

AZ ELŐNY SZINTJEI ÉS SOKRÉTŰSÉGE HELYI GAZDASÁGI INFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSÉNÉL: A NÉMET GRW-PROGRAM BIZOTTSÁGI VIZSGÁLATA

BARTUCZ Zoltán*

Tárgyszavak: infrastruktúra-támogatás, visszakövetelési mechanizmus, államháztartáson belüli forrásátadás

2013. március 15-én Németország az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (3) bekezdése alapján jóváhagyásra bejelentett az Európai Bizottságnál (Bizottság) egy regionális gazdasági infrastruktúra-fejlesztési programot¹ (GRW² program). Az intézkedés lényege, hogy az állam (a szövetségi állam, továbbá a tartományok) finanszírozást nyújt ingatlanok (földterületek) többnyire helyi önkormányzatok általi fejlesztéséhez, gazdasági felhasználásra alkalmassá tételéhez, majd a kedvezményezettek az ingatlanokat harmadik feleknek értékesítik.

1. A bejelentett program tartalma

A regionális fejlesztés támogatásának, valamint a szociális és területi kohézió erősítésének szándékával megvalósítandó GRW program alapján a hatóságok (a német szövetségi állam és a tartományok) állami forrást nyújtanak földterületek, ingatlanok revitalizációjához és

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

¹ Bizottsági ügyszám: SA.36346 (2013/N)

² A program teljes német elnevezése „Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) – kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur”.

fejlesztéséhez. A támogatás címzettjei alapesetben helyi önkormányzatok, amelyek aztán ipari és kereskedelmi létesítmények létrehozatala céljából értékesítik a szóban forgó ingatlanokat. Az intézkedés ennek megfelelően két szakaszra osztható: az első lépésben a földterület revitalizációjára (pl. szennyezéstől való megtisztítására, felesleges építmények eltávolítására, a telek építkezésre alkalmassá tételére stb.) és fejlesztésére (pl. tereprendezésre, közművesítésre) kerül sor, míg a második lépésben az ingatlanokat harmadik felek számára értékesítik.

A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás (amelynek egy részét adott esetben vissza kellett téríteni, ennek részleteit lásd lentebb). A támogatási intenzitás 60%, de bizonyos kivételes esetekben (korábban ipari, kereskedelmi és szállítási felhasználású, de ma már használaton kívüli infrastruktúrát tartalmazó telkek esetén) a 90%-ot is elérheti.

Az intézkedés keretében ipari és kereskedelmi területek fejlesztéséhez, bővítéséhez és revitalizációjához kapcsolódó költségek számolhatók el, így egyebek mellett a telek építkezésre alkalmassá tételéhez szükséges földmunkákra, az utcák kialakítására, a közművesítésre, a szennyezés eltávolítására („a szennyező fizet” elv tiszteletben tartása mellett), illetve a korábbi felépítmények (pl. régi gyárépületek) lebontására lehetett igénybe venni a támogatást.

Az intézkedés bizonyos előre meghatározott szempontok (pl. munkanélküliség, alacsony átlagbér) alapján azonosított térségekben elérhető el. A projekteket az alapján választják ki, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a régió infrastruktúrájának fejlesztéséhez, a térségbeli gazdasági növekedés esélyének növeléséhez, illetve a vállalkozások versenyképességének és termelékenységének javításához.

Lényeges szempont, hogy a program alapján nem lehet támogatást nyújtani előzetesen meghatározott vállalkozások igényeihez igazított fejlesztésre. Külön kiemeli a határozat, hogy például nagyméretű kiskereskedelmi áruházak sajátos követelményeihez sem alkalmazkodhatnak a fejlesztés során. Visszafizetési záradékot is alkalmaznak arra az esetre, ha a projekt már nem felel meg a vonatkozó finanszírozási kritériumoknak.

A közvetlen kedvezményezettek főként önkormányzatok és azok társulásai; ezt a két kategóriát a program előnyben részesíti. Kivételes esetben nonprofit társaságok, valamint önkormányzatok és nonprofit szervezetek gazdasági társaságokkal közös társulásai is kaphatnak

támogatást, ha a társulás többségi tulajdonosa helyi önkormányzat vagy nonprofit szervezet.

