



Állami támogatások joga

20 (2013/4.)

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája





FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

**Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Szilágyi Pál
Tóth Tihamér**

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

**Versenyjogi Kutatóközpont
PPKE JÁK**

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)

**Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1011 Budapest, Fő utca 44–50.
<http://tvi.kormany.hu>**

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar**

NYOMDAI MUNKÁK: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

TARTALOM

ROBERT BÄUERLE – MARTINA MAIER Az eljárási rendelet módosítása – új jogkörök az Európai Bizottság kezében (ford.: Taba Szabolcs)	3
STAVICZKY PÉTER Az állami támogatásokra vonatkozó eljárási szabályok reformja és piaci információs eszközök	7
HARGITA ESZTER – POTVORSZKI GÁBOR A 2014-től alkalmazandó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás	21
MOHAY ÁKOS A szélessávú hálózatok állami támogatására vonatkozó szabályok felülvizsgálata	41
STAVICZKY PÉTER A megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatás új tervezete	55
NAGY ZSOLT Az új légiközlekedési iránymutatás tervezetének összefoglalója, valamint az Európai Bizottság döntési gyakorlata a légiközlekedés területén	71
STAVICZKY PÉTER A rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra vonatkozó új uniós szabályozás fejlődése és a hatályos előírások	93

ZACHAR BALÁZS	
Filmtámogatás az Európai Bizottság szemüvegén keresztül	115
HÁRS-GARAMI ZSÓFIA	
A mezőgazdasági feldolgozás állami támogatási szabályai	127

AZ ELJÁRÁSI RENDELET MÓDOSÍTÁSA – ÚJ JOGKÖRÖK AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KEZÉBEN¹

ROBERT BÄUERLE – MARTINA MAIER
Fordította: TABA Szabolcs

2013. augusztus 21-én új eljárási szabályok léptek életbe az európai uniós állami támogatások ellenőrzésére vonatkozóan.² Újdonság, hogy az Európai Bizottság lehetőséget kap arra, hogy az adott vizsgálat által érintett tagállamon kívül olyan szervezetektől (pl. állami vagy magántulajdonban lévő vállalkozások) is információkat kérjen az eljárás során, akik egyébként nem alanyai a vizsgálatnak. A vállalkozások kötelesek lesznek ezekre a megkeresésekre válaszolni. Amennyiben ennek a kötelezettségüknek a kitűzött határidőn belül nem tesznek eleget, vagy helytelen, félrevezető, vagy hiányos információval szolgálnak, pénzbírsággal sújthatóak. A panaszkezelés terén végrehajtott változások célja pedig, hogy a Bizottság a fontosabb ügyekre koncentrálhasson. Új szabály az is, hogy a jövőben az Unió végrehajtó testülete egy adott gazdasági ágazat vonatkozásában több tagállamra kiterjedő vizsgálatot is lefolytathat.

2013. július 23-án az Európai Unió elfogadta az uniós értelemben vett állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó eljárási rendelet mó-

¹ Az angol nyelvű cikk címe: State Aid Procedural Regulation Grants More Powers to the European Commission. Megírásában Katharina Dietz, a McDermott Will & Emery's brüsszeli irodájának jogi asszisztense is közreműködött. A cikk elérhető: <http://www.mwe.com/State-Aid-Procedural-Regulation-Grants-More-Powers-to-the-European-Commission-07-31-2013/>. (A ford.)

² Lásd: az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2013. július 22-i 734/2013/EU tanácsi rendelet. HL L 204., 2013.7.31., 15. o.

dosítását. Az új, életbe lépett szabályokat nemcsak a tagállamoknak, hanem a vállalkozásoknak is hasznos megismerniük. Ez a cikk a legjelentősebb változásokkal, többek között az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) információkérési jogosítványával és a Bizottsághoz benyújtandó panaszra vonatkozó alaki követelményekkel foglalkozik.

1. Egyedi állami támogatási vizsgálatok során történő információkérés

Az Európai Unióban a hatóságok főszabályként csak akkor nyújthatnak állami vagy magántulajdonban lévő vállalkozásoknak állami támogatást, ha azt az erre kizárólagos hatáskörrel rendelkező Bizottság jóváhagyta. A Bizottság az állami támogatások ellenőrzése céljából vizsgálatot indíthat a támogatást nyújtó tagállam bejelentése nyomán, saját kezdeményezésére vagy panasz alapján is.

A módosított eljárási rendelet jelentősen kiszélesíti a Bizottság információszerzési jogosítványait. A múltban a Bizottság csak az érintett tagállamtól kérhetett információt, ebből a célból még a támogatás kedvezményezettjét sem kereshette meg. A Bizottságnak így meg kellett elégednie az adott tagállam által szolgáltatott és a nyilvánosan elérhető adatokkal.

A módosított eljárási rendelet alapján ezentúl lehetősége lesz a Bizottságnak, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően információt kérjen harmadik felektől, úgymint más tagállamoktól, állami vagy magántulajdonban lévő vállalkozásoktól és szakmai szervezetektől is. A Bizottság azonban a támogatás kedvezményezettjétől csak abban az esetben kérhet információt, ha ehhez az érintett tagállam hozzájárul. Harmadik felektől történő információkérés esetén a tagállamnak ezen túl nincs más lehetősége, hogy ellenvetéssel éljen.

A vállalkozásoknak és a szakmai szervezeteknek minden részletre kiterjedően eleget kell tenniük a Bizottság megkeresésének. Amennyiben a vállalkozások, szakmai szervezetek helytelen vagy félrevezető információt szolgáltatnak, a Bizottság az előző üzleti évük teljes forgalmának 1%-át meg nem haladó mértékű pénzbírságot szabhat ki. Ha pedig az előírt határidőn belül nem szolgáltatnak információt, a Bizottság kényszerítő bírságot szabhat ki, amely nem haladhatja meg az érintett vállalkozás vagy szakmai szervezet előző üzleti éve átlagos

napi forgalmának 5%-át. A kényszerítő bírság összegét a késedelem által érintett munkanapok alapján számítják ki.

A Bizottság új jogosítványai több következménnyel is járnak. A Bizottság nem függ többé a tagállam által szolgáltatott információktól egy intézkedés állami támogatási szempontból történő értékelése során. A tagállamok így kevesebb ellenőrzési jogosultsággal rendelkeznek, mivel nem lesz többé lehetőségük megválogatni azokat az információkat, amelyeket a Bizottság részére megküldenek. Az állami és magántulajdonban lévő vállalkozásoknak pedig a válaszadási kötelezettség adminisztratív terhével vagy hiánytalan és valós adatok szolgáltatása hiányában bírsággal kell szembenézniük még akkor is, ha ők maguk állami támogatásban nem részesültek. Azt is fontos megjegyezni, hogy a Bizottság ezektől a vállalkozásoktól az esetlegesen a részükre nyújtott jogellenes támogatásokra vonatkozó információkat is kérhet, amik alapján a Bizottság ezen vállalkozások tekintetében külön vizsgálatot is indíthat.

A Bizottság az eljárási rendelet módosításának hatályba lépésétől kezdve élhet új jogosítványaival, azaz a módosító rendeletnek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételétől számított 20. naptól kezdve.

2. Ágazati vizsgálatok

A módosított eljárási rendelet lehetővé teszi, hogy a Bizottság több tagállamra kiterjedő vizsgálatot végezzen egy adott gazdasági ágazat tekintetében. Ezek az ágazati vizsgálatok, amelyeket a trösztellenes jogszabályok már lehetővé tesznek, segítségül szolgálhatnak a Bizottságnak egyedi ügyek megítélésében, valamint az ágazati iránymutatások kidolgozása során.

Az ágazati vizsgálat egyrészt a hatóságok, valamint az állami és a magántulajdonban lévő vállalkozások részére is előnyös lesz. A Bizottság korábban számos szektorban vizsgálati eljárást kellett hogy indítson annak érdekében, hogy megfelelő információhoz jusson ágazati iránymutatások elfogadásához. Ilyen volt pl. a légiközlekedési szektor. Ez a megközelítés, aminek alkalmazására az eljárási rendelet módosítása következtében többé már nem lesz szükség, rengeteg nehézséget okozott a kérdéses vállalkozásoknak. Másrészt azonban ezentúl a

Bizottságnak meglesz a lehetősége, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indítson az ágazati vizsgálatok során szerzett információk alapján. Az ágazati vizsgálatok ráadásul terhet róhatnak azokra a vállalkozásokra, amelyek nem kaptak állami támogatást.

3. Korlátozóbb megközelítés a panaszkezelés során

A Bizottság jelenleg hivatalos döntést kell, hogy hozzon minden panasz esetében, bármilyen formában is terjesztették azt elő, még akkor is, ha a panasz ténybeli vagy jogi szempontból nem megalapozott. Ezért annak érdekében, hogy a nem megalapozott állami támogatási panaszok számát és így a Bizottság munkaterhét csökkentse, a módosítás kötelezően alkalmazandó panaszúrlapot vezet be.

A panaszosok ezentúl előre meghatározott információkat kell hogy szolgáltatassanak a panasztétel során. Hogy milyen természetű információkról van szó, és hogy mennyire kell ezeknek konkrétoknak lenniük, az csak akkor derül ki, amikor a Bizottság közzéteszi az űrlapot. Ha a panaszos nem közli a kötelező információkat, vagy ha az általa ismertett tények alapján nem állapítható meg kellően megalapozottan a jogellenes támogatás ténye, a Bizottság sokkal könnyebben elutasíthatja a panaszt és így nem kell hivatalos döntést hoznia az ügyben.

4. Elszalasztott lehetőség

Az eljárási rendelet módosításával bevezetett lényeges változások ellenére úgy tűnhet, hogy a változtatások során a jogalkotó elmulasztotta tisztázni a támogatás kedvezményezettjének az állami támogatási eljárásokban betöltött szerepét. Félként továbbra is csak a tagállamnak vannak eljárásbeli jogai a vizsgálatok során. A kedvezményezettek szemszögéből nézve továbbra is fennáll az a kifogásolható helyzet, hogy a kedvezményezett eljárásbeli jogosultságok nélkül kizárólag a vizsgálat tárgya annak ellenére, hogy egy negatív határozat esetén neki kell visszafizetnie a jogellenes állami támogatást.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ ELJÁRÁSI SZABÁLYOK REFORMJA ÉS PIACI INFORMÁCIÓS ESZKÖZÖK

Kétségek és lehetőségek

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: állami támogatásokra vonatkozó eljárás, állami támogatások modernizációja, eljárási rendelet, harmadik felek, közvetlen megkeresés, piaci információk, hivatalos vizsgálati eljárás, bírság, határidő

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2012-ben hirdette meg az állami támogatási szabályok modernizációját.¹ A szabályok felülvizsgálatának elsődleges célja, hogy a belső piac megerősítésén keresztül hozzájáruljon az EU 2020-as célok² teljesüléséhez, az Európai Unió versenyképességének növekedéséhez, valamint hogy ösztönözze a tagállamokat költségvetési forrásaik ésszerű elköltéséhez és ezzel erősítse a költségvetési feyelmet is. A Bizottság szerint fontos, hogy a jövőben csak a valóban kimutatható, pozitív hatással járó (piaci hiányosságokat kezelő és a vállalkozásoktól támogatás nélkül el nem várható erőfeszítéseket ösz-

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének állami támogatásokért felelős szakdiplomataja. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselet álláspontjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

² Lásd: http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_hu.htm

tönző) és a növekedést elősegítő ún. „jó támogatások” legyenek csak nyújthatóak. A modernizáció három fő célja tehát:

1. az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés ösztönzése a dinamikus és versenyző belső piacon;
2. a Bizottság előzetes ellenőrzésének a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre történő összpontosítása, ugyanakkor a tagállamok közötti együttműködés erősítése az állami támogatások végrehajtása terén;
3. a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb határozathozatal.

Tekintettel arra, hogy a jelenlegi állami támogatási szabályok jelentős része 2013 végén hatályát veszti, a reform az egyébként is szükséges felülvizsgálat keretében valósul meg, de kiegészül egyéb elemekkel is. A reformfolyamat, bár eredetileg a következő, 2014–2020-as pénzügyi perspektívához igazodott volna, már jelentős késedelmet szenvedett és fontos alapelemei csak 2014 tavaszán kerülnek elfogadásra.³ Ugyanakkor a modernizációnak van egy olyan része, amely gyakorlatilag lezárult és az eredetileg kitűzött időszakon belül megvalósult. Ez pedig az állami támogatási eljárásokra⁴ vonatkozó szabályok (továbbiakban eljárási rendelet) módosítása. Az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) 2012 decemberében elfogadott és közzétett tervezetét a tagállamok az Európai Unió Tanácsának Ír Elnöksége alatt meglehetősen gyorsasággal tárgyalták és a 2013. májusi Versenyképességi Tanács el is fogadta a végleges szöveget, amely azóta közzétételre került, valamint hatályba is lépett. Az alábbi cikkben az eljárási rendelet egyik elemét, az állami támogatási eljárásokba a módosítással beemelt piaci információs eszközöket kívánom ismertetni és felhasználásuk lehetséges módjait, valamint az azokkal kapcsolatos kételyeket bemutatni, mivel lényeges változást hozhatnak a jövőben, így mélyebb értékelésük hasznos lehet, akkor is, ha alkalmazási tapasztalatról értelemszerűen még nem lehet beszámolni.

³ Például az általános csoportmentességi rendelet (a Bizottság 800/2008/EK rendelete, 2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról HL L 214., 2008.8.9. 3–47. o.) felváltó új csoportmentességi rendelet.

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.).

2. A Bizottság tervezete

Az eljárási rendelet módosítására irányuló tervezet közzététele előtt a Bizottság nyilvános konzultációt folytatott és figyelembe vette az Európai Számvevőszék megállapításait⁵ is. A Bizottság tervezetének közzétételét követően⁶ egyértelműen megállapítható volt, hogy eljárási rendelet módosításával a Bizottság az állami támogatási eljárások hatékonyságának növelése érdekében nem törekszik az eljárás alapvető megváltoztatására és a határidők csökkentésére. A módosítással a Bizottság céljai a következők voltak:

- kötelezően alkalmazandó panasz-formanyomtatvány bevezetése és a panaszosok számára érdemi érintettség bizonyításának előírása
- piaci információs eszközök bevezetése
- szektorális vizsgálatok bevezetése
- a tagállami bíróságokkal való együttműködés, és az előttük folyó eljárásokba történő bizottsági 'beavatkozás' szabályozása.

Az állami támogatások modernizációja magának az eljárásnak a menetét nem érinti. A vizsgálati eljárás továbbra is egy nem nyilvános előzetes és egy nyilvános hivatalos vizsgálati fázisból áll. A Bizottság mindkét szakasz végén határozatot kell hogy hozzon.

A Bizottság a támogatások fennállása és belső piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata során az ún. mérlegelési teszt keretében az intézkedés várható pozitív és negatív hatásait veti össze.⁷ E hatáslapú vizsgálat során a Bizottság a támogatás által érintett piacra vonatkozó információkra támaszkodik. Ugyanakkor az eljárási rendelet alapján a Bizottság nem volt jogosult a döntéshez szerinte szükséges információk harmadik felektől történő beszerzésének kikényszerítésére.

⁵ Az Európai Számvevőszék 15/2011. sz. különjelentése: „A Bizottság eljárási biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását?”, 2011.12.15, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2011:15:FIN:HU:PDF>

⁶ COM(2012) 725 final, 2012. 12. 5.

⁷ A mérlegelési teszt alkalmazását a Bizottság 2005-ben az állami támogatási szabályok előző reformja során vezette be. Lásd: Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához (COM/2005/0107 végleges <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:HU:HTML>)

rítésére. Amennyiben a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított, harmadik felek észrevételt tehettek, de ez teljes mértékben saját belátásuktól függött.⁸ A Bizottság ezért sok eljárásban gyakorlatilag csak a tagállamoktól és közvetlen esetleg a kedvezményezettől származó információkra támaszkodhatott a döntés előkészítése során, miközben a valóban szükséges információval nem rendelkeztek. Másrészt az információk benyújtása során a tagállamok sokszor késve, helytelenül, vagy hiányosan szolgáltatott adatokat, ami az eljárás lezárását is késleltette. Továbbá a Bizottság szerint sok esetben a szükséges adatok nem is állhatnak a bejelentést kezdeményező tagállamok rendelkezésére, így beszerezhetetlenek. Emellett az Európai Unió Bírósága által több ízben elismerte a Bizottság azon jogát, hogy közvetlenül a piacról gyűjtsön információt.⁹ Ezt, a döntéshozatal szempontjából hátrányos helyzetet kívánta a Bizottság megváltoztatni és javasolta a versenyjog más területein¹⁰ már általa beváltak minősített módszernek, a piaci információs eszközöknek (market information tools, a továbbiakban MIT) az állami támogatások területén történő bevezetését.¹¹ Tekintettel azonban arra, hogy az eljárási rendeletet a Tanács fogadta el, a Bizottságnak a tagállamok (minősített) többségét is meg kellett győznie az MIT szükségességéről.

Az MIT alkalmazásával a Bizottság az eljárásba bevont személyek potenciális körét a hivatalos vizsgálat fázisában jelentősen módosította.

⁸ Sőt mivel harmadik feleknek az eljárást megindító határozat Európai Unió Hivatalos Lapjában történő közzétételét követően egy hónapjuk van az észrevételeik megtételére, előfordulhatott, hogy egyes a támogatás által érintett harmadik felek nem értesültek időben az eljárás megindításáról és nem is tehettek észrevételt, illetve a Bizottságnak azt nem volt kötelessége figyelembe venni.

⁹ A 84/82. sz., Németország kontra Bizottság ügy [EBHT 1984., 1451. o.]; a T-198/01.sz., Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügy [EBHT 2004., II-2717. o.]; T-73/98. sz., Prayon-Rupel kontra Bizottság ügy [EBHT 2001., II-867. o.]; T-304/08. sz., Smurfit Kappa kontra Bizottság ügy (2012), az EBHT-ban még nem tették közzé.

¹⁰ Az EUMSZ 101. és 102. cikkei, a trösztellenes politika és az összefonódás-ellenőrzés.

¹¹ A bizottsági tervezet 2.2. pontja szerint: „Az információgyűjtéssel kapcsolatos bizottsági igények kielégítése érdekében, továbbá annak elősegítése céljából, hogy a Bizottság aktuális, megbízható, a valóságnak megfelelő és teljes körű információkat szerezhessen közvetlenül a piacról, javasoljuk piaci információs eszközök bevezetését...”

A Bizottság eredeti tervei szerint a megkeresések potenciális köre vállalkozásokra, vállalkozások társulására és más tagállamokra terjedt ki. Mivel az állami támogatási eljárások a tagállam és a Bizottság között folynak, egyéb érintettek (kedvezményezett, versenytárs) csak harmadik félnek minősülnek és viszonylag kevés joggal rendelkeznek az eljárás során; panaszt tehetnek feltételezett támogatásokkal kapcsolatosan, a hivatalos vizsgálati eljárásban észrevételt tehetnek, illetve észrevétel tétele esetén a határozat egy végső példányát eljuttatja részükre is a Bizottság. A rendelet módosítása az eljárásba bevontak körét bővítette ki: amennyiben a döntés megalapozásához piaci szereplőknél vélelmezhetően rendelkezésre álló információkra van szüksége, pénzbírság terhe mellett közvetlenül megkeresheti azokat és a megkeresetteknek kötelessége választ adnia a Bizottság felé és adatot szolgáltatni.

A Bizottság számára egyértelmű volt, hogy a korábbi önkéntes adatszolgáltatásra épülő rendszer pusztán az egyéb harmadik felek megkeresésével még érdemben nem hozna jobb eredményeket, illetve nem járulna hozzá az eljárások felgyorsításához, ezért a Bizottság az MIT-ra nem, vagy helytelenül válaszolókkal szemben bírság bevezetését javasolta. A kiszabható pénzbírságoknál és az azokra vonatkozó jogvesztő határidők tekintetében pedig a versenyjog más területein szintén bevettnek minősülő¹² megközelítést kívánta itt is alkalmazni, attól függően, hogy a megkeresésre egyszerű levélben, vagy határozatban került sor. A Bizottság komolyabb esetekben, vagy a kérelem figyelmen kívül hagyása esetén hoz határozatot, aminek elfogadása időigényesebb, ugyanakkor egy erősebb jogi kötőerővel rendelkező dokumentum. A bírság szándékosságtól vagy gondatlanságtól függetlenül az árbevétel legfeljebb 1%-a, illetve kényszerítő bírságként legfeljebb a napi árbevétel 5%-a minden késedelmes nap után. E maximális korlátokon belül a Bizottság a bírság összegét a jogsértés jellegére, súlyosságára és tartamára tekintettel határozza meg és az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésével a kényszerítő bírság végleges összegét a Bizottság csökkentheti is. A Bizottság a bírságot kiszabó határozat elfogadása előtt

¹² A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelet) 13. és 14. cikke (HL L 24., 2004.1.29., 1. o.), a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet 22. és 23. cikke (HL L 1., 2003.1.4., 1. o.).

lehetővé teszi az adatszolgáltatásra kötelezettek, hogy véleményét ismertesse. A bírság kiszabására a tervezet 3 éves jogvesztő határidőt írt elő, amely a Bizottság bármilyen, a jogsértéssel, vagy annak kivizsgálásával kapcsolatos lépése félbeszakít, és a határidő újra indul, illetve a bírói felülvizsgálat ideje alatt nyugszik. A kiszabott bírság érvényesítésére a határozat jogerőre emelkedésétől számított öt éven belül van lehetőség. Az ötéves jogvesztő határidőt megszakítja a pénzbírság vagy a kényszerítő bírság eredeti összegét megváltoztató vagy a megváltoztatásra irányuló kérelmet elutasító határozatról szóló értesítés; illetve a a Bizottságnak vagy a Bizottság kérelmére eljáró valamely tagállamnak a bírság vagy a kényszerítő bírság végrehajtására irányuló intézkedése. Ezekben az esetekben a jogvesztő határidő újra indul. A végrehajtásra nyitva álló határidő nyugszik, ha a kötelezett fizetési haladékot kapott, és az esetleges bírósági eljárás során. Pénzbírság kiszabása esetén természetesen az érintettek számára jogorvoslat áll rendelkezésére az Uniói Bíróságok előtt.¹³ Tekintettel a lojális kooperáció EUMSZ-ben lefektetett elvére a Bizottság tagállamokkal szemben nem kívánt bírság alkalmazhatóságáról rendelkezni.¹⁴

A Bizottság az MIT útján megszerzett adatokat mind a támogatás fennállása (pl. előny a piaci árhoz, megtérüléshez képest, piaci hiányosság fennállta), mind a belső piaccal való összeegyeztethetősége kapcsán felmerülő kérdések elemzéséhez fel kívánta használni és vállalta, hogy a megkeresések tartalmáról az érintett tagállamot is tájékoztatja. A Bizottság a ténylegesen megkeresett és adatszolgáltatásra kötelezett személyeket objektív kritériumok és a reprezentatív mintavétel, valamint a kért információkat az arányosság elvét figyelembe véve kívánta meghatározni (azonban a rendelet érintett cikke erre vonatkozóan nem tartalmazott kifejezett utalást). A Bizottság az MIT útján alábbi típusú információk beszerzését célozta:

¹³ Az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 261. cikke szerinti teljes körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a Bizottság által kiszabott pénzbírságok és kényszerítő bírságok felülvizsgálata tekintetében. A kiszabott bírságot vagy kényszerítő bírságot törölheti, csökkentheti vagy növelheti.

¹⁴ A Bizottság az Állami Támogatások Modernizációja keretében szervezett magas szintű egyeztetéseken az MIT-vel kapcsolatosan előzetesen kifejtett álláspontok alapján azt is érzékelte, hogy a tagállamok sohasem hagynának jóvá egy olyan jogintézményt, amely alapján a Bizottság pénzbírságra büntethetné őket egy állami támogatási eljárásban.

- tényszerű piaci adatok (pl. a piac mérete, piaci részesedések, a behozatal szintje stb.) és vállalati adatok (pl. költségstruktúra, nyereség, tulajdonosi szerkezet és irányítás, részesedés más vállalkozásokban stb.);
- a piac működésének tényeken alapuló elemzése (pl. belépési korlátok, belépési költség, szabályozási korlátok, a piac növekedési üteme és növekedési kilátások, kapacitásfelesleg), a támogatás valószínű hatása a kedvezményezettre, a javasolt megoldások vagy kompenzációs intézkedések értékelése.

A Bizottság a megkeresettek felé természetesen garantálta a megszerzett adatok védelmét, és harmadik felek számára a bizalmas adatok megismerése nélkül ad tájékoztatást. Emellett felkéri a válaszadókat, hogy válaszuk nyilvános változatát is készítsék el. Amennyiben az adatok nem anonimizálhatók vagy nem aggregálhatók, a Bizottság csak az érintett külön jóváhagyásával használja fel azokat határozata megszüvegezése során. Ugyanakkor a Bizottság a titkosítási kérelmet megfelelő válaszdő biztosítása mellett el is utasíthatja. A Bizottság szándéka szerint az MIT az állami támogatási eljárás kétszereplős jellegén nem változtatna, és megfelelően be kívánja vonni a tagállamokat is az MIT alkalmazásával szerzett információk véleményezésébe. A Bizottság az MIT alkalmazását nem zárta ki a támogatás kedvezményezettje esetében sem, sőt ezt az eljárást gyorsító lehetőségként értékelte.

A Bizottság szándéka szerint az MIT nem váltaná fel azt a gyakorlatot, hogy harmadik felek a hivatalos vizsgálati eljárás során észrevételeiket közölhetik a Bizottsággal, ugyanakkor lehetőséget biztosítana a Bizottságnak, hogy gyorsabb és megalapozottabb határozatokat hozzon, ami közvetetten a jogbiztonság és az állami támogatási politika átláthatóságának erősödéséhez is vezetne.

3. A piaci információs eszközökre vonatkozó végleges szabályozás

A tagállamok az Európai Tanács G.12-es számú versenyjogi munkacsoportjában fejthették ki véleményüket a bizottsági tervezetről. Amint az előre látható volt az egyeztetések során a tervezet MIT-re vonatkozó rendelkezései váltották ki a legélesebb vitát és a tagállamok nem igazán értettek egyet a Bizottság által az MIT-ről festett, teljesen pozitív képpel. A vita egyrészt az MIT szükségességére és a bilaterális jellegű

(tagállam és a Bizottság között zajló) állami támogatási eljárásokban való alkalmazásának a helyességére és a részletkérdésekre (határidők, bírságolás, bekérhető információk) egyaránt kiterjedt. A tagállamok túlzónak tartották bírság bevezetését az állami támogatási eljárásokban olyan vállalkozásokkal szemben, amelyek valójában még közvetlen sem nem részesei az eljárásnak, se nem kedvezményezettjei a vizsgálat támogatásnak.¹⁵ Tekintettel arra, hogy az eljárási rendeletet módosító rendeletet a tagállamok minősített többsége a 2013. május 29-i Versenyképességi Tanácson támogatta, és a végleges szöveg tartalmazza az MIT-t, mindenképpen jelentős változásról és a Bizottság szempontjából 'győzelemről' beszélhetünk. Külön kiemelendő, hogy a jogalkotási eljárás tanácsi szakasza¹⁶ rendkívül gyorsan lezárult és a módosítás már hatályba is lépett.¹⁷ A szakértői viták során azonban bizonyos garanciális elemek is beépültek a szövegbe, így az MIT-t eredetileg ellenző tagállamok számára is elfogadhatóvá vált a szöveg. Az eltérések a bizottsági tervezethez képest a következők.

A Bizottság csak a hivatalos vizsgálati eljárást követően és nem azal egy időben küldheti ki a az MIT-t. A szövegben szerepel, hogy az MIT alkalmazására az arányosság elvével összhangban csak az értékelés szempontjából összetett esetekben kerülhet sor. Kis- és középvállalkozások megkeresésére csak indokolt esetben kerülhet sor. További korlátozás, hogy a Bizottság csak akkor kérhet információt, ha a hivatalos vizsgálati eljárásban érkezett információgyűjtést (önkéntes adatszolgáltatás a tagállamtól és más harmadik felektől) eredményte-

¹⁵ A Bizottság azzal védekezett, hogy az eddigi gyakorlat során elenyésző számú bírságot szabott ki az antitröszt, vagy összefonódási vizsgálata során és valójában egyedül a Mitsubishi-ügy volt az, ahol a megkeresett fél rosszhiszemű magatartása miatt bírság kiszabására került sor. Lásd a Bizottság 2001/16/EK határozatát (HL L 4. ,2001.1.9. 31. o.).

¹⁶ A versenyjog terén a Tanács az egyedüli jogalkotó, az Európai Parlamentet csak konzultációs jogkör illeti meg, de nincsen együtt döntési eljárás. A jogalkotási folyamat ezért is volt uniós mértékkel nézve ennyire gyors. Az Európai Parlament véleményének kiadását követően (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0289&language=EN&ring=A7-2013-0180>) a szöveget végül vita nélküli napirendi pontként a 2013. július 22-i Külügyek Tanácsa fogadta el.

¹⁷ A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 204., 2013.7.31. 15. o.).

lennek minősíti, illetve ha a kedvezményezett tekintetében ezt az érintett tagállam kifejezetten engedélyezi, ez lényeges eltérés az antitröszt szabályozáshoz képest. A tagállamok számára igen fontos volt, hogy amennyiben a Bizottság megkerülheti őket és közvetlenül kérhet adatokat, legalább a kedvezményezettrel való kapcsolatuk kiemelt jellegét tükrözze a szöveg. A tagállamok szempontjából további garancia, hogy a Bizottság

- egyrészt, az információadási kérelem, vagy határozat elfogadásával egy időben megküldi annak másolatát az érintett tagállamnak is. A Bizottság feltünteti azokat a kritériumokat, amelyek alapján kiválasztotta címzettjeit,
- másrészt, az információt szolgáltató válaszadók, a válaszukat egy időben küldik meg a Bizottságnak és az érintett tagállamnak is (feltéve, hogy az iratok nem tartalmaznak olyan információt, amely az érintett tagállam vonatkozásában bizalmas), és
- a Bizottság nem hozhat határozatot az információkérés tárgyában tagállamokkal szemben.

A tervezethez képest tehát a tagállamok bevonása az információszerezési folyamatba annak teljes ideje alatt sokkal erősebb, és bár nem kontrollálhatják azt, de a körülményekhez képest és az üzleti titkok védelmét is figyelembe véve, teljesebb képet kapnak a megkeresettek válaszáiról. A tagállamok élénken tiltakoztak az ellen, hogy csak a Bizottság által készített összefoglalóból értesüljenek a megérkezett válaszokról. Ez magában foglalta annak lehetőségét, hogy a Bizottság által kevésbé fontosnak minősített információk el se jussanak a tagállamokhoz, illetve a beérkezett információkat olyan szinten összesítse, hogy abból az eredeti tartalomra nézve érdemi következtetések ne legyenek levonhatóak. Ennek a határozat esetleges megtámadása során van kiemelt jelentősége.

A válaszadók szempontjából garanciális korlát, hogy a Bizottság kizárólag olyan információt kérhet, amely a kérelemmel érintett tagállam, vállalkozás, vagy vállalkozások társulása rendelkezésére áll. Tehát a Bizottság 'rosszhiszemű' megkeresésekkel nem zaklathatja a potenciális információforrásokat.

A bírságok tekintetében az eredeti tervezet szintén jelentősen módosult. Egyrészt, a bírság kiszabására csak szándékos, vagy súlyosan gondatlan magatartás gyakorlása esetén kerülhet sor, ha

- a megkeresett a kérelemre adott válaszban helytelen vagy félrevezető információt szolgáltat; vagy
- a határozatra adott válaszban helytelen, hiányos vagy félrevezető információt szolgáltat, vagy az előírt határidőn belül nem szolgáltatnak információt.

A késelelem tehát csak határozatban történő megkeresés esetében lehet bírság kiszabásának indoka. Másrészt, a rendelet szerint pénzbírság vagy kényszerítő bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni a jogsértés jellegét, súlyosságát és időtartamát, valamint az arányosság és a megfelelőség elvét, különösen a kis- és középvállalkozások esetében. A Bizottság sokáig ellenezte a kis- és középvállalkozások eltérő kezelésének figyelembevételét, mondván, hogy itt a magatartást és nem a vállalatméret, ami releváns, valamint a bírság mértéke egyébként is az árbevételhez kapcsolódik, ami kis- és középvállalkozások esetében alacsonyabb, mint nagyvállalkozásoknál. A végleges szöveg szintén tartalmazza, hogy a Bizottság a kötelezettség teljesítése esetén enyhítheti a kényszerítő bírság összegét, azonban további kedvezmény, hogy teljes körű felmentést is adhat a kényszerítő bírság megfizetése alól. A válaszadók szemszögéből nézve szintén kedvezőbb az eredeti tervezethez képest, hogy a pénz- és kényszerítő bírságokat kiszabó határozatok elfogadása előtt a Bizottság nem csak lehetőséget biztosít a megkeresettnek, hogy véleményét közölje, hanem emellett két hetes végső határidőt állapít meg az érintett vállalkozások vagy vállalkozások társulásai számára a hiányzó piaci információ benyújtására. Az elévülésre és bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések nem változtak.

4. Értékelés

Az MIT bevezetésével az állami támogatási eljárások – természetesen bizonyos időhorizonton belül – érzékelhetően megváltoznak. Bár a Bizottság az egyeztetések során végig azt az álláspontot képviselte, hogy semmilyen dogma nem dől meg, és az eljárás továbbra is a tagállam és a Bizottság között folyik, az MIT jelentős hatással lesz a jövőben indítandó hivatalos vizsgálati eljárásokra. Az előzetes vizsgálat időszakára így továbbra is a tagállam és a Bizottság közötti, nem nyilvános fázisa maradt az állami támogatási eljárásnak, amelyben harmadik felek

nem vesznek, nem vehetnek részt. Figyelembe véve azt a tényt is, hogy az Állami Támogatások Modernizációjával a Bizottság a korábbihoz képest még szélesebbre kívánja nyitni a csoportmentesítés alá tartozó támogatások körét¹⁸ és bizonyos esetekben a bejelentési értékhatárokat is emelni kívánja, elmondható, hogy a bejelentési eljárásokat a lehető legszűkebbre akarja húzni. Ebből következően viszont minden bejelentés esetében nagy lesz annak a valószínűsége, hogy egy összetett, vagy nehezen értékelhető intézkedés vizsgálatát kell elvégezni, ahol a Bizottság sok esetben kénytelen lesz megindítani a hivatalos vizsgálati eljárást¹⁹ és ebből következően alkalmazhatja az MIT-t is. A Bizottság a tanácsi munkacsoportban több alkalommal érvelt amellett, hogy az előző évek statisztikai alapján hivatalos vizsgálati eljárások alacsony százalékában (30-50%) lett volna alkalmazható az MIT. Ez azonban a szabályozási környezet fent említett várható módosulása miatt már nem megalapozott érv. Ebből következően valószínűleg a hivatalos vizsgálati eljárások egy jelentős részében alkalmazásra kerül, különösen, ha önkéntes adatszolgáltatásra nem kerül sor. A tagállamok által beépített félék ugyan adnak bizonyos garanciát a tagállamok és a potenciális megkeresettek számára is, azonban a szöveg még így is tág teret ad a Bizottságnak a kedvezményezettek kiválasztására, a válaszadási határidő és az adattípusok meghatározására. Ami az MIT útján bekérhető információkat illeti, a Bizottság a piaci hiányosságok (market failure) fennállására, piaci viszonyítási pontokra (benchmarkok), a támogatás ösztönző hatására újszerű technológiákra és a kedvezményezett által vállalni kívánt a versenytorzulást kompenzáló intézkedésekre kíván fókuszálni. Ebből a széles felsorolásból látszik, hogy igazából a Bizottság szinte bármilyen adatot bekérhet, korlátot csak az szab számára, hogy az információforrásnál biztosan meg nem található információra nem indíthat MIT megkeresést. Különösen olyan kérdések feltétele

¹⁸ Lásd az új általános csoportmentességi rendelet tervezetét: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/index_en.html és a további támogatási kategóriákat tartalmazó kiegészítő tervezetét: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_second_gber/index_en.html, illetve a kockázati finanszírozásra vonatkozó iránymutatás tervezetét: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_risk_capital/index_en.html.

