interpreted. One beneficiary may receive State aid from different aid operators, the wording for the same type of eligible costs may, however, be different making difficult the identification of aid cumulation.

Suggestions for improvement

- Procedural simplification – harmonisation of Structural Funds and State aid rules
- It is necessary to co-ordinate policy making between DG Competition and DG Regio/Employment.
- Use of average aid intensity in the case of complex projects
- State aid intensities are set for eligible cost categories and not for projects. One project, however, may combine several cost categories, which results in different aid intensities within one project. This is difficult to handle both for the beneficiaries and for the aid operators.
- Training: by the EU in order to facilitate unified interpretation of EU regulations and promote Member State best practice examples.
- High quality private trainings are sometimes too expensive for Member State administrations. There is a need expressed for the spreading of experiences, best practice examples gathered by the Commission during State aid audits in Member States.
- Following from the above Structural Funds Project implementation experiences should be considered when preparing or amending State aid community legislation.
- We would also welcome if State aid legislation would be adapted to the EU2020 strategy so that the State aid regulations support the achievement of objectives.

*Annex 1***The break-out points of the New Széchenyi Plan***Health Industry*

This includes healing, prevention and rehabilitation services, connecting administrative and back-up sectors, research basis, production and trading of health-conscious products. This is one of the most promising sectors among the break-out points.

Green economy

In the 21st century the country's success largely depends on how we are able to overtake the difficulties associated with the use of fossile energy carriers (rising prices, insecurity of available energy) by energy saving, energy efficiency, energy security and the use of renewable energy.

Housing

This area received not enough attention in the last few years (especially in the light of the financial and economic crisis), which generated problems and ad hoc – mostly ex-post – measures with alternating success. For this reason, and in accordance with EU aspirations as well, housing will again become a focal area in the new development plan.

Enterprise promotion

Enterprise promotion should be reconsidered and freshly started with special emphasis on development of the competitiveness of the Hungarian SMEs. Otherwise they will not be able to generate success on the international market and create new job opportunities.

Science and innovation

Innovation is one of the key elements of economic growth. By the middle of the decade we intend to generate an economic growth of 1,5-2 percent by the implementation of a science, technology and innovation policy based on our skills and resources, by strengthening the national and regional market of original products and services creating new values and by a conscious intellectual export.

Employment

This is the most important objective of the Hungarian government. Pre-condition for its success is the creation of new jobs, which necessitates the transformation of former economic and employment policy. Large-scale and comprehensive changes have to be made in several areas at the same time, changing the expectations and attitudes of the actors of the economy and society.

Transport development

Transport is the organic background facility of both economy and society. It can provide attainability, balance regional differences, allow for the mobility of persons, goods and services, multiply the effects of economic and regional development and it contributes to the GDP in direct. At the same time it imposes upon society significant costs that are not or are only in part reimbursed. Our primary objective is to maximize profits at the same time minimising social burdens.

Annex 2

Aid categories granted by NDA

EDOP	Economic Development OP
TOP	Transport OP
SROP	Social Renewal OP
SIOP	Social Infrastructure OP
EEOP	Environment and Energy OP
ROPs	Regional OP

Government Decree 85/2004. (IV. 19) means Government Decree on Prior Notification