A projekt végrehajtásáért felelős szervezet többnyire a földterület tulajdonosa. Ettől eltérő szervezet csak akkor bonyolíthatja le a projektet, ha a telektulajdonos olyan szerződést köt a projekt végrehajtásáért felelős szervezettel, amely alapján az utóbbi használhatja és a fejlesztést követően el is adhatja a telket, és az adásvétel esetleges nyereségét a végrehajtásért felelős szervezet kapja. A program fontos eleme a visszakövetelési mechanizmus, melynek lényege, hogy a projekt végrehajtásáért felelős szervezetnek vissza kell fizetnie a támogatást nyújtónak az ingatlanok a fejlesztést követő eladásból származó, a költségek levonását követően jelentkező nyereséget (visszakövetelési mechanizmus).

A fejlesztők kiválasztására nyílt, átlátható és diszkriminációtól mentes eljárás eredményeként kerül sor, a közbeszerzési és állami támogatási szabályok figyelembevételével. A fejlesztők csak a megrendelt munkát végezhetik el az ingatlanon, illetve annak értékesítésben vehetnek csak részt, saját célra nem használhatják azt. Az értékesítés bevételeit a projekt végrehajtásáért felelős szervezet kapja, a fejlesztő-értékesítő cég pedig kizárólag a kiválasztására irányuló pályázati eljárás során meghatározott piaci árat kaphatja a szolgáltatásaiért. További feltétel, hogy a projekt lebonyolítójának megfelelő irányítási jogokat kell biztosítani azért, hogy az érdekei semmiképpen se sérüljenek.

A fejlesztést követően pedig megtörténik az értékesítés harmadik felek részére az Európai Bizottság földterület értékesítésére vonatkozó közleményében³ foglaltak figyelembevételével, tehát piaci ár alkalmazása mellett.

³ A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről (HL [1997] C 209., 1997.07.10., 3–5. o.). A közlemény csak a köztulajdonban lévő földterület- és épületértékesítésre vonatkozik. A közlemény szerint az értékesítés lehetséges módja egyrészt a feltételmentes pályázati eljárás („A megfélemlően közzétett, nyílt és feltételmentes, árverséshoz hasonlítható pályázati eljárást követő földterület- és épületértékesítés, amely során a legjobb vagy az egyetlen ajánlatot fogadják el, már fogalmából következően is piaci értéken történik, és következőképpen nem tartalmaz állami támogatási elemet.”), de az eladás történhet ilyen feltétel nélküli pályázati eljárás nélkül is. A pályázati eljárás nélküli értékesítés részletes szabályait (független szakértő alkalmazása, eltérési lehetőségek) a közlemény tartalmazza. A feltételmentesség azt jelenti a közlemény szerint, hogy „[...] bármely vevő, tekintet nélkül arra, hogy folytat-e üzleti tevékenységet, és mi annak a jellege, általában véve szabadon megszerezheti, és saját céljaira használhatja a földterületet

2. A program elődje

A program egy korábbi, hasonló jellemzőkkel rendelkező változatát már 2002-ben bejelentették az Európai Bizottságnak. Akkor a Bizottság a határozatában⁴ három szinten vizsgálta az intézkedés állami támogatási vonatkozásait. Az ingatlanfejlesztési tevékenység szintjén úgy találta, hogy a földterületek revitalizációja és fejlesztése nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, így a program első lépcsője államon belüli forrásátcsoportosításnak minősült, amelynek állami támogatási szempontból nincs relevanciája (nem kerül sor állami forrás juttatására európai versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak). A Bizottság szerint a fejlesztők, kivitelezők szintjén nem merült fel az állami támogatás gyanúja, mivel a vállalkozókat nyilvános pályázati eljárásokon választották ki. Végül pedig a földterület vásárlói szintjén sem volt szó állami támogatásról, tekintettel arra, hogy az adásvételi ügyletre piaci feltételek alapján és a vonatkozó bizottsági közleménynek (a már említett földterület-értékesítési közleménynek) megfelelően került sor.