¹⁹ Lásd a T-49/93, SIDE kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1995., II-2501. o.] 68. és azt követő pontjai valamint a T-73/98. sz., Prayon-Rupel kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., II-867. o.] 107. és azt követő pontjait.

versenytársak részére, hogy milyen piaci hiányosságokkal (vagy azokra utaló jelekkel) találkozott, megfelelő-e a támogatás ösztönző hatása, illetve elfogadhatónak tartja a versenytárs kompenzációs felajánlásait²⁰ erősen a szubjektum irányába viszik az információszolgáltatás irányát. Ez viszont semmiképpen sem lehet előnyös az objektív döntéshozatal szempontjából és ezáltal a tagállamnak és a kedvezményezettnek sem. A joggyakorlat alapján a Bizottságnak megfelelően értékelnie kell a kompenzációs intézkedések hatását a versenyre.²¹

Szerencsére az átvezetett módosítások következtében a tagállamok az MIT kiküldéséről és a válaszokról is sokkal több információt kapnak, az eredeti bizottsági elképzelésekhez képest, azonban a potenciális kedvezményezett védelme (amennyiben egy egyedi támogatási intézkedésről beszélünk) nem rendezett a szövegben. Nagyberuházások és egyéb nagyprojektek esetében már magának a beruházási vagy projekt-végrehajtási döntés, vagy a projekt mérete is fontos üzleti információ. Ezért különösen fontos, hogy az eljárás nyilvános szakaszában a Bizottság a kérdésfeltevással egyrészt ne befolyásolja a válaszadókat, másrészt a projektről ne adjon ki harmadik felek részére bizalmas információkat. Márpedig könnyen előfordulhat, hogy a Bizottság a vizsgálathoz hasonló méretű projektek megtérülésére lesz kíváncsi, hogy a finanszírozási hiányt és ezzel a maximálisan adható támogatás mértékét megállapíthassa. Ezzel viszont a közvetett módon a kedvezményezetttről és a projektről áruhat el fontos információkat a versenytársai részére. Ez különösen a nagyberuházások és a kutatás-fejlesztési projektek támogatása tekintetében vet fel kérdéseket.

Szintén kérdéses, hogy az MIT – mivel a hivatalos vizsgálati eljárásban megelőzi a harmadik felek önkéntes válaszadása – mennyire lesz képes valóban felgyorsítani az eljárást, különösen, ha a Bizottságnak vissza kell kérdeznie, vagy 'fenyegetnie' kell az információ forrását, hogy megszerezze a döntéshozatalhoz szükségesnek ítélt pontos információkat. Erre a kérdésre azért is nehéz választ adni, mivel a Bizottság

²⁰ Például megmentési és szerkezetátalakítása esetekben, beleértve a bankmentéseket is.

²¹ Lásd a T-115/09. és T-116/09. sz. Electrolux AB és Whirlpool Europe BV kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (az EBHT-ben még nem tették közzé).

megtartotta magának a jogot, hogy a válaszadáshoz szükségesnek ítélt határidőt esetileg határozza meg.

Az MIT megjelenésének és alkalmazásának tagállami szempontból van egy, jelenleg fel nem mérhető kockázata is. Ez pedig a bizottság határozatok bírósági megtámadásának sikeressége azokban az eljárásokban, ahol az MIT alkalmazásra kerül. Ezekben az esetekben a két fél (a Bizottság és az érintett tagállam), a harmadik felektől bekért üzleti titoknak minősülő adatok miatt nem rendelkezik perbeli egyenlőséggel, hiszen a tagállam ezeket az adatokat nem vagy csak összesítve ismerheti meg, így nem tudja, vagy nehézségeket jelent majd számára a Bizottság következtetésének, számításainak és indokolásának megfelelőségét ellenőrizni és a Bíróság előtt megalapozottan megkérdőjelezni. Ezzel pedig érezhetően csökkenni fog a tagállamok pernyertességi esélye.

Mindezeket egybe vetve, az MIT-vel a Bizottság egy akár jól is használható, és a mostani döntéshozatali nehézségek leküzdésében hasznos eszközhöz jutott, aminek alkalmazása egy sor olyan kockázatot vet fel, amelyek felmérése nem megoldott. Ezekre a kérdésekre csak az MIT tényleges alkalmazása során szerzett tapasztalatok és ismeretek adhatnak tényleges választ.

A 2014-TŐL ALKALMAZANDÓ REGIONÁLIS ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRÓL SZÓLÓ IRÁNYMUTATÁS

HARGITA ESZTER – POTVORSZKI GÁBOR*

Tárgyszavak: beruházási támogatás, regionális iránymutatás, alternatív telephely, közös értékelési elvek

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2013. június 28-án fogadta el a 2014–2020-as időszakra vonatkozó regionális állami támogatásokról szóló iránymutatást¹ (Guidelines on regional state aid for 2014-2020 – a továbbiakban: új iránymutatás).

Az új iránymutatás tartalmazza az elmaradottabb régiók fejlesztését előmozdító beruházási támogatások (többek között közvetlen beruházási támogatások és a vállalkozásoknak biztosítható adókedvezmények), valamint a kivételes esetben adható működési támogatás Bizottság általi engedélyezésének feltételeit, a regionális támogatásra jogosult régiók (ún. támogatható régiók) kiválasztásának szabályait, továbbá meghatározza a támogatás engedélyezett maximális mértékét.

Az új iránymutatás kapcsán aktualitását tekintve talán az egyik legfontosabb információ, hogy az új szabályok 2014. július 1-jén lépnek

* A szerzők a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ HL C 209., 2013.7.23., 1. o. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:HU:PDF>

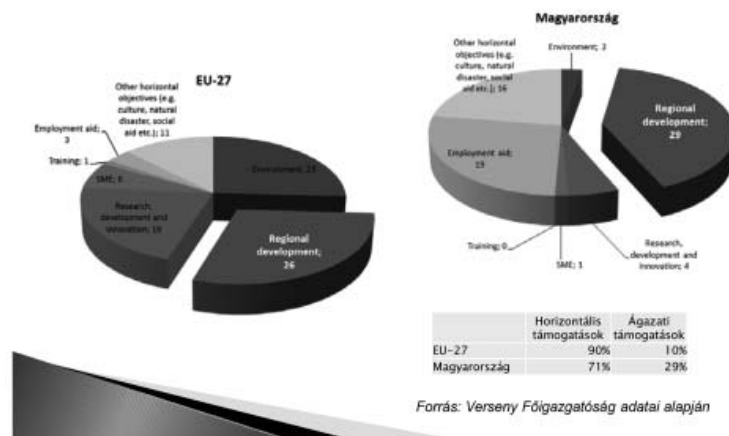
hatályba². Ez azt jelenti, hogy 2014 első felében a 2007–2013 közötti időszakra szóló, hatályos iránymutatás³ (a továbbiakban: hatályos iránymutatás) alkalmazandó a 2014. június 30-ig⁴ jóváhagyott támogatási kérelmekre.

Az új iránymutatás tartalmát tekintve a hatályoshoz képest szigorít a regionális beruházási támogatás nyújtásának, odaítélésének feltételein. A cikk a legfőbb és a magyar érdekeket érintő, azok szempontjából releváns változásokat mutatja be.

Megjegyzendő, hogy a 2014 első felében várhatóan elfogadásra kerülő új általános csoportmentességi rendelet⁵ (a továbbiakban: új csoportmentességi rendelet) szintén fog tartalmazni beruházási támogatási jogcímet, és várható, hogy a rendelet szabályai az alább ismertetett szabályoknál megengedőbbek lesznek.

Az új regionális iránymutatás jelentőségét mutatja, hogy az ilyen jogcímen adott támogatások meghatározó résszel bírnak az horizontális célra nyújtott támogatásokon belül. Ezt az alábbi ábra szemlélteti.

*Horizontális és ágazati támogatások az EU-ban és Magyarországon
2011-ben (%-os megoszlás)*



² Az új iránymutatás 188. pontja.

³ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról. HL C 54., 2006.3.4., 13. o. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:054:0013:0044:HU:PDF>

⁴ Az új iránymutatás 186. pontja.

⁵ Az új általános csoportmentességi rendelet tervezetei elérhetők: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/index_en.html és http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_second_gber/index_en.html

2. Előzmény

A Bizottság 2012. május 8-án kiadott közleményében⁶ fejtette ki azon szándékát, hogy 2014. január 1-jéig megreformálja az állami támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó másodlagos joganyagot (State Aid Modernization). A reform fő céljai a gazdasági növekedés, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása, valamint a Bizottság munkaterhének csökkentése annak érdekében, hogy lehetősége legyen a fontosabb ügyekre koncentrálni. A modernizáció keretében a Bizottság célja, hogy egységes elvek és megközelítés alapján konzisztens állami támogatási joganyagot teremtsen.

Az egységes megközelítésben minden támogatásnak egy közös érdek elérését kell céloznia, megfelelő eszköznek kell lennie e cél elérésére, ösztönző hatással kell bírnia, és arányosnak kell lennie. Szükséges az is, hogy a támogatás pozitív hatása ellensúlyozza a versenyre és a kereskedelemre esetlegesen gyakorolt negatív hatásokat. Új elem az általános megközelítésben továbbá a transzparencia, azaz átláthatóság, amely követelmény szigorú előírásokat tartalmaz majd az egyes támogatás-nyújtásokról kötelezően megjelenítendő információk köréről.

A változás másik iránya, hogy a korábban csak a bejelentések egy szűk csoportjára alkalmazott részletes vizsgálat (in-depth assessment)⁷, melynek keretében alternatív telephely bemutatásával kell igazolni a támogatás arányosságát, főszabállyá válik, mind az egyedileg bejelentett intézkedések, mind az új iránymutatás alapján jóváhagyott támogatási programokból nyújtott bármekkora összegű támogatásnyújtása esetén. Az alternatív telephelyre vonatkozó elemzés hitelességét a támogatást nyújtóknak kell ellenőrizni, amely előírás várhatóan komoly adminisztratív terhet ró majd rájuk.

⁶ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló bizottsági közlemény elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:PDF>

⁷ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól, HL C 223., 2009.09.16., 3. o.

3. Az új iránymutatás tartalma

A 2013 nyarán elfogadott új regionális iránymutatás az egyik első olyan szabály, ahol a már említett állami támogatási joganyag reformja keretében elérni kívánt egységes megközelítés elvei megjelenítésre kerültek. Az új iránymutatás alapkoncepcióját tekintve változatlan, a mostani iránymutatáshoz hasonlóan a fejlettségben relatíve elmaradottabb térségek⁸ fejlesztését célozza meg (ún. támogatható területek), az elmaradottnak ítélt területeken nyújtható beruházási és működési támogatás elveit, szabályait, valamint a támogatható területek kijelölésének szabályait tartalmazza.

A támogatható térségek kategóriájában az alábbi térségek tartoznak:

- az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (3) bekezdés a) pontja⁹ alapján az uniós szinten elmaradott térségek kategóriájába tartozó NUTS 2 szintű régiók (a továbbiakban: „a” térségek), ahol az egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számított GDP nem haladja meg az uniós átlag 75%-át;
- az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont¹⁰ alá tartozó, nemzeti szinten elmaradott térségek (a továbbiakban: „c” térség). Ez utóbbi területek kijelölése tekintetében a Bizottság meghatározza az egyes tagállamok keretét. Az ún. előre meghatározott „c” térségeken, valamint az „a” térségeken felül a tagállamok az Európai Unió (a továbbiakban: EU) össznépszerűségének meg-

⁸ A gazdasági fejlődésben elmaradottabb térségek részére nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint, míg a gazdaságilag fejlettebb területek fejlődése a c) pont szerint. HL C 83., 2010.3.30., 47. o. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>

⁹ (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:
a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel.

¹⁰ (3) c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

határozott százalékáig fennmaradó, az egyes tagállamoknak a Bizottság által kiosztott százalékban, indoklással jelölhetnek ki „c” térséget.

Bár az új iránymutatás egyik pozitívumaként említendő, hogy összuniós szinten megemelkedett a regionális támogatással lefedhető népességi küszöb – míg 2006-ban a hatályos iránymutatás az „a” és „c” térségek népességarány-korlátját az EU-25 népességének 42 %-ában határozta meg (az EU-27 népességének 45,5%-a), a 2014–2020 közötti időszakra ez az érték az EU-27 népességének 46,53%-ára¹¹ változott – azonban ez nem feltétlenül jelent egyenes arányosságot, egyenletes eloszlást az egyes tagállamok között. Magyarország esetében a támogatható területek aránya a 2014–2020 időszakban – a közép-magyarországi régió relatív fejlettsége miatt – 100%-ról 76,71%-ra csökken.

4. Az iránymutatás hatálya

Az új iránymutatás hatálya a támogatási programokra, a támogatási programokon kívül nyújtott egyedi támogatásokra, és a bizonyos összeghatár felett támogatási programokból nyújtott támogatásokra terjed ki.

Az új iránymutatás alapján nem engedélyezhető az acél- és szintetikusszal ipar támogatása, az exporttevékenységek támogatása, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások támogatása¹². Mindemellett nem lesz nyújtható regionális beruházási támogatás repülőterek és az energiaipar számára¹³. Ez utóbbi kettő esetében, továbbá a hajógyártáshoz nyújtott támogatás szabályait külön iránymutatás szabályozza. A szénipar támogatásának tilalma viszont kikerül az iránymutatásból. Új elemként jelenik meg a szélessávú hálózatok és a kutatási infrastruktúra támogathatóságának szigorítása.

¹¹ Az Eurostat 2010-es népességi adatai alapján. Ez a küszöb Horvátország csatlakozásával 47%-ra nőtt.

¹² Nehéz helyzetben lévő vállalkozás külön iránymutatás alapján támogatható.

¹³ A halászati és akvakultúra, a mezőgazdasági és a közlekedési ágazatra vonatkozóan külön jogszabályok állapítanak meg rendelkezéseket, melyek részben vagy teljesen eltérhetnek a regionális állami támogatási iránymutatástól. A mezőgazdasági termékek nem mezőgazdasági terméket eredményező feldolgozására és forgalmazására azonban továbbra is alkalmazható az iránymutatás.

A szélessávú hálózatokhoz nyújtott regionális beruházási támogatásnak az iránymutatásban meghatározott szabályokon túl a következő feltételeknek is meg kell felelni:

- a támogatást csak olyan területeken nyújtják, amelyeken nincs azonos kategóriájú hálózat (szélessávú alaphálózat vagy NGA), és annak kiépítése, a közeljövőben nem valószínű;
- a támogatott hálózatüzemeltető méltányos és megkülönböztetés-mentes feltételek mellett, a hatékony és teljes körű szétválasztás lehetőségével biztosít aktív és passzív nagykereskedelmi hozzáférést;
- a támogatást versenyeztetési kiválasztási eljárás keretében ítélik oda.

Az új iránymutatás szigorítja a kutatási infrastruktúrák támogatását is, mivel előírja a támogatandó infrastruktúra átlátható és megkülönböztetésmentes módon történő hozzáférhetővé tételét. Kutatási infrastruktúrának minősülnek az olyan létesítmények, erőforrások és kapcsolódó szolgáltatások, amelyeket a tudományos közösség az adott területtel kapcsolatos élvonalbeli kutatásához használ.¹⁴ A meghatározás szerinti idetartoznak a tudásalapú erőforrások, például gyűjtemények, archívumok, strukturált tudományos információk; olyan információs és kommunikációs technológiai infrastruktúrák, mint a Grid, a számítástechnikai eszközök, a szoftverek és a távközlési eszközök, valamint a kutatás kiválóságának eléréséhez szükséges bármilyen más egyedi eszköz. E kutatási infrastruktúrák lehetnek egy helyszíntre telepítettek vagy szétszórta (hálózatba szervezett erőforrások).

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy kizárólag a közcélú kutatási infrastruktúrákra vonatkozik a szigorúbb szabályozás, a vállalati laboratóriumok továbbra is az általános szabályok szerint támogathatók.

¹⁴ Az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium (ERIC) közösségi jogi keretéről szóló, 2009. június 25-i 723/2009/EK tanácsi rendelet értelmében.

5. Nagyvállalkozások támogathatósága és nagyberuházások

5.1. Induló beruházás

Továbbra is csak az induló beruházások részesülhetnek regionális beruházási támogatásban. Az induló beruházás fogalma szűkebb „c” térségek esetében az „a” térségben alkalmazandó definícióhoz képest. Mindkét térségben támogatható az új létesítmény létrehozása és meglévő létesítmény új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja¹⁵. Azonban „c” térségben diverzifikáció esetén minden esetben a Bizottság előzetes jóváhagyását kell kérni. A „c” térségre vonatkozóan a diverzifikáció további feltételt támaszt: az új tevékenység¹⁶ nem lehet azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlíthat ahhoz.

A fentiekén túl az „a” térségekben a létesítmény vagy termékpaletta bővítése és a felvásárlás is támogatható. A „c” térségekben a felvásárlás csak akkor támogatható, ha az új tevékenység nem hasonlít a korábbihoz.

Az új szabályok várhatóan nagymértékben korlátozzák majd a „c” térségekben a nagyvállalatok támogathatóságát.

A 25%-os saját forrás előírás és az öt éves (KKv-k esetében 3 év) fenntartási kötelezettség az új iránymutatásnak is részét képezi.

5.2. Egyedi bejelentési kötelezettség

A korábbi szabályozás alapján az ágazati programok és az egyedi bejelentési értékhatárt¹⁷ meghaladó támogatási szándékot továbbra is előzetesen engedélyeztetni kell a Bizottsággal. Az új iránymutatás ennél

¹⁵ Azt, hogy a diverzifikáció milyen gazdasági tevékenységeket jelent, az iránymutatás nem definiálja, így nagy valószínűséggel a Bizottság értelmezése, gyakorlati lesz az irányadó annak eldöntésében, mi számít diverzifikációnak és mi nem.

¹⁶ Pl. ha a Bizottság a gazdasági tevékenységek NACE Rev. 2. alapú négyjegyű numerikus kódú osztályozását alkalmazza, akkor az egyes tevékenységeket nehezebb lesz különválasztani, illetve bizonyítani azt, hogy az előállítandó termék nem azonos a már gyártott termékkel, mivel az adott piaci szegmensen belül az alsóbb szintek tovább már nem kerülnek kibontásra.

¹⁷ Azaz 100 millió eurót elérő és azt meghaladó beruházási projekteknek nyújtott támogatás, amely több, mint amennyi a 100 millió eurós beruházáshoz járna.

tovább megy, amikor előzetes engedélykötelessé teszi az ún. áttelepülés-gyanús eseteket. Ezek olyan helyzetek, amikor a támogatást olyan kedvezményezettnek nyújtják, amely csoportszinten a támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az EGT területén, vagy amely a támogatási kérelem benyújtásakor tervezi, hogy a támogatandó beruházás befejezését követő két éven belül ilyen tevékenységet szüntet meg. Az azonos vagy hasonló gazdasági tevékenység áttelepítésének tilalma viszont ellenében hathat az Unió versenyképességének fenntartásában, sőt fennáll annak a reális veszélye, hogy a nagyberuházások befektetési helyszínül nem az EGT, hanem annak területén kívül eső, versenyjogi szabályokat kevésbé szigorúan értelmező és alkalmazó országo(ka)t választanak a költséghatékonyságot szem előtt tartva. Továbbá nagyon nehéz előre megjósolni, hogy a kedvezményezett két éven belül tervezi-e megszüntetni az adott tevékenységét. Minden bizonnyal ezt csak utólag lehet majd leellenőrizni.

Szintén bejelentés köteles a „c” térségre vonatkozóan a diverzifikáció támogatása (lásd. 5.1. pont).

Szigorodik az egymást követő három évben megkezdett beruházások összeszámitási szabálya. A szabály azért született, hogy megakadályozza a támogatási projektek mesterséges tördelését, amit a nagyobb támogatás reményében alkalmaznának a vállalatok.

Az új szabály szerint egyetlen beruházási projektnek számít bármilyen induló beruházás, amelyet (csoportszinten) ugyanaz a kedvezményezett indított el egy másik támogatott beruházás munkáinak megkezdésétől számított hároméves időszakon belül ugyanabban a NUTS 3 régióban, azaz megyében. Így, ha egy megyében egy adott vállalat vagy adott vállalatcsoport tagja – még ha funkcionális értelemben elkülönülő – beruházásokat is hajt végre, az új iránymutatás szerint a beruházás megkezdésének időpontját megelőzően három éven belül megkezdett más támogatott beruházásával összeszámitási kötelezettsége áll fenn. Feltételezhető, hogy az új iránymutatásban szereplő fogalom hibás, mivel hiányzik belőle az azonos vagy hasonló tevékenységre való utalás. Kérdéses azonban, hogy a Bizottság beismeri-e, hogy hibázott, és módosítja-e a fogalmat.

5.3. Maximális támogatási mérték

Az új iránymutatás – összehasonlítva a hatályos iránymutatásban foglalt intenzitásokkal – az alábbi maximális támogatási intenzitásokat határozza meg.

	2007-2013		2014-2020	
	Nagyvállalat	KKV	Nagyvállalat	KKV
„a” régió - GDP < 45%-a az EU átlagnak	50%	60%/70%	50%	60%/70%
„a” régió - GDP < 60%-a az EU átlagnak	40%	50%/60%	35%	45%/55%
„a” régió - GDP < 75%-a az EU átlagnak	30%	40%/50%	25%	35%/45%
„c” régió	10%	20%/30%	10%*	20%/30%
Szomszédos régió („a” és „c” közötti maximális intenzitáskülönbség)	20%	20%	15%	20%

5.4. Értécsökkenés és könyv szerinti érték

Az amortizációval kapcsolatban az iránymutatás két rendelkezést tartalmaz:

- termelési folyamat alapvető megváltoztatására odaítélt támogatásnál az elszámolható költségeknek meg kell haladniuk a modernizálandó tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek a megelőző három pénzügyi évben realizált értécsökkenését;
- a meglévő létesítmény diverzifikálására odaítélt támogatás esetén az elszámolható költségeknek legalább 200%-kal kell meghaladniuk az újrahasznált eszközöknek a munkák megkezdése előtti pénzügyi évben nyilvántartott könyv szerinti értékét.

Az első rendelkezéssel ellentétben a második gyakorlatban nehezen kivitelezhető és kevésbé következetes az ágazatspecifikumok figyelembevétele nélkül, hiszen az amortizáció mást jelent és eltérő forgási sebességű az egyes ágazatokban. Nem összehasonlítható egy alacsony technológiai vagy munkaintenzív, és egy high-tech ágazatban bekövetkező értécsökkenés, mivel ez utóbbi esetében valószínűsíthetően nagyobb mértékű az amortizáció, továbbá az egyes tárgyi, gépi eszközök esetében is nagy differenciák keletkezhetnek.

5.5. Tájékoztatási kötelezettség a Bizottság felé

Változik az egyedi támogatás utólagos tájékoztatási kötelezettségének értékhatára. A korábbi 50 millió euró feletti elszámolható költségű beruházások helyett a támogatás mértéke a mérvadó. A 3 millió euró feletti támogatásban részesülő beruházásokról kell a támogatás odaítélését követően utólagosan tájékoztatni a Bizottságot.

6. Összeegyeztetőség

Az iránymutatás általánosságban megállapítja, hogy a támogatási intézkedés akkor összeegyeztethető a belső piaccal, ha pozitívan járul hozzá a regionális fejlődéshez. Ennek megítéléshez – az egységes megközelítés szempontrendszerére alapján – egy több elemből álló vizsgálatot kell lefolytatni.

Ennek keretében az alábbiak vizsgálandók:

1. Jól meghatározott közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás
2. Állami beavatkozás szükségessége
3. Támogatási intézkedés megfelelősége
4. Ösztönző hatás
5. Támogatás arányossága (minimumra korlátozott támogatás)
6. A tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése
7. Támogatás átláthatósága: a tagállamoknak, a Bizottságnak, a gazdasági szereplőknek és a nyilvánosságnak könnyen hozzá kell férniük a vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz

6.1. Közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás

E cél elérése érdekében a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a *bevezetendő intézkedés a regionális fejlesztési stratégia részét* képezi. Ez az elvárás feltételezi, hogy a tagállamok és/vagy támogatandó régiók rendelkeznek fejlesztési stratégiával.

A Bizottságnak egyedileg engedélyezésre bejelentett támogatások esetében különféle mutatókkal kell bizonyítani a pozitív regionális

hozzájárulást, például létrehozott munkahelyek száma, klaszterképző hatás, technológiatranszfer, helyi felsőoktatási intézményekkel való együttműködés stb.

6.2. Az állami beavatkozás szükségessége

Az állami beavatkozás szükségességét a Bizottság adottnak tekinti támogatható területeken, e feltétel bizonyítását nem kéri.

6.3. A támogatási intézkedés megfelelősége

A támogatási intézkedés megfelelőségének bizonyítását két szinten kéri az iránymutatás. Egyrészt indokolni kell, hogy az adott támogatási intézkedés más szakpolitikai eszközzel (pl. jogszabályi előírás) miért nem érhető el, másrészt elvárás annak bizonyítása is, hogy a választott támogatási forma megfelelő. Itt főleg a vissza nem térítendő támogatás alkalmazásának szükségességére kell gondolni a visszatérítendő támogatással szemben. E rendelkezéssel a Bizottság beavatkozik a tagállamok hatáskörébe, mivel már nemcsak a támogatástartalom mértékére vonatkozóan fogalmaz meg elvárást, hanem a támogatási forma megválasztását is befolyásolni kívánja. Feltételezhető azonban, hogy a támogatási forma megfelelőségének bizonyítása nem a leghangsúlyosabb pontja lesz az új iránymutatás alapján tett bejelentéseknek, tekintettel arra, hogy vannak olyan támogatási formák, amelyek alkalmazása esetén az új iránymutatás által lehetővé tett támogatási intenzitást nem lehet elérni (pl. támogatott hitel).

6.4. Ösztönző hatás

A támogatásnak úgy kell megváltoztatnia az érintett vállalkozások magatartását, hogy azok olyan többlettevékenységekbe kezdjenek, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben, más módon vagy más helyszínen végeznének.¹⁸

¹⁸ Az új iránymutatás 26. d) pontja.

A hatályos iránymutatás alapján a Kkv-k esetében az ösztönző hatás akkor teljesül, ha kedvezményezett a támogatás iránti kérelmét a beruházás megkezdése előtt benyújtja, és a támogatást nyújtó a kérelem befogadását írásban vissza is igazolja. Az új iránymutatás szigorítja az ösztönző hatás feltételeit. Egyrészt az abban szereplő egységes formanyomtatványon kell a támogatási igényt a beruházás megkezdése előtt benyújtani a támogatást nyújtónak. Másrészt az igénybejelentésben bizonyítani kell, hogy a támogatás miatt kezd(ett) a kedvezményezett valamely térség fejlődéséhez hozzájáruló olyan többletvegyenységbe, amelyet támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben, más-képpen vagy más helyszínen végezne. Ennek bizonyítására az új iránymutatás két forgatókönyvet ír elő:

1. forgatókönyv: a támogatás nélkül a beruházás nem lenne jövedelmező, így azt nem valósítanák meg;
2. forgatókönyv: a beruházás más, a jelenleginél fejlettebb helyen jött volna létre, és a támogatás csak a fejletlenebb térség nettó hátrányait és költségeit kompenzálja.

6.5. Minimumra korlátozottság

A támogatás összegét a minimumra kell korlátozni, ami azt jelenti, hogy a támogatás maximum a beruházás megvalósításához szükséges nettó többletköltségeket fedezheti.

- Az 1. forgatókönyv szerinti helyzetekben a támogatási összeg nem lépheti túl azt a minimális összeget, mely a projektet elégségesen jövedelmezővé teszi. A belső megtérülési ráta nem haladhatja meg az érintett vállalkozás által más, hasonló típusú beruházási projektekben alkalmazott normál megtérülési rátáit, illetve a teljes vállalkozás tőkeköltségét vagy az érintett ágazatra általában jellemző megtérüléseket.
- A 2. forgatókönyv szerinti helyzetekben a támogatási összeg nem haladhatja meg a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét. Egyforma outputot feltételezve kell az összes releváns költséget és hasznot számításba venni. Érdekesség, hogy ha az alternatív helyszín az

EGT területén kívül található, akkor a másik helyszínen elérhető támogatások figyelembe vehetők.¹⁹

6.5. Versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatás

A negatív hatások új elemnek számítanak az iránymutatásban, amely szerint a támogatás negatív hatásait megfelelően (minimum szintre) kell korlátozni annak érdekében, hogy az intézkedés általános egyenlege pozitív legyen. Az abszolút negatív hatásokat, amikor a támogatás nem engedélyezhető, az új iránymutatás az alábbiak szerint határozza meg:

- áttelepülés, azaz amikor a kedvezményezett csoportszinten az EGT más térségében azonos vagy hasonló gazdasági tevékenységet szüntet meg, és ezt a tevékenységet a megcélzott térségbe helyezi át, és amennyiben ok-okozati kapcsolat áll fenn a támogatás és az áthelyezés között;
- az 1. forgatókönyv szerinti olyan esetek, amelyeknél a projekt által létrehozott kapacitás strukturálisan abszolút mértékben hanyatló piacon keletkezik (azt viszont, hogy mi számít hanyatló piacnak, az új iránymutatás nem definiálja);
- a 2. forgatókönyv szerinti olyan esetek, amelyeknél a támogatás nélkül a beruházás egy olyan régióban valósulna meg, ahol a megcélzott régióhoz képest magasabb vagy ugyanakkora a regionális támogatási intenzitás.

A 2. forgatókönyv esetében a piaci részesedést a Bizottság nem vizsgálja.

6.6. A támogatás átláthatósága

Azért, hogy az érintettek könnyen hozzáférjenek a támogatásokra vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz, a tagállamoknak egy központi

¹⁹ Ez azt jelenti, hogyha egy Magyarországon megvalósítandó projekt költsége 80, és az alternatív telephely Kína, ahol a projekt költsége 100 lenne és az elérhető támogatás 50%, akkor Magyarország költséghátránya 30 [80-100-50(támogatás)]. Ha 50%-os régióba menne a beruházás, akkor az adható maximális támogatás 30 (költséghátrány), nem pedig 40 (maximális támogatási intenzitásból következő támogatás).

weboldalon kell közzétenniük a bejelentett támogatási intézkedésekről²⁰ szóló alapinformációkat:

- a támogatási program szövegét és végrehajtási rendelkezéseit,
- a támogatást nyújtó megnevezését,
- az egyedi kedvezményezetteket,
- a kedvezményezettenkénti támogatási összegét,
- a támogatási intenzitást.

A központi honlap lehet az ún. honlapok honlapja, amely maga nem tartalmaz adatbázisokat, de ezen keresztül el lehet jutni az egyes támogatási intézkedések honlapjaira, amelyek a megfelelő információkat tartalmazzák.

7. Utólagos értékelés

Új előírás az egyes támogatási programok ex post értékelése a verseny és a kereskedelem torzulásának további mérséklése érdekében. A Bizottság legfeljebb 4 évben korlátozhatja²¹ azokat a programokat, amelyeknél a lehetséges torzulás mértéke különösen nagy, vagyis amelyeknél a megvalósítás időben történő felülvizsgálata nélkül a verseny jelentős mértékben korlátozódhat. Mindazonáltal a pozitív és negatív hatások szembeállítására és az ex post értékelések elvégzése a tagállamokra nézve valószínűsíthetően nagy adminisztratív teherrel fog járni. Az értékelés módszertanáról a Bizottság külön metodológiát tervez közzétenni.²² Az alkalmazott módszertanra vonatkozóan azonban viszonylag tág mozgásteret ad a Bizottság a tagállamoknak, de mélyebb szinten: a támogatás és az általa kiváltani vélt hatás között statisztikailag, illetve gazdaságilag szignifikáns kapcsolatot kell tudni bizonyítani, azaz a megítélt támogatás és az annak tulajdonított hatás között ok-okozati (kauzális) összefüggés kell hogy fennálljon. Ennek alátámasztására a korábban alkalmazott módszertanok kevésbé alkalmasak, a Bizottság a főként lineáris regressziós modelleken alapuló mód-

²⁰ Ez a bejelentett programok keretében nyújtott egyedi támogatásokra és az ad hoc támogatásokra egyaránt vonatkozik.

²¹ Későbbi hosszabbításuk ismételt bejelentésének lehetősége mellett.

²² http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_modernisation/draft_guidance_paper_en.pdf

szereket ajánlja. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a modellek kizárólag bizonyos alapfeltevések és korlátozások mellett lesznek alkalmazhatók a gyakorlatban ahhoz, hogy a tényellentétes vizsgálatok elvégezhetőek legyenek és helytálló következtetésekre vezessenek.

8. Magyar vonatkozások

Magyarország a 2004-ben csatlakozott tagállamokkal egyetemben első ízben vehetett részt teljes értékűen a 2007–2013 programozási időszakban. A 2006-ban jóváhagyott regionális támogatási térkép alapján Magyarország teljes népességi lefedettséggel rendelkezett, melyből hat régió „a” térségnek (az ország teljes népességének 72,2%-a), míg Budapest relatív fejlettsége okán a közép-magyarországi régió ún. „gazdasági fejlődés” régióként²³ „c” térségnek minősültek. Míg Pest megyében a maximális támogatási intenzitás 30% a 2007–2013 közti ciklusban, addig Budapesten ennek mértéke folyamatosan csökkenő volt, 2007–2011 között 25%, 2011-től pedig 10%.