Aid category	Legal ref.	relevant OPs
GENERAL BLOCK EXEMPTION	EC No. 800/2008	
<i>Regional aid</i>		
Regional investment and employment aid	art. 13	EDOP, EEOP, SIOP, SROP, ROPs
Aid for newly created small enterprises	art. 14	SROP, ROPs
<i>Aid for environmental protection</i>		
Investment aid enabling undertakings to go beyond Community standards for environmental protection or increase the level of environmental protection in the absence of Community standards	art. 18	EEOP
Aid for the acquisition of new transport vehicles which go beyond Community standards or which increase the level of environmental protection in the absence of Community standards	art. 19	EEOP
Aid for early adaptation to future Community standards for SMEs	art. 20	EEOP
Environmental investment aid for energy saving measures	art. 21	EEOP, ROPs
Environmental investment aid for high-efficiency cogeneration	art. 22	EEOP
Environmental investment aid for the promotion of energy from renewable energy sources	art.23	EEOP
<i>Aid for consultancy in favour of SMEs and SME participation in fairs</i>		
Aid for consultancy in favour of SMEs	art. 26	EDOP, SIOP, SROP, ROPs
Aid for SME participation in fairs	art. 27	EDOP, SIOP, SROP, ROPs
<i>Aid in the form of risk capital</i>		
Aid in the form of risk capital	art. 29	ROPs
<i>Aid for research, development and innovation</i>		
Aid for research and development projects	art. 31	EDOP, SIOP, SROP
Aid for technical feasibility studies	art. 32	EDOP, SROP
Aid for industrial property rights costs for SMEs	art. 33	EDOP, SROP
Aid to young innovative enterprises	art. 35	EDOP
Aid for innovation advisory services and for innovation support services	art. 36	EDOP
Aid for the loan of highly qualified personnel	art. 37	EDOP
<i>Training aid</i>		
Training aid	art. 39	EDOP, SROP, ROPs
<i>Aid for disadvantaged and disabled workers</i>		
Aid for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies	art. 40	SROP
Aid for the employment of disabled workers in the form of wage subsidies	art. 41	SROP
Aid for compensating the additional costs of employing disabled workers	art. 42	SROP
INVESTMENT AID	10/2008 NFGM Decree	TOP
CULTURAL AID	19/2007 MeHVM Decree 27/2007 ÖTM Decree	SIOP, ROPs
AID IN THE FORM OF RISK CAPITAL	ECCGuideline 2006/C 194/02 8/2007 MeHVM Decree	EDOP (JEREMIE)
PUBLIC SERVICE COMPENSATION	EC framework 2005/C 297/04 EC 2005/842	EEOP, SIOP, SROP
"DE MINIMIS" AID	EC No. 1198/2006	EDOP, EEOP, SROP, SIOP, ROPs, TOP
AID UNDER TEMPORARY FRAMEWORK re FINANCIAL CRISIS	Government Decree 85/2004 (IV.19.)	EEOP, SROP, ROPs

INTERPLAY BETWEEN STATE AID AND STRUCTURAL FUNDS THE HUNGARIAN EXPERIENCES

PÉTER STAVICZKY¹

Dear Participants and Colleagues,

I would also warmly welcome you at the State aid event of the Hungarian Presidency in Budapest and I do hope that during this conference we will have enough time to discuss the most important issues in the field of State aid law. I recognize many familiar faces amongst you, which means that we know each other and this topic well. We suppose that this two day meeting enables the State aid community to cover most of the actual issues and provides an opportunity for frank debates.

Today we have heard some thoughts about the future and the past as well. I believe that my presentation on the interplay between State aid and Structural Funds will provide you a concise overview on both fields of EU law.

As you have heard State aid control in Hungary roots back in mid 90's when the Europe Agreement prescribed to all would be Member States to apply the competition law of the European Communities. The years before the accession to the EU (EC at that time) were quiet busy for the State Aid Monitoring Office (SAMO). On the one hand, we had

¹ Attaché responsible for State aid at the Hungarian Permanent Representation to the European Union, former Head of the Hungarian State Aid Monitoring Office. The author bears the sole responsibility for the views expressed in this article.

to review the Hungarian legal system for being in line with the State aid acquis and we had to launch the Structural Funds. Both tasks required strategic planning and training of civil servants. And when we talk about planning, we have to remember, that in 2003 national authorities had far less possibilities to grant State aid, which limited their spending of community sources.

These years were part of a very formative era in the Hungarian central administration. New bodies were established and new procedures, structures started to work. Many of you can remember those days, when multiple deadlines were on us and we thought that the job ahead of us will never be done.

In 2003 SAMO was involved in the planning of the National Development Plan and the operative programs. We checked all the descriptions of the OP's and tried to categorize all measures from State aid point of view. Besides that, we provided advice to the Managing Authorities on the details of State aid rules and helped them to fill in the so-called State aid tables. These tables summarized the measures from a State aid perspective whether they were relevant or not and which rules were to be applied. Parallel to this activity we set up the national legal State aid rules for the OP's. This task was not easy as OP's were linked to different ministries and many stakeholders were involved in the law-making. I remember that these months could be described as "learning by doing". We formed small case teams for each OP and had daily contact with the managing authorities making joint efforts to convince the corresponding Directorate General of the European Commission that we were on the right track. However, working in the central administration means also that you have to report to the politicians on all progress and try to hide or explain delays. The launch of the first National Development Plan was a hot topic in 2003.