3. A 2013. évi bejelentés háttere: a Leipzig–Halle-ítélet

A 2003. évi határozat ellenére a német hatóságok 2013-ban újból bejelentették a programot a Bizottságnak. Erre jogbiztonsági okból került sor. A német szervek továbbra is úgy vélték, hogy a program nem tartalmaz állami támogatást, de az Aéroports de Paris⁵- és a Leipzig–Halle⁶-ítéletek szakítottak a korábbi joggyakorlattal, mely szerint az infrastruktúra finanszírozása gyakran az állami támogatási szabályok hatályán kívülre volt sorolható, mivel az infrastruktúra építése és üze-

és az épületeket. Korlátozások vezethetők be a közrend megsértésének megelőzése érdekében, környezetvédelmi okokból vagy a pusztán spekulációs célú ajánlatok elkerülése végett. A hazai jogszabályok alapján a tulajdonosnak a földterület és épületek használatára előírt területrendezési korlátozások nem érintik az ajánlat feltételmentes jellegét.”

⁴ N 664/A/B/2002. sz. ügy, 2003. július 9-i határozat.

⁵ Aéroports de Paris kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3929. o.]

⁶ T-443/08 Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság, 2011. 03. 24-i egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2011, II-1311. o.].

meltetése általános közpolitikai intézkedés, nem pedig gazdasági tevékenység. Az új joggyakorlat szerint a gazdasági hasznosításra szánt infrastruktúra építése önmagában is gazdasági tevékenységet képez, tehát annak finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy minden esetben ténylegesen felmerül állami támogatás; ennek meglétét eseti alapon kell vizsgálni,⁷ és megfelelő eszközök alkalmazásával gondoskodni lehet az állami támogatás kizárásáról. Ezekre a szempontokra figyelemmel került sor a GRW-program újbóli bejelentésére.

A német hatóságok érvelése szerint az intézkedés nem tartalmaz állami támogatást, tekintettel arra, hogy a támogatás pusztán az államháztartáson belüli forrásátadást jelent, a projektet végrehajtó szervezet pedig a visszafizettetési, visszakövetelési rendelkezéseknek köszönhetően nem jut az állami támogatási szabályok szerinti előnyhöz. A nyílt és diszkriminációtól mentes beszerzési eljárás garantálja, hogy a fejlesztők számára szintén nem biztosít a piacon meg nem szerezhető előnyt az intézkedés, a földterület értékesítése során alkalmazott piaci árra tekintettel pedig a vevők esetén sem merül fel állami támogatás.

4. A program bizottsági értékelése

A Bizottság kiindulópontja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében⁸ felsorolt kritériumok voltak: vizsgálta, hogy teljesül-e az összes feltétel, tehát a kedvezményezett vállalkozás-e a gazdasági tevékenységére tekintettel, illetve fennáll-e az állami forrás és betudhatóság, az előny, a szelektivitás, a versenykorlátozás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége.

⁷ Lásd az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleménytervezet (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf) 36. bekezdésének utolsó mondatát.

⁸ „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

A Bizottság egyetértett a német hatóságokkal abban, hogy három szinten kell értékelni az állami támogatás lehetőségét: először a projekt végrehajtásáért felelős szervezetek mint közvetlen kedvezményezettek, majd a fejlesztés kivitelezői és végül az ingatlant a fejlesztést követően megvásárló személyek mint potenciális közvetett kedvezményezettek szintjén. A Bizottság fontosnak tartotta rögzíteni azt, hogy a program keretében kizárólag a földterület építkezésre történő előkészítése (első-sorban az esetleges szennyezés eltávolítása, a revitalizáció, a közművesítés és a közlekedési hálózatokhoz való csatlakozás) finanszírozható, épületek, felépítmények építése nem, ahogy az épületek kezelése, üzemeltetése sem.