2014-től kezdve a közép-magyarországi régió egésze már nem tartozik a támogatható térségek közé, tekintve, hogy a régió fejlettsége²⁴ az uniós átlag 107%-án áll. Azonban az iránymutatás által Magyarországra allokált „c” területre vonatkozó kvóta (teljes népesség 6,33%-a) alapján Pest megyének egyes térségei felkerülnek a támogatási térképre. Ez kb. 630 ezer főt tesz ki (a régió népességének 21,35%-a), ami egyúttal azt is jelenti, hogy a régió 78,65%-a, azaz az ország népességének 23,29%-a nem részesülhet regionális beruházási támogatásban. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeken a területeken nem adható egyáltalán támogatás. Horizontális célokra (pl. képzés, környezetvédelem, kutatás-fejlesztés, KKV-k beruházási támogatása) továbbra is adható támogatás. Szintén lehetőség van e területeken csekély összegű támogatás²⁵ nyújtására is.

²³ Ezek azok a régiók, amelyek egy főre jutó GDP-je az EU-15-ös adat 75%-ánál alacsonyabb volt az 1998. évi regionális támogatásokról szóló iránymutatás elfogadásakor, ám gazdasági fejlődésük eredményeként az EU-15-öt alapul véve már nem felelnek meg e feltételnek.

²⁴ A vásárlóerő-paritáson számolt GDP az uniós átlagában 2008–2010 között.

²⁵ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és

8.1. A 2014–2020 közötti időszakra szóló magyar regionális támogatási térkép tervezete

Magyarországon az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-a rendelkezik a hatályos magyar támogatási térképről.

Az új iránymutatás egyik legfőbb változása, hogy a 2014–2020 időszakban az 50%-os régiók kivételével egységesen, 5-5%-kal csökkennek az igénybe vehető maximális támogatási intenzitások²⁶. A Kkv státuszért járó bónusz²⁷ változatlan marad mind az „a” mind a kijelölt „c” térségekben: a maximális támogatási intenzitás kisvállalkozások esetében legfeljebb 20 százalékponttal, közép-vállalkozások esetében pedig 10%-kal növelhető meg. Amennyiben valamely „c” térség szomszédos valamelyik „a” térséggel, az ilyen „c” térségben megengedett maximális támogatási intenzitás szükség esetén úgy növelhető, hogy a két térség támogatási intenzitása közötti különbség ne haladja meg a 15 százalékpontot.²⁸

Az új iránymutatás alapján a tagállamoknak be kell jelenteniük az új regionális támogatásra vonatkozó térkép javaslatukat, amelynek új iránymutatással való összhangjáról a Bizottság határozatot hoz. Az új támogatási térképek a bizottsági határozat meghozatalát követően, de legkorábban 2014. július 1-jén lépnek majd hatályba.

2016-ban lehetősége lesz a tagállamoknak, hogy a „c” térségek listáját módosítsák. Ezek a módosítások azonban nem léphetik túl a tagállam „c” térségre vonatkozó népességi arányának 50%-át.

88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.).

²⁶ A Bruttó Támogatási Egyenérték 50%, ha a GDP/fő az EU-27 átlagának 45 %-ával egyenlő vagy az alatt van; 35%, ha 45–60%-a között van vagy azzal egyenlő; 25%, ha 60% fölött van.

²⁷ Az új csoportmentességi rendelettervezet alapján Kkv bónusz adható lesz a nem kijelölt „c” térségekben is, Kkv beruházási támogatás jogcímen.

²⁸ Tehát, ha a tagállam által kijelölt „c” térség pl. egy 50%-os támogatási intenzitású „a” régióval határos, akkor ennek megfelelően az adott „c” térségben az intenzitás mértéke 35%, Pest megye márpedig a közép-dunántúli régió kivételével 50%-os intenzitású régiókkal szomszédos.

Magyarország 2014. július 1. és 2020. december 31. között hatályos, az új iránymutatás előírásainak megfelelő regionális támogatási térkép koncepcióját a 1805/2013. (XI. 12.) Korm. határozat²⁹ (a továbbiakban: Korm. határozat) tartalmazza. A Korm. határozat az egyes régiók tekintetében az alábbiak szerinti támogatási intenzitásokat tartalmazza:

²⁹ Az 1805/2013. (XI. 12.) Korm. határozat 1 pontja:

„A Kormány

1. elfogadja az Európai Bizottságnak jóváhagyásra benyújtandó regionális támogatási térkép koncepciójaként, hogy – a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás [C(2013) 3769] alapján – a versenyszabályok alá tartozó tevékenységekhez beruházási támogatás formájában nyújtható állami támogatások esetében a támogatási intenzitás mértéke legfeljebb:

a) a Közép-Magyarország régió kívüli régiók közül:

aa) Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl régiókban 50%,

ab) Közép-Dunántúl régióban 35%,

ac) Nyugat-Dunántúl régióban 25%,

b) a Közép-Magyarország régióban 0%, kivéve a c) és d) alpontban meghatározott településeken,

c) a következő településeken 35%: Abony, Alsónémedi, Áporka, Aszód, Bag, Bernecebaráti, Cegléd, Csemő, Dabas, Domony, Dömsöd, Dunaharaszti, Ecsér, Érd, Farnos, Felsőpakony, Galgagyörk, Galgahévíz, Galgamácsa, Gödöllő, Gyál, Gyömrő, Halásztelek, Hévízgyörk, Iklad, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Jászkarajenő, Kartal, Kemence, Kiskunlacháza, Kislémedi, Kocsér, Kóspallag, Körösten, Letkés, Lőrén, Maglód, Makád, Márianosztra, Mikebuda, Monor, Nagybörzsöny, Nagykáta, Nagykőrös, Nagytarcsa, Nyársapát, Ócsa, Örkény, Pécel, Peröcsény, Péteri, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Ráckeve, Szentmártonkát, Szigetbecse, Szigetszentmiklós, Szob, Szokolya, Táborfalva, Tápióbicske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tápiószőlős, Tatárszentgyörgy, Tésa, Törtel, Tura, Újhartyán, Újszilvás, Üllő, Vác, Váckisújfalu, Valkó, Vámosmikola, Vecsés, Verőce, Verseg, Zebegény;

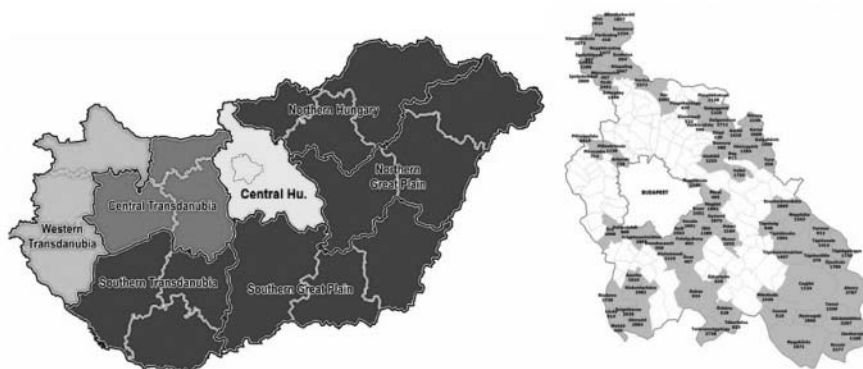
d) a következő településeken 20%: Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisvörösvár, Solyvár a támogatási intenzitások az a), c) és d) alpontokban meghatározott mértéke – a nagyberuházások kivételével – a kisvállalkozások esetén 20 százalékponttal, a középvállalkozások esetén 10 százalékponttal növelhető.”

Maximális támogatási intenzitások (%) 2014-2020 között

		Nagyvállalat	Középvállalat	Kisvállalat
a) kategóriás térségek	nyugat-dunántúli régió	25	35	45
	közép-dunántúli régió	35	45	55
	dél-dunántúli, észak-magyarországi, észak-alföldi, dél-alföldi régió	50	60	70
c) kategóriás térségek	Pest megye c) kategóriás - 35%-os régióval határos - területei	20*	30	40
	Pest megye c) kategóriás - 50%-os régióval határos - területei	35*	45	55

* csak zöldmezős beruházás, vagy új tevékenység indítása, vagy diverzifikáció esetén

Regionális támogatási térkép és maximális támogatási intenzitások Magyarországon 2014–2020 között



Forrás: Regionális iránymutatás alapján saját szerkesztés ill. az új iránymutatás és 1805/2013. (XI. 12.) Korm. határozat alapján saját szerkesztés

9. Összegzés

A 2014-től bevezetendő szabályozás a korábbinál sokkal nagyobb terhet ró a tagállamokra és a kedvezményezettekre, azzal, hogy az alternatív telephelyelemzést minden az új iránymutatás hatálya alá tartozó esetben megköveteli, és az ellenőrzéssel a támogatást nyújtókat

bízza meg. Fontos megjegyezni, hogy 2007 óta a Bizottság összesen két esetben hozott olyan döntést³⁰, ahol megkövetelte az alternatív telephely bemutatását. A döntésekben azoknak a pontoknak, amelyekből az alternatív telephely bemutatására vonatkozó módszertanra lehetne következtetni, nagy része bizalmas információnak minősül, így nincs iránymutatás arra nézve, hogy az alternatív telephelyvizsgálat során milyen szempontoknak kell érvényesülnie. E problémát a tagállamok több fórumon is jelezték.

Szintén kihívást jelent majd a transzparencia feltétel teljesítése, különös tekintettel az önkormányzati forrásokból nyújtott támogatásokra.

Várható azonban, hogy a fent ismertetett új iránymutatás gyakorlati alkalmazására nem sokszor kerül majd sor a jövőben, amennyiben a várhatóan 2014 első felében elfogadásra kerülő új csoportmentességi rendelet a regionális beruházási szabályok tekintetében megengedőbb szabályokat tartalmaz. Ebben az esetben ugyanis nem áll majd a tagállamok érdekében az új iránymutatás hatálya alá tartozó támogatási program elfogadtatása, és csak a csoportmentesség által nem mentesített intézkedésekkel (várhatóan ágazati támogatási programok, bizonyos összeghatár feletti támogatások és „áttelepülés gyanús” esetek) keresik meg a Bizottságot.

³⁰ A Bizottság határozata (2009. szeptember 23.) a Lengyelország által a Dell Products (Lengyelország) Sp. z o.o. részére nyújtani tervezett C 46/08 (korábbi N 775/07) sz. állami támogatásról [HL L 29., 2010. 02.02., 8. o.] és a Bizottság határozata (2011. augusztus 3.) a Portugália által a Petrogal részére nyújtani tervezett SA. 26980 (C 34/09 (ex N 588/08)) számú állami támogatásról [HL L 220., 2012.08.17., 1. o.].

A SZÉLESSÁVÚ HÁLÓZATOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK FELÜLVIZSGÁLATA

MOHAY ÁKOS*

Tárgyszavak: digitális menetrend, állami támogatási szabályok a szélessáv ágazatban, mérlegelési teszt, 2013-as iránymutatás, általános csoportmentességi rendelet, regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás

1. Bevezetés

Az Európa 2020 stratégia¹ nagyratörő célkitűzéseket határozott meg a szélessávú hálózatok fejlesztésére. Az Európai Bizottság 2010-ben elindította az Európa 2020 stratégia egyik kiemelt kezdeményezését, a digitális menetrendet², amely révén megerősítette az Európa 2020 azon célkitűzését, hogy Európában 2013-ig mindenki rendelkezzen alapszintű szélessávú internetkapcsolattal, és amellyel egyben biztosítani kívánja, hogy 2020-ig minden európai polgárnak ennél is sokkal gyorsabb, legalább 30 Mbps sebességű internet-hozzáférés és az európai

* A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

¹ Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés európai stratégiája. Lásd http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm.

² A Bizottság közleménye (2010. május 19.) az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai digitális menetrend. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:HU:PDF>.

háztartások legalább 50%-ának pedig a 100 Mbps-os sávszélességet meghaladó internetkapcsolat álljon rendelkezésére.

Az elmúlt 10 évben jelentősen megnövekedett ebben az ágazatban a közfinanszírozás, az állami támogatás fontossága³. Amíg korábban az állami támogatási intézkedések kis, lokalizált projektekre koncentráltak, egyre több tagállam ismeri fel, hogy mennyire fontos a szélessávú hozzáférés egy ország gazdasági és társadalmi fejlődése szempontjából. Több tagállamban a szélessávú hálózat fejlesztésére átfogó nemzeti stratégiákat dolgoztak ki, illetve az állami támogatási intézkedések immár e stratégiák szerves részét képezik.⁴

A digitális menetrend ambiciózus célkitűzéseinek eléréséhez az Európai Bizottság csak 2010-ben 1,8 milliárd euró állami forrást hagyott jóvá a szélessávú hálózatok fejlesztésre annak érdekében, hogy ezáltal is támogassa a növekedést és az EU hosszú távú versenyképességét.⁵

A közfinanszírozást azonban körültekintően kell felhasználni a liberalizált távközlési piacokon, hogy az ne szorítsa ki a magánberuházásokat. Nemcsak az adófizetők pénzére kell figyelemmel lenni a közpénzek felhasználása során, hanem arra is, hogy a piaci szereplők kiszorulása veszélyeztetheti a fejlesztéseket és így a digitális menetrend céljainak megvalósítását. A megfelelő infrastruktúra kiépítésének fontossága és a piaci verseny fenntartása közötti érzékeny egyensúly megőrzése a célja az állami támogatások ellenőrzésének a szélessávú ágazatban.

2. Állami támogatási szabályok a szélessáv ágazatban

Az Európai Bizottság 2009-ben fogadta el az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló közösségi iránymutatást.⁶ Az iránymutatás tartalmazza azokat a szempontokat, amelyek alapján a Bizottság

³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/2011_spring_hu.pdf

⁴ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26.

⁵ Joaquín Almunia, a Bizottság versenypolitikáért felelős alelnöke, IP/11/54.

⁶ HL C 235., 2009.9.30. 7–25.o.

a szélessávú hálózatok kiépítéséhez nyújtott állami támogatás összeegyeztethetőségét vizsgálja az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal összhangban. Az iránymutatás alapját a szélessávú hálózatokra vonatkozó, már kialakult – 2003 óta kidolgozott – bizottsági gyakorlat és a bírósági esetjog képezi.

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok és az iránymutatás célja: 1) a verseny megóvása és versenyképesebb és fenntarthatóbb piacok létrehozása az elektronikus hírközlési ágazaton belül; 2) az elfogadhatatlan versenytorzulás, a magánberuházói kedv megváltozásának és a kereskedelmi kezdeményezések kiszorulásának elkerülése; 3) a fogyasztói jólét színvonalának javítása a szélessávú hálózatok széles körű és gyors kiépítésének köszönhetően; 4) a hatóságok ösztönzése a „digitális megosztottság” csökkentésére a piaci szereplők beruházási motivációjának hiánya esetén; 5) az Európa 2020 stratégia és a digitális menetrend nagyratörő célkitűzései elérésének elősegítése.⁷

Az iránymutatás különbséget tesz az alaphálózat (ún. első generációs hálózat) és az új generációs (NGA) hozzáférési hálózat között. Alaphálózatnak számos technológia tekinthető, úgymint az aszimmetrikus digitális előfizetői vonalak (az ADSL2+ hálózatokig), a nem korszerűsített kábelek (pl.: DOCIS 2.0.), a harmadik generációs mobilhálózatok (UMTS) és a műholdas rendszerek. A piac és a technológia fejlődésének jelenlegi szakaszában az NGA-hálózatok olyan hozzáférési hálózatok, amelyek részben vagy egészében optikai elemekre épülnek, és amelyek fejlettebb tulajdonságokkal rendelkező szélessávú szolgáltatásokat képesek nyújtani, mint amelyek a meglévő szélessávú alaphálózatokon keresztül biztosíthatók.⁸ A megkülönböztetés mögött az a logika, hogy az iránymutatás támogatni kívánja a fejlettebb (NGA) infrastruktúra kialakítását, ezért azok olyan területeken is támogathatóak, ahol az alaphálózat már megfelelően kiépült.

Az iránymutatás tisztázza, mi minősül állami támogatásnak, továbbá meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján a támogatás összeegyeztethető az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdésével. Ennek eszköze az ún. mérlegelési teszt, amely

⁷ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_broadband_guidelines/hu.rtf.

⁸ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26.

a támogatási intézkedés lehetséges negatív hatásait mérlegeli a pozitív hatásokkal szemben. Negatív hatás például a verseny vagy a kereskedelem torzítása, míg pozitív, ha a támogatás piaci hiányosságot orvosol. A piaci hiány létezésére (az állami beavatkozásra jogosult területek azonosíthatósága érdekében) az iránymutatás „fehér”, „szürke” és „fekete” területeket különböztet meg attól függően, hogy rendelkezésre állnak-e már megfelelő infrastruktúrák az adott területen. Általában problémamentesnek tekinthető a szélessávú hálózatok kiterjesztését célzó közfinanszírozás az olyan – többnyire vidéki jellegű – fehér területeken, ahol nem áll rendelkezésre megfelelő infrastruktúra. Ezzel szemben tilos a beruházás a már versenyképes szélessávú infrastruktúrával rendelkező sűrűn lakott (fekete) térségekben, míg a szürke területek tekintetében az állami támogatási projektek mélyrehatóbb elemzés tárgyát képezik. Az adott terület minősítése érdekében a tagállamoknak a lefedettséget és piaci elemzést kell szolgáltatniuk.⁹ A fehér, szürke, fekete területek közötti különbségtételt az NGA-hálózatok esetében is alkalmazni kell.

A mérlegelési teszt számos elvet határoz meg annak érdekében, hogy a versenytorzítás a lehető legkisebb mértékű legyen. Elismeri, hogy amennyiben a szélessávú lefedettséget nem lehet kielégítőnek tekinteni, szükségessé válhat az állami beavatkozás. Először azonban azt szükséges bizonyítani, hogy az állami támogatás megfelelő szakpolitikai eszköz-e a probléma kezelésére, és hogy nem létezik ennél alkalmasabb eszköz, mint például az előzetes szabályozás. Az iránymutatás továbbá konkrét feltételeket határoz meg, amelyek közül bármelyik hiánya esetén részletes vizsgálatra van szükség és amely várhatóan a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének hiányára vezet. Ezek a feltételek 1) nyílt pályázati eljárás, 2) a gazdasági szempontból legkedvezőbb ajánlat, így a legkisebb támogatási igénnyel fellépő ajánlattevő kiválasztása, 3) a technológiai semlegesség, 4) a meglévő infrastruktúra felhasználása, 5) a támogatott szélessávú infrastruktúrához való hatékony nagykereskedelmi hozzáférés biztosítása harmadik felek számára (legalább 7 éves időszakra), 6) a nagykereskedelmi árak átlagán vagy a szabályozó hatóság által az érintett piacok és szolgáltatások vonatkozásában már meghatározott árakon alapuló összehasonlítható árképzési gyakorlat és a 7) a túlzott mértékű kompenzáció

⁹ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_broadband_guidelines/hu.rtf.

elkerülésére visszakövetelési mechanizmus alkalmazása, ha a célzott területen a kereslet meghaladja az előzetes várakozásokat.

3. Az iránymutatás felülvizsgálata

A szélessávú hálózatokról szóló 2009-es iránymutatás záró rendelkezése értelmében az iránymutatást legkésőbb a közzétételétől számított három éven belül – azaz 2012. szeptember 30-ig – felül kellett vizsgálni. A felülvizsgálat részeként a Bizottság két nyilvános konzultációt kezdeményezett és ezek, valamint egy, a 2009-es iránymutatás végrehajtására vonatkozó tanulmány¹⁰ alapján 2012. június 1. közétette az új iránymutatás tervezetét. A 2013. január 26-án kihirdetett új iránymutatás az Európai Bizottság által elindított, az állami támogatási szabályok felülvizsgálatára irányuló program¹¹ egyik első dokumentuma.

A felülvizsgálat két legfontosabb szempontja a szabályozás finomítása az esetjog és a technológiai fejlődés tükrében, valamint a Digitális Menetrend céljaira való fókuszálás. Az iránymutatás és a Digitális Menetrend összehangolása érdekében az új szabályozás kiegészült a szupergyors (100 Mbps-et meghaladó) szélessávú hálózatok számára nyújtott támogatás lehetőségével, ahol jelentős kedvezményeket biztosítva, bizonyos feltételek mellett még a fekete NGA-területeken is engedélyezhetővé tette állami támogatás nyújtását a szupergyors NGA-hálózatok kiépítésére.

A technológiai fejlődésre tekintettel a 2013-as iránymutatás kiszélesítette az NGA-hálózat meghatározását, mivel a korábbi iránymutatás csak a vezetékes hozzáférési hálózatokra vonatkozott, a wireless és a mobil technológiákra nem. Az NGA-hálózatok meghatározását tartalmazó 58. bekezdés elismeri, hogy a jövőben más technológiák is alkalmasak lehetnek NGA-szolgáltatások nyújtására. A technológiai fejlődésre figyelemmel az új iránymutatás tisztázza, hogy egy már létező szélessávú infrastruktúra fejlesztéséhez nyújtott támogatás akkor

¹⁰ A tanulmány elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_broadband_guidelines/final_report_en.pdf.

¹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése, COM(2012) 209 final, 2012.5.8.

lehet a belső piaccal összeegyeztethető intézkedés, ha a támogatott hálózat minőségi ugrást ér el a szélessáv hozzáférhetősége tekintetében. Minőségi ugrást jelent, ha az állami beavatkozás eredményeképpen 1) a kiválasztott ajánlattevő jelentős új beruházásokat hajt végre a széles sávú hálózaton, és 2) a támogatott infrastruktúra jelentős új piaci képességeket teremt a széles sávú szolgáltatások elérhetősége és kapacitása, gyorsasága és versenye tekintetében.¹²

A belső piaccal való összeegyeztethetőségre figyelemmel az iránymutatás a 2009-es szabályokhoz képest további feltételeket határoz meg (nyilvános konzultáció, átláthatóság, jelentéstétel), illetőleg az esetjogra tekintettel a korábbi feltételek esetében módosításokat és kiegészítéseket vezet be.

Az új szabályok elsősorban az átláthatóságot növelik. A tagállamoknak egy központi weboldalon meghatározott információkat (a támogatás kedvezményezettjének neve, a támogatás összege, a támogatás intenzitása, az alkalmazott technológia, stb.) korlátozás nélkül hozzáférhetővé kell tenniük és legalább 10 évig meg kell őrizniük. A kedvezményezett köteles a kiépített infrastruktúrára vonatkozó információkát jogosult harmadik felek rendelkezésére bocsátani, valamint minden vonatkozó információt meg kell küldenie a szélessávú infrastruktúrák központi nyilvántartásába – ha a tagállamban létezik ilyen adatbázis – és/vagy a nemzeti szabályozó hatóságnak¹³. Már a bevezetni tervezett támogatási intézkedésről is nyilvános konzultációt köteles kezdeményezni a tagállam, amelyet egy központi weboldalon történő közzététel révén is biztosíthat¹⁴. Szintén új követelmény, hogy az állami támogatást nyújtó hatóságnak két évente jelentést kell tennie a támogatási projektekre vonatkozó legfontosabb információkról az Európai Bizottság számára.¹⁵

Az átláthatóságot növeli a korábbi nyílt pályázati előírás szigorítása: amikor a támogatást nyújtó hatóságok kiválasztanak egy harmadik fél üzemeltetőt a támogatott infrastruktúra létrehozására és üzemeltetésére, a kiválasztási eljárást az uniós közbeszerzési irányelv szellemével és

¹² Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26. ; 51. p.

¹³ Uo. 78. (j) p.

¹⁴ Uo. 78. (b) p.

¹⁵ Uo. 78. (k) p.

az abban foglalt elvekkel összhangban kell lebonyolítani¹⁶. Fontos megjegyezni, hogy amíg a Bizottság legtöbbször úgy tekinti, hogy az uniós közbeszerzési irányelven alapuló pályázati eljárás kizárja az állami támogatást (a piaci árra figyelemmel nincsen előny), addig a szélessávú hálózatok esetében a közbeszerzés csak a támogatás összeegyeztethetőségének egyik feltétele¹⁷. A piaci feltételektől függ, hogy a pályázat valóban kizárja-e a szelektív előnyt. Ahol a pályázat számos, technikai okokból meglehetősen bonyolult minőségi feltételt ír elő és ebből kifolyólag a pályázók igen különböző fenntartási árat határozhatnak meg, a pályázat a győztesnek igen jelentős előnyt biztosíthat.¹⁸ A szélessávú hálózatok esetében a versenyeztetési kiválasztási eljárás alkalmazása biztosítja, hogy a támogatás az adott projekt számára szükséges lehető legkisebb összegre korlátozódjon, az ilyen eljárás célja a támogatás kedvezményezettjének a kiválasztása. A pénzügyi támogatás lehetővé teszi a sikeres ajánlattevő számára, hogy olyan feltételek mellett végezzen kereskedelmi tevékenységet, amelyek egyébként nem állnának fenn a piacon.¹⁹

A technológiasemlegesség tekintetében az új iránymutatás nem tartalmaz alapvető változásokat a korábbi szabályokhoz képest, azonban a versenyeztetési eljárás keretében lehetővé teszi a támogatást nyújtónak a leginkább megfelelő technológia kiválasztását. Maga az NGA-definíció²⁰ is kizár egyes, nem megbízhatóan gyors technológiákat.

¹⁶ Uo. 3.4. (c) p.

¹⁷ Fontos megjegyezni, hogy a szélessávú hálózatok esetében az előny mellett a szelektivitásnak is van specialitása. A szélessávú hálózatok esetében ugyanis az előny legalább három szinten jelentkezhet. Az üzemeltetők, a harmadik felek (pl. viszonteladók) és a vállalati végfelhasználók szintjén. A 2013-as iránymutatás a korábbival ellentétben nem tartalmazza azt az általános feltevést, hogy az üzleti végfelhasználóknak jutott bármilyen előny szelektív, hanem csak azokra vonatkoztatja a szelektivitást, amelyek esetében az előny meghatározott üzleti végfelhasználók felé került továbbadásra.

¹⁸ EU State Aid Control in the Broadband Sector – The 2013 Broadband Guidelines and Recent Case Practice, European State Aid Law Quarterly, 3/2013.

¹⁹ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26. ;12. p.

²⁰ Uo. 58. p.

A meglévő infrastruktúra felhasználása tekintetében a 2013-as iránymutatás annak az üzemeltetőnek, amely a célzott területen található infrastruktúra felett tulajdon- vagy ellenőrzési joggal rendelkezik és részt kíván venni a pályázatban, előírja, hogy tegyen eleget két feltételnek: 1) a nyilvános konzultáció során tájékoztatja a támogatást nyújtó hatóságot és a nemzeti szabályozó hatóságot az infrastruktúráról; 2) valamennyi vonatkozó információt kellő időben a többi ajánlattévő rendelkezésére bocsát. A tagállamoknak továbbá létre kell hozniuk a meglévő infrastruktúrák elérhetőségére vonatkozó adatbázist.

Az új iránymutatás a gyéren lakott területeken vagy kisméretű, helyi vállalatok esetében rugalmasabb szabályokat állapít meg a nagykereskedelmi hozzáférés esetében²¹ figyelemmel arra, hogy esetükben a hozzáférésre vonatkozó előírások aránytalanul megnövelik a beruházási költségeket. Hozzáférést könnyítő intézkedést tartalmaznak az új szabályok az NGA-hálózatok esetében is, amikor előírják, hogy a hétéves főszabálytól eltérően a kábelcsatornákhöz vagy tartóoszlopokhoz való hozzáférés joga időben nem korlátozható. Tekintettel a nagykereskedelmi hozzáférési árak összehasonlító elemzésen alapuló meghatározásának összetett jellegére, az új iránymutatás nagyobb szerepet szán a nemzeti szabályozó hatóságoknak, és javasolja, hogy a tagállamok biztosítsák számukra a szükséges jogköröket és alkalmazotti létszámot, hogy ilyen kérdésekben tanáccsal szolgálhassanak a támogatást nyújtó hatóságoknak.

A túlzott mértékű kompenzáció visszakövetelésére 2009-ben bevezetett visszakövetelési mechanizmust az új iránymutatás további garanciákkal és részletszabályokkal egészítette ki, előírva a támogatást nyújtó hatóságoknak a projekt teljes időtartama alatt a végrehajtás szoros nyomon követését. Felismerte ugyanakkor, hogy a kisebb helyi projektek esetében a visszakövetelési mechanizmus alkalmazása aránytalanul nagy terhet jelentene, ezért minimális küszöbérték alkalmazását írta elő. A tagállamoknak akkor kell csak alkalmazniuk a visszakövetelési mechanizmust, ha a projektnek odaítélt támogatás összege meg

²¹ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26. ;80 (a) p.

haladja a 10 millió eurót. Az extraprofit visszaigénylése helyett a nyereségtöbblet felhasználható a széles sávú hálózat további bővítésére.²²

A 2013-as iránymutatás kiegészült két melléklettel. Az első melléklet a jellemző támogatási mechanizmusokat (pénzallokáció, természetbeni támogatás stb.) példálózó jelleggel tartalmazza, míg a második a szélessávú technológiában megjelenő szakkifejezések gyűjteményével nyújt a kevésbé tájékozottak számára segítséget. Az első mellékletben megjelenített konstrukciók jellemzően állami támogatást foglalnak magukban, kivéve, ha a beruházásra a piaci magánbefektető elvével összhangban került sor.

Az iránymutatás kevés kivételt tartalmaz az állami támogatási szabályok alkalmazása alól, így a 2009-es iránymutatáshoz hasonlóan a piacgazdasági befektető elvének²³ alkalmazását, illetőleg a közszolgálati ellentételezést és az Altmark-kritériumokat. A 2009-ben elfogadott szélessávú iránymutatás előtt a tagállamok érveltek amellett, hogy a közcélú szélessávú infrastruktúra állami finanszírozása sem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá,²⁴ de a Bizottság hangsúlyozta, hogy eltérően az általános infrastruktúra (pl. utak, kikötők) beruházásoktól, amelyek diszkriminációmentesen elérhetőek a végfelhasználók számára, a szélessávú hálózatok fejlesztését általában piaci szereplők végzik kereskedelmi feltételek mellett.²⁵

²² Uo. 78 (i) p.

²³ A bizottsági és bírósági gyakorlatra épülő, rendkívül komplex elv alapján, amennyiben az állam hasonló módon jár el egy adott befektetés megtétele során, mint ahogyan azt egy racionális, profitszerzésre törekvő piaci szereplő is tette volna, nem beszélhetünk állami támogatásról, hiszen a kedvezményezett vállalkozás nem szerzett előnyt az intézkedés révén.

²⁴ N 284/2005 – Ireland Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks (“MANs”)

²⁵ Korábban általánosan elfogadott volt, hogy a közcélú infrastruktúra finanszírozása kívül esik az állami támogatási szabályok alkalmazási körén. A kérdés csak az volt, mi minősül közcélú infrastruktúrának. Ez a nézet – köszönhetően a legújabb bírósági döntési gyakorlatnak – megváltozott, és az ilyen projektek csak akkor mentesülnek az állami támogatási szabályok alól, ha nem gazdasági tevékenységnek minősülnek, vagy nem szelektívek, vagy nem járnak a kedvezményezett számára előnnyel.

Amíg a 2013-as iránymutatás a piaci magánbefektető elvét röviden érinti,²⁶ a közszolgáltatásokról és az Altmark-kritériumok alkalmazásáról bővebben értekeznek. Elismeri, hogy a tagállamok a szélessávú hálózatok biztosítását az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése, valamint az Altmark-ítélet²⁷ értelmében közszolgáltatásnak tekinthetik, és ennek megfelelően biztosíthatnak ellentételezést. Az ellentételezés állami támogatási szempontú minősítése során az iránymutatás a „közszolgáltatási csomagra”²⁸ hivatkozik, miszerint a nyújtott támogatást közszolgáltatási csomagban foglalt szabályoknak megfelelően kell értékelni. A 2013-as iránymutatás a szélessávú ágazat sajátosságaira tekintettel pontosítja a közszolgáltatási csomagban foglalt alapelveknek a széles sávú ágazat finanszírozására történő alkalmazását.

Az új iránymutatás – elődjéhez hasonlóan – megerősíti, hogy nem minősülhet közszolgáltatásnak a magánbefektetői szélessávú hálózati infrastruktúra beruházással párhuzamos, versenyképes és államilag finanszírozott szélessávú infrastruktúra kiépítése. Amennyiben azonban bizonyítható, hogy a magánbefektetők nincsenek olyan helyzetben, hogy a közeljövőben megfelelő szélessávú lefedettséget biztosítsanak valamennyi állampolgárnak vagy felhasználónak, közszolgálati ellen

²⁶ Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26. ;16. p.

²⁷ C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003., I-7747. o.].

²⁸ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról HL C 8., 2012.1.11., 4. o.; A Bizottság 2011. december 20-i határozata Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról HL L 7., 2012.1.11., 3. o.; A Bizottság közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályról (2011) HL C 8., 2012.1.11., 15. o.; A Bizottság 2012. április 25-i rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról HL L 114., 2012.4.26., 8. o.

tételezés nyújtható a megbízott vállalkozásnak, feltéve hogy a közszolgáltatási csomagban foglalt feltételek teljesülnek.²⁹

Az iránymutatás további kritériumokat határoz meg ahhoz, hogy a szélessávú infrastruktúra kiépítését és üzemeltetését közszolgáltatásnak minősülhessen. A szélessávú infrastruktúra támogatása kizárólag akkor minősülhet közszolgáltatás ellentételezésének, ha az ilyen infrastruktúra univerzális elérhetőséget biztosít egy adott terület valamennyi, lakossági és üzleti felhasználójának egyaránt. A kizárólag üzleti felhasználóknak nyújtott szolgáltatás nem minősül közszolgáltatásnak. A hálózatnak passzív, semleges és nyílt infrastruktúrán kell alapulnia és minden lehetséges hálózati hozzáférési formát a hozzáférni kívánók rendelkezésére kell bocsátania, továbbá kiskereskedelmi szinten lehetővé kell tennie a tényleges versenyt.³⁰ Közszolgáltatási feladat így csak univerzális hozzáférhetőséget biztosító szélessávú hálózat fejlesztését és a kapcsolódó nagykereskedelmi hozzáférési szolgáltatások nyújtását foglalhatja magában, nem terjedhet ki a kiskereskedelmi kommunikációs szolgáltatásokra.³¹ A szélessávú fejlesztést célzó közszolgáltatási feladat nem alapulhat kizárólagos vagy különleges jog odaítélésén. A 2013-as iránymutatás a túlkompenzáció elkerülésére bevezetett visszakövetelési mechanizmus tekintetében is speciális szabályokat állapít meg a közszolgáltatási csomag szabályaihoz képest, és nem alkalmazza a korábban említett 10 millió eurós küszöböt a közszolgáltatási ellentételezésre vonatkozó visszakövetelési mechanizmus esetében.

4. A szélessáv ágazat támogatási szabályainak további felülvizsgálata

A 2012-ben indult állami támogatások modernizációja program keretében, a szélessávú hálózatokra vonatkozó iránymutatás mellett (azzal összhangban) még két helyen került, illetőleg kerül újraszabályozásra a szélessávú hálózatok támogatása. A legfontosabb, de még el nem fo-

²⁹ Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a szélessávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról HL C 25/1 2013. 01. 26.;20. p.