However, after the planning and legislative part had been done, we could not have a rest as the bulk of the work arrived to our desk in the form of dozens of call for applications. Once we received more than 30 of them on a single day! In addition we had to apply our new procedural code² to all of these notifications. In the first years after the accession

² Government Decree No 85/2004. (IV. 19.) on procedures relating to State aid measures within the meaning of Article 87(1) of the EC Treaty and on the regional aid map.

to the EU we learned that the devil lies always in the details and many problematic cases and questions arose only after you thought the job had been done. In the meantime we had to keep an eye on the jurisdiction of the Community Courts and the Commission's decisions. I recall that we had some debates on the Hungarian Railway Company, whether it is an efficient operator in the sense of the Altmark judgement.³

I believe that these first years as a Member State gave us some experience, which were quiet well used when the government started the planning for 2007-2013. This first full programming period allowed us to rethink the problems of the past and incorporate some new ideas. The application of the notion of State aid gave us a lot of work especially in cases where multiple beneficiaries were involved or infrastructure development was at stake. It was not easy to decide where the advantage is and what the exact amount is. However, we had to adhere to the new State aid rules and in some cases we had to wait until they were published. Our experience helped us to overcome some critical points (i.e. when we heard that instead of one there would be seven regional Operative Programs, OPs) and we could use the earlier drafts during the legislative procedure. Life was easier from one aspect, namely at least we knew the persons concerned. Yet, the lack of State aid tables meant bigger responsibility on the national authorities and especially on the SAMO. The number of call for applications increased, but due to Technical Assistance we could improve the staff both in quantity and quality (meaning we could participate at State aid seminars organized by the most well-known European training institutions and set up a very up to date State aid library).

Thus, when the second programming period begun with the strategy-making we had to re-start the process with some major changes in the regulatory framework. In the meantime we had some new contacts at the Managing Authorities, therefore our training exercise remained still important. SAMO has been and is keen about updating the civil servants on the new State aid rules and jurisprudence. If we look at the Structural Funds it is essential, that the colleagues at the managing authorities have some State aid background as well. This is even more

³ Judgment of the Court of 24 July 2003. *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, and *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*. ECR [2003] Page I-07747.

important when we have complex OPs and call for applications with multiple choices among the rules. This allows avoiding a big deal of problems and questions, and let us proceed faster when modifying the OPs and the corresponding national legal base. And we had modified many times the OPs for different reasons. First, the community State aid rules developed (General Block Exemption Regulation,⁴ Regulation 1370/2007/EC⁵). Second, during the implementation turned out that something is missing or might be beneficial to be included in the program. Meanwhile, we had a lot of discussion about the complex questions, for instance, how to quantify advantage in cases when the beneficiaries are consortiums or how to avoid aid when developing infrastructure or industrial parks.

Since 2008 in the State aid world everything has been about the economic and financial crisis. New rules came into force, the old ones were relaxed a bit. This had of course a big impact on the Hungarian Structural Funds as well. Planning and law-making was on our agenda again and the interpretation of the new rules was not always straightforward (i.e. cumulation of limited amount of aid with other types of aid). New notifications at national level were required to apply the Temporary Framework,⁶ which was also modified several times during 2008-2009. Concerning the crisis measures, the notifications were carried out by the SAMO directly and a specific chapter was introduced in our national procedures to cover the necessary steps and rules of the aid granting bodies, including the Managing Authorities. The limited amount of aid was introduced in almost all OPs and thus we have to check and align the national rules again. Following the fall of 2009 extended reporting obligations to the Directorate General

⁴ Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation) (Text with EEA relevance) *OJ L 214, 9.8.2008, p. 3–47*

⁵ Regulation (EC) No 1370/2007_of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70, *OJ L 315, 3.12.2007, p. 1.*

⁶ Communication from the Commission — Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, as amended *OJ C 16, 22.1.2009, p. 1–9.*

Competition were added to the complexity of our work. The fact that decisions on the phasing out of the Temporary Framework were taken rather late last year, made us to work in a rush.

To conclude, I would mention that you can never underestimate the importance of the planning phase and personal contacts. If you apply straightforward and not too complex call for application in the majority of cases the absorption of Structural Funds will increase. As State aid rules are by their nature hard to understand for 'outsiders', the government has to find always the more simple or optimal solutions. Bearing in mind the 10 years time period that can be monitored and the growing number of State aid complaints lodged at the Directorate General for Competition, minimising the irregularities and systemic risks in the Spending of Structural Funds is a must.

I hope that in the future we can work together with the colleagues at the Managing Authorities and at the Directorate General for Competition as smoothly and in a good ambiance as in the past years. We have learned during this time that cooperation is essential to achieve our main objective, spending Structural Funds in the most effective way.

Thank you for your attention!