A közvetlen kedvezményezettek szintjén az értékelés első kérdése az volt, hogy a támogatott tevékenység gazdasági tevékenységnek tekinthető-e. A program alapesetben helyi önkormányzatok revitalizációs és fejlesztési, továbbá olyan tevékenységét finanszírozza, melynek célja az érintett földterület ipari és kereskedelmi infrastruktúra építésére történő előkészítése. Ezt a Bizottság az önkormányzatok város- és területfejlesztési terveibe illeszkedő, azokkal összeegyeztethető közfeladatnak tekintette, így megállapította, hogy az önkormányzatok ezen, állami forrásból finanszírozott tevékenysége nem gazdasági tevékenység. Ha a fejlesztést tehát önkormányzatok végzik, a program keretében történő állami finanszírozás nem tekintendő állami forrásból vállalkozásnak nyújtott támogatásnak állami támogatási szempontból, így az EUMSz 107. cikk (1) bekezdésének hatályán kívül esik. A Bizottság kiemelte azt is, hogy a visszakövetelési mechanizmus – mely alapján a projektet végrehajtó szerv köteles visszatéríteni a fejlesztést követő értékesítésből származó nyereségét az államnak – biztosítja, hogy ezen a szinten ne jelentkezzen előny.

A projekt nem zárta ki azt, hogy a projekt végrehajtásáért felelős szervezet ne önkormányzat, hanem nonprofit szervezet, sőt, akár olyan közös szervezet legyen, amelyben egyrészt önkormányzat vagy nonprofit szerv, másrészt pedig profitorientált vállalkozás vesz részt. A Bizottság egyértelművé tette, hogy a nem önkormányzati kedvezményezettek esetén az államszervezeten belüli forrásátadás nem állapítható meg, de az esetükben a Bizottság úgy vélte, hogy a fejlesztést követő értékesítésből származó nyereség átadásának kötelezettsége, biztosítja, hogy ne származzon az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny a projektet végrehajtó szervezetnél.

A Bizottság a közvetlen kedvezményezetttek egy harmadik kategóriáját is meghatározta: azokét a projektvégrehajtó szervezetekét, amelyek nem tulajdonosai a fejlesztésre kerülő ingatlanoknak. Az ilyen ingatlanok tulajdonosai esetén a Bizottság további biztosítékot írt elő az előny kizárása érdekében. A tulajdonosoknak szerződéses kötelezettséget kellett vállalniuk, mely alapján át kellett engedniük, meg kellett téríteniük a projekt végrehajtásáért felelős szervezetnek a fejlesztésből származó előnyöket, beleértve az ingatlan értéknövekményét is, ugyanis a Bizottság szerint így el lehetett érni azt, hogy az ingatlan tulajdonosa ne jusson az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerinti előnyhöz, és ne minősüljön a program kedvezményezettjének.

A Bizottság a határozatában két potenciális közvetett kedvezményezetti csoportot azonosított. A fejlesztők, kivitelezők esetén a Bizottság megállapította, hogy nem lehet szó előnyről, mivel a kiválasztásra minden esetben nyílt, átlátható és megkülönböztetéstől mentes eljárás eredményeként kerül sor az intézkedés szabályai szerint. Ez garantálja, hogy a fejlesztési szolgáltatást piaci áron nyújtják. A másik lehetséges közvetett kedvezményezetti kategória pedig a vevők: esetükben a piaci ár alatti értékesítés állami támogatást jelentett volna, de a Bizottság úgy találta, az, hogy a bejelentett program az Európai Bizottság földterület értékesítésére vonatkozó közleményében foglaltak alkalmazását rendeli, megfelelő biztosítékot jelent arra nézve, hogy az ingatlan értékesítése piaci áron történik, így az előny a bizottsági vizsgálat megállapítása szerint a vevők szintjén is kizárható.

5. A határozat értékelése

A határozatnak az állami támogatások joga szempontjából való megalapozottságával, illetve alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdések között kiemelendő. Egyrészt felmerül az, hogy az előny valóban kizárt-e a GRW-határozat szerint az önkormányzatok szintjén, másrészt pedig

vizsgálódó a GRW-határozat szerinti fejlesztések és a csoportmentességi rendelet⁹ 56. cikke¹⁰ szerinti konstrukciók közti különbség.

Az előny önkormányzati szinten való kizártságával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Bizottság megállapítása, mely szerint az önkormányzatok esetén azért nem minősül állami támogatásnak a forrásátadás, mert a forrás biztosítása nem gazdasági tevékenységre irányul, mert az aktus az államszervezeten belüli forrásátadásnak tekinthető, és mert az előnyt önmagában kizárja a visszakövetelési mechanizmus, vitatható. Phedon Nicolaidesnek a határozatot elemző blogbejegyzésében¹¹ felvázolt példája nyomán elképzelhetők olyan esetek, amikor a szövetségi állam által biztosított forrás olyan mér-

⁹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL [2014] L 187., 2014.6.26, 1. o.).