³⁰ Uo. 23. p.

³¹ Uo. 24. p.

gadott módosítás az általános csoportmentességi rendelet³² felülvizsgálata során várható. A Miniszterek Tanácsa 2013. július 22-én fogadta el a 994/98/EK tanácsi rendelet³³ módosítását, amely új kategóriákban teremt jogalapot a jövőbeni csoportmentesség³⁴ biztosításához. Ilyen új kategóriaként tervezi bevezetni az általános csoportmentességi rendelet a széles sávú infrastruktúrára nyújtott beruházási támogatást, figyelemmel arra, hogy a Bizottság eddigi tapasztalatai alapján a tervezetben felsorolt feltételek teljesülése mellett az ilyen támogatás nem torzítja túlzott mértékben a kereskedelmet és a versenyt. A szélessávú hálózat kiépítéséhez nyújtott beruházási támogatás a tervezet, a Szerződés 107. cikkének (3) bekezdése szerint összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alól, ha a következő feltételek teljesülnek: 1) a beruházás fehér területre irányul; 2) támogatás kihelyezéséről nyílt, átlátható, megkülönböztetés-mentes és a technológiasemlegesség elvén alapuló pályáztatás révén döntenek; 3) a lehető legszélesebb körű nagykereskedelmi hozzáférést kell biztosítani legalább hét évre; 4) a nagykereskedelmi hozzáférés díja megfelelően megállapított; 5) megfelelő visszakövetelési mechanizmus a 10 millió eurót meghaladó projekteknel (opcionális). Amennyiben a projekt összköltsége meghaladja a 70 millió eurót, az általános csoportmentességi rendelet és így a bejelentési mentesség – a jelenlegi tervezet alapján – nem alkalmazható.³⁵ Fontos megjegyezni, hogy az általános csoportmentességi rendelet regionális támogatásokra vonatkozó részei is tartalmazzák a szélessávú hálózatokra vonatkozó specifikus szabályokat, ezek azonban a szélessávú hálózat kiépítéséhez nyújtott beruházási támogatási kategória az

³² A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet, HL L 214., 2008. 8.9., 3. o.

³³ A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról, HL L 142. , 14/05/1998. 1 – 4. o.

³⁴ A 994/98/EK rendelet elfogadásával egyes támogatási kategóriák nem tartoznak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésben foglalt a bejelentési kötelezettség hatálya alá.

³⁵ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_second_gber/draft_regulation_hu.pdf

általános csoportmentességi rendelet tervezetbe kerülése előtt kerültek a tervezetbe és a két támogatási kategória szabályai nem koherensek.³⁶

A 2013. július 23-án közétett, a regionális állami támogatásokról szóló új iránymutatás³⁷ szintén tartalmaz a szélessávú hálózatokra vonatkozó szabályokat. Az iránymutatásban rögzített általános feltételeken túl a széles sávú hálózatokhoz nyújtott regionális beruházási támogatás akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha 1) a támogatást fehér területeken nyújtják; 2) a támogatott hálózatüzemeltető méltányos és megkülönböztetésmentes feltételek mellett, a hatékony és teljes körű szétválasztás lehetőségével biztosít aktív és passzív nagykereskedelmi hozzáférést; 3) a támogatást versenyeztetési kiválasztási eljárás keretében ítélik oda a szélessávú hálózatokról szóló iránymutatás 78. pontja c) és d) alpontjának megfelelően.³⁸

5. Összegzés

A szélessávú hálózatok kiépítéséhez és működtetéséhez nyújtott állami támogatásokra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata részben lezárult. Az alapvető kihívást továbbra is a megfelelően fejlett infrastruktúra kiépítése és a magánbefektetők kiszorításának az elkerülése jelenti. Az új szabályozás a versenykorlátozás lehetőségét minimálisra igyekszik csökkenteni elsősorban az átláthatóság eszközével. Ezért az állami szereplők számára szigorúbb (az új általános csoportmentességi rendelet bevezetésével a fehér területeken remélhetőleg némileg egyszerűbb), a piaci szereplők számára biztonságosabb kereteket teremt. Mostanra több mint 100, a szélessávú hálózatok állami támogatására vonatkozó bizottsági döntés született,³⁹ amely az új szabályozásban is tükröződik. Az Európai Bizottság tervei szerint a Bizottság a digitális menetrend célkitűzéseinek elérésére összpontosítja majd több pénzügyi eszközt, így többek között a strukturális és regionális alapokat. Biztosan tovább

³⁶ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_hu.pdf

³⁷ HL C 209/1 2013.7.23.

³⁸ Uo. 12. p.

³⁹ http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

emelkedik tehát az elkövetkezendő időszakban a szélessávú hálózatok fejlesztésére előirányzott közfinanszírozás összege, amely a versenytorzítás minél teljesebb kizárására törekvő szabályozást még idősebbé teszi.

A MEGMENTÉSI ÉS SZERKEZETÁTALAKÍTÁSI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ IRÁNYMUTATÁS ÚJ TERVEZETE

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: megmentési és szerkezetátalakítási támogatás, ideiglenes szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozó iránymutatás, állami támogatások modernizációja, nehéz helyzet fogalma, versenytorzítás

1. Bevezetés

A versenytorzító potenciállal rendelkező állami támogatások nyújtásának egyik legérzékenyebb területe a nehéz helyzetben lévő vállalkozások állami forrásokból történő megmentésének, illetve hosszú távú életképességüknek szerkezetátalakítás finanszírozásával megvalósuló helyreállítása. A *megmentési támogatás* célja, hogy a nehéz helyzetbe került társaság működését, likviditását egy meghatározott rövid ideig fenntartsa. Ez az időszak annak eldöntésére szolgál, hogy szükség van-e strukturális változtatásokra a cég jövőbeli működéséhez, megoldható-e a társaság hosszú távú életképességének helyreállítása szerkezetátalakítási terv segítségével (amelyhez szintén adható támogatás), vagy a céget fel kell-e számolni. A támogatás nyújtására kizárólag visszafizetendő formában (hitel vagy kezesség) kerülhet sor. A *szerkezetátalakítási támogatások* célja egy nehéz helyzetben lévő vállalkozás hosszú távú verseny- és életképességének helyreállítása. Ilyen támogatást a Bizottság csak megfelelően alátámasztott és alapos szerkezetát-

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének állami támogatásokért felelős szakdiplomatája. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselet álláspontjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

alakítási terv alapján engedélyez. A támogatás azonnali versenytorzító jellege e támogatási kategória esetében mutatkozik meg a legnyilvánvalóbban: az adott cég nem szünteti meg tevékenységét, nem tűnik el a piacról, hanem továbbra is aktív marad. Ezzel szemben egy beruházási vagy kutatás-fejlesztési támogatás főleg a jövőbeli versenyt torzítja, és – a versenytársakra gyakorolt hatásoktól függetlenül – rövid távon a fogyasztók számára is előnyös lehet, mert a támogatás miatt a kedvezményezett olcsóbban tud termelni, és ezt érvényesítheti az általa gyártott termékek vagy az által nyújtott szolgáltatások áraiban is.

2. Előzmények

Az állami támogatások ellenőrzéséért és engedélyezéséért felelős Európai Bizottság hosszú ideje alkalmaz iránymutatásokat, amelyekben meghatározza, hogy egyes támogatási típusokat milyen feltételek teljesülése esetén tekint a belső piaccal összeegyeztethetőnek. Így van ez a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokkal is. A hatályos szabályozás¹ 2004. óta alkalmazandó, és eredetileg 2009-ben járt volna le, azonban a Bizottság úgy döntött, hogy a pénzügyi és gazdasági válság miatt először 2012-ig,² majd határozatlan időre³ meghosszabbítja a hatályát. A 2012-ben megindított állami támogatások modernizációs folyamata adta meg végül az elvi kereteket a hatályos szabályozás módosítására. A Bizottság 2009-ben egy tanulmányt is készített a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások hatékonyságáról.⁴ Az iránymutatás eredetileg 2009-ig lett volna alkalmazandó, azonban a

¹ A közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról HL C 244, 2004.10.1. 2. o.

² A Bizottság közleménye a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás meghosszabbításáról HL C 165., 2009.07.09. 3. o.

³ A Bizottság közleménye a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló, 2004. október 1-jei közösségi iránymutatás alkalmazásának meghosszabbításáról HL C 296., 2012.10.02.3. 3. o.

⁴ http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KD8010191

Bizottság a felülvizsgálat során úgy döntött, hogy a gazdasági és pénzügyi válság miatt elhalasztja a felülvizsgálati folyamatot, mivel nagyon nehéz lett volna a válságtól függetlenül értékelni megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat.

3. A hatályos szabályozás

A 2004-es iránymutatás megalkotása során a Bizottság figyelembe vette az előző öt év alatt számára bejelentett intézkedések elbírálása során felmerült értékelési kérdéseket. A 2004-es iránymutatás főbb szabályai a következők.

Megmentési és szerkezetátalakítási támogatás alaptétele, hogy az csak nehéz helyzetben lévő vállalkozás részére nyújtható (ellenben más típusú támogatás ezen vállalkozások részére főszabály szerint nem nyújtható). Bár a Bizottság az iránymutatásban nem határozza meg pontosan a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát, az iránymutatás több olyan feltételt is tartalmaz, amelyek teljesülése esetén adott vállalkozás nehéz helyzetben lévőnek tekintendő. A fogalom alkalmazásakor irányadó gondolat: amennyiben egy vállalkozás képtelen arra, hogy akár saját erejéből, akár pedig a tulajdonosai vagy a hitelezői által biztosított források révén megállítsa a veszteségei halmozódását – ami a hatóságok külső beavatkozása nélkül szinte teljes bizonyossággal azt eredményezné, hogy rövid vagy középtávon feladja üzleti tevékenységét – nehéz helyzetben lévőnek tekintendő. A vállalkozás csak ebben az esetben jogosult megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásra.

Az iránymutatás szerint egy vállalkozás méretétől, illetve a körülményektől függetlenül, akkor tekinthető nehéz helyzetben lévőnek, ha (ún. „kemény feltételek”):

- a) korlátolt felelősségi alapon működő társaság⁵ esetén törzstőkéjének több mint a fele nincs meg⁶, és annak több mint egynegyede az előző 12 hónap során veszett el;
- b) olyan társaság esetén, ahol legalább egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozása tekintetében⁷, a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint a fele nincs meg, és annak több mint egynegyede az előző 12 hónap során veszett el; vagy
- c) a hazai jog szerint az adott vállalkozás – függetlenül a vállalkozási formától – megfelel a kollektív fizetéseképtelenségi eljárás (a vállalkozás egész vagyonára vonatkozó felszámolási eljárás) kritériumainak.

A fenti feltételektől függetlenül az iránymutatás a társasági jogi előírásokra való utalás nélkül is nehéz helyzetben lévőknek minősítheti a vállalkozást, ha nehéz helyzetére utaló szokásos gazdasági jelek mutatkoznak, mint pl. a növekvő veszteségek, a csökkenő forgalom, a felhalmozódó leltári készletek, a fölös kapacitás, a lanyhuló pénzforgalom, a növekvő adósságok, az emelkedő kamatköltségek és a zuhanó vagy nullára leírt nettó eszközérték (ún. „puha feltételek”).

Az újonnan (3 évnél nem régebben) alapított vállalkozások még akkor sem jogosultak megmentési célú vagy szerkezetátalakítási támogatásra, ha induló pénzügyi helyzetük bizonytalan. Ennek tipikus esete lehet, ha egy korábbi vállalkozás felszámolásából új vállalkozás jön létre, vagy valaki pusztán átveszi egy ilyen vállalkozás teljes eszköz

⁵ Ez különösen a számviteli irányelv [az Európai Parlament és a Tanács 2013/34/EU Irányelve (2013. június 26.) a meghatározott típusú vállalkozások éves pénzügyi kimutatásairól, összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásairól és a kapcsolódó beszámolókról, a 2006/43/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 78/660/EGK és a 83/349/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről HL L 182., 2013. 06. 29. 19. o.] 1. cikke (1) bekezdésének a) pontjában említett társasági formákra vonatkozik.

⁶ A 2003. évi csatlakozási szerződéssel legutóbb módosított 77/91/EGK tanácsi irányelv (HL L 26., 1977.1.30., 1. o.) 17. cikkében foglalt rendelkezésekhez hasonlóan.

⁷ Ez főként a számviteli irányelv 1. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett társasági formákra vonatkozik.

állományát. Csak ezen időszak után válik jogosulttá megmentési célú vagy szerkezetátalakítási támogatásra, feltéve ha:

- a) az iránymutatás értelmében nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősül, és
- b) nem tartozik egy nagyobb üzleti csoporthoz⁸, kivéve, ha a vállalat igazoltan saját működése, és nem a csoporton belüli önkényes költségfelosztás eredményeként jutott bajba, és a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoportszinten megoldhatóak legyenek.

Megmentési célú támogatásnak az iránymutatás alapján a következő feltételeknek kell eleget tennie:

- a) A megmentési célú támogatásnak hitelgarancia (kezesség), illetve kölcsön formájában nyújtható. A kölcsön kamatlábának mindkét esetben legalábbis összehasonlíthatónak kell lennie a jól működő vállalkozásoknak nyújtott kölcsönöknél szokásos kamatlábbal, és különösen a Bizottság által elfogadott referencia-kamatlábakkal.
- b) A megmentési támogatást súlyos szociális problémáknak kell indokolniuk. Bizottság nem engedélyez olyan támogatást, amely nem kezeli azt a kérdést, hogy hogyan ne terjedjenek tovább más tagállamokba ezek a negatív hatások.
- c) A támogatás bejelentésekor az érintett tagállamnak köteleznie kell magát arra, hogy a megmentési célú támogatás engedélyezését követő hat hónapon belül a Bizottság elé terjeszt egy szerkezetátalakítási vagy felszámolási tervet, vagy annak bizonyítékát, hogy a kölcsönt teljes egészében visszafizették, illetve a kezességvállalás megszűnt.
- d) A megmentési támogatásnak olyan összegre kell korlátozódnia, amely szükséges a vállalkozás üzleti tevékenységének fenntartásához abban az időszakban, amelyre a támogatást engedélyezik.
- e) Főszabályként tíz éven belül ugyanaz a vállalkozás (és jogutódja) nem kaphat megmentési támogatást.

⁸ Annak megállapítására, hogy egy vállalkozás független vagy egy csoport részét képezi-e, a 363/2004/EK (HL L 63., 2004.2.28., 20. o.) tanácsi rendelettel módosított 68/2001/EK rendelet (HL L 10., 2001.1.13., 20. o.) I. mellékletében megállapított feltételeket veszik figyelembe annak meghatározásához.

- f) A megmentési célú támogatás jóváhagyása nem feltétlenül jelenti azt, hogy következőképpen a szerkezetátalakítási terv keretében kért támogatást jóváhagyják; ez utóbbi támogatást saját érdemei alapján kell elbírálni.
- g) Az iránymutatás mellékletében szereplő képlet használatával kiszámított 10 millió eurót meg nem haladó támogatást a Bizottság gyorsított eljárásban (1 hónap alatt) engedélyezheti.

A szerkezetátalakítási támogatásnak az iránymutatás alapján a következő feltételeknek kell eleget tennie:

- a) A támogatás nyújtásának feltétele egy szerkezetátalakítási terv végrehajtása, amelyet valamennyi egyedi támogatás esetén jóvá kell hagyatni a Bizottsággal (KKv-k esetében a tagállam is értékelheti a tervet).
- b) A szerkezetátalakítási tervnek – amely időtartamának a lehető legrövidebbnek kell lennie – a jövőbeli működési körülményekre vonatkozó reális feltételezések alapján, ésszerű időn belül helyre kell állítania a vállalkozás hosszú távú életképességét. A kellően részletes tervet, beleértve egy piacfelmérést is, be kell nyújtani a Bizottságnak. Az életképesség javulásának elsősorban a szerkezetátalakítási tervben foglalt, hatékonyságot javító, belső intézkedésekből kell fakadnia, illetve megalapozott külső tényezőkön is (piaci folyamatok). A szerkezetátalakításnak együtt kell járnia azoknak a tevékenységeknek a megszüntetésével, amelyek az átalakítást követően is strukturálisan veszteségesek maradnának. A szerkezetátalakítási tervnek ismertetnie kell mindazokat a körülményeket, amelyek nehéz helyzetbe hozták a vállalkozást, lehetővé téve annak elbírálását, hogy a javasolt intézkedések megfelelőek-e. A tervnek figyelembe kell vennie – többek között – az érintett termékpiacon uralkodó és a jövőben várható keresleti-kínálati viszonyokat, forgatókönyveket készítve a helyzet legkedvezőbb, illetve legkedvezőtlenebb alakulására, valamint egy köztes állapotra vonatkozó feltételezések alapján, és feltüntetve a vállalkozás erős, illetve gyenge vonásait.
- c) A terv végrehajtását követő, várható tökemegtérülésnek elégségesnek kell lennie ahhoz, hogy az átalakított vállalkozás saját erejéből is versenyképes legyen a piacon.

- d) A kereskedelmi feltételekre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat a lehető legkisebbre csökkentése érdekében, valamint hogy a támogatás a pozitív hatási meghaladják a negatív hatásokat és – a kisvállalkozások kivételével – „kompenzációs intézkedéseket” kell alkalmazni. Ezen intézkedések magukban foglalhatják az eszközök értékesítését, a kapacitás csökkentését vagy az érintett piacokra való belépés akadályainak csökkentését. A kompenzációs intézkedések megfelelőségének elbírálásakor a Bizottság figyelembe veszi a piac szerkezetét és a versenyfeltételeket annak biztosítása érdekében, hogy ezen intézkedések egyike se befolyásolja kedvezőtlenül piac szerkezetét, például azáltal, hogy közvetett módon monopólium, illetve határozott oligopolisztikus helyzet kialakulásához vezet. Az intézkedéseknek továbbá arányosnak kell lenniük a támogatás torzító hatásaival, és különösen az adott vállalkozás méretével és relatív piaci jelentőségével.
- e) A támogatás összegét és intenzitását szigorúan a vállalkozás, a részvényesek vagy a vállalkozást magában foglaló csoport meglévő pénzügyi erőforrásainak és a korábban nyújtott esetleges megmentési támogatás ismeretében, a szerkezetátalakítás lehetővé tételéhez feltétlenül szükséges minimumra kell korlátozni. A támogatás kedvezményezettjeinek a szerkezetátalakítási tervhez jelentős mértékben hozzá kell járulniuk saját forrásaikból – ideértve olyan eszközeik eladását, amelyek nem nélkülözhetetlenek a vállalkozás túléléséhez –, valamint piaci feltételek mellett igénybe vett külső finanszírozásból. A Bizottság általában az alábbi hozzájárulásokat tekinti megfelelőnek a szerkezetátalakításhoz: kisvállalkozások esetében legalább 25%, közép vállalkozások esetében legalább 40% és nagyvállalkozások esetében legalább 50%. A versenytorzító hatás korlátozása érdekében a támogatás összegét vagy a támogatásnyújtás formáját úgy kell meghatározni, hogy a vállalkozás ne juthasson olyan forrástöbbletbe, amelyet a szerkezetátalakítási folyamat-hoz nem kapcsolódó agresszív, piactorzító hatású tevékenységre használhat fel. Semmilyen támogatás nem fordítható olyan új beruházás finanszírozására, amely nem elengedhetetlen a vállalkozás életképességének helyreállításához.

- f) A kompenzációs intézkedéseken túlmenően, a Bizottság olyan feltételeket és kötelezettségeket szabhat, melyeket szükségesnek ítél annak biztosításához, hogy a támogatás ne torzítsa a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- g) Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontjai szerinti támogatott térségekben kevésbé szigorú feltételek alkalmazhatók a kompenzációs intézkedések végrehajtását és a kedvezményezett hozzájárulásának mértékét illetően.
- h) Annak megakadályozása érdekében, hogy egyes vállalkozások jogtalanul részesülhessenek támogatásban, pedig azok csak az ismételt állami támogatásnak köszönhetően tudnak életben maradni, szerkezetátalakítási támogatás is tíz éven belül csak egyetlen alkalommal adható (az ún. először és utoljára elv).
- i) Az iránymutatás 5. pontja speciális szabályokat tartalmaz a mezőgazdasági ágazatban működő cégek megmentési és szerkezetátalakítási támogatására.

4. Az állami támogatások modernizációjának vezérlő elvei

A Bizottság által 2012 májusában meghirdetett Állami Támogatási Modernizáció⁹ az EU 2020 stratégia megvalósulását kívánja segíteni az állami támogatási szabályok rendszerszintű felülvizsgálatával. A modernizáció három fő célja:

1. az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés ösztönzése a versenyző belső piacon;
2. a Bizottság előzetes ellenőrzésének a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre történő összpontosítása, ugyanakkor a tagállamok közötti együttműködés erősítése az állami támogatások végrehajtása terén;
3. a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb határozathozatal.

⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/sam_communication_hu.pdf ; a háttéranyagokra vonatkozóan lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

Ezen elvek alapján a Bizottság által 2013. november 5-én közzétett iránymutatás tervezete¹⁰ követi a 2005-ben bevezetett, az állami támogatási intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségének megállapítására szolgáló, úgynevezett mérlegelési tesz lépéseit¹¹ és egyrészt erőteljesebb megalapozottságot és indokolást követel meg a tagállamoktól a bejelentett intézkedések összeegyeztethetőségének megállapításhoz, másrészt bizonyos területeken bővíti a tagállamok mozgásterét és egyszerűsíti a döntéshozatalt. A pénzügyi ágazatban tevékenykedő vállalkozások megmentésére a Bizottság szándékai szerint továbbra is külön szabályrendszer vonatkozik.¹²

5. A tervezet legfontosabb új előírásai

1. Az átmeneti védőhálót jelentő megmentési és a hosszú távú életképességet biztosítani hivatott szerkezetátalakítási támogatások kettőségét a tervezet oly módon oldja fel, hogy bevezeti az átmeneti szerkezetátalakítás fogalmát és lehetőségét. Ebben a típusú támogatásban csak kis- és középvállalkozások (KKV-k) részesülhetnek, a támogatási időszak hossza azonban a tervezetben szereplő két lehetőség alapján 12 vagy akár 18 hónap is lehet.
2. Kiemelten fontos módosítás várható a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma terén. A hatályos iránymutatás „kemény feltételei” (tőkevesztés, fizetéseképtelenség) kiegészülnek a CCC+ vagy rosszabb hitelminősítéssel (amennyiben a vállalkozás rendelkezik hitelminősítéssel), illetve a könyv szerinti hitel/eszköz hányados, továbbá az EBIT vagy EBITDA mutatók vizs-

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/index_en.html

¹¹ A mérlegelési tervet a Bizottság 2005-ben az Állami Támogatási Cselekvési Tervvel vezette be, amelynek célja a támogatás pozitív és negatív hatásainak összevetése, a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elbírálása során. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

¹² A szabályozás jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja. Lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html

gálatával.¹³ E feltételek teljesülése nélkül is nehéz helyzetben lévőnek minősíthet a Bizottság bizonyos vállalkozásokat a „puha feltétel” vizsgálata alapján, amelyek kis mértékben átfoglalmasra kerültek (pl. hiteligénylés visszautasítása), azonban a bizottság rendeletek¹⁴ és a bizottság által jóváhagyott támogatási programok alkalmazása során a „puha feltételeket” nem kell vizsgálni. Ezzel a Bizottság elejét akarja venni, hogy a kevesebb elemzői erőforrással rendelkező támogatást nyújtó szervezetek mélyreható cégelemzést kelljen végezni, így ezzel a nehéz helyzet fogalmának teljesüléséből, vagy nem teljesüléséből fakadó jogviták egy része megelőzhetővé válna.¹⁵ Szintén eltérés lenne a korábbi szabálytól, hogy a három éven belül alapított KKV-k, amik főszabály szerint nem minősülnek nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak, is nehéz helyzetben lévőnek tekintendők, ha felszámolási eljárás alatt állnak. A cégcsoporton belüli cégek értékelésére vonatkozó elvek nem módosulnak.

3. A tervezet nagyobb figyelmet szentel a szerkezetátalakítás szociális költségei támogathatóságának, amikor kifejezetten kimondja, hogy az elbocsátott munkavállalókkal kapcsolatos nyugdíjazási és egyéb társadalombiztosítás által fedezett költségek nem minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak. Emellett a vállalkozást terhelő szerződésen, vagy a nemzeti jogon alapuló hasonló költségek (pl. végkielégítés) állami finanszírozása összeegyeztethető támogatásnak minősülhet.
4. A tervezet az állami támogatások modernizációja keretében közzétett többi dokumentumhoz hasonlóan részletesen leírja,

¹³ EBIT (earnings before interest and taxes) jelentése magyarul: kamat és nyereségadó-ráfordítások levonása előtti eredmény. EBIDTA (earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) kamatok, adózás és értékcsökkenési leírás előtti eredmény. Forrás: Wikipédia.

¹⁴ Például a csoportmentességi rendeletek.

¹⁵ A nehéz helyzet fogalmának értelmezésére és a Bizottság e tekintetben fennálló mérlegelési jogkörére vonatkozóan lásd a Törvényszék ítélete a T-102/07. és T-120/07. sz. Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH és MB System GmbH & Co. KG kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben (az EBHT-ban nem került közzétételre).

hogyan az ún. mérlegelési teszt egyes lépéseinek teljesítéséhez a tagállam részéről milyen bizonyítékokra van szükség.

- a) *A közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás* terén bizonyítani kell az adott területen fennálló szociális nehézségeket (pl. magas munkanélküliség) vagy piaci hiányosságokat (pl. más vállalkozások ellehetetlenülése). Bár KKV-k esetében a piacról való távozásuk jelentősebb piaci hatást általában nem generál, de a tagállam így is bizonyíthatja, hogy regionális szinten hátrányos lenne, ha az adott vállalkozás megszűnne. A közös érdekű célkitűzés elérésének módja a nehéz helyzetben lévő vállalkozás hosszú távú életképességének biztosítása. Ez továbbra is egy megalapozott szerkezetátalakítási terv bemutatásával és végrehajtásával érhető el. A tervezet a korábbihoz képest sokkal részletesebben írja le, hogy a szerkezetátalakítási tervnek főszabályként mit kell tartalmaznia és milyen feltételezésekre kell épülnie, továbbá mellékletében egy indikatív minta is található.
- b) *A támogatás szükségességének bizonyítása* egy alternatív forgatókönyv ismertetését igényli (contrafactual scenario), amelyben a tagállamnak be kell mutatnia, hogy a támogatás által elérni kívánt „célkitűzés(ek) miért nem, vagy miért csak kisebb mértékben valósul(nak) meg az állami beavatkozás nélküli esetben”.
- c) *A támogatás megfelelősége* tekintetében a tagállamnak ismertetnie kell, hogy a támogatás a lehető legkisebb torzító hatást gyakorolja a versenyre és a kereskedelemre és a megfelelő támogatási formát választotta a helyzet kezelésére.¹⁶ A tervezet ebben a pontban ismerteti a KKV-k ideiglenes szerkezetátalakítási támogatásának feltételeit is (likviditási támogatás, ami visszafizetendő, a kedvezményezett ellentételezést fizet érte, ami hathavonta növekszik, hogy megfelelően ösztönözze a KKV-t a visszafizetésre, és amennyiben a támogatást hat hónapon belül nem fizetik vissza, egyszerűsített szerkezetátalakítási tervet kell bemutatni). A visszafizetendő támogatásokért éves szinten a Bizottság

¹⁶ Pl. ideiglenes likviditási problémát hitellel vagy kezességvállalással és vissza nem térítendő támogatással esetleg tőkeemeléssel.

által az adott tagállamra vonatkozó referencia ráta + 400 bázispontos felárat kell fizetni. A Bizottság nagyvállalatok esetében lehetőséget ad a megfelelő ellentételezés mértékének egyedi bizonyítására.

- d) *A támogatás ösztönző hatása* szintén fontos eleme az állami támogatások modernizációjának. Erre vonatkozóan a b) pontban hivatkozott alternatív forgatókönyvben kell információkat adni a Bizottság részére: mi történne, ha a vállalkozás nem részesülne támogatásban (pl. felszámolás).
- e) *A támogatás arányossága és minimumra korlátozása* a versenytorzító hatás mérséklése érdekében az egyik legfontosabb eleme az összegegyeztetetőségi vizsgálatnak. A megmentési támogatásoknál (és a Kkv-k átmeneti szerkezetátalakítási támogatása esetén is) a hatályos iránymutatáshoz képest a mellékletben szereplő számítási metodika főszabályként alkalmazandóvá válik és az ennek eredményét meghaladó támogatást csak külön indokolás esetén fogadhatja el a Bizottság.¹⁷ A szerkezetátalakítás támogatás esetében a Bizottság a 2013 augusztusától a pénzügyi ágazathoz hasonlóan elvárja a tulajdonosok és a hitelezők kötelező anyagi hozzájárulását (tehermegosztás, angolul *burden sharing*),¹⁸ ezzel is csökkentve a támogatás morális kockázatát.¹⁹ A tervezet erre vonatkozóan két változatot tartalmaz. Az első alapján a tulajdonosoknak és a hitelezőknek kell viselniük minden, a cég felszámolása esetén egyébként felmerülő költséget, és a szerkezetátalakításnak csak az e feletti költségei támogathatóak. A másik opció pontosabban fogalmaz és megköveteli, hogy a „múlt terheit” a részvényesek viseljék (tőkeleszállítás) és amennyiben ez nem elegendő az alárendelt hiteleket nyújtó hitelezők is

¹⁷ A Bizottság ugyancsak külön indokolást kér a magasabb összegű (20, illetve 40 millió eurót meghaladó), megmentési és ideiglenes szerkezetátalakítási támogatások esetében, a kedvezményezett jövőbeli cash-flowjáról.

¹⁸ A hatályos iránymutatás a 44. pontjában csak a szerkezetátalakítás költségeinek állami finanszírozási arányát határozza meg, de nem írja elő pl. hitelek leírását.

¹⁹ A Bizottság el akarja kerülni, hogy jó gazdasági teljesítmény esetén a vállalkozás tulajdonosai részesüljenek a profitból, azonban nehézségek esetén a költségeket az államon keresztül az adófizetőkre terheljék.

hozzájárulásra kötelezettek (hitelek leírása, tőkévé konvertálása). A Bizottság nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a nehéz helyzetbe kerülő, de állami pénzen megmenteni kívánt cégtől ne kerüljön sor tőkekiáramlása se a tulajdonosok se a hátrасorolt hitelezők felé. A Bizottság azonban nem írja el szenior hitelezők²⁰ tehervállalását.

h) *A támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásainak csökkentése* a Bizottság számára elengedhetetlen a támogatás összeegyeztethetőségének elbírálása során. A tervezet fenntartja a korábbi gyakorlatot, miszerint a kedvezményezettek főszabályként tíz évig nem részesülhetnek újabb megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásban (először és utoljára elv), azonban tisztázásra kerül, hogy a cégcsoporton belüli egységek ebből a szempontból elkülönülten kezelendők. A tervezet részletesebb leírását tartalmazza a kompenzációs intézkedéseknek (versenyképes eszközök, ágazatok értékesítése), valamint a kedvezményezett által kötelezően vállalandó üzleti magatartási szabályoknak (részesedésszerzés tilalma) és értékelésüknek. Az értékelés során a támogatás és a kedvezményezett (piacon betöltött relatív) mérete és az erkölcsi kockázat kap szerepet. Kisvállalkozások esetében a Bizottság továbbra sem várja el kompenzációs intézkedések végrehajtását. A Bizottság a tervezet alapján is fenntartja magának a jogot, hogy a támogatást csak egyedi feltételek teljesítése esetén engedélyezze.

5. Az átláthatóság biztosítása érdekében a Bizottság elvárja, hogy a tagállamok egy központi honlapon (vagy honlapokon) nyilvánosságra hozzák és tíz évig elérhetővé tegyék az engedélyezett támogatási intézkedések legfontosabb részleteit.
6. A Bizottság továbbra is nagyobb rugalmasságot mutat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontjai szerinti támoga-

²⁰ Egy vállalkozás felszámolása esetén a hitelezők követeléseit a nyújtott hitel típusától függően kerülnek a kielégítési sorrendben bejegyzésre. A kielégítési sorrend a következő: 1.) fedezett elsőbbségi kölcsöntőke (secured senior debt), 2.) nem fedezett elsőbbségi kölcsöntőke (unsecured senior debt), 3.) fedezett alárendelt kölcsöntőke (secured junior debt), 4.) nem fedezett alárendelt kölcsöntőke (unsecured junior debt).

tott területeken működő vállalkozások részére nyújtandó megmentési és (ideiglenes) szerkezetátalakítási támogatások elbírálása során és figyelembe veszi az elmaradott régió fejlesztési igényeit is. Így engedélyezhet például alacsonyabb saját hozzájárulást.

7. A hatályos iránymutatáshoz képest a tervezet kifejezetten említi az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (services of general economic interest, SGEI) ellátásával megbízott vállalkozások megkülönböztetett kezelését. Egyrészt a szolgáltatás folyamatos nyújtásának igényét értékeli a támogatás szükségessége során, másrészt az SGEI ellátásáért kapott, összeegyeztethető támogatásnak minősülő állami kompenzációt nem venné figyelembe a tehermegosztás meghatározása során. Ugyancsak nem várja el az SGEI ellátásához nélkülözhetetlen eszközök értékesítését. Az azonban nem egyértelmű, hogy a tervezet 108. pontjában a Bizottság milyen alapon hagyhat jóvá támogatást a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás feltételeit nem teljesítő SGEI-szolgáltatónak a szolgáltatás fenntartása érdekében.²¹
8. Az új tervezet alapján is lehetséges támogatási programok bejelentése Kkv-k esetében és jelentős módosítás, hogy az állami tulajdonban lévő kisebb vállalkozások számára is.²² Ezen kedvezményezettek tekintetében mind megmentési, mind (ideiglenes) szerkezetátalakítási támogatás nyújtására sor kerülhet program keretében. A támogatás összege azonban nem haladhatja meg az 5 millió eurót, ennél nagyobb összegű támogatásokat egyedileg kell engedélyeztetni.
9. A Bizottság a támogatást jóváhagyó határozat betartását egyedileg is ellenőrizheti, illetve ellenőrzési megbízottat (monitoring trustee) is kinevezhet a határozatban előírt feltételek betartására.

²¹ Az állami támogatásnak minősülő, közszolgáltatásért nyújtott kompenzáció jogalapja az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése vagy a 93. cikk (közlekedés) lehet. Az iránymutatás jogalapja viszonyt az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése.

²² Az állami tulajdonban lévő kisebb vállalkozások egy korábban nem alkalmazott kategória. Ezen vállalkozások méretük alapján Kkv-nak minősülnének, azonban az állami vagy önkormányzati tulajdoni hányad esetükben meghaladja a 25% + 1 szavazatot.

10. Az egy hónapos gyorsított jóváhagyási eljárás továbbra is alkalmazható lesz a 10 millió eurót meg nem haladó összegű megmentési és átmeneti szerkezetátalakítási támogatásokra is.

6. Az iránymutatás elfogadásának és alkalmazásának várható menetrendje

Tekintettel arra, hogy a Bizottság 2013 decemberében egyeztet a tagállamokkal a tervezetről és a nyilvános konzultációt is lezárja az idei év végén, várható, hogy az új iránymutatás 2013 első felében már elfogadásra kerül és hatályba lép. A Bizottság hat hónapos átmeneti időszakot tervez előírni a bejelentett és jóváhagyott támogatási programok új előírásokkal való összhangjának megteremtésére.

AZ ÚJ LÉGIKÖZLEKEDÉSI IRÁNYMUTATÁS
TERVEZETÉNEK ÖSSZEFOGLALÓJA, VALAMINT
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG DÖNTÉSI GYAKORLATA
A LÉGIKÖZLEKEDÉS TERÜLETÉN

NAGY ZSOLT*

1. rész

*Az állami támogatás fogalma, a repülőtereknek nyújtható
beruházási és működési támogatások, a légitársaságoknak nyújtott
indulási célú támogatások, és az általános gazdasági érdekű
szolgáltatások a légi közlekedés területén*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, repülőtereknek nyújtott
beruházási támogatás, repülőtereknek nyújtott működési támogatás,
légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás, általános gazdasági
érdekű szolgáltatások állami finanszírozása

1. Bevezetés

A légi közlekedés alapvető szerepet lát el Európa integrációja és versenyképessége, valamint fenntartható növekedése szempontjából. 2011-ben mintegy 150 menetrend szerinti légi járattal, 460 repülőtérből álló hálózattal, 60 légi-navigációs szolgáltatóval, valamint 2,3 millió alkalmazottal több mint 140 milliárd euróval növelte az EU bruttó hazai termékét. Az iparág a méretéhez képest azonban az egyéb közlekedési módokhoz viszonyítva jóval kevesebb támogatásban részesült.

* Nagy Zsolt a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos állásponyjának.

A légi közlekedés 1997-es liberalizálását követően az ágazat előtte soha nem látott fejlődésnek indult, lassan meghódították a piacot a diszkont légitársaságok, ezért számos repülőtér – annak érdekében, hogy megtartsa, vagy odavonzza ezeket a társaságokat – hosszú távú, kedvezményes díjakat tartalmazó szerződéseket, marketingtámogatásokat és egyéb kedvezményeket alkalmazott, torzítva ezzel a légi közlekedési piacokat.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a piac átalakulására tekintettel 2011-ben nyilvános konzultációt kezdeményezett a hatályos légiközlekedési iránymutatások¹ szabályai kapcsán, azzal a céllal, hogy meghatározza az ágazati fejlődéséhez igazodó szükséges változtatásokat. Jelen cikk 1. része az új iránymutatás tervezetének az állami támogatás fogalmára, a repülőtereknek nyújtható beruházási és működési támogatásokra és a légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatásokra, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseit foglalja össze, illetve az elmúlt években hozott, leggyakoribb támogatási formákhoz kötődő bizottsági mutatja be a támogatási szabályok jobb megértése céljából. Nem terjed ki azonban a hazánkban még nem alkalmazott megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatásokra, tekintettel arra, hogy ezen intézkedés külön uniós szabály alapján nyújtható. A cikk második része a közhatalmi tevékenységek állami támogatási szempontú értékelését, és a piaci magánbefektető elvének légiközlekedési ágazatban való alkalmazását mutatja be.

Az új iránymutatás tervezete az uniós jogszabályokkal² összhangban nyújtott állami támogatásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza,

¹ A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatás (HL C 312., 2005.12.9., 1. o.); az EK-Szerződés 92. és 93. cikkeinek és az EGT-megállapodás 61. cikkének a légi közlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (HL C 350., 1994.12.10., 5. o.).

² Különösen, de nem kizárólag a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i, 1008/2008/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 293 , 2008. 10.31., 3 – 20 o.), a közösségi repülőterek földi kiszolgálási piacára való bejutásról szóló, 1996. október 15-i, 96/67/EGK tanácsi irányelv (HL L 272, 1996.10.25., 36. o.) , a repülőtéri díjakról szóló, 2009. március 1-jei, 2009/12/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv

a földi kiszolgálási, illetve a repülőtéren végzett nem repüléstechnikai szolgáltatások kivételével. Az árufuvarozásra szakosodott repülőterek és légitársaságok esetében a Bizottság – gyakorlat hiányában – az új iránymutatás összeegyeztethetőségi elvei mentén, eseti elemzéseket fog végezni.

A Bizottság az új iránymutatást fogja alkalmazni a repülőtereknek és légitársaságoknak nyújtott működési támogatásokkal (folyamatban lévő bejelentésekkel és a jogellenes, be nem jelentett támogatásokkal) kapcsolatos ügyekben, még abban az esetben is, ha ezen iránymutatás hatálybalépését megelőzően nyújtották a támogatást. Ami a repülőterek beruházási támogatásait illeti, az új iránymutatás csak a hatályba lépését követően bejelentett vagy nyújtott beruházási támogatásokra alkalmazandó.

2. Az állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálata

A Bizottság döntése meghozatala során az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmi elemeinek vizsgálatát végzik el (állami forrás, szelektivitás, előny a kedvezményezett vállalkozásnál, tagállamok közti kereskedelem érintettsége, valamint a verseny torzulása vagy ennek veszélye), azok együttes teljesülése esetén pedig az állami támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségre keres jogalapot.

Az *állami források* közvetlen vagy közvetett átadására sokféle formában sor kerülhet, még az uniós finanszírozás is tagállami forrásnak minősülhet, ha a forrásokat a tagállam mérlegelési jogköre alapján ítélik oda, vagy azok a tagállam ellenőrzése mellett folyamatosan az illetékes nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak. A köztulajdonban lévő repülőtér-üzembentartó forrásai is közforrásoknak minősülnek, függetlenül attól, hogy az adott intézkedést közvetlenül az állam vagy

(HL L 70., 2009.3.14., 11–16. o.), és bármely ezt követő jogszabály. A nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatások nem alkalmazhatók a repülőtéri infrastruktúrák esetén.

a támogatás folyósítása céljából az állam által létrehozott vagy kijelölt köz- vagy magántestület nyújtja.³

A légitársaságok tevékenysége egyértelműen *gazdasági, azaz vállalkozási jellegű*, mi több a Bíróság az *Aéroports de Paris*⁴ ügyben hozott ítéletében úgy határozott, hogy a repülőtér működtetése is gazdasági tevékenységnek minősül, a légitársaságoknak és a repülőtéren belül működő szolgáltatóknak nyújtott repülőtéri szolgáltatások tekintetében. A Törvényszéknek a *Leipzig-Halle repülőtérre* vonatkozó ítélete⁵ megerősítette, hogy a repülőtér-működtetés gazdasági tevékenység, a repülőtéri infrastruktúra létrehozása pedig ezen gazdasági tevékenység szerves része. A repülőtéren fizetés ellenében nyújtott szolgáltatások lehetnek egyrészt a légitársaságoknak nyújtott légiközlekedési szolgáltatások⁶, illetve egyéb kereskedelmi szolgáltatások, így például az utasoknak, szállítmányozóknak vagy egyéb szolgáltatóknak nyújtott nem repüléstechnikai tevékenységek (helyiségek bérlete, pl. bolt-, étterem- és parkolóüzemeltetés stb.). Amennyiben az üzemben tartó egyaránt végez gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, csak az előbbi támogatása esetén kell az állami támogatási szabályokat alkalmazni. A Bíróság rámutatott, hogy az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlása során a rendszerint hatáskörébe tartozó tevékenységek, illetve a légiforgalom-irányítás, a rendészeti, vámügyi tevékenységek

³ Lásd a C-83/98. számú, *Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd és Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-3271. o.] 50. pontját, illetve a C-78/76. sz., *Steinicke és Weinlig kontra Németország* ügy [EBHT 1977., 00595. o.] 21. pontját.

⁴ A T-128/98. számú, *Aéroports de Paris kontra az Európai Közösségek Bizottsága* ügy [EBHT 2000., II-3929. o.], amelyet a C-82/01. sz. ügy erősített meg [EBHT 2002., I-9297. o.], 75–79. pont.

⁵ A T-455/08. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság* egyesített ügyben hozott ítélet [EBHT 2011., I-00000. o.], különösen a 93. és a 94. pontja. Később ezt a Bíróság is megerősítette: C-288/11. P. számú, *Mitteldeutsche Flughafen AG, Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság, Németországi Szövetségi Köztársaság, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV* ügyben hozott ítélete (HL C 46., 2013.2.16. 5.o.).

⁶ Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2009. március 11-i, 2009/12/EK irányelvét a repülőtéri díjakról (HL L 70., 2009.3.14., 11–16. o., (1) preambulumbekzdés).

és a polgári légi közlekedés jogellenes cselekményekkel szembeni védelmét szolgáló tevékenységek nem gazdasági természetűek.⁷

Ha az állami támogatás által biztosított gazdasági *előny* erősíti egy adott európai piacon versengő vállalkozás más vállalkozásokhoz viszonyított helyzetét, akkor *torzítja a versenyt*, és a *tagállamok közötti kereskedelmet* érintettnek kell tekinteni.⁸ A verseny nem csupán a légitársaságok, hanem a repülőterek és üzemeltetőik között is zajlik. Az utóbbiak közötti verseny a légitársaságok repülőterek közötti választási motivációinak összehasonlításával mérhető fel, úgymint a repülőterek által nyújtott repülőtéri szolgáltatások fajtái és az utazóközönség összetétele, a lakosság, a gazdasági tevékenység, a forgalomtorlódás, a szárazföldi megközelíthetőség megléte, valamint a repülőtéri infrastruktúra és a szolgáltatások használatához kapcsolódó költségek és általános kereskedelmi feltételek szintje. Általánosságban elmondható, hogy minél távolabb helyezkedik el a legközelebbi repülőtér, az enyhíti a verseny torzulásának negatív hatásait.

A Bíróság az Altmark-ügyben⁹ hozott ítéletében megállapította, hogy még a kizárólag helyi vagy regionális közlekedési szolgáltatónak nyújtott közfinanszírozás is hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel ez által a szállítási szolgáltatások fenntarthatók vagy növelhetők, ami azt eredményezi, hogy másik államban letelepedett vállalkozások esetleges betelepülésükkor hátrányosabb helyzetből indulnának. Emellett a közlekedési módok közötti versenyt is hátrányosan érintheti egy adott közlekedési mód gazdasági szereplőjének nyújtott állami finanszírozás.

⁷ Lásd a C-364/92. számú, *SAT/Eurocontrol* ügy [EBHT 1994., I-43.o.] 30. pontját és a C-113/07. sz. *P Selex Sistemi Integrati kontra Bizottság* ügy [EBHT 2009., I-2207.o.] 71. pontját, illetve a C-118/85. számú, *Bizottság kontra Olaszország* ügy 7. és 8. pontját, és a C-30/87. Számú, *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées* ügy [EBHT 1988., I-2479.o.] 18. pontját.

⁸ A C-280/00. számú, *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark”)* ügy [EBHT 2003., I-7747. o.].

⁹ Lásd az *Altmark-ügy* 77–82. pontját.

3. Általános összeegyeztethetőségi kritériumok

Amennyiben az állami támogatás fogalmi elemei és az alábbi kritériumok teljesülnek, a Bizottság mérlegelési tesztet végez, azaz összeveti a támogatás pozitív és negatív hatásait. Ha megállapítja, hogy az adott támogatás esetén az iránymutatásban foglalt feltételek teljesülnek, úgy ítéli meg, hogy a pozitív hatások meghaladják a negatív hatásokat, így a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíti az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján.

- (1) Jól meghatározott közös érdekű célkitűzésekhez való hozzájárulás és a piac általi megvalósulás elmaradása
- (2) Az állami támogatás szakpolitikai eszközként történő alkalmazásának helyénvalósága
- (3) Az ösztönző hatás megléte
- (4) A támogatásnak a minimálisan szükséges szintre kell korlátozódnia (arányosság)
- (5) Indokolatlan negatív hatások elkerülése
- (6) Közzétételi kötelezettségnek való megfelelés (átláthatóság)

4. Repülőterek állami támogatása

Összeegyeztethetőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
Az infrastruktúrához való hozzáférés	Az infrastruktúra valamennyi potenciális használó számára nyitott, fizikailag korlátozott kapacitás esetén az allokálást érvényes, objektív és megkülönböztetés mentes kritériumok alapján kell végezni.	
Elszámolható költségek	Finanszírozási költségek, melyek figyelembe veszik az összes kamat és a saját-tőke-ellentételezés arányát, és megfelelnek az induló beruházás ¹⁰ elszámolható költségeinek, kizárva abból a forgótőke finanszírozását, valamint a nem repüléstechnikai tevékenységekbe, illetve egyéb beruházási projektekbe eszközölt beruházásokat.	A repülőtér működési költségei, kivéve a tőkeköltségeket, a repülőtér-irányító által a légitársaságoknak nyújtott marketingtámogatást vagy egyéb ösztönzőket, valamint a közérdekű feladatok ellátásának költségeit.

Összegegyeztethe- tőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
A repülőtér mérete az évi átlagos utaslétszám alapján ¹¹ és a maximális támogatási intenzitás	5 millió felett 0% (a támogatás nem megengedett) 3-5 millió legfeljebb 25% 1-3 millió legfeljebb 50% <1 millió legfeljebb 75%	Legfeljebb 3 millió évi átlagos utasforgalmú repülőterek támogathatóak.
Támogatás eszköz	<3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek esetében: közvetlen támogatás, visszatérítendő előleg, kedvezményes kamatozású hitel, kezességvállalás stb. 3 milliót meghaladó repülőterek esetében: visszatérítendő előleg	Előzetesen, rögzített átalányösszegként, amely legfeljebb 10 éves átmeneti időre fedezi a működési költségek finanszírozási részét (amelyet egy előzetes üzleti tervben határoznak meg). A repülőtér üzleti terve előkészíti az összes működési költség fedezését az átmeneti időszak végéig.
Fokozatos kivezetés	Nincs fokozatos kivezetés	Legfeljebb 10 éves átmeneti időszakban nyújtható az új légiközlekedési iránymutatás hatálybalépését követően.
Támogatáshalmozódás	Az iránymutatás alapján engedélyezett támogatás más állami támogatással az iránymutatás szerinti intenzitásig halmozható, uniós társfinanszírozástól függetlenül.	

¹⁰ Induló beruházásnak minősül az új repülőtéri infrastruktúra építése, meglévő repülőtéri infrastruktúra kapacitásbővítése, a repülőtér által biztosított szolgáltatások diverzifikálása olyan szolgáltatások között, amelyeket a repülőtér korábban nem nyújtott, illetve a meglévő repülőtér üzleti modelljének alapvető változása. Induló beruházás ezen kívül a repülőtéri infrastruktúrába való beruházás, amennyiben a repülőtér bezárták, vagy bezárták volna, ha a beruházásra nem kerül sor. A részvényfelvásárlás önmagában nem minősül induló beruházásnak.

¹¹ Lásd a tervezet 87. lábjegyzetét: „A támogatás bejelentését, illetve nem bejelentett támogatás esetén annak tényleges nyújtását, illetve kifizetését megelőző két üzleti év alapján számított tényleges átlagos éves utasforgalom. Újonnan létrehozott személyforgalmi repülőtér esetén a kereskedelmi légi személyforgalom megkezdésének évét követő két üzleti év alapján előre vetített átlagos éves utasforgalmat kell figyelembe venni. Ezek a küszöbértékek egy útra vonatkoznak, így az adott

Összeegyeztethetőségi feltételek	Repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás	Repülőtereknek nyújtott működési támogatás
A támogatási programokra és az egyedi támogatási intézkedésekre vonatkozó bejelentési követelmények	Támogatási programok: <3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek Egyedi bejelentések: >3 millió átlagos évi utasforgalommal rendelkező repülőterek új személyforgalmi repülőtér létrehozására irányuló beruházási támogatás (beleértve meglévő repülőtér személyforgalmi repülőtérre történő átalakítását)	A Bizottság elvárja, hogy a tagállamok a repülőterek finanszírozásához nyújtott működési támogatásra vonatkozó támogatási programokat jelentsék be, ne pedig az egyes repülőterekre vonatkozó egyedi támogatási intézkedéseket.
	Minden esetben bejelentés köteles: évi 200 000 tonnánál több rakományt kezelő, utas- és teher szállítást egyaránt végző repülőterek támogatása az ugyanazon vonzaskörzetben ¹² található repülőtér létrehozására vagy fejlesztésére irányuló beruházási támogatás	

4.1. A repülőtereknek nyújtható beruházási támogatás – Murcia Nemzetközi repülőtér¹³

Bár a következő ügyben a hatályos iránymutatás alapján állapították meg az összeegyeztethetőséget, a jogeset jól demonstrálja a beruházási támogatásokkal kapcsolatos jövőbeli bizottsági elvárásokat, illetve az állami kezességvállalás formájában nyújtott támogatás alapvető szabályait.

repülőtérre utazó, majd onnan visszatérő utasok számát kétszer kell figyelembe venni. A küszöbértékek egyéni utakra vonatkoznak.”

¹² Általában a földrajzi piac határa, mely hozzávetőleg 100 km-es sugarú körnek, és gépjárművön, buszon, vonaton vagy nagysebességű vonaton 60 perc utazással töltött időnek felel meg. A vonzaskörzet meghatározásakor figyelembe kell venni a repülőtér egyedi sajátosságait, üzleti modelljét, célállomásait, elhelyezkedését.

¹³ Lásd az Európai Bizottságnak az N63/2010. számú, *State guarantee for the construction of Murcia International Airport* ügyben, 2010. június 9-én hozott határozatát (HL C 217.; 2010.8.11. 1.o.).

4.1.1. Az állami támogatás szakpolitikai eszközként történő alkalmazásának helyénvalósága

A választott támogatási formát az adott cél elérésére alkalmasnak kell tekinteni, ha az állam a támogatás nyújtását megelőzően más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt, és összehasonlította a szelektív eszközök – úgymint a vissza nem térítendő állami támogatás –használatának hatását, a támogatás egy kevésbé torzító formájának – mint például a piaci feltételekkel összhangban nyújtott kölcsön, kezességvállalás vagy visszatérítendő előleg használatával.

A spanyol hatóságok 2010. február 18-án jogbiztonsági bejelentést tettek Murcia régió azon szándékáról, mely szerint bankgaranciát kíván nyújtani a repülőtérnek felújítási munkálataihoz. A régió, mint tulajdonos 2006-ban írt ki tendert az építési, bővítési és menedzsment feladatokra, 40 éves időtartamra. A tender lehetőséget biztosított arra, hogy a régió 30 millió euró összegű kölcsönt és / vagy bevételt garantáló garanciát nyújtson. A beruházás teljes költségét a pályázat során 250 millió euróban állapították meg, minden ezen felüli költség a pályázót terhelte.

4.1.2. A támogatás szükségessége és az ösztönző hatás fennállása

A kedvezményezettnek bizonyítania kell, hogy állami támogatás hiányában az adott beruházást egyáltalán nem, vagy nem azonos mértékben valósította volna meg. Az ösztönző hatást a kontrafaktuális elemzés útján kell mérlegelni, amely a célzott tevékenység támogatással és támogatás nélkül megvalósuló szintjét hasonlítja össze. Konkrét kontrafaktuális forgatókönyv hiányában, akkor feltételezhető az ösztönző hatás, ha az előzetes üzleti terv alapján a beruházási költségek meghaladják a beruházás várható működési eredményének nettó jelenértékét.¹⁴

¹⁴ Természetesen ez a vélelem nem zárja ki annak figyelembevételét, hogy a jövőbeli nyereségek ellensúlyozhatják a kezdeti veszteségeket.

A nyertes pályázó, a SCAM tulajdonosai teljes mértékben magánvállalkozások, főként a pénzügyi és építési szektorból. A válságnak köszönhetően a SCAM nem tudta volna a finanszírozást a bankoktól megszerezni, azaz a beruházást kivitelezni, így a pályázó jelezte, hogy igénybe kívánja venni a felkínált kezességvállalást egy 200 millió eurós kölcsön 100%-os fedezésére, mely kölcsön összege a teljes beruházás összegének 80%-át nem haladta meg. Ekkor a spanyol hatóságok a Bizottsághoz fordultak.

A garancia közlemény¹⁵ 3.2. pontja szerint abban az esetben nem minősül az egyedi kezességvállalás állami támogatásnak, ha a kezességvállalás összege a nyújtáskor pontosan meghatározható, és a piaci áron nyújtott kezesség legfeljebb a fennálló kölcsön, vagy pénzügyi kötelezettség 80%-át fedezi, végül a kölcsönbe vevő nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

Jelen esetben a Bizottságnak a kezességvállalás alapjául szolgáló tranzakciót kellett értékelnie. Megállapította, hogy az középtávú, öt évre szóló kölcsön csökkent a projekt meghiúsulásának kockázatát, és a kezesség nyújtása tipikus közhatalmi magatartásnak minősül, mivel a piac képtelen teljesíteni ezt az igényt. A kedvezményezett nem fizetett piaci árat a kezességért, és nem került megállapításra a támogatástartalma sem. A Bizottság nem talált elérhető piaci árat a pénzügyi piacokon, ezért a támogatástartalmat az az összeg jelenti, amelyet a SCAM-nek hitelképessége szerint kezességvállalás nélküli, és kezességvállalás mellett kapott kamatlábainak különbsége eredményezne, leszámítva a kezességért fizetett díjat. Mivel az újonnan alapított SCAM-nek nem volt hiteltörténete, így nem sorolták be az ezzel foglalkozó ügynökségek és bankok. A spanyol hatóságok szerint ebben a helyzetben hasonló koncessziók esetén Európában általában feltételezik a „BBB” besorolást, mely jónak mondható. Emellett hangsúlyozták, hogy a kezességvállalás nélkül a vállalkozás nem tudott volna az adott mértékű kamatlábhoz jutni.

¹⁵ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 155, 2008.06.20., 10.o.).

A spanyol hatóságok szerint a legrosszabb forgatókönyv alapján a SCAM minősítése „B” (gyenge), feltételezve azt, hogy a fedezettség elfogadhatónak minősül, a kockázati ráhagyás mértékét a referenciárata közlemény¹⁶ magasabb százalékban határozná meg. A Bizottság szerint ez a számítás felelt meg leginkább a valóságnak, különös tekintettel a gazdasági válsággal sújtott spanyol építőipar esetében. A Bizottság úgy találta, hogy a fedezettség szintje is alacsony, tekintettel a nemteljesítéskori veszteségrata mértékére, így a „B” besorolásnak megfelelően megállapította, hogy a SCAM gazdasági előnyben, így állami támogatásban részesült, melynek nettó jelenértékét a fentiek szerint 26,46 millió euróban állapította meg.

4.1.3. Jól meghatározott közös érdekű célkitűzésekhez való hozzájárulás és a piac általi megvalósulás elmaradása

A közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás akkor teljesül, ha az európai járatok hozzáférési pontjaként a repülőtér ösztönzi az uniós polgárok mobilitását, vagy enyhíti a legfontosabb európai csomópontok légiforgalmi torlódásait, illetve ha elősegíti a regionális fejlődést. Olyan lényeges fejlődést kell eredményeznie, amelyet a piac önmagában nem tud megvalósítani. A Bizottság szerint az állami finanszírozás iránti igény lényegében a repülőtér nagyságától függ, az iránymutatás ezért az utasforgalom alapján kategorizálja a repülőtereket, és ehhez igazítja az engedélyezhető támogatási intenzitásokat. Amennyiben a beruházási támogatás elsősorban a kapacitás növelését célozza, az új infrastruktúrának a vonzaskörzetben középtávon meg kell felelnie a légitársaságok, utasok illetve fuvarozók előre jelzett igényeinek.

A spanyol hatóságok igazolták, hogy az új repülőtér várhatóan jelentősen hozzá fog járulni a régió gazdasági és szociális fejlődéséhez, és Európával való összeköttetéséhez, a turisztikai beruházások vonzásához, valamint a nemzeti átlaghoz képest magas munkanélküliség csökkentéséhez. A spanyol hatóságok a fenti érvek alapján be tudták

¹⁶ Lásd a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közleményt (HL C 14., 2008.01.19, 6. o.).

bizonyítani, hogy a tervezett beruházás szükséges és arányos a kitűzött célokhoz mérten.

4.1.4. Az infrastruktúra megfelelő középtávú kihasználtsági kilátásokkal rendelkezik, különösen a meglévő infrastruktúra használatát illetően

A középtávú kihasználtsági kilátásokat az előzetes üzleti tervben az utas- és fuvar-előrejelzésekkel kell igazolni, és azonosítani kell a beruházás várható hatását a már meglévő infrastruktúra, mint például egy másik repülőtér vagy egy másik közlekedési mód, így különösen a nagysebességű vasúti csatlakozás használatára. A Bizottság kétségesnek tartja a nem teljesen kihasznált, már meglévő repülőtér vonzaskörzetében létrehozott új infrastruktúra használatára vonatkozó középtávú kilátásokat.

Az elhelyezkedésének köszönhetően Murcia repülőtere megfelelő növekedési potenciállal és középtávú kihasználtsági kilátásokkal rendelkezik, főként annak köszönhetően, hogy a vonzaskörzetben 3,8 millióan laknak, és egy 2008-as adat szerint 12 millió turista érkezett a régióba. Az előrejelzések szerint a gazdasági válság ellenére 2015 és 2020 között átlagosan 8%-os növekedés várható, így a C kategóriás nagy regionális repülőtér akár 2012-től nyereségessé válhat.

4.1.5. Negatív hatások elkerülése, az infrastruktúra a kereskedelem fejlődését ne befolyásolja az unió érdekeivel ellentétesen

A Bizottság véleménye szerint különösen versenytorzító hatású lehet a veszteséges repülőterek elszaporodása, és a meglévő repterek vonzaskörzetében lévő további kihasználatlan kapacitások létrehozása. Szintén jelentősen versenytorzítóak azok a típusú támogatások, ahol a támogatás összegét utólagosan kalkulálják, mert ezek esetében az üzemeltetők nem motiváltak a megfelelő üzleti modellek kidolgozásában. Ezért a támogatás előre rögzített módon egyösszegben, vagy a kiadásokat fedezve éves részletekben folyósítható. A hárommillió utast megha-

ladó forgalmat bonyolító repülőterek esetén a támogatás a jövőben csak az elszámolható költségeknek a maximális intenzitást meg nem haladó százalékos arányában kifejezett, visszafizetendő előlegként nyújtható. A támogatási intézkedésnek rendelkeznie kell a projekt sikeres zárásáról, azaz ha a projekt tényleges belső megtérülési rátája meghaladja az előre meghatározott rátát, elő kell írni az előleg megfelelő kamatláb¹⁷ mellett történő visszafizetését.

A régió 2 millió utasát eddig ellátó, 45 km-re fekvő San Javier katonai repülőtér napi civil kapacitása időben erősen behatárolt, kifutóját nagy gépek, vagy csomagszállító vállalkozások nem tudták használni, illetve fejlesztésre szorult, míg a régióba érkező turisták száma évről évre emelkedik, 2020-ra várhatóan eléri az évi 8 millió utazószámot. Emellett ez a repülőtér túlságosan közel volt a védett természeti kincsekhez és sűrűn lakott terület, ezért a fejlesztése nem megoldható.

A Bizottság a 2012-re tervezett, 2,8 milliós utasszámmal kapcsolatban kissé bizonytalan volt. Azt azonban kijelentette, hogy a 71 km-re fekvő, évi 9,5 millió utassal rendelkező Alicante, és a 200 km távolságban működő, évi 700 000 utast kiszolgáló Almería repülőterekkel való verseny nem jelentős, mivel egymástól elkülönült, illetve egymást kiegészítő piacokon működnek, Murcia ugyanis az Alicántétől távoli Costa Calida üdülőterületre utazókat célozta meg.

4.1.6. A támogatásnak a minimálisan szükséges szintre kell korlátozódnia (arányosság)

A támogatási intenzitás semmilyen esetben sem haladhatja meg a maximális intenzitást, illetve a projekt finanszírozási hiányát. A tervezet hangsúlyozza: „A repülőtereknek nyújtott beruházási támogatás esetén az arányosnak minősülő támogatásnak a támogatott projekt/tevékenység megvalósításából eredő járulékos költségekre (a többletbevétel nettó leszámolására) kell korlátozódnia, és nem terjedhet ki azon járulékos költségekre, amelyek a jogosult a kontrafaktuális forgatókönyv

¹⁷ Lásd a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közleményt (HL C 14., 2008.1.19., 6. o.).

esetén, azaz a támogatás elmaradása esetén az alternatív projekt/tevékenységből erednek.” Amennyiben konkrét kontrafaktuális forgatókönyv nem ismeretes, az arányos támogatást a projekt finanszírozási hiányára kell korlátozni, amelyet az előzetes üzleti terv alapján a beruházási költség és a beruházás várható működési eredményének nettó jelenértéke közötti különbségként kell meghatározni. Az üzleti tervnek le kell fednie az eszköz gazdasági célú hasznosításának időszakát.

A 2005. évi légiközlekedési iránymutatás nyitva hagyta az intenzitás kérdését, a Bizottság annak mértékét a tagállamok javaslatai alapján esetről esetre hagyta jóvá, figyelembe véve a repülőtér méretét, a beruházás típusát, a régióban uralkodó verseny körülményeit. A vizsgálat végeztével a tervezett 11%-os támogatási intenzitást, illetve az összességében 26,46 millió eurós támogatástartalmat elfogadhatónak találta, és 2010. június 9-én hozott határozatával a támogatás összeegyeztethetőségét állapította meg.

4.2 A repülőtereknek nyújtott működési támogatás

A tervezet egyik legvitatottabb pontja a működési támogatások szabályozása. A működési támogatás nyújtását megelőzően igazolni kell, hogy a kedvezményezett csak azokat a működési költségeket kívánja elszámolni, melyek támogatása hiányában az érintett repülőtér gazdasági tevékenysége valószínűleg jelentős mértékben csökkenne (ösztönző hatás). A támogatás összegét előzetesen, az üzleti tervben azonosított működési finanszírozási részhez viszonyítva kell meghatározni, olyan rögzített átalányösszegként, amely legfeljebb 10 éves átmeneti időre nyújt fedezetet. Utólagos emelésre várhatóan nem lesz lehetőség.

Az eredetileg fedezett működési költségeket az átmeneti időszak tervezett kezdetét megelőző három éve (2011–2013) alapján állapítják meg. A repülőtérnek fokozatosan – legalább évi 10%-kal – kell majd növelie az eredeti működési költség fedezet arányát, amíg az el nem éri a száz százalékot. A tízéves átmeneti időszak elteltével minden repülőtérnek el kell érnie a száz százalékos arányt, és ezt követően nem

nyújtható működési támogatás a repülőterek számára, az általános szabályok szerinti állami támogatások¹⁸ kivételével.

A repülőtér méretére, a fokozatos kivezetésre vonatkozó szabályok várhatóan nem alkalmazandók az átmeneti időszak kezdetét megelőzően fizetett támogatásra, így az ösztönző hatás és a repülőtér diszkriminációmentes használatára vonatkozó feltételek teljesülése esetén ezek a támogatások összeegyeztethetőnek nyilváníthatók.

4.3. Légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás – nagyváradi (Oradea) repülőtérhez kötődő támogatási program

Összeegyeztethetőségi feltételek	Légitársaságoknak nyújtott indulási célú támogatás
A repülőtér mérete	<3 millió évi utasforgalmú repülőteret köt össze egy másik uniós repülőtérrel az európai közös légtéren belül rendkívüli körülmények között (vagyis félreeső területeken, mint például legkülső régiókban) >3 millió évi utasforgalom ha az összeköttetést már nagysebességű vasúti szolgáltatás vagy azonos vonzaskörzetben található másik repülőtér ugyanolyan feltételek mellett biztosítja, támogatás nem nyújtható
Az infrastruktúrához való hozzáférés/diskrimináció-mentesség	A támogatás odaítélését megelőzően megfelelő határidőn belül és módon nyilvánosságra kell hozni, hogy minden érdekelt légitársaság felajánlhassa szolgáltatásait, és a támogatást megkülönböztetés-mentesen kell odaítélni.
A repülőtéri díjak/támogatási intenzitás szintje	A beindítási költségek 50%-a.

¹⁸ Pl. a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.) szerinti de minimis támogatásként, esetleg közszolgáltatás elmentélezése formájában lásd a cikk V. pontját.

Elszámolható költségek	Beindítási költségek, az új útvonal indításához vagy az új, növelt járatsűrűség bevezetéséhez kapcsolódó költségeket, többek között a marketing- és reklámkiadásokat, installációs költségeket foglalják magukban, amelyeket az útvonal indítása miatt az érintett regionális repülőtér telephelyén a légitársaság visel. Nem irányulhat rendszeres működési költségekre (pl. a repülőgépek bérlése vagy értékcsökkenése, az üzemanyag, a repülőszemélyzet bére stb.).
Támogatáshalmazódás	Az iránymutatás alapján engedélyezett támogatás állami támogatással az iránymutatás szerinti intenzitásig halmozható, uniós társfinanszírozástól függetlenül.
Egyéb feltételek	A légitársaság útvonalának támogatás nélküli hosszú távú életképessége / nyereségessége 24 hónap elteltével.
A támogatási programokra vonatkozó bejelentési követelmények	<u>Támogatási programok:</u> <3 millió évi utasforgalommal rendelkező repülőterek esetén

Románia 2013. április 2-án jelentette be a **nagyváradi (Oradea) repülőtérhez** kötődő indulási támogatási programját, melyet támogatást pályázat alapján, uniós repterekre induló új légi útvonalak beindításához, illetve a járatsűrűség növeléséhez kívánták nyújtani, a légitársaság méretének megköötése nélkül, legfeljebb tíz kedvezményezett részére, maximum ötéves időtartamra.

A nagyváradi támogatási program részletesen bemutatja a légitársaságoknak nyújtható indulási támogatási programok állami támogatási szabályoknak megfelelő kialakítását. A Bizottság az összeegyeztethetőséget a 2005. évi iránymutatás alapján állapította meg, mely e tekintetben jelentősen nem különbözik az új iránymutatás tervezetétől.

A nagyváradi repülőtér 2012-ben 40 000 fős utasforgalmat bonyolított, így D kategóriás kis regionális reptérnek minősült. A legközelebbi repülőtér, Arad 116 km-re, Szatmárnémeti 135, Kolozsvár 147, Debrecen pedig 70 km-re helyezkedik el, gyorsvasúti kapcsolata nincs.