¹⁰ 56. cikk: Helyi infrastruktúrára irányuló támogatás.

- (1) A helyi infrastruktúra kiépítéséhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott finanszírozás, amely olyan infrastruktúrára vonatkozik, amely helyi szinten hozzájárul a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez, a Szerződés 107. cikkének (3) bekezdése szerint összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alól, feltéve, hogy teljesülnek az e cikkben és az I. fejezetben rögzített feltételek.
- (2) E cikk nem alkalmazandó olyan, infrastruktúrára irányuló támogatásra, amelyet e rendelet III. fejezetének más szakaszai szabályoznak, kivéve az 1. szakaszban foglalt regionális támogatást. E cikk nem alkalmazandó a repülőtéri és a kikötői infrastruktúrára sem.
- (3) Az infrastruktúrához való hozzáférést az érdekelt felhasználók számára nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani. Az infrastruktúra használatáért vagy eladásáért a piaci árnak megfelelő árat kell felszámítani.
- (4) Az infrastruktúra működtetésének koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell végezni, a vonatkozó közbeszerzési szabályok kellő figyelembevételével.
- (5) Az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek.
- (6) A támogatási összeg nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni.
- (7) E cikk értelmében nem mentesül a speciális célú infrastruktúra.

¹¹ <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/23>

tékű (pl. szennyezésmentesítési) kötelezettségtől szabadítja meg az önkormányzatot, ami nem jelenik meg a vételárban és a nyereségben, így nem is téríthető meg a szövetségi államnak. Az ilyen helyzetekben tehát az előny nem zárható ki, viszont ekkor az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében felsorolt feltételek közül a gazdasági tevékenység/vállalkozás nem teljesül, ha önkormányzat a telektulajdonos, így nem beszélhetünk állami támogatásról. Ha önkormányzat és cég társulása a kedvezményezett, az előny kérdése újból releváns lesz, és ezen a ponton mindenképpen elnagyolt a határozat, mivel nem írja elő az előny és az abból való részesülés alaposabb vizsgálatát akkor, ha az államszervezetten belüli forrásátadás nem áll meg.

Ami pedig a csoportmentességi rendelet 56. cikke és a GRW-határozat egymással való kapcsolatát illeti, arra a következtetésre juthatunk, hogy azt a több-kevesebb viszonya jellemzi. A GRW-határozat esetén fontos elemek az államháztartáson belüli forrásátadás és az állami feladat (*public remit*) körébe tartozó infrastruktúra-fejlesztés (szennyezésmentesítés, közművesítés, útépítés stb.) a visszakövetelési mechanizmus mellett. Ahol ezek a feltételek nem teljesülnek, tehát például nem állami feladat a támogatott tevékenység (pl. ipari park fejlesztésénél dedikált infrastruktúrájának nem minősülő épületeket is építenek), nem egyértelmű, hogy állami feladat-e (pl. a közművesítés körébe vonható-e az internetes csatlakozás kiépítése az ipari parkhoz), vagy nem állapítható meg az államháztartáson belüli forrásátadás (például a kedvezményezett kétségkívül vállalkozás), érdemes inkább az 56. cikk szabályainak megfelelően eljárni, ha az ott meghatározott kritériumok teljesíthetők. Ha pedig az 56. cikk sem alkalmazható, más összeegyeztethetőségi jogalapot kell keresni (pl. felmerülhet a 14. cikk – a regionális beruházási támogatás – alkalmazhatósága). A GRW-határozat tehát nagyon szűk körben lehetővé tesz az állami támogatási szabályok hatályán kívüli infrastruktúra-fejlesztést, de ha kétséges, hogy a határozat szerinti feltételek megállnak-e, tehát kizárható-e az infrastruktúra tulajdonosa szintjén az állami támogatás, biztonságosabb opciónak tűnik az 56. cikk használata, amelynek alkalmazhatósága persze szintén több kérdést felvet, de ezek tárgyalása meghaladja ennek az írásnak a kereteit.