A pályázókkal szembeni elvárás az volt, hogy rendelkezzenek az 1008/2008/EK rendelet szerinti engedéllyel, üzemeltetői tanúsítvánnyal (AOC), vagy a származási ország szerinti dokumentumokkal, és a 785/2004/EK rendelet¹⁹ szerinti kötelező biztosítással. Kizáró feltétel volt, ha a pályázó az európai biztonsági feketelistán szerepelt, illetve a támogatáshalmazódási szabályokat nem tartotta tiszteletben, vagy meghirdetésekor a reptérrel szemben tartozása állt fenn, vagy azzal perben állt.

Azon útvonalakat kívánták támogatni, melyek gyorsvasúti járat nélküli uniós úticélokhoz kötötték a repteret. Ezek egyrészt lehetnek még be nem jelentett új útvonalak, melyen a megelőző évben légi fuvarozó a reptérről nem repült. Elfogadhatóak másrészt a reptéren járatsűrűséget növelő, szezonális járatokat állandósító légitársaságok ajánlatai is. Természetesen az kizáró feltétel volt, ha a pályázó a fenti kritériumokat úgy teljesítette volna, hogy egy adott városban repteret váltott, vagy áthelyezte az úticélját az agglomerációba. A pályázóknak minden esetben vállalniuk kellett, hogy a támogatott időszak kétszereséig fenntartják az adott szolgáltatást.

A pályázóknak mind a támogatott, mind a támogatás nélküli időszakra vonatkozóan üzleti tervet kellett készíteniük. A tervnek tartalmaznia kellett a jegyértékesítés módját, az indulási időszak reklám tevékenységeit, az allokált humán erőforrásra vonatkozó leírásokat. A tervnek igazolnia kellett, hogy a járat a támogatás jövőbeli megszüntése után nyereségesse válik. Az üzemeltetési tervben a pályázónak be kellett mutatnia az útvonalat, a menetrendet, minimum heti kétszeri járatszámmal, az utasok becsült számát és további technikai adatokat.

A fentiekén kívül pénzügyi tervet is kellett készítenie, bemutatva az éves utasforgalmat a teljes időszakra, az utasonkénti finanszírozási igényt minden évben, az elszámolható költségek időszakos változását,

¹⁹ Lásd a légitfuvarozókra és légi járművek üzemben tartóira vonatkozó biztosítási követelményekről szóló, 2004. április 21-i, 785/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 138., 2004.4.30., 1. o.).

az útvonal éves pénzügyi forgalmát, támogatás nélkül és támogatás melletti helyzetben.

Elszámolható költségnek az útvonal nyilvánosságra hozatalához szükséges kezdeti marketing és reklámköltségek, és az üzembe helyezés költségei minősültek, melyek valóban felmerültek és megfeleltek a piaci feltételeknek. Az állandó közvetlen működési költségek, mint például az üzemanyagköltségek nem voltak elszámolhatóak.

A támogatás legfeljebb öt évre volt igénybe vehető, havi elszámolás alapján, degresszíven csökkenő mértékben, a régió támogatási intenzitásának megfelelően. A támogatás utasonként nem haladhatta meg a 20 eurót az első évben, majd ennek összege is fokozatosan csökkent. Ha a megállapított időszaknál előbb válna az útvonal nyereségesse, a támogatást megszüntetik, ezt követően a támogatott időszak kétszereséig ugyanúgy folytatni kell a járat üzemeltetését.

A támogatás halmozásának tilalmát általánosan előírták, azaz a járat működtetéséhez semmilyen egyéb állami támogatás sem vehető igénybe, még szociális támogatást sem. A légitársaságnak ezekre vonatkozóan előzetesen nyilatkoznia kell.

A befogadási kritériumokat teljesítőket a becsült forgalom, a járatsűrűség, az ajánlott úticélok száma, a marketing, az utasonkénti finanszírozási igény, és a járatindítás dátuma szerint különböző mutatók alapján osztályozták. A támogatást nyújtó előzetesen elemzést végzett az új járatnak a konkurens járatokra gyakorolt hatásáról.

A fenti követelmények megsértése esetén hatékony büntetési rendszert helyeztek kilátásba, mely előírta a támogatási szerződés megszegése esetén a támogatás teljes, vagy részleges visszafizetését.

A Bizottság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés a hatályos légiközlekedési iránymutatásnak megfelelt, így a belső piaccal összeegyeztethető.

5. Általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami finanszírozása

Az EUMSZ 106. cikkének (2) bekezdése, valamint az *Altmark*-ítélet alapján bizonyos esetekben a hatóságok általános gazdasági érdekűnek minősíthetnek egyes gazdasági tevékenységeket és ellentételezést nyújthatnak e szolgáltatások teljesítéséért. Ha az *Altmark*-kritériumok egyike nem teljesül, a közszolgáltatás ellentételezése gazdasági előnyhöz juttatja a közszolgáltatással megbízott vállalkozást, így az összeegyeztethetőség kérdésében a közszolgáltatási szabálycsomag szabályait kell alkalmazni.²⁰ A hatósági aktus által történő közszolgáltatással való megbízást a normál kereskedelmi tevékenységhez képes sajátos körülmények kell, hogy indokolják, és a megcélzott közérdek nem nyilvánulhat meg csupán az egyes régiós hátrányok leküzdésében.²¹

A Bizottság a tervezetben kihangsúlyozta: *A légi közlekedési szolgáltatások vonatkozásában közszolgáltatási kötelezettségeket kizárólag az 1008/2008/EK rendeletben²² foglalt feltételeknek megfelelően lehet alapítani. Különösen ki kell emelni, hogy ilyen kötelezettségeket kizárólag egy meghatározott légi útvonalra vagy a légi útvonalak egy*

²⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-ai, 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012.1.11., 3–10.o.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendelet (HL L 114., 2012.4.26., 8. o.), a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (HL C 8., 2012.1.11., 15–22.o.), az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL C 8., 2012.1.11., 4–14.o.).

²¹ Lásd a T-204/97. és T-270/97. számú, *Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000., II-2267. o.] 126. pontját, valamint a T-17/02. számú, *Fred Olsen kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., II-2031. o.] 186. és 188–189. pontját, illetve a Bizottság N 381/04. számú, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques* ügyben hozott határozatát.

²² A Közösségekben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról szóló, 2008. szeptember 24-i, 1008/2008/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 293., 2008. 10.31., 3 – 20 o.).

*meghatározott csoportjára lehet alapítani, és nem az adott repülőtér-ről, városból vagy régióból induló bármelyik általános légi útvonal tekintetében. Ezen túlmenően, közszolgáltatási kötelezettséget csak olyan szállítási szolgáltatások teljesítésére lehet egy légi járatra terhelni, amely más létező légi járat vagy más szállítási eszköz igénybevételel nem teljesíthető.*²³

A légitársaságok azon szigeteket érintő légi csatlakozásaira vonatkozó általános érdekű szolgáltatásait, amelynek éves átlagos utasforgalma meghaladja a 300 000 főt, be kell jelenteni a Bizottságnak.

A repülőterek általános üzemeltetését kivételes esetekben általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak lehet tekinteni, ha a kiszolgált terület egy része a repülőtér nélkül – figyelembe véve az alternatív közlekedési módokat – oly mértékben elszigetelődne a többi tagállamtól, hogy az hátráltatná a terület társadalmi és gazdasági fejlődését. Ez a lehetőség azonban többnyire csak a legkülső elszigetelt peremterület, illetve szigetek esetében adott.

6. Összefoglalás

A Bizottság az összeegyeztethetőséget illetően az új iránymutatással egyben új megközelítést kíván bevezetni. Az „Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához” című fehér könyvében,²⁴ illetve az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló közleményében²⁵ hangsúlyozta, hogy az állami támogatási politikának olyan támogatások elősegítésére kell koncentrálnia, amelyek jól tervezettek és növekedésorientáltak, a beazonosított piaci hiányosságok kiküszöbölésére és közös európai érdekű célkitűzésekre irányulnak, és nem a veszteséges repülőterek elszaporodását segítik elő. Elvárja ezáltal a repülőtér üzemben tartóktól is, hogy alkalmazzanak új

²³ A Bizottság véleménye szerint nehezen igazolható a közszolgáltatási feladattal megbízás egy adott repülőtérre irányuló járat tekintetében, ha már léteznek megfelelő szolgáltatások az azonos vonzáskörzetben található másik repülőtéren.

²⁴ Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé, COM(2011) 144 végleges.

²⁵ A Bizottság közleménye az uniós állami támogatások rendszerének korszerűsítéséről, Brüsszel, 2012.5.8. COM(2012) 209 végleges.

üzleti modelleket, annak érdekében, hogy állami finanszírozás nélkül működjenek, üzleti megfontolások szerint.

A Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy hozzanak létre a szabályoknak megfelelő, az állami források összehangolt felhasználását biztosító nemzeti programokat, és hogy adjanak világos iránymutatást az állami támogatásának végrehajtását illetően. Ezzel párhuzamosan szigorított követelményeket vezetett be az éves jelentéstételi és közzétételi kötelezettségek kapcsán.

Mindazonáltal számos tagállam aggályát fejezte ki a tervezetben foglaltakkal kapcsolatban, mely elsősorban diszkont légitársaságok versenytorzító kereskedelmi gyakorlata által okozott problémákra fókuszált. Számos tagállam jelezte, hogy az ötmillió utasforgalom feletti repülőterek esetén is szükséges lenne valamilyen támogatási eszközre, például a katasztrófák, vagy zöldmezős beruházások esetén, hiszen ezen esetekben a piac nehezen képes megoldani a finanszírozást.

A RÖVID LEJÁRATÚ EXPORTHITEL- BIZTOSÍTÁSOKRA VONATKOZÓ ÚJ UNIÓS SZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSE ÉS A HATÁLYOS ELŐÍRÁSOK

STAVICZKY PÉTER*

1. Bevezetés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés állami támogatások nyújtásának tilalmát kimondó 107. cikk (1) bekezdése a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét az állami támogatás egyik definíciós elemeként kezeli. E meghatározás figyelembevételével könnyen megállapítható, hogy az állami részvétellel működő exporthitelek és exporthitel-biztosítások nyújtása könnyen állami támogatásnak minősülhetnek, aminek eljárási és anyagi jogi következményei is vannak. A WTO előírásaihoz hasonlóan és nagyrészt a WTO előírásai miatt az uniós jog is tiltja az exporttámogatások nyújtását.¹

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének állami támogatásokért felelős szakdiplomatája. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselet álláspontjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

¹ Szinte az összes állami támogatási tárgyú másodlagos uniós szabály tartalmazza, hogy az adott támogatás nem alkalmazható export finanszírozására. A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendelet (HL L 379., 2006.12.28. 5. o.) – nem taxatív – módon meg is határozza, hogy mi minősül exporttámogatásnak. A rendelet (6) preambulumbekezdése és az 1. cikk d) pontja alapján „E rendelet nem alkalmazható a csekély összegű (de minimis) exporttámogatásokra (...). Különösen nem alkalmazható más országokban lévő értékesítési hálózat kialakításához és működtetéséhez nyújtott támogatás finanszírozására. A kereskedelmi vásárokon való részvétel, illetve egy új, vagy már meglévő terméknek egy új piacra történő bevezetéséhez szükséges tanulmányok vagy tanácsadói szolgáltatások költségeire adott támo-

Az Unión belüli exporttámogatások tekintetében az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) több alkalommal hozott negatív döntést.² A döntések azon a megközelítésen alapultak, hogy a közösségen belüli export támogatása összeegyeztethetetlen a közös piac működésével, így – függetlenül intenzitásától, formájától, jogalapjától, illetve egyéb céljától – nem mentesíthető a tilalom alól.³

A tagállami exportösztönző célú intézkedések egy csoportja az exporthitel vagy exporthitel-biztosítás nyújtása, amellyel a más országokban működő, és ezáltal az exportőr vagy és finanszírozó pénzintézete számára nagyobb kockázatot jelentő vevők közötti teljesítés finanszírozására vagy a finanszírozás biztosítására kerül sor. Ezek a pénzügyi szolgáltatások azt célozzák, hogy az exportőr vagy finanszírozáshoz jusson, ahol a piac exportügyletekhez nem biztosít forrás, vagy annak nemteljesítési kockázatát csökkentse.

A joggyakorlat alapján nem csak az EU-n belüli export, hanem az EU határain kívülre irányuló export támogatása is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt, hiszen megnehezítheti más tagállamokban működő vállalkozások harmadik országok felé irányuló tevékenységét.⁴ Versenytorzító hatása miatt az Európai Közösségek Bírósága tiltott támogatásnak minősítette az exportálandó hazai termékekhez kapcsolódó kedvezményes értékcsökkenési leírást,

gátások általában nem jelentenek exporttámogatást”.

² Pl. C 8/2004. számú ügy (Olaszország) HL L 94., 2006.4.1. 42. o.; C4/2003. számú ügy (Olaszország) HL L 63., 2006.3.4. 11. o.;

³ 7. Versenypolitikai jelentés (1997) 166. pont; 11. Versenypolitikai jelentés (1981) 552. pont.

⁴ Lásd a Bíróságnak a Belgium kontra Bizottság, C-142/87. sz. ügyben hozott ítéletét, [EBHT 1990. I-959. o.] Lásd még az Assurances du Crédit kontra OND és Belgium, C-44/93 sz. ügyet [EBHT 1994. I-3829. o.] 30. pontját, az Assurances de Crédit és Cobac kontra Tanács és Bizottság, C-63/89. sz. ügyet [EBHT 1991. I-1799. o.] ítéletet, valamint a C 142/87. számú Belgium kontra Bizottság (Tubemeuse) ügyben hozott ítélet [EBHT 1990., I-959. o.]. Ugyanakkor kiemelendő, hogy azon vállalkozások támogatása tekintetében, amelyek kizárólag az EU-n kívülre termelnek, a kereskedelem érintettsége nem kizárt, azonban a Bizottságot terhelő bizonyítási kötelezettség alaposabb elemzést tesz kötelezővé. Lásd: a C-494/06 P. sz. Bizottság kontra Olaszország, WAM SpA ügyben hozott ítélet 61–62. pontjait [EBHT 2009., I-3639. o.].

függetlenül attól, hogy minden hazai (exportált) termék alapján igénybe lehetett venni.⁵

A Bizottság 2012 decemberében új közleményt fogadott el az állami háttér mellett nyújtott rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra (továbbiakban: új közlemény).⁶ A közlemény célja, hogy a rövid lejáratú exporthitel-biztosítás piaci szegmensében az állami fedezettel nyújtott biztosítások következtében sem az állami és piaci biztosítók, sem az egyes exportőrök között ne torzuljon a verseny, illetve az egyes tagállamokban működő exportőrök (közel) egyenlő feltételek mellett jussanak hitelbiztosításhoz. A közlemény emellett meghatározza azokat a kockázatokat, amelyek esetében piaci hiányosságról, kudarcról beszélhetünk, valamint azokat a feltételeket, amelyek betartásával az állami vagy állami háttérrel működő intézmények ezekre biztosítást nyújthatnak, anélkül, hogy az exportőröket jogtalan előnyben részesítsék.

Ez a cikk bemutatja a területre vonatkozó korábbi szabályozás fejlődését, az új közlemény elfogadásának folyamatát, hatályos rendelkezéseit, a korábbi szabályozáshoz képest elfogadott változásokat, valamint röviden ismerteti alkalmazásának első tapasztalatait.

2. Az állami exporthitelezés nemzetközi és uniós szabályozási háttere

Az exporttámogatások mindig is kényes és érzékeny területe volt az állami támogatások jogának. Tekintettel a WTO előírásaira⁷ az uniós

⁵ 6 és 11/69. számú, *Bizottság kontra Franciaország* ítélet [EBHT 1963., 523. o.] 20–21. pontok.

⁶ A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról (HL C 392., 2012.12.19. 1. o.).

⁷ A Támogatásokról és Kiegyenlítő Intézkedésekről szóló Megállapodás. Magyarországon kihirdette az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakeshi Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény. Az Egyezmény 3. cikke (a Mezőgazdasági Megállapodásban foglaltak kivételével) tiltja az exporttámogatásokat. Az I. Melléklete pedig felsorolja az exporttámogatások illusztratív listáját és j) valamint k) pontja foglalkozik az exportfinanszírozási programokkal.

szabályok is tiltják az exporttámogatások nyújtását. Nemzetközi szinten az OECD Hivatalosan Támogatott exporthitelezésekre vonatkozó Megállapodása (továbbiakban: Megállapodás) tartalmazza a közép- és hosszú lejáratú, kétéves, vagy annál hosszabb futamidejű állami exporthitelezésre vonatkozó előírásokat.⁸ Figyelemmel a Megállapodás 19. és 23–24. cikkeire, ha az állami háttérrel működő exporthitel-ügynökségek (Export Credit Agencies, ECA-k) az ott szereplő kamatlábon,

j) Valamely kormány (vagy az általa irányított külön intézmény) exporthitel-garanciát vagy biztosítási programokat, az exportált termékek növekvő költségei ellen biztosító, illetve garanciális programokat vagy árfolyam-biztosító programokat nyújt olyan biztosítási díj ellenében, amely hosszú távon nem fedezi ezen programok működési költségeit és veszteségeit.

k) Valamely kormány (vagy az általa irányított és/vagy a felhatalmazásával működő külön intézmény) exporthitelt nyújt olyan kamatláb mellett, amely jóval alacsonyabb, mint amelyet valójában fizetni kell a bevont alapokért (vagy fizetni kellene, ha a nemzetközi tőkepiacon vettek volna fel ugyanolyan lejáratú, feltételekkel és pénznemben és ugyanabban a valutában kölcsönt, mint az exporthitel); illetve részben vagy teljesen megtéríti az exportőröknek vagy pénzüintézeteknek a hitelfelvétel során felmerülő költségeit, amennyiben ezeket arra használják, hogy számottevő előnyhöz jussanak az exporthitel-feltételek terén. Ha azonban valamely Tag félként vesz részt valamely nemzetközi, hivatalos exporthittel kapcsolatos kötelezettségvállalásban, amelyben 1979. január 1-jétől fogva a jelen Megállapodás legalább 12 eredeti Tagja félként vesz részt (és amely lehet ezen eredeti Tagok által elfogadott jogfolytonos kötelezettségvállalás is), vagy ha a Tag a vonatkozó kötelezettségvállalás kamatlábáról szóló rendelkezéseit alkalmazza, akkor az ezen rendelkezéseknek megfelelő exporthitel-gyakorlat nem tekintendő a jelen Megállapodás által tiltott exporttámogatásnak.

⁸ A Megállapodás az előző lábjegyzetben hivatkozott *k)* ponton alapul, amely szerint: „Valamely kormány (vagy az általa irányított és/vagy a felhatalmazásával működő külön intézmény) exporthitelt nyújt olyan kamatláb mellett, amely jóval alacsonyabb, mint amelyet valójában fizetni kell a bevont alapokért (vagy fizetni kellene, ha a nemzetközi tőkepiacon vettek volna fel ugyanolyan lejáratú, feltételekkel és pénznemben és ugyanabban a valutában kölcsönt, mint az exporthitel); illetve részben vagy teljesen megtéríti az exportőröknek vagy pénzüintézeteknek a hitelfelvétel során felmerülő költségeit, amennyiben ezeket arra használják, hogy számottevő előnyhöz jussanak az exporthitel-feltételek terén. Ha azonban valamely Tag félként vesz részt valamely nemzetközi, hivatalos exporthittel kapcsolatos kötelezettségvállalásban, amelyben 1979. január 1-jétől fogva a jelen Megállapodás legalább 12 eredeti Tagja félként vesz részt (és amely lehet ezen eredeti Tagok által elfogadott jogfolytonos kötelezettségvállalás is), vagy ha a Tag a vonatkozó kötelezettségvállalás kamatlábáról szóló rendelkezéseit alkalmazza, akkor az ezen rendelkezéseknek megfelelő

költség- és kockázatarányosan, illetve piaci árazás mellett nyújtanak finanszírozást, tevékenységük nem minősül a WTO értelmében támogatásnak. Az Európai Unió (nagyreszt a Magyar Elnökség munkájának köszönhetően) a Megállapodást az uniós jogba emelte,⁹ így annak betartása azon részes felek számára, akik egyben az Európai Unió tagállamai, formál jogilag is kötelező, kikényszeríthető. Megsértése esetén az adott tagállam ellen akár az EUMSZ 259. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás is indítható. Továbbá, mivel a Megállapodás 'átültetés' rendeleti úton került sor, az közvetlenül alkalmazandó és akár nemzeti bíróságok előtt is hivatkozható.

Mivel a Megállapodás csak a közép- és hosszú lejáratú (két évnél hosszabb) ügyletekre, kockázatokra terjednek ki, az Európai Bizottság úgy döntött, hogy állami támogatási szempontú szabályozását a rövid lejáratú, két éven belüli kockázatok finanszírozására, azon belül is az exporthitel-biztosításra korlátozza. A két éven túli ügyletek tekintetében – figyelemmel arra, hogy ezt a területet a Megállapodás szabályozza – a Bizottság különösebb panasz vagy indok nélkül nem avatkozik be a tagállamok gyakorlatába, nem követeli meg az állami támogatási tervezetekre vonatkozó kötelező előzetes bejelentési eljárás felfolytatását. A Bizottság panasz hiányában feltételezi, hogy a Megállapodás betartása egyben piaci szintű díjazást is jelent, vagyis az ECA nem nyújt állami támogatást.¹⁰

exporthitel-gyakorlat nem tekintendő a jelen Megállapodás által tiltott exporttámogatásnak.” A megállapodás szövege elérhető: <http://www.oecd.org/tad/xcred/theexportcreditsarrangementtext.htm>

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1233/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a hivatalosan támogatott exporthitelek terén bizonyos iránymutatások alkalmazásáról, valamint a 2001/76/EK és a 2001/77/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 326., 2011.12.08. 45. o.

¹⁰ Az Bizottság gyakorlatában eddig egyetlen alkalommal került sor hosszú lejáratú állami exportfinanszírozási ügylet állami támogatási szempontú vizsgálatára. A Bizottság a Greenpeace panaszára vizsgálta meg egy finn atomerőmű felépítéséhez nyújtani kívánt exporthitel-biztosítást, majd hivatalos vizsgálati eljárást követően arra a következtetésre jutott, hogy az állami finanszírozás következtében a hitelfeltevő nem részesült a piacon meg nem szerezhető előnyben, piaci díjat fizetett. Lásd a Bizottság 2008/281/EK határozatát (2007. szeptember 25.) a Franciaország által a Teollisuuden Voima Oy számára az AREVA NP (a korábbi Framatome ANP) által építendő atomerőmű projektje keretében végrehajtott C 45/06 (ex NN 62/A/06) számú intézkedésről (HL L 89., 2008.4.1. 15. o.).

3. A rövid lejáratú exporthitel-biztosításra vonatkozó korábbi uniós szabályozás és fejlődése

3.1. Az 1998. évi közlemény főbb rendelkezései

A Bizottság először 1998-ban szabályozta ezt a területet, és határozta meg, hogy a tagállamoknak milyen feltételeket kell teljesíteniük, hogy tevékenységük gyakorlása során se az állami háttérrel működő biztosítók, se az exportőrök ne részesülhessenek potenciális állami támogatásban.¹¹ Az 1998. évi közlemény továbbá definiálta az ún. piacképes kockázatok körét, ahol elméletileg nem kizárt a verseny a piaci és az állami háttérrel működő exporthitel-biztosítók között. A közlemény előírta, hogy az állami biztosítók egyrészt könyvvitelileg válasszák el a piacképes és a nem piacképes tevékenységüket, másrészt ne vegyenek igénybe állami „előnyöket” a piacképes tevékenységükhöz. A közlemény az alábbi intézkedéseket tekinti előnynek (nem taxatív felsorolás):

- A hitelfelvételhez vagy veszteségre adott de jure vagy de facto állami kezességvállalás (pl. csődeljárás alóli mentesítés).
- A megfelelő tartalékok fenntartására vonatkozó kötelezettségekben megmutatkozó minden, a magánbiztosítókhoz viszonyított különbség, engedmény.¹² Ez azt jelenti, hogy a rövid lejáratú kereskedelmi kockázatok biztosításához az állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítóknak rendelkezniük kell meghatározott összegű saját tőkével (szavatoló tőkével, beleértve a garanciaalapokat) és biztosítástechnikai tartalékkal (ún. kiegyenlítési tartalékkal), illetve működésükhöz be kellett

A Bizottság határozatát az EREF nevű szerv megtámadta, azonban a T-94/07. sz. és T-40/08. sz. EREF kontra Bizottság számú ügyben hozott végzésével a Törvényszék a jogi képviselő nem megfelelő biztosítása miatt a fellebbezéseket elutasította.

¹¹ A Bizottságnak a tagállamokhoz címzett közleménye az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése értelmében, a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról (HL C 281., 1997.9.17. 4. o.).

¹² Lásd a korábban hivatkozott Assurances de Crédit és Cobac kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet 22. pontját.

szerezzék a 73/239/EGK irányelv¹³ 6. és az azt követő cikkeinek megfelelő engedélyt.

- A szokásosan fizetendő adókkal (pl. társasági adó és biztosítási kötvényekre kivetett adó) kapcsolatos kedvezmény vagy azok alóli teljes vagy részleges mentesség.
- Az állam által nyújtott támogatás vagy tőkejuttatás, a piaci magánbefektető elvét teljesítő tőkeemeléseket kivéve.¹⁴
- Akár közvetlen, akár közvetett – állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítók révén történő – állami viszontbiztosítás, amelyet a magán- viszontbiztosítási piacnál kedvezőbb feltételek mellett nyújtanak, ami vagy a viszontbiztosítás alulértékeléséhez, vagy pedig a magánpiacon várhatóan nem keletkező kapacitás mesterséges kialakításához vezet.

A közlemény elfogadását megelőzően készített tanulmány alapján a politikai és az elhúzódó fizetési késedelmek miatt a nem OECD-tagállamokban tevékenykedő vállalkozásokhoz kapcsolódó kereskedelmi kockázatokat, valamint a katasztrófakockázatokat¹⁵ a Bizottság nem tekintette piacképesnek. A közlemény melléklete tartalmazta azon országok listáját, amelyekben letelepedett nem állami adósokkal vagy kezesekkel szembeni kereskedelmi kockázatok piacképesek.¹⁶ A közlemény előírta a tagállamok részére, hogy amennyiben szükséges, oly módon kell módosítaniuk a piacképes kockázatokra vonatkozó

¹³ A Tanács Első irányelve (1973. július 24.) az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (HL L 228., 1973.8.16. 3. o.).

¹⁴ A Bizottság a közleményben két esetben is vizsgálta állami exporthitel-biztosítók részére nyújtott tőkeemeléseknek a piaci magánbefektető elvével való összhangját. Az olasz ECA a SACE ügyében [SA. 23425 (2011/C)] és belga ECA az SA Ducroire ügyben [SA.23420 (2011/C)] a tőkeemelés visszafizettetését rendelte el. A kézirat leadásakor a döntések nyilvános változata még nem volt elérhető.

¹⁵ Azaz háború, forradalom, természeti csapás, nukleáris baleset és így tovább, nem az úgynevezett „kereskedelmi és katasztrófakockázatok” (egyéni vásárlókkal vagy országokkal kapcsolatos katasztrófális veszteség-felhalmozódás), amelyek a várható veszteségeket meghaladó viszontbiztosítással biztosíthatók, és kereskedelmi kockázatnak minősülnek.

¹⁶ A közlemény alapján piacképes kockázatú országok az EU tagjai, valamint a következő OECD-tagállamok: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Izland, Japán, Kanada, Norvégia, Svájc és Új-Zéland.

exporthitel-biztosítási rendszerüket, hogy a közlemény közzétételétől számított egy éves átmeneti időszakon belül az állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítók az ilyen kockázatok vonatkozásában többé ne részesüljenek támogatásban. Egyedi mentesítésként a közlemény lehetővé tette, hogy a tagállamok előzetes bejelentését követően, és bizottsági engedély birtokában, piacképes kockázatokra állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítók a közlemény szerinti előnyök mellett is nyújtsanak biztosítást (az ún. védzáradék). Erre azonban csak akkor volt lehetőség, ha a tagállam bejelentésében megfelelően, piaci jelentéssel és két elismert nemzetközi valamint egy hazai piaci szereplőtől származó nyilatkozattal bizonyítja, hogy a magántulajdonú exporthitel-biztosítók vagy a saját számlájuk terhére működő állami vagy államilag támogatott exporthitel-biztosítók időlegesen nem képesek fedezetet biztosítani exporthitel-kockázatokra, mert nem áll rendelkezésre elegendő biztosítási vagy viszontbiztosítási kapacitás. A Bizottság – tekintettel a biztosítási piac gyors változásaira – két évre engedélyezhette a piacképes biztosítások állami háttér mellett történő nyújtását.

A közleményt a Bizottság először 2001-ben módosította, annak időbeli hatályát meghosszabbította 2004 végéig, valamint bővítette a piacképes kockázatok körét a közlemény mellékletében felsorolt országokban letelepedett állami és nem állami adósokkal kapcsolatos két évnél rövidebb futamidejű politikai kockázatokra is.¹⁷ Mivel a releváns piac vizsgálata még nem zárult le, a közlemény hatálya annak tartalmi módosítása nélkül 2005 végéig meghosszabbításra került.¹⁸

¹⁷ A Bizottságnak a tagállamokhoz címzett közleménye az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése értelmében a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról szóló közlemény módosításáról (HL C 217., 2001.8.2. 2. o.).

¹⁸ Bizottsági közlemény a Bizottság a 92. és 93. cikkelyek alkalmazásáról rövid lejáratú exporthitel- biztosítás vonatkozásában a tagállamokhoz intézett, az EK-szerződés 93. (1) cikkének megfelelő közleményének meghosszabbításával kapcsolatban (HL 307., 2004.12.11. 12. o.).

3.2. A közlemény 2005. évi módosítása

A közlemény meghosszabbított hatálya alatt a Bizottság külső szakértő bevonásával vizsgálatot folytatott a piacképes kockázatok tartalmának változásairól. A szakértő (IMCC) kérdéseket intézett állami és magánbiztosítókhoz, viszontbiztosítókhoz, állami exporthitel ügynökségekhez, valamint exporthitel-biztosítást igénybe vevő nagyvállalkozásokhoz és KKV-hoz. A felmérés kiterjedt a releváns piac akkori állapotára és a várható jövőbeli trendekre is. A felmérés¹⁹ alapján a tanácsadó megállapította, hogy a KKV-k, de különösen az alacsony exportárbevétellel rendelkező piaci szereplők kifejezetten nehézségekkel találják szembe magukat az exporthitel-biztosítási piacon. A Bizottság ezt követően konzultációt folytatott a tagállamokkal a KKV-kat érintő piaci hiányosságok még pontosabb felmérésére, amelynek eredményeként megállapította, hogy a piaci kudarc mértéke tagállamonként eltérő. Végül, amikor a Bizottság 2005 decemberében módosította a közleményt,²⁰ a 1998. évi közleményben felsoroltak mellett csak a 2 millió euróig terjedő exportárbevételű KKV-k biztosítását minősítette nem piacképesnek, mivel a megszerzett információk alapján arra a következtetésre jutott, hogy a magánbiztosítók a korlátozott exportforgalmú kisvállalkozásoknak a tagállamok többségében nem vagy csak kis mértékben nyújtanak exporthitel-biztosítást. Ennek oka, hogy ezeknek az ügyleteknek a jövedelmezősége alacsony, vagy veszteséget termelnek, hiszen a külföldi országok, illetve vevők elégtelen mennyisége, az ilyen vállalkozások között az exporthitel-biztosítás összetettségéről való ismeretek és tájékoztatás hiánya jelentős kezelési és eljárási költségeket von magával. A Bizottság a módosításban jelezte, hogy 3 éven belül felülvizsgálja a korlátozott exportforgalmú KKV-k biztosításának piacát, és ismételten dönteni fog a nem piacképes kockázatok köréről. Ugyanakkor – bár ez a korábbi módosítási tervzetben nem szerepelt – a Bizottság kiterjesztette a védzáradék alkalmazását vélhetőleg azon

¹⁹ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/export_credit_insurance_report.pdf

²⁰ A Bizottságnak a tagállamokhoz címzett közleménye az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése értelmében a Szerződés 92. és 93. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításra történő alkalmazásáról szóló közlemény módosításáról (HL C 325., 2005.12.25. 22. o.).

három tagállam észrevételei miatt, amelyek nem számoltak be piaci elégtelenségről. Az új lehetőséggel a tagállamok nem automatikusan, hanem csak a Bizottság előzetes jóváhagyását követően élhetnek (lásd később).

A 2005. évi módosítás alapján Magyarország két bejelentést is tett. A Bizottság az A Magyar Exporthitel Bíztorító Zrt. exporthitel-biztosítás nyújtását engedélyezte,²¹ azonban az Export-Import Bank Zrt. exporthitel-garancia nyújtásának lehetőségét hivatalos vizsgálatot követően elutasította, mivel álláspontja szerint a két termék közötti különbség²² lényeginek tekinthető, amely alapján nem tekinti úgy, hogy a pénzügyi intézmények és az általuk nyújtott garanciák a közlemény hatálya alá tartoznak.²³

3.3. A közlemény módosítása a gazdasági válság következtében

A közlemény eredeti felülvizsgálatára vonatkozó terveket felülírta a 2007-ben kezdődött és 2008-ra elmélyült gazdasági és pénzügyi válság. A válságot kezelendő a Bizottság egy sor intézkedéssel lazított a korábbi állami támogatási szabályokon, és új szabályokat alkotott a pénzügyi ágazat stabilitásának fenntartása érdekében nyújtható támogatásokra.²⁴ Mindeközben folyamatosan azt kommunikálta, hogy az alapelvek változatlanok, az uniós állami támogatási szabályok betartása a válság során is kötelező, az enyhítések csak ideiglenes jellegűek és

²¹ Az N 488/2006. sz. bejelentés tárgyában hozott jóváhagyó határozat (HL C 67., 2007.03.23. 9. o.).

²² A garancia feltétel nélküli és visszavonhatatlan; a kockázat elbírálása mindig megelőzi a garancia kibocsátását; a garancia lehívásakor a garancianyilatkozatban meghatározott feltételek fennállása esetén az ügylet újabb vizsgálata nélkül teljesít a garancianyújtó. Ugyanakkor a biztosítás feltételhez kötött; a káreseményeket szerződésben rögzítik, és a kár bekövetkezését utólagosan igazolni kell; amely akár a biztosító kárfizetés alóli mentesülését is jelentheti.

²³ A Bizottság 2008/719/EK határozata (2008. április 16.) Magyarország által, a korlátozott exportforgalmú Kkv-k számára nyújtandó rövid lejáratú exporthitel-garancia formájában végrehajtani tervezett C 29/07 (ex N 310/06) sz. intézkedésről (HL L 239., 2008.09.06. 26. o.)

²⁴ A hatályos szabályokat lásd: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html

fenntartásuk csak addig lehetséges, amíg azokra valóban szükség van. 2008 decemberében az Európai Bizottság elfogadta a válság leküzdése érdekében a gazdaság részére ideiglenesen nyújtható állami támogatásokról szóló közleményét (ideiglenes közlemény).²⁵ Az ideiglenes közlemény jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja. Ez a mentesítési jogcím lehetővé teszi, hogy a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsa azt a támogatást, amelyet „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” nyújtanak. Az ideiglenes közlemény hat területen – köztük a rövid lejáratú exporthitel-biztosítási közlemény – biztosított a korábbi szabályokhoz képest a tagállamoknak nagyobb mozgásteret a vállalkozások finanszírozásának és tevékenységüknek megkönnyítése érdekében. A Bizottság értékelésében arra jutott, hogy a pénzügyi válságból következően nem minden tagállamban áll fenn (egyenlő mértékben) biztosítási és viszontbiztosítási piaci hiányosság, azonban nem zárható ki, hogy egyes tagállamokban időlegesen nincs fedezet egyes piacképes kockázatokra. A Bizottság ezért a piaci hiányosság bizonyítására a piaci biztosítótól származó nyilatkozatok mellett az alábbi igazolások benyújtását is elfogadta a 2010. december 31-ig tartó időszakban (amely egyébként megegyezett az exporthitelezésre vonatkozó közlemény meghosszabbított lejáratával is):

- egyetlen jól ismert, nemzetközi magántulajdonú exporthitel-biztosító és egy országos hitelbiztosító igazolása az exporthitel biztosítás hiányáról, vagy
- legalább négy, évek óta működő exportőr hitelbiztosítási igényének piaci szereplő általi visszautasítása (az adott ország relációjában).

Az ideiglenes közlemény alapján több tagállam, köztük Magyarország²⁶ is tett bejelentést az ideiglenesen piacképtelen kockázatok pontosabb meghatározása és állami háttérű biztosítása érdekében. Az ideiglenes közlemény által biztosított rugalmasság egyrészt előnyös volt a tagállamoknak, másrészt egy bonyolult és hosszadalmas alkudozási folyamattá változtatta a bejelentési eljárást, és eltérő eredményt hozott a tekintetben, hogy melyik tagállam milyen harmadik országok irá-

²⁵ HL C 16., 2009.1.22. 1. o.

²⁶ Lásd az N 187/2010. sz. bejelentés tárgyában hozott jóváhagyó határozat (HL C 259., 2010.09.25. 6. o.).

nyába tudta bizonyítani a piaci biztosítók visszalépését²⁷, ezért kevésbé volt hatékony, az intézkedések bevezetésének időigénye miatt.

Table 8: EC Decisions under Temporary Framework

Applying Country	Date of Submission	Date of Decision	Date of Expiration	Buying Countries Covered
Austria	20-Jul-09	17-Dec-09	31-Dec-10	Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom, Australia, Canada, Iceland, Japan, Norway, Switzerland, United States
Belgium	25-Sep-09	6-Nov-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Denmark	27-Feb-09	6-May-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Finland	29-Apr-09	22-Jun-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
France	23-Jul-09	5-Oct-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Germany	30-Mar-09	5-Aug-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Hungary	18-May-10	5-Jul-10	31-Dec-11	Countries listed in the Annex of the Communication, except of Denmark, Ireland, Malta, Sweden, Austria, the Netherlands, Portugal, Luxembourg, Switzerland, Iceland, United States of America, Japan, Australia, and New Zealand.
Hungary	21-Oct-10	21-Jul-10	31-Dec-11	All EU and OECD Countries
Latvia	2-Apr-09	10-Jun-10	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Lithuania	11-Nov-09	21-Dec-10	31-Dec-11	All EU and OECD Countries
Luxembourg	23-Jan-09	20-Apr-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Netherlands	8-Jul-09	2-Oct-09	31-Dec-10	All EU and OECD Countries
Slovenia	21-Dec-09	16-Mar-10	31-Dec-10	All EU and OECD Countries Except Japan
Sweden	3-Nov-09	25-Dec-09	31-Dec-11	All EU and OECD Countries
Portugal	9-Nov-09	NA	NA	Still under Assessment

4. Az új közlemény elfogadásának folyamata

A Bizottság 2011 végén, az ideiglenes közlemény hatályon kívül helyezésével úgy értékelte, hogy egyrészt az eredeti közlemény elfogadása óta relatíve hosszú idő telt el, másrészt a gazdasági és pénzügyi

²⁷ Az eltéréseket összefoglalja a Bizottság által a közlemény 2012-es felülvizsgálata során készített független tanulmány 34. oldala. Letölthető: <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-short-term-trade-finance-and-credit-insurance-in-the-european-union-pbKD3012465/>

válság hatásai csökkennek, ezért indokolt a közlemény, valamint a válságkezelési célból bevezetett ideiglenes rendelkezések felülvizsgálata. Ennek előkészítése érdekében független szakértővel piaci felmérést készítettett (lásd a 27. lábjegyzetet), majd ezt követően nyilvános konzultációt hirdetett egy kérdőív közzétételével. A független szakértő (International Finance Consulting, IFC) által készített tanulmány legfontosabb megállapításai szerint nincsen egységesen piaci hiányosság ebben a szegmensben, az országonként eltérő áringadozások és következményeik (egyes exportőrök nem tudják, vagy nem akarják a biztosítást megfizetni) önmagukban nem tekinthetők piaci hiányosságnak. A szakértő emellett nem javasolta a közlemény hatályát a biztosításon kívüli egyéb termékekre kiterjeszteni, sőt a belföldi hitelbiztosítási tevékenység tiltását javasolta az ECA-k esetében. A Kkv-kra vonatkozó 2 millió eurós értékhatár módosítását nem tartotta indokoltnak, de azt sem, hogy a Bizottság a közép- és hosszú lejáratú ügyletekre kiterjessze a közlemény hatályát. A tanulmány a jövőre nézve a különböző megoldások (status quo fenntartása, a közlemény megszüntetése, az ECA-k tevékenységének kizárólag viszontbiztosításra korlátozása, a piacképes és piacképtelen kockázatok megkülönböztetésének eltörlése) előnyeit és hátrányait elemezve az alábbi javaslatokat tartalmazta.

- Szükséges a közlemény további fenntartása a piacképes és piacképtelen kockázatok megkülönböztetésével, azonban azok meghatározását új alapokra kell helyezni.
- Mivel a Bizottság nem rendelkezik megfelelő információkkal a piac működéséről, és a piaci szereplők nem tekinthetők független információforrásnak, egy szakértői testületet kellene felállítani, amelynek független tagjai rendszeresen elemeznék a globális rövid lejáratú exporthitel-biztosítási piac változásait. Bármilyen piaci hiányosság észlelése esetén rövid időn belül egyeztetethetnének a piaci szereplőkkel, majd tájékoztatnák a Bizottságot ajánlásokat megfogalmazva. A tagállami vélemények megismerését követően a Bizottság hozná meg a határozott időtartamra vonatkozó döntést a piacképtelen kockázatok körének módosításáról, és a döntés lejártát megelőzően a folyamat megismételhető lenne annak eldöntésére, hogy a hiányosságok fennállnak-e még.

A kérdőívre adott tagállami válaszok mellett az Európai Unió Tanácsának Exporthitelezéssel foglalkozó D.11-es munkacsoportja, bár ez

nem tartozik a fő felelősségi körébe, külön foglalkozott a felülvizsgálat kérdésével, és a közlemény első tervezetével kapcsolatosan rengeteg pontosító észrevételt, kérdést juttatott el a Versenypolitikai Főigazgatóság számára. Továbbá, a munkacsoport külön informális ülések keretében is egyeztetett a Versenypolitikai Főigazgatóság munkatársaival, a tervezet végső változatának kialakítása előtt. Az Európai Unió Tanácsának exporthitelekkel foglalkozó munkacsoportját vezető aktuális dán elnökség egy ötven kérdésből álló listát is eljuttatott a Versenypolitikai Főigazgatóság részére. Ezt követően a Főigazgatóság ismertette a közlemény tervezetének várható tartalmát, amelyben – a körülményekhez képest – viszonylag rugalmasan próbálta a tagállami észrevételeket átvenni. Így elmondható, hogy a tagállamok és az ECA-k minden lehetséges fórumon kifejtették álláspontjukat, a konzultációs kereteket maximálisan kihasználták.

A Bizottság ezen előzményeket követően fogadta el 2012 decemberében az új közlemény szövegét, amely 2013. január 1-jétől alkalmazandó, míg a piacképes országok listájára vonatkozó rendelkezések azonnal hatályba lépett²⁸.

5. Az új közlemény rendelkezései

5.1. Általános rendelkezések

Az új közlemény az eredeti, 1998. évi közlemény felépítését és logikáját követi, annál azonban lényegesen részletesebb előírásokat tartalmaz. Az új közlemény megismétli, hogy mind a biztosítók, mind az exportőrök tekintetében ügyelni kell az állami beavatkozás következtében kialakuló versenytorzításra, valamint a kereskedelem érintettsége EU-n kívüli exportfinanszírozás esetében is teljesül. Az új közlemény hatálya a két éven belüli piacképes kockázatokra és az exporthitel-

²⁸ Az azonnali hatályba léptetés tett lehetővé, hogy Görögország, mint export célország piacképességét a Bizottság már 2012 őszén elkezdhesse vizsgálni és az új közlemény hatálybalépést követően külön határozattal már 2013 előtt levegye a piacképes országok listájáról. Így a piacképes országok listája, ideiglenes jelleggel már 2013. január 1-jétől nem tartalmazza Görögországot. A Bizottság egyébként Görögországot 2012. április 17-től már az előző közlemény alapján is kizárta a piacképes országok közül (HL C 117., 2012.04.17. 1. o.).

biztosítási intézkedésekre korlátozódik. A definíciók ismertetését követően a közlemény példálózva felsorolja, hogy a tagállami háttérrel működő exporthitel-biztosítók milyen jellemző állami előnyökben részesülhetnek²⁹fenti . A Bizottság az állami biztosítók részére támogatás és előny biztosítását továbbra is kizárólag a nem piacképes biztosítási tevékenységük tekintetében engedélyezi, ahol a magánbiztosítók nem aktívak, ezért az állami beavatkozás nem okoz versenytorzítást. Az állami biztosítók piacképes kockázatokat csak elkülönített tevékenységként biztosítanak, anélkül, hogy a nem piacképes tevékenységre kapott állami támogatásból bármilyen közvetlen, vagy közvetett előny származna e területen. Ennek érdekében e tevékenységük végzése során be kell tartaniuk a vonatkozó uniós szabályozás előírásait (lásd a 12. lábjegyzetet). A támogatás nyújtása állami viszontbiztosítás esetében is tilos. Annak érdekében, hogy az állami biztosítók részére nyújtott támogatás ne szivároghjon tovább az exportőrök szintjére, és közöttük ne torzítsa a versenyt, a Bizottság feltételeket szab az állami biztosítók (ideiglenesen) piacképtelen kockázatok biztosítására irányuló tevékenységére is.

5.2. A piacképes és piacképtelen kockázatok és meghatározásuk

Az új közlemény fenntartotta a korábbi megközelítést, amely alapján mellékletében meghatározza a piacképes országok listáját, amely gyakorlatilag az előző közlemény felsorolását veszi át. Az új közlemény azonban a korábbihoz képest sokkal szélesebb körben teszi lehetővé e kockázatok közül egyesek ideiglenesen piacképtelenné minősítését. A feltételeket a közlemény 18. pontja tartalmazza. E szerint:

- a) a közleményben meghatározott eljárás során a Bizottság ideiglenesen törölhet egy vagy több országot a piacképes kockázatú országok közlemény mellékletében szereplő jegyzékéből azért, mert az érintett országban vagy országokban a magánbiztosítási piac kapacitása nem elegendő a gazdaságilag indokolható összes kockázat fedezésére,
- b) a tagállam bejelentését követően a Bizottság a 2 millió eurót meg nem haladó éves exportárbevételű kis- és középvállalkozá-

²⁹ Lásd a 3.1.-es pontban található felsorolást.

- soknál felmerült kockázatokat az adott tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképesnek nyilváníthatja,
- c) a tagállam bejelentését a Bizottság a legalább 181 napos, de két évnél rövidebb kockázatviselési idejű adóskockázati biztosítást (egyedi adóssal szemben fennálló kockázat, angolul single risk) az adott tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképesnek minősítheti,
 - d) a tagállam bejelentését követően a Bizottság az exporthitel-biztosítási lehetőségek szükségessége miatt bizonyos kockázatokat az értesítést benyújtó tagállamban az exportőrök számára ideiglenesen nem piacképesnek nyilváníthatja.

Vagyis a korábbi szabályozáshoz képest a Bizottság a c) és d) pontok alatt további esetekben biztosítja a kockázatok piacképtelenné nyilvánításának lehetőségét. A kockázat piacképtelenné minősítéséhez - az a) pont kivételével előzetes bejelentésre és bizottsági jóváhagyó határozatra van szükség. A bejelentési eljárás során a Bizottság azt vizsgálja, hogy az adott országban valóban piacképtelennek tekinthető-e a szóban forgó kockázat. A b) és c) pontok esetében a tagállamnak a bejelentésében azt kell bemutatnia, hogy a piac jelentős részét (50%) reprezentáló magánbiztosítóknak lehetőséget biztosított, de azok 30 napon belül nem bizonyították, hogy rendelkezésre áll az adott kockázattípusra megfelelő volumenű fedezet. Ezekben az esetekben a Bizottság – megkönnyítendő az eljárás lefolytatását – megfordította a bizonyítási terhet, és amennyiben a piaci biztosítók nem reagálnak, piacképtelennek minősíti az adott kockázatokat. A d) pont szerinti kockázatok esetében viszont a tagállamnak kell bizonyítania, hogy kínálati sokk vagy jelentős piaci szereplő hiánya, vagy kivonulása miatt a magánbiztosítói piacon nem áll rendelkezésre fedezet.

Az a) pont szerinti eljárás szintén új eleme a közleménynek. A Bizottság három tagállam írásbeli kérésére vagy saját kezdeményezésére felülvizsgálhatja a piacképes országok jegyzékét (ún. dinamikus országlista) és módosíthatja azt, ha a piaci kapacitás már nem elegendő. A Bizottság ezt megelőzően 20 napos határidővel konzultációt folytat a tagállamokkal, magánbiztosítókkal és érdekelt felekkel. A rövid határidő indoka, hogy a rövid távú kockázatok piaci biztosítása viszonylag gyorsan változhat, ami igényli a gyors döntést. A Bizottság honlapján közzéteszi kérdéseit. A Bizottság az észrevételek alapján az alábbi

tényezőket alapul véve hozza meg a közlemény mellékletének módosítására vonatkozó döntését:

- a) *a magán-hitelbiztosítási kapacitás csökkenése*: például egy nagy hitelbiztosító azon döntése, hogy nem nyújt fedezetet az érintett országban a vevőkockázatokra, vagy a teljes biztosított összeg jelentős csökkenése, illetve 6 hónapos időszakon belül az adott országra vonatkozó elfogadási arány jelentős csökkenése;
- b) *az államadósság-minősítés romlása*: a hitelminősítés hirtelen változásai 6 hónapos időszakon belül, például független hitelminősítő intézetek általi többszöri leminősítés, vagy a CDS-felárak nagymértékű emelkedése;
- c) *a vállalati szektor teljesítményének romlása*: különösen az érintett országban a fizetéseképtelen vállalkozások számának ugrás-szerű emelkedése 6 hónapos időszakon belül.

Az adott ország törlése a piacképes listáról legalább 12 hónapra szól, és a biztosítók ezen időszak alatt kötött szerződésai az ország törlésének lejártát követően legfeljebb 180 napig maradhatnak még hatályban. A Bizottság három hónappal a lejárat előtt felülvizsgálja, hogy a törlés fenntartása indokolt-e. Amennyiben a felülvizsgálat alapján a piaci fedezet rendelkezésre állása továbbra sem bizonyított, a Bizottság meghosszabbítja az ideiglenes törlést.

Az IFC által javasolt megoldáshoz hasonló eljárás és a dinamikus országlista megfelelő eszköz a rövid távú kockázatok terén rendelkezésre álló piaci kapacitások változásainak rugalmas és gyors követésére, valamint a piaci folyamatok folyamatos nyomon követésére. Ezzel biztosítható, hogy az állami háttérrel működő biztosítók a piaci fedezet jelentős szűkülése esetén beléphessenek, illetve visszatérése esetén kilépjenek a piacról, ezáltal jelenlétükkel ne okozzanak indokolatlan versenytorzulásokat.

5.3. Az állami biztosítók tevékenységére vonatkozó feltételek

Az állami biztosítók a közlemény előírásainak betartásával biztosíthatják ezeket az ideiglenesen piacképtelen kockázatokat. Az állami biztosítók csak gazdaságilag indokolható, a piaci gyakorlat alapján elfogadható kockázatokat fedezhetnek. A fedezeti arány maximum 95% lehet, és a kárfizetési türelmi időnek legalább 90 napnak kell lennie. A biz-

tosítónak egyértelmű kockázatelfogadási politikával kell rendelkeznie, és kedvező fizetési tapasztalatokkal rendelkező exportőr, illetve csak tiszta kártörténettel rendelkező vevő esetén fedezheti a kockázatot. A biztosítónak értékelnie kell a vevői nem fizetés valószínűségét, és a vevőnek elfogadható hitelminősítéssel kell rendelkeznie.

Az állami biztosítónak megfelelő díjat kell felszámítania. A magán-biztosítók kiszorítását elkerülendő, a hasonló kockázatokra felszámított állami díjaknak magasabbnak kell lenniük a magánbiztosítók által felszámított átlagos díjaknál. A Bizottság értékelése szerint a magasabb díjak a piaci szereplők kapacitásának erősödése esetén automatikusan a piaci szereplők felé tereli az exportőröket. A Bizottság a közleményben ún. mentesülési díjakat határozott meg az egyes kockázati kategóriákra, amiktől a tagállam csak akkor térhet el, ha bizonyítja, hogy azok nem megfelelőek.

Kockázatkategória	Éves kockázati díj ⁽¹⁾ (a biztosított volumen százaléká)
Kiváló ⁽²⁾	0,2–0,4
Jó ⁽³⁾	0,41–0,9
Kielégítő ⁽⁴⁾	0,91–2,3
Gyenge ⁽⁵⁾	2,31–4,5

⁽¹⁾ Egy 30 napos biztosítási szerződésre vonatkozó mentesülés az éves kockázati díj 12-vel való elosztásával kapható meg.

⁽²⁾ A kiváló kockázatkategóriába a Standard & Poor's hitelminősítése szerinti AAA, AA+, AA, AA-, A+, A, A- minősítésnek megfelelő kockázatok tartoznak.

⁽³⁾ A jó kockázatkategóriába a Standard & Poor's hitelminősítése szerinti BBB+, BBB vagy BBB-minősítésnek megfelelő kockázatok tartoznak.

⁽⁴⁾ A kielégítő kockázatkategóriába a Standard & Poor's hitelminősítése szerinti BB+, BB vagy BB-minősítésnek megfelelő kockázatok tartoznak.

⁽⁵⁾ A gyenge kockázatkategóriába a Standard & Poor's hitelminősítése szerinti B+, B vagy B-minősítésnek megfelelő kockázatok tartoznak.

Emellett, amennyiben az állami és a magánbiztosító együttműködik (együttbiztosítás, viszontbiztosítás, kiegészítő biztosítás), az állami

biztosítónak a magánbiztosítóhoz képest 30%-os felárat kell alkalmaznia. Az állami biztosítóknak kezelési költséget is alkalmazniuk kell.

Az állami biztosítóknak a program feltételeit honlapjukon közzé kell tenniük, és éves jelentést kell készíteniük a Bizottság részére a hitellimitekről, a biztosított árbevételről, a felszámított díjakról, a nyilvántartott és kifizetett igényekről, a megtérített összegekről, valamint a programokhoz kapcsolódó kezelési költségekről. A jelentéseket a Bizottság közzéteszi a honlapján.

6. Az új közlemény alkalmazásának első tapasztalatai

A közlemény elfogadása és hatálybalépése óta a Bizottság két esetben hozott jóváhagyó határozatot tagállamok rövid lejáratú exporthitel-biztosítási programjairól. Mindkét jóváhagyási eljárást előbejelentés előzte meg, tehát a tagállamok törekedtek arra, hogy az új szabály első alkalmazásából származó bizonytalanságokat és kérdéseket informálisan leegyeztessék a Bizottsággal, a hivatalos eljárás előtt.

A finn program³⁰ a közlemény 18. b) és c) pontjai szerinti kockázatok biztosítását célozta. A piaci szereplőktől származó információkból arra lehetett következtetni, hogy a piac szinte 100%-át lefedő magánbiztosítók (Euler Hermes Finland, Atradius N. V.) egyrészt teljesforgalom-biztosítást nyújtanak,³¹ másrészt kis exportforgalmú KKV-k számára ritkán nyújtanak fedezetet. A felszámított díjak kissé eltérnek, de átlagosan meghaladják a közleményben elírt mentesülési díjakat és a felszámított adminisztratív költségekkel önfenntartóvá teszik a programot. A finn ECA (Finnvera) biztosítása megfelelt a közlemény többi előírásának, így a Bizottság 2015. december 31-ig ideiglenesen piacképtelennek minősítette ezeket a kockázatokat.

A dán program³² a közlemény 18. c) pontja szerinti egyedi, 181 nap és 2 év közötti kockázatok biztosítására irányult. A piaci szereplőktől

³⁰ SA.35701 (2012/N) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247144/247144_1414081_116_2.pdf

³¹ Egy exportőr adott időszak alatt megkötött összes exportügyletét biztosítják a meghatározott keretösszegig.

³² SA.35955 (2013/N) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247243/247243_1424893_60_2.pdf

(Atradius, Euler Hermes, Tryg Granti és Coface) származó információk alapján egyedi kockázatokra biztosítást nagyon ritkán vállalnak, és nyilatkozatuk alapján nem tartanak versenytorzítástól, ha a dán ECA (Eksport Kredit Fonden, EKF) ezen egyedi exportügyletekből származó kockázatokra a közlemény szerinti díjazást alkalmazza, és csak olyan ügyleteket biztosít, amelyeket valamely piaci szereplő visszautasított. Dánia bejelentésében bemutatta, hogy a dán pénzügyi intézmények a pénzügyi válság kirobbanása óta nagyon óvatos hitelezési politikát folytatnak, és a hitellimitek csökkentése mellett növelik az áraikat. Dánia vállalata, hogy az EKF a közlemény előírásainak megfelelően nyújt csak biztosítást, és a piaci szereplők kockázatvállalásának bővülése esetén új biztosításokat nem köt. A piaci hiányosság igazolása és a közlemény feltételeinek betartása alapján a Bizottság 2015. december 31-ig ideiglenesen piacképtelennek minősítette az érintett kockázatokot, és engedélyezte az EKF ez irányú tevékenységét. A dán hatóságok becslése alapján várhatóan évi 10-20 biztosítási szerződés kötésére kerül majd sor.

7. Összegzés

Az új közlemény – bár nem hozott reformszerű változásokat az exporthitel-biztosítás szabályozásában –, több területen is megkönnyíti a tagállamok és a Bizottság helyzetét, hogy reagáljanak, illetve a korábban gyorsabban reagáljanak a piaci változásokra. Kiemelendő, hogy a piacképes országok dinamikus listája lehetővé teszi, hogy a szabályozási keretek jobban tükrözzék a piaci fedezet változásait és a sokkszerű változásokat. Az új közleményben meghatározott felülvizsgálati folyamatra vonatkozó szabályok (dinamikus országlista) lehetővé teszik, hogy mind a tagállamok, mind a magánpiaci szereplők ismertethessék álláspontjukat a Bizottsággal, és a döntéshozatalra viszonylag rövid időn belül az elérhető legszélesebb információk alapján kerüljön sor.

Ugyancsak a tagállamok helyzetét könnyítik az egyes kockázati típusokhoz kapcsolódó eltérő bizonyítási szabályok (a közlemény 18. pontja).

Az első, jóváhagyott bejelentések azonban azt mutatják, hogy a Bizottság gyakorlata a szabály értelmezésében és a bejelentések elbírálása tekintetében nem lazult. Ennek vélhetőleg az az indoka, hogy a

Bizottság még a legkisebb esélyét sem akarja annak megteremteni, hogy piactorzító exporthitelezési gyakorlatot hagyjon jóvá, ami később jogvita tárgya lehet az Európai Bíróságok előtt, illetve a WTO elvárásaival ellentétes gyakorlat rögzüléséhez vezetne.

FILMTÁMOGATÁS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG SZEMÜVEGÉN KERESZTÜL

Az új filmművészeti közlemény (cinema communication) értékelése

ZACHAR BALÁZS*

Tárgyszavak: filmművészeti közlemény, territorializáció, európai filmgyártás, nehéz film, adókedvezmény, támogatási verseny

2013. november 15-én, hosszú konzultációs folyamatot követően fogadta el az Európai Bizottság a Filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról szóló közleményt¹. A dokumentum ugyan nem hoz gyökeres változásokat a filmtámogatások uniós szabályai területén, a szöveg elfogadását megelőző viták azonban rámutattak arra, hogy a Bizottságnak a jelenlegi szabályok szigorítására irányuló szándékai újfent kudarcra voltak ítélve a nagy politikai lobbierővel rendelkező filmszakmával szemben. A következőkben megkísérlem bemutatni az új közlemény legfontosabb rendelkezéseit, rámutatva az európai filmipar működésének sajátosságaira, és az e szakmát kedvezményező állami támogatási intézkedések jelentőségére.

1. Előzmények

A nemzetközi gyakorlatban már viszonylag hosszú ideje ismert a különböző adókedvezményi elemet tartalmazó, filmszakmai célú film-

* Zachar Balázs a Magyar Nemzeti Filmalap Zrt. munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a Filmalap hivatalos álláspontjának.

¹ Communication from the Commission on State Aid for Film and Other Audiovisual Works (2013/C 332/01)

finanszírozási megoldások. Az, hogy a kultúra ezen területén egyre szélesebb körben és egyre több országban alkalmazzák ezt a típusú szubvenciót, a filmszakmának az ipar és a kultúra közötti sajátos európai helyzetéből fakad. Az Egyesült Államokban a filmgyártást a kezdetektől fogva a szórakoztatóipar részének tekintették. Soha nem volt kétséges, hogy a gyártók, a stúdiók és a producerek számára a film elsősorban üzleti vállalkozás, rövid távon megtérülő befektetés. Ezzel szemben Európában a film kettős szerepbe került: jellemzően itt is üzletként indult, azonban nagyon gyorsan helyet követelt magának a művészetek között, és ettől fogva fokozatosan részévé vált a nemzeti és az európai kulturális örökségnek, amely védelemre, megőrzésre és támogatásra érdemes. Mivel a helyzeténél fogva meglehetősen költséges művészi kifejezési eszköz volt – és jellemzően ma is az, noha a technika egyre szélesebb rétegek kezébe adja a mozgóképkészítés lehetőségét – nyilvánvalóvá vált, hogy állami támogatás nélkül nem működhet.

Mivel az egyes nemzeti kormányok a második világháború után is fontosnak, sőt egyre fontosabbnak tartották, hogy legyen nemzeti filmgyártásuk – akár hiányzó politikai legitimitációjuk pótlása, akár politikai berendezkedésük ideológiai alátámasztása, akár a kulturális diplomáciai céljaik megvalósítása érdekében –, az európai kontinensen a filmkészítés állami monopólium, vagy legalábbis állami engedélyezés tárgyává vált. Még ott is, ahol a filmipari hagyományok, illetve a hazai piac mérete révén a magánszektor befektetési lehetőségként tekintett a filmre, az állam kontroll alatt kívánta tartani azt, hogy kinek, milyen feltételek mellett adják meg a filmkészítés jogát. Az évtizedek során mind nyilvánvalóbb lett az is, hogy az európai film a hollywoodi álomgyár hagyományaival és törvényeivel szemben, a huszadik század művészeteként Európa kulturális fölényét kívánja hangsúlyozni, és ha az amerikai blockbusterek² látványvilágával nem is tudott, nem is akart versenyre kelni, mindinkább tüntetett elkülönülésével, demonstrálta elitizmusát, szerzőiségét, a nézőkhöz viszonyuló sajátos „se veled se nélküled” attitűdjét, amelyet kiválóan példáztak a nagy európai filmfesztiválok.

Idővel azután változott a kép, és európai közös piac politikai intézményeinek létrejöttével egyre fontosabb szerepe lett az európaiság kul-

² Az amerikai filmiparból származó kifejezés, amellyel a kiemelkedően nagy nézőszámot és forgalmazási bevételt elérő sikerfilmeket szokás jelölni.

turális eszközökkel való kifejezésének. Az európai filmörökség, az európai audiovizuális piac, az európai filmművészet fogalmak egy sajátos diskurzus részévé váltak, amely jól jellemezte a kontinens döntéshozóinak máig is érzékelhető ambivalens hozzáállását. Ez a kettősség pontosan tetten érhető az Európai Unió audiovizuális politikájának a mozgóképkultúrát érintő alapelveiben. Az Unió egyik régóta hangoztatott célkitűzése, hogy szilárd és prosperáló audiovizuális ipart hozzon létre a kontinensen, amely eséllyel szállhat versenybe a világ más piacain is. Másrészt pedig az is megfogalmazott cél, hogy az öreg kontinens közös kulturális gyökereire és hasonló fogyasztási szokásaira építve beinduljon egyfajta filmes körforgás, egymás filmjeinek forgalmazása, és a tagállamok filmterjesztési csatornáin folyamatosan és nagy arányban legyenek jelen az európai – és nemcsak a nemzeti – filmalkotások. Az Unió audiovizuális támogatási programja, a MEDIA³ egyik legfőbb célja létrehozása óta éppen az volt, hogy az európai művek forgalmazását a kontinensen és azon kívül is elősegítse. Ha azonban rátekintünk azokra az adatokra, amelyek a kontinensen készült alkotások piaci részesedését mutatják az egyes tagállamokban, évről-évre ugyanazt a képet kapjuk. A jelentős támogatási programok, és egy-egy kiugróan sikeres produkció ellenére az európai (nem nemzeti) művek nem tudnak ténylegesen versenyezni az amerikai filmekkel, és részesedésük a nézőkért vívott harcban 10 % alatt marad.⁴

A kulturális sokszínűség európai értéke így a filmiparban – gazdasági szempontból – inkább hátránynak bizonyult, mint előnynek, és sokakat elgondolkodtatott azzal kapcsolatban, hogy a mozgóképszakma kulturális vagy ipari oldalát kell-e kiemelni az uniós politikák kontextusában. Különösen érdekesnek bizonyultak az elmúlt egy évtized fejleményei a tekintetben is, hogy a filmszakmára egyre több országban tekintettek úgy, mint lehetséges gazdasági „húzóágazatra”, de az ezzel együtt járó konjunktúrát nem annyira a lokális szakmai szereplőktől várták – az európai filmgyártók tőkehiányos állapota miatt aligha vár-

³ A program 2014-től Kreatív Európa néven folytatódik, integrálva a korábbi MEDIA és Kultúra programokat.

⁴ Más megítélés alá esnek ugyanakkor egy adott ország saját filmjei (nemzeti filmalkotások), amelyek közül nem egynek sikerül saját országában túlszárnyalnia az amerikai produkciók népszerűségét, ezek a sikerek azonban rendszerint megállnak az országhatárokon, és így az EU szakpolitikusai sem tudják ezeket az európai audiovizuális piac diadalaként emlegetni.

hatták –, hanem a tengerentúlról idecsábított produkcióktól és a velük együtt meginduló filmgyártási „boomtól.” Ennek jegyében születtek meg a kilencvenes évektől azok az „újgenerációs” nemzeti filmtámogatási programok, amelyek egyre több uniós tagállamban a hazai filmalkotások létrehozása mellett kimondva vagy kimondatlanul gazdasági célt is maguk elé tűztek: a filmipari ágazat, mint gazdasági tevékenység fellendítését, és ezen belül különösen a külföldi filmprodukciók számára olcsó gyártási lehetőség nyújtását.

Az első modellek e tekintetben túlságosan is sikeresnek bizonyultak, és amikor 1997-ben a francia filmtámogatási rendszer átfogó vizsgálatkor kiderült⁵, hogy az számos, az uniós alapszerződésekben foglalt versenyjogi rendelkezéssel ellentétes, a Bizottság úgy döntött, általános hatállyal megfogalmazza a film- és televíziós alkotások gyártási támogatásának uniós joggal való összeegyeztethetőségének alapvető szabályait. Ez különösen azért tűnt indokoltnak, mert a különböző EU-tagállamokban sokféle rendszer működött e kulturális ágazat támogatásnak céljával, azonban ezek többségét előzetesen nem nyújtották be az Európai Bizottsághoz jóváhagyásra, noha az állami támogatásokat tartalmazó nemzeti szabályozások esetében ez kötelező lett volna.

A Bizottság – egy hosszabb konzultációs szakaszt követően – végül 2001-ben adta ki az ún. Filmművészeti Közleményt, amelyben meghatározta a filmgyártási támogatások uniós joggal való összeegyeztethetőségének alapelveit. Ez a Közlemény egészen mostanáig hatályban volt, amikor is több mint kétéves konzultációs periódus után került elfogadásra az új bizottsági dokumentum. A 2013. november 15-én kihirdetett új Filmművészeti Közlemény elfogadását hosszú és meglehetősen intenzív vita előzte meg, amely jórészt a Bizottság és a tagállami filmtámogató szervezeteket képviselő EFAD (European Film Agency Directors) között folyt. Ez a vita főként abból eredt, hogy az EFAD és a Bizottság eltérően ítélte meg az európai filmtámogatással kapcsolatban évek alatt kialakult status quo-t. A filmszakmát képviselők szerint ez a status quo alapvetően pozitív hatást gyakorol az európai filmművészetre, a kulturális sokszínűsége és a filmiparra, mint a kreatív gazdaság egy ágazatára. Magasan tartja a kontinens filmgyártási aktivitását, jelentős tőkét mozgat, nagy számú munkaerőt foglalkoztat. A Bizottság, valamint az Európai Audiovizuális Obszervatórium megbízásából

⁵ N 3/98 (OJ C 279, 8.9.1998.)

rendszeresen készülő tanulmányok és statisztikai adatgyűjtések azt mutatják, hogy a kontinens filmiparának volumene az elmúlt években tartósan magas szinten maradt. 2008 és 2012 között évente 1200-1300 körül alakult az EU területén gyártott egész estés filmalkotások száma.

*Az Európai Unióban 2008-2012 években gyártott
egész estés filmalkotások száma*

	2008	2009	2010	2011	2012 prov
Feature fiction films ^{est(1)}	803	839	834	896	901
Feature documentaries ^{est(2)}	356	377	412	440	398
Total feature films ^{est(2)}	1159	1216	1246	1336	1299

(1) May include feature documentaries in GR, HU and LT

(2) May double count minority co-produced feature documentaries. No comprehensive data for feature documentaries available for CY, GR, HU, LT and MT.

Source: European Audiovisual Observatory

Az audiovizuális ágazatban dolgozó munkaerő arányát az ezredfordulót követő években készített tanulmányok az Unió teljes munkaerőjének 0,2-0,3%-ára becsülik. Az ágazat forgalma pedig országonként a bruttó nemzeti termék (GNP) 0,7-1,4%-a között mozog.⁶ Mindezekon túlmenően a terület olyan sajátosságokat is felmutat, amely más kulturális ágazatban kevéssé érhető tetten olyan jelentős mértékben, mint a filmiparban. Ezek közül a legfontosabb az ágazatba áramló állami támogatás úgynevezett multiplikátor-hatása. Ez azt jelenti, hogy a területen felhasznált állami támogatás révén részben a filmiparban, részben pedig az ágazathoz kapcsolódó egyéb ágazatokban olyan addicionális bevételek keletkeznek, amelyek végső soron az állami költségvetés számára pozitív egyenleggel záruló folyamatot eredményeznek. E szerint minden, a szektorban elköltött állami támogatás pozitív hozammal térül meg a költségvetés számára. A multiplikátor-hatás mértékéről eltérőek a nemzetközi becslések, de a különböző tanulmányok szerint egy egység, a filmiparban elköltött pénz a gazdaság számára 1,6-3-szoros bevételt jelent.

Az állami támogatások esetleges versenytorzító hatását vizsgáló Európai Bizottságnak a fenti szempontok mellett természetesen egyéb tényezőket is figyelembe kell vennie, ezért az ő nézőpontjából tekintve nyilvánvalóan árnyaltabb a kép. Az elmúlt nyolc-tíz évben a Bizottság

⁶ http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf

Versenypolitikai Főigazgatóság időről-időre felvetette annak vizsgálatát, hogy az ezredfordulót követően egyre nagyobb mértékű nemzeti filmtámogatási programok mennyire igazolhatóak kizárólag kulturális szempontokkal, és hogy a bejelentett támogatási programokban vannak-e rejtett piackorlátozó vagy versenytorzító mechanizmusok. E tekintetben különösen két jelenség került a Főigazgatóság látókörébe:

- a) az állami támogatásért a produkciók között folyó, valamint a tagállamok között a nagy produkciókért folyó sajátos verseny (subsidy race);
- b) az egységes piacon megnyilvánuló sajátos területi korlátozások, amelyek mind nagyobb mértékben kötik egy-egy film gyártását egy adott ország területéhez (territorializáció).

A territorializáció esetleges negatív vagy pozitív hatásainak felmérése érdekében a Bizottság 2006-ban részletes tanulmányt is rendelt, amely végül 2008-ban készült el. Ebben az EU akkor 25 tagállamát érintően alapos vizsgálat alá kerültek a nemzeti támogatási programok territorializációs rendelkezései. Ilyen rendelkezéseknek tekinthetők mindazon szabályok, amelyek azt írják elő, hogy a filmgyártási támogatást bizonyos arányban a támogató országban kell elkölteni. Ez az előírás lehet direkt (pl. a támogatás feltételül szabja, hogy annak 150%-át az adott tagállamban kell felhasználni); és lehet indirekt (pl. a támogatást az adott területen elköltött filmgyártási költség 20%-ában határozza meg). A territorializációs előírás ezen kívül meghatározható a nyújtott támogatás arányában, valamint a filmalkotás teljes költségvetésére vetítve is. (A territorializációval kapcsolatos vitákról részletesebben lejjebb.)

A Bizottság által vizsgálat alá vett másik problémakör elsősorban az Európába vándorló nagyszámú amerikai produkcióval van összefüggésben. Már csaknem húsz éve megfigyelhető a hollywoodi filmgyártó stúdiók növekvő érdeklődése az európai forgatási helyszínek iránt, amely nemcsak a változatos képet mutató természeti és épített örökségnek, hanem a nemzeti kormányok által kínált különböző kedvezményeknek is köszönhető. Az ezredfordulóra az ír adókedvezmény hatására például látványosan megnőtt az ott készülő amerikai filmek száma, és a példát sorra követték más uniós tagállamok is (Belgium, Luxemburg, Franciaország, Egyesült Királyság stb.). Magyarország a közép-európai régióban elsőként vezetett be filmgyártási adókedvezmény rendszert 2004-ben, amely néhány év alatt a régió, sőt Európa

egyik legkeresettebb filmgyártási helyszínévé tette hazánkat. Példánkat azóta Csehország, Litvánia és Horvátország is igyekezett követni, míg Románia és Bulgária az olcsó munkaerővel és látványos stúdióépítésekkel csábította a külföldi stábokat.

Brüsszel e folyamatok hatására vizsgálni kezdte, nem jutnak-e tisztességtelen előnyhöz a produciókat nagy összegű támogatásokkal vonzó tagállamok, miközben e produciók kulturális értéke legalábbis megkérdőjelezhető. Ez a megfontolás húzódott meg a Filmművészeti Közlemény 2012-ben közzétett első tervezete mögött, amely külön pontot szentelt a „külföldi produciókért folyó támogatási verseny” problémája kezelésének. Az akkori javaslat szerint a támogatott filmprodució költségvetéséhez igazodóan korlátozták volna a részükre nyújtható támogatás mértékét oly módon, hogy a 10 millió eurót meghaladó költségvetésű nem európai filmek esetében a támogatási intenzitás az általános 50%-ról 30%-ra csökkent volna (a 10 millió feletti rész tekintetében), míg a 20 millió euró feletti költségvetés esetén a támogathatósági arány 10%-ra esett volna. Nyilvánvaló volt, hogy a szándék a kulturálisan sok esetben vitatható értékű amerikai produciók támogatásának visszafogása lett volna, azonban a terv már a „nem európai mű” fogalmának meghatározása kapcsán jókora léket kapott, később pedig – jórészt az amerikai filmgyártás európai jelenlétéhez fűződő gazdasági érdekek miatt – teljesen el is süllyedt.

2. Az új közlemény

Az új Közlemény legfontosabb rendelkezései, egyben az uniós filmtámogatási szabályozás alappillérei lényegüket tekintve nem változtak:

- általános jogszerűségi kritériumok,
- kulturális kritériumok,
- territorializációs szabályok,
- támogatási intenzitásra vonatkozó rendelkezések,
- egyes filmgyártási szakaszok támogatásának tilalma.

Fentiekén túl a Közlemény legfontosabb újdonsága, hogy a filmgyártás mellett a forgatókönyv-fejlesztésre, a filmgyártás-előkészítésre, valamint a forgalmazásra és promócióra is kiterjeszti a dokumentum hatályát, rögzítve e tevékenységek támogatásának szabályait is.

2.1. Általános jogszerűségi kritériumok

Egy uniós tagország által nyújtott filmszakmai támogatásnak mindezekelőtt összhangban kell állnia az uniós alapszerződésekben meghatározott horizontális, azaz minden területre általánosan kiterjedő rendelkezésekkel.⁷ Ennek megfelelően például az Unión belül állampolgársága alapján senkit sem lehet kizárni a nemzeti filmtámogatási rendszer igénybevételéből. Ahogyan az sem írható elő, hogy egy támogatott filmelőállítónak a támogatást nyújtó tagállamban legyen a székhelye, illetve ott legyen a cégnyilvántartásba bejegyezve. Arra viszont lehetőség van, hogy az elnyert támogatás tényleges folyósítását a támogató az adott tagállamban telephely létesítéséhez kösse – ahogyan ez a magyar szabályozásban is szerepel.

2.2. Kulturális kritériumok

A támogatásnak kulturális termék létrehozására kell irányulnia. Azaz a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a támogatott produkció, megfelelő nemzeti kritériumok alapján kulturálisnak minősüljön. Ez utóbbi szabály alkalmazásakor a szubszidiaritás elve érvényesül, vagyis a kulturális feltételrendszert uniós szinten nem, hanem kizárólag tagállami szinten lehet meghatározni. Arra viszont már irányulhat a Bizottság vizsgálata, hogy létezik-e olyan nemzeti szabály, amely alapján megállapítható az adott film kulturális jellege. A tervezet azonban nem teszi kötelezővé a sok ország által méltán kritizált kulturális teszt alkalmazását, feltéve, hogy az adott tagállamban létezik megfelelő „kulturális kiválasztási folyamat”. Ennek mikéntjéről a szöveg nem sokat árul el, ezért valószínűsíthető, hogy a tagállamok jó része megtartja majd a Bizottság által korábban jóváhagyott kulturális „pontrendszert”, amely azt az illúziót kelti, hogy egy filmalkotás kulturális tartalma objektív szempontok alapján pontosan megítélhető.

⁷ Ezekbe beletartozik az EUMSZ-ben rögzített alábbi elvek tiszteletben tartásának biztosítása: az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma, az áruk szabad mozgása, a munkavállalók szabad mozgása, a letelepedés szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, valamint a tőke szabad mozgása.

2.3. Territorializáció

A territorializáció kérdésköre valójában az általános jogszerűségi kritériumokhoz tartozik, hiszen az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásával van szoros összefüggésben. A területi korlátozások részbeni lehetővé tételével a Bizottság végül is elfogadta azt az érvet, hogy a kulturális érdekek érvényesülése érdekében helye van e szabadság részbeni és indokolt szűkítésének. A dolog pikantériája azonban az, hogy az elhúzódó viták során a lehangsúlyosabb érvek mégsem kulturálisak, hanem gazdaságiak voltak. Nyilvánvaló ugyanis az az összefüggés, amely a területi korlátozások és egy tagállamnak a filmtámogatási rendszer fenntartásához fűződő érdeke között fennáll. Ha a tagállamok számára megtiltjuk, hogy a támogatások elköltését jelentős részben saját területükhöz kössék, megszűnik ez a költségvetési, gazdasági érdek (amelynek összefüggéseit az előzőekben kifejtettem). Kérdés, hogy a gazdasági szempontok megszűnésével fennmaradó kulturális érdekek elég erősek-e ahhoz, hogy a filmtámogatási rendszereket változatlan formában fenntartsák. Bizonyosan nem. Ha egy tagállam nem garantálhatja azt, hogy az állami támogatáshoz kötődő multiplikátor hatás a saját területén érvényesüljön, minden olyan támogatást visszanyes, amely a nagy külföldi produkciókat vonzza. Ennek hatására az európai filmipar azonnal nagyságrendekkel zsugorodna össze. Ezért okozott széles körű felháborodást a Bizottságnak az a terve, hogy a nyújtott támogatás terhére bármely EGT-tagállam területén felmerülő filmgyártási költséget el lehessen számolni. Végül is olyan kompromisszum született, amely a direkt támogatások esetében lehetővé teszi, hogy a nyújtott támogatás 160%-ára nézve elő lehet írni a helybeni elköltés kötelezettségét, az indirekt támogatások esetében (azaz, ahol a támogatás mértékét a helyi filmgyártási költség bizonyos százalékában határozzák meg) pedig a film költségvetésének 80%-ig terjedhet a territorializáció mértéke. (Ez utóbbi, mint abszolút korlát, a közvetlen támogatások esetében is fennáll.)

2.4. Maximális támogatási intenzitás

Minden támogatási program sarkalatos pontja a támogatási intenzitás, vagyis hogy a projekt teljes költségvetésének hányad részét teheti ki a

támogatási összeg. Annak ellenére, hogy az európai filmek költségvetése – különösen a kis országok nemzeti filmjei – szinte kizárólag állami támogatásból áll össze, az Európai Bizottság iránymutatása alapján a támogatás mértékének meghatározásakor a költségvetés 50%-át kell felső határnak tekinteni. A Filmművészeti Közlemény szerint ezt a kereskedelmi, üzleti szféra mozgósításának kívánalma indokolja, és annak elkerülése, hogy az európai audiovizuális piac és az azon jelenlévő művek versenye helyett pusztán a támogatások piaca, és a tagállamok által kínált kedvezmények közötti verseny alakuljon ki.⁸ Mindazonáltal nem minden film esetében reális a magánforrás 50%-os mértékű bevonása, ezért a Közlemény továbbra lehetővé teszi, hogy az ún. 'nehéz' filmek, és az 'alacsony költségvetésű' filmek esetében a támogatás mértéke meghaladja a költségvetés felét. A Bizottság jogalkalmazási gyakorlatában 'nehéz filmnek' különösen azok minősülnek, amelyek témájuk, vagy művészi megvalósításuk miatt nem képesek a forgalmazás során visszahozni a gyártási költségeket.⁹ Ahogyan a 'nehéz film' fogalmának, úgy az 'alacsony költségvetésű film' definíciójának rögzítése is, a szubszidiaritás elve szerint, a tagállam feladata, természetesen a helyi jellemzők alapján (Magyarországon az alacsony költségvetés határa jelenleg 307,1 millió Ft, nemzetközi koprodukciós esetében 553 millió Ft). A Közlemény új eleme az, hogy a nemzetközi koprodukciók esetében az intenzitást 60%-ra emelte, azon koprodukciók esetében

⁸ Az utóbbi évek fejleményei egyébként éppen azt mutatják, hogy egy-egy ország audiovizuális és filmes ágazatának fejlődésére hosszabb távon éppen az általa kínált kedvezmények és támogatások hatnak, amely révén a kormányok befolyásolni tudják az országhatáraikon belül gyártott filmes produkciók volumenét. Ha az iparág bízik az adott támogatási program hosszabb távú fennmaradásában, lassúbb megtérülésű, de magasabb hozzáadott értékű beruházásokra is hajlandó (amelyre a Magyarországon a 2005 óta beinduló stúdióépítési láz a legkiválóbb példa).

⁹ A Bizottság azt is elismeri, hogy a „korlátozott audiovizuális kapacitással”, és a kis nyelvi területtel rendelkező tagállamok nyelvén készült filmek nagy valószínűséggel minősülnek nehéz filmnek, ugyanakkor a Bizottság egyéb törekvései (pl. a MEDIA-programban meghatározott támogatási célok) abba az irányba mutatnak, hogy ezen országok filmjei is szélesebb forgalmazási lehetőségekhez jussanak.

pedig, amelyek kizárólag az OECD DAC listáján¹⁰ szereplő országok részvételével készülnek, eltörölte a támogatási intenzitás felső határát.

A szabályozás új eleme, hogy a filmtervfejlesztés és gyártás-előkészítés esetében lehetővé teszi a 100%-os intenzitást, abból a logikus megfontolásból, hogy amennyiben a tervből film születik, a fejlesztés és előkészítés költségei részei lesznek a költségvetésnek, és a ily módon az ezekre nyújtott támogatás összeszámítandó a gyártási támogatással. A forgalmazási és promóciós célú támogatások esetében pedig a szabályozás úgy szól, hogy ezek olyan mértékben támogathatók, amilyen mértékben maga a film gyártása is támogatást kapott, vagy amilyen mértékben támogatható lett volna, ha pályázott volna gyártási támogatásra.

2.5. Egyes filmgyártási szakaszok támogatásának tilalma

Nem teljesen egyértelmű a Közlemény negyedik speciális feltételének megítélése, amely megtiltja, hogy a támogató kifejezetten a filmgyártás bizonyos szakaszára nyújtson támogatást (pl. utómunkára), vagy meghatározott filmkészítési tevékenységekhez (pl. vizuális effektusok gyártása) kösse a támogatás felhasználását. Tény ugyanakkor, hogy más módon az egyes régiók, vagy tagállamok megpróbálnak bizonyos speciális filmes tevékenységeket vonzani, ezt azonban a támogatások felhasználásának megkötésével nem érhetik el. Ezzel ugyanis a támogatás a Bizottság szerint nem elsősorban egy kulturális termék létrehozását szolgálja, hanem a filmkészítés valamely szakaszához, vagy típusához szolgáltatást nyújtó szektort támogatná, amely azonban az uniós versenyjoggal nem egyeztethető össze.

A Filmművészeti Közlemény szerint tehát alapelvnek tekintendő, hogy a filmelőállítónak szabad kezét kell kapnia abban, a film gyártási költségvetésének mely tételének finanszírozására fordítja a kapott

¹⁰ Fejlesztési Támogatási Bizottság (DAC) listáján szerepel az összes olyan ország és terület, amely jogosult hivatalos fejlesztési segélyre. Ez kiterjed a Világbank által közzétett egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapján alacsony vagy közepes jövedelműnek minősülő valamennyi országra, a G8-ak tagjai, az uniós tagállamok és az EU-ba való belépés konkrét dátumával rendelkező országok kivételével. A lista emellett kiterjed az ENSZ-meghatározás szerinti összes legkevésbé fejlett országra (LDC-országok).

támogatást. A territorializáció pedig csak olyan mértékben engedhető meg egy tagállam filmes támogatási rendszerében, ameddig az még az audiovizuális művek létrehozásához szükséges emberi erőforrások és műszaki szakértelem folyamatos jelenlétét szolgálja az adott területen (országban, vagy régióban), de a versenyt még nem torzítja.

3. Összegzés

Az új Filmművészeti Közleménnyel a jelek szerint néhány évre újból nyugvópontra kerül az audiovizuális ágazatot számára nyújtott állami támogatások kérdése. Az új dokumentummal kapcsolatos kritikák szerint azonban a hosszú viták eredményeképpen létrejött kompromisszumok azt eredményezték, hogy a szövegben túl sok lett a tág értelmezésnek is teret adó rendelkezés. Emiatt pedig a tagállamok egy része úgy gondolja, a közlemény valójában az elkövetkező két évben fog vizsgázni, amikor az egyes, az új szabályok szerint harmonizált támogatási programok Bizottság általi jóváhagyására sor kerül. Ha a kettős értelmezésre lehetőséget adó rendelkezéseket a Bizottság a gyengébb érdekérvényesítő képességű országokkal szemben fogja felhasználni, hogy precedenst teremtsen a jelenlegi rezsimek szigorítására, azzal újra fellángolhatnak a jelenleg nyugvópontra került viták az európai filmtámogatási rendszer jövőjéről.

A MEZŐGAZDASÁGI FELDOLGOZÁS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYAI

HÁRS-GARAMI ZSÓFIA*

Tárgyszavak: mezőgazdasági támogatás, Annex I termék, mezőgazdasági feldolgozás, csekély összegű támogatás

1. Bevezetés

A mezőgazdasági állami támogatásokat az Európai Unióban – és ezáltal Magyarországon is – speciális szabályozás jellemzi. Ennek következtében egyrészt, az agrártámogatásokat az Európai Unió Bizottságánál külön főigazgatóság vizsgálja, másrészt az általános (nem agrár) állami támogatási szabályokból a mezőgazdasági tevékenységeket a legtöbb esetben kizárták. Az uniós terminológia megkülönböztet mezőgazdasági termékek termelése, feldolgozása és marketingje (forgalomba hozatala) között. A legtöbb esetben jól megítélhető, hogy milyen támogatási célok minősülnek tisztán mezőgazdasági támogatásnak. Van azonban egy határterület a mezőgazdasági feldolgozási tevékenységek esetén, ahol a gyakorlatban számos kérdés merül fel a megfelelő állami támogatási szabály kiválasztásakor.

A következőkben bemutatom a mezőgazdasági tevékenység alap definícióját, a két legfontosabb állami támogatási jogszabálytípus: a csoportmentességi rendeletek (mezőgazdasági és általános) és a csekély összegű rendeletek (mezőgazdasági és általános) mezőgazdasági feldol-

* Hárs-Garami Zsófia a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának volt munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

gozásra vonatkozó előírásait, és egy-egy gyakorlati példán keresztül az alkalmazandó állami támogatási szabály kiválasztásának folyamatát.

2. A mezőgazdasági tevékenység definíciója

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)¹ általánosságban a III. cím alatt (38–44. cikk) definiálja a mezőgazdaságra és halászatra vonatkozó szabályait. A 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Mezőgazdasági termékek a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei.” A mezőgazdasági termékeket, vagyis a III. cím 39–44. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó termékeket az EUMSZ I. melléklet tartalmazza. Az EUMSZ I. melléklete² (Annex I) alapvető fontosságú a mezőgazdasági tevékenységek definiálásánál. Minden alacsonyabb rendű jogszabályban is megjelenik, ezért az alábbiakban – egy részletét kiemelve – mutatom be a felépítését és tartalmát.

I. melléklet (Részlet)

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38. cikkében hivatkozott lista

— 1 — A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifa- szám	— 2 — A termékek leírása
1. Árucsoport	Élő állatok
2. Árucsoport	Hús és élelmezési célra alkalmas vágási melléktermékek
3. Árucsoport	Halak, rákfélék és puhatestűek
4. Árucsoport	Tejtermékek; madártojások; természetes méz
5. Árucsoport	
05.04	Állati belső részek, hólyag és gyomor (kivéve a halakét), egészben vagy darabokban
05.15	Máshová nem sorolt vagy máshol nem említett állati termék; az 1. árucsoport vagy a 3. árucsoport szerinti, emberi fogyasztásra nem alkalmas élettelen állat

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:02:00:HU:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0331:0336:HU:PDF>

Az EUMSZ I. melléklete első oszlopában, baloldalon, „A brüsszeli nomenklatúrában szereplő vámtarifaszám” megnevezés az egész Európai Unióban egységes Kombinált Nomenklatúrára utal, amelyben az ún. KN kódokkal jelölik meg az egyes termékeket. Ezek a KN kódok megegyeznek az adott termékek vámtarifaszámával. A vámtarifaszámok 4-6-8, vagy akár több számjegyből is állhatnak, de az I. mellékletben csak az egy számjegyből álló árucsoportot adják meg, vagyis például az 1. árucsoport esetén az összes 01-gyel kezdődő vámtarifaszámú terméket mezőgazdasági terméknek tekintik. Konkrét példával élve, a 0103 vámtarifaszámú termék az élő sertés, amely az 1. árucsoport „Élő állatok” közé tartozik. Az I. melléklet sok esetben a teljes árucsoportot említi, de bizonyos részeknél az adott árucsoporton belül csak a kiemelt vámtarifaszámok minősülnek agrárterméknek (pl. 5. árucsoport, 0504, 0515).

Általában négy számjegy elegendő annak eldöntésére, hogy az adott termék szerepel-e az „Annex I.” listában, de ha a listában hivatkozott árucsoportok részletes tartalmát szeretnénk megtudni, akkor a folyamatosan frissülő, 861/2010/EU rendeletet³ szükséges figyelembe venni.

3. Csekély összegű támogatások szabályozása, de minimis rendeletek

A csekély összegű támogatásokat az Európai Unió Bizottsága rendeletben szabályozza. Ezen támogatások alapvető tulajdonsága, hogy alacsony összegük miatt nem alkalmasak a verseny torzítására, illetve a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, így minősülnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmébe vett állami támogatásnak, ezért nyújtásuk során csak a vonatkozó rendeletekben meghatározott szabályok betartása szükséges esetükben.

Az általános de minimis rendelet [A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról]⁴ hatálya az alábbi szöveggel zárja

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:284:0001:0887:HU:PDF>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:379:0005:0010:hu:PDF>

ki a mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos tevékenységeket az alkalmazási körből:

„1. cikk

Hatály

1. E rendeletet valamennyi ágazat vállalkozásai részére odaítélt támogatásra alkalmazni kell, a következők kivételével:

- a) a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, halászathoz vagy akvakultúrához kapcsolódó tevékenységet végző vállalkozásoknak nyújtott támogatás;*
- b) a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatás;*
- c) a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek feldolgozásában és forgalmazásában tevékeny vállalkozásoknak nyújtott támogatás, az alábbi esetekben:
 - i) amennyiben a támogatás összege az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre,*
 - ii) amennyiben a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ;”**

Kiegészítésként a mezőgazdasági témakörben további definíciókat határoz meg:

„2. E rendelet alkalmazásában:

- a) „mezőgazdasági termékek”: az EK-Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek, kivéve a halászati termékeket;*
- b) „mezőgazdasági termékek feldolgozása”: mezőgazdasági terméken végrehajtott olyan művelet, amelynek eredményeképp ugyancsak mezőgazdasági termék jön létre, kivéve az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazdaságon belül történő előkészítő tevékenységeket;*
- c) „mezőgazdasági termék marketingje”: eladás céljából történő birtoklás vagy bemutatás, eladási ajánlat, szállítás vagy bármely egyéb piacra jutást elősegítő tevékenység, kivéve az elsődleges termelő részéről a viszonteladóknak vagy feldolgozóknak történő első eladást, valamint a termék első eladását előkészítő tevékeny-*

ségeket; az elsődleges termelő részéről a végső felhasználóknak történő eladást marketingnek kell tekinteni, amennyiben az e célra elkülönített helyiségben történik.”

Az agrár de minimis rendelet [A Bizottság 1535/2007/EK rendelete (2007. december 20.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról]⁵ az alábbiak szerint definiálja a rendelet hatályát:

„1. cikk

Hatály

E rendeletet a mezőgazdasági termelőágazat vállalkozásainak odaítélt támogatásokra kell alkalmazni a következők kivételével:

- a) olyan támogatás, amelynek összege a piacon forgalmazott termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre;*
- b) az exporttal kapcsolatos tevékenységek után nyújtott támogatások, nevezetesen az exportált mennyiséggel, az értékesítési hálózatok kialakításával és működtetésével, illetve az exporttevékenységhez kapcsolódó egyéb folyó kiadásokkal közvetlenül összefüggő támogatások;*
- c) a hazai áruk felhasználásának az importárukéval szembeni előnyben részesítésétől függő támogatás;*
- d) a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak odaítélt támogatás.*

2. cikk

Meghatározások

E rendelet alkalmazásában:

- 1. „mezőgazdasági termékeket előállító vállalkozások”: a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozások;*
- 2. „mezőgazdasági termékek”: a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek, a 104/2000/EK tanácsi rendelet alkalmazási körébe tartozó halászati és akvakultúra-termékek kivételével.”*

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:337:0035:0041:HU:PDF>

4. Csoportmentesített támogatások szabályozása

Az általános csoportmentességi rendelet [A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet)]⁶ szövege az alábbiak szerint zárja ki a mezőgazdasági vállalkozásokat a hatálya alól:

„(3) E rendeletet a gazdaság valamennyi ágazatára alkalmazni kell, a következők kivételével:

- a) a 104/2000/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó, halászathoz vagy akvakultúrához kapcsolódó tevékenységekhez nyújtott támogatás, a képzési támogatás, a kockázati tőke formájában nyújtott támogatás, a kutatási és fejlesztési és innovációs támogatás, a környezetvédelmi támogatás, valamint a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalóknak nyújtott támogatás kivételével;*
- b) a mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez nyújtott támogatás, a képzési támogatás, a kockázati tőke formájában nyújtott támogatás, a kutatási, fejlesztési támogatás, a környezetvédelmi támogatás, valamint a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalóknak nyújtott támogatás kivételével, amennyiben az e támogatásfajták nem esnek az 1857/2006/EK bizottsági rendelet hatálya alá;*
- c) a mezőgazdasági termékek feldolgozásához és forgalmazásához nyújtott támogatás, a következő esetekben:*
 - i. amennyiben a támogatás összege az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre, vagy*
 - ii. amennyiben a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ.”*

A csoportmentességi rendelet új fogalomként bevezeti továbbá a „mezőgazdasági termék forgalomba hozatalát, a következők szerint:

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:HU:PDF>

„24. „mezőgazdasági termék forgalomba hozatala”: a mezőgazdasági termék értékesítési célú birtoklása vagy bemutatása, megvételre való felkínálása, leszállítása vagy egyéb módon történő piacra bocsátása, kivéve az elsődleges termelő részéről a viszonteladóknak vagy feldolgozóknak történő első értékesítést, valamint a termék első értékesítését előkészítő tevékenységeket; az elsődleges termelő részéről a végső felhasználóknak történő értékesítést csak akkor kell forgalomba hozatalnak tekinteni, amennyiben az e célra elkülönített helyiségben történik;”

A mezőgazdasági csoportmentességi rendelet [A Bizottság 1857/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termékek előállításával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról és a 70/2001/EK rendelet módosításáról]⁷ az előző rendelettel összhangban kifejezetten elsődleges mezőgazdasági termelésre szűkíti a hatályát.

„1. FEJEZET

ALKALMAZÁSI KÖR, FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK ÉS FELTÉTELEK

1. cikk

Alkalmazási kör

(1) Ezt a rendeletet a mezőgazdasági termékek elsődleges előállításával foglalkozó kis- és középméretű mezőgazdasági üzemeknek nyújtott átlátható támogatásokra kell alkalmazni. A 9. cikk sérelme nélkül ezt a rendeletet nem kell alkalmazni a mezőgazdasági termékek feldolgozásával vagy forgalmazásával kapcsolatban felmerülő kiadásokhoz nyújtott támogatásokra.”

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:358:0003:0021:HU:PDF>

5. A de minimis és csoportmentességi rendeletek értelmezése, gyakorlati példák

A fentiekben hivatkozott rendeletek egységesen különválasztják az elsődleges mezőgazdasági termelést és a mezőgazdasági feldolgozást. A mezőgazdasági feldolgozásra vonatkozó kitétel első látásra nehezen értelmezhető, de alapesetben az elsődleges mezőgazdasági termeléshez agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletekben, mezőgazdasági feldolgozáshoz pedig az általános de minimis és általános csoportmentességi rendeletekben meghatározott támogatás nyújtható. A mezőgazdasági feldolgozás és forgalmazás támogatását a rendeletek csak akkor tiltják meg, ha a támogatás összege az elsődleges termelők-től beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre (ezek általában az ártámogatások), vagy ha a támogatás az elsődleges termelőknek történő teljes vagy részleges továbbítástól függ.

A gyakorlatban azonban a következő tevékenységek támogatása során alkalmazandó szabályozás kiválasztása nehézséget okoz:

1. Olyan mezőgazdasági feldolgozás, amely az Annex I. mellékletben felsorolt termékek előállítására irányul. A melléklet érdekessége, hogy már feldolgozott termékeket is tartalmaz, tehát az érintett „mezőgazdasági terméket előállító vállalkozás” az adott terméket vagy közvetlenül (elsődlegesen) előállítja (például tehéntej, KN kód: 0401), vagy pedig egy már megtermelt mezőgazdasági terméket feldolgoz (például sajt, KN kód: 0406). Mindkét termék szerepel az Annex I. listában, tehát agrártermékeknek minősülnek. Azonban annak eldöntése, hogy az adott vállalkozás elsődlegesen megtermeli-e a sajtot, vagy pedig a tehéntejet dolgozza fel, nem egyértelmű. Az első esetben az agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletek hatálya alá esik, a második esetben pedig az általános de minimis és általános csoportmentességi rendeletek vonatkoznak rá. Első ránézésre azt mondhatnánk, hogy a tejet egyértelműen feldolgozzák ahhoz, hogy sajt legyen, vagyis nyilvánvaló, hogy a sajtkészítés mezőgazdasági feldolgozásnak minősül. A mezőgazdasági termék feldolgozása definíció kizárja az elsődleges termelők által végzett feldolgozási tevékenységet abban az esetben, ha „az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazdaságon

belül történő előkészítő tevékenység”-nek minősülnek. Ezek az esetek csak az agrár de minimis és agrár csoportmentességi rendeletek alapján támogathatók. A nem elsődleges termelők által végzett feldolgozással kapcsolatban viszont az előbbieken leírt gondolatmenetet egy extrém példával megcáfolhatjuk. A tejelő szarvasmarha is Annex I. termék, tehát annak ‘feldolgozása’ által kapjuk a tehéntejet. A búza vetőmagja is Annex I. termék, vagyis azt feldolgozva jutunk a búzához, majd azt feldolgozva a liszthez, és így tovább. Mi a helyes döntési mechanizmus ezekben az esetekben? Mikor egyértelmű az elsődleges termelés, és mikor van szó mezőgazdasági feldolgozásról? Véleményem szerint ilyenkor leginkább azt érdemes megvizsgálni, hogy mennyire különül el a mezőgazdasági feldolgozás a termelő alaptevékenységétől. Általánosságban elmondható, hogy a nem agrár rendeletek nagyobb összegű támogatást tesznek lehetővé, mint a kifejezetten agrártermelésre vonatkozó rendeletek, viszont számos esetben több előírásnak is kell megfelelniük a vállalkozásoknak. Célszerű tehát, ha mindig a konkrét támogatási ügy részleteit megvizsgálva alkalmazzuk a vonatkozó támogatási szabályokat.

2. A gyakorlatban szintén sok fejtörést okoznak azok az esetek, ahol egy adott vállalkozás többféle, agrár és nem agrár tevékenységet is végez. Ezekben az esetekben teljesen külön kell választani a tevékenységeket (az előző pontban leírtak figyelembevételével). A tejfeldolgozásnál maradva: ha egy adott üzemben sajtot (Annex I. termék) és jégkrémet (Non-Annex termék) is készítenek, akkor például a hűtőhelyiség létesítésére nyújtott támogatását arányosítani szükséges a megtermelt sajt és jégkrém mennyisége szerint (pl- árbevétel). Ha nem választható el, akkor a szigorúbb szabály alkalmazandó az egész tevékenységre.
3. A harmadik, problémát okozó tevékenységek azok, amelyeknél nehéz eldönteni, hogy közvetlenül kapcsolódnak-e a mezőgazdasági alaptevékenységhez. Ilyen lehet például a csomagolás, palackozás. A de minimis rendeletek alkalmazzák a következő definíciót: ‘mezőgazdasági termékek feldolgozása’: mezőgazdasági terméken végrehajtott olyan művelet, amelynek eredményeképp ugyancsak mezőgazdasági termék jön létre, kivéve az állati vagy növényi termék első eladásához szükséges, gazda-

ságon belül történő előkészítő tevékenységeket. Eszerint, ha a mezőgazdasági termelő palackozza a tejet, akkor az nem mezőgazdasági feldolgozásnak, hanem gazdaságon belüli előkészítésnek minősül, tehát az agrárcélú rendeletek alkalmazására van szükség. Ha viszont egy tejüzemben palackozzák a felvásárolt tejet, akkor már a mezőgazdasági feldolgozás definíciója alkalmazandó.

4. További kérdéseket vet fel a mezőgazdasági termékek marketingje vagy forgalomba hozatala, valamint ezek állami támogatási szabályozása. A két megnevezés ugyanazt a fogalmat takarja, de más szóhasználattal szerepel a fenti rendeletekben. Lényege, hogy az elsődleges mezőgazdasági termelő által végrehajtott értékesítést különválasztja az egyéb (például nagykereskedők általi) értékesítéstől. Ennek a szétválasztásnak az a jelentősége, hogy a nem mezőgazdasági termelők általi értékesítés is az általános (nem agrár) rendeletek szerint támogatható, vagyis számos esetben magasabb támogatási mérték lehetséges.

Az előbb leírtakat összefoglalva: a mezőgazdasági feldolgozás állami támogatási szempontú értékelésénél alapvető fontosságú a támogatott termék (KN kód, vámtarifaszám) és az ahhoz kapcsolódó tevékenység (TEÁOR) vizsgálata, valamint az, hogy a tevékenységet az elsődleges termelő végzi-e.

