

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK UTÓLAGOS ELLENŐRZÉSE

LUCIUS Ágnes*

Tárgyszavak: utólagos ellenőrzés, ösztönző hatás, átláthatóság, illegális támogatás, adókedvezmények

1. Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatások a gyakorlatban főszabály szerint előzetes ellenőrzés alá esnek, és az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) részére évenként utólag megküldött jelentés sem tartalmaz érdemi információt az egyedi támogatásokról, csak az egyes támogatási programokból nyújtott teljes támogatási összeget illetve a támogatás formáját. Mivel az állami támogatási szabályrendszer az Európai Unó versenypolitikájának fontos területét képezi, és nem ritkán hosszadalmas, bonyolult eljárás előzi meg a támogatási programok kialakítását, illetve előzetes jóváhagyását, szinte magától értendően kellene felvetődnie a kérdésnek, hogy ez idáig miért csak szűrőpróbaszerűen vált gyakorlattá annak szisztematikus vizsgálata, hogy a tagállamok egyáltalán betartják-e, hajlandóak-e, képesek-e betartani az állami támogatási szabályokat, illetve tipikusan milyen hibák, félreértések fordulnak elő. Elsősorban így lehetne mérni az elvárások teljesülését, illetve az ebből nyert tapasztalatokra kellene épülniük az újabb szabályoknak.

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

A Bizottság először 2006-ban keresett meg tagállamokat, hogy egy-egy véletlenszerűen kiválasztott támogatási program esetében utólagosan ellenőrizze az uniós állami támogatási szabályok betartását. 2011-től kezdődően az addigi évi 20-30 támogatási program helyett mind több és több támogatási program vizsgált: 2011. évben 52, 2012. évben 63 és 2014. évben 75 támogatási programot érintett utólagos ellenőrzés. A Bizottság ennek során előnyben részesítette a Strukturális Alapokból nyújtott támogatásokat, a nagyvállalkozások részére nyújtott támogatásokat és a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: régi általános csoportmentességi rendelet)¹ hatálya alá tartozó – így a Bizottság által előzetesen jóvá nem hagyott – támogatási programokat.

A 2014. július 1-jétől hatályba lépő, a korábbiánál szélesebb körben alkalmazható és nagyobb költségvetésű támogatási programokra is kiterjedő hatályú, a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: új általános csoportmentességi rendelet)² megalkotásával a Bizottság deklarált célja, hogy a tagállami hatáskörben mentesített támogatások arányát 90%-ra növelje, így várhatóan kevesebb támogatási program előzetes jóváhagyására lesz szükség a Bizottság részéről. Tekintettel a Bizottság támogatási programok utólagos ellenőrzése során nyert negatív tapasztalataira és a felszabaduló kapacitásaira, várhatóan a jövőben egyre több utólagos ellenőrzésre számíthatnak a tagállamok.

Jelen cikk célja a Bizottság utólagos ellenőrzései során nyert tapasztalatok, tipikus problémák ismertetése, e hibák jövőbeli hazai előfordulásának minimalizálása érdekében.

2. Az utólagos ellenőrzések jogalapja

Az utólagos ellenőrzések lefolytatásának jogalapját elsősorban az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése képzi, mely szerint a Bizottság a tag-

¹ [2008] HL L 214.2008.8.9., 3. o.

² [2014] HL L 187., 2014.6.26., 1. o.

államokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamok létező támogatási programjait. A régi általános csoportmentességi rendelet 10. cikke, illetve az azt felváltó új általános csoportmentességi rendelet 12. cikke az utólagos ellenőrzések megkönnyítése érdekében már konkrétan a támogatást nyújtók feladatává teszi olyan nyilvántartás és igazoló dokumentáció fenntartását, amely alkalmas annak igazolására, hogy a támogatásnyújtás során valamennyi releváns állami támogatási szabály betartásra került. A nyilvántartást és a kapcsolódó iratokat az adott támogatás, illetve támogatási program esetén az utolsó támogatás odaítélését követő tíz éven át kell megőrizni, tekintettel arra, hogy ezen időtartam alatt a Bizottság megkeresésére hűsz munkanapos határidővel bármikor adatot szükséges szolgáltatni.

Az új általános csoportmentességi rendelet az átláthatóság és természetesen az utólagos ellenőrzés megkönnyítése érdekében további feladatokat ír elő a támogatást nyújtók számára, amelyet 2014. július 1-jétől az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet [a továbbiakban: 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet] is átültetett – legalábbis részlegesen – a hazai állami támogatási eljárásrendbe. Az új általános csoportmentességi rendelet 9. cikke alapján a rendelet hatálybalépését követő két éven belül a tagállamok kötelesek létrehozni egy átfogó állami támogatási honlapot, amelyen elérhetővé kell tenniük a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi támogatási program vagy eseti támogatás esetében:

- a Bizottság részére megküldendő elektronikus, web alapú formanyomtatványban kitöltött információkat,
- a támogatási program hatályos szövegét,
- minden egyes ötszázezer eurót meghaladó támogatás esetén, továbbá az adókedvezményt, kockázatfinanszírozási támogatást vagy regionális városfejlesztési támogatást tartalmazó támogatási programok alapján nyújtott támogatások esetében meghatározott értéksávonként a kedvezményezettre, illetve a támogatott projektre vonatkozó legfontosabb információkat.³

³ 1. A kedvezményezett neve, székhelye, adószáma, 2. a vállalkozás mérete, 3. a beruházás megvalósításának helye (az érintett megye vagy főváros), 4. a kedvezményezett szakágazati besorolása (TEÁOR-szám), 5. bruttó támogatási egyenérték, 6. a támogatás formája (vissza nem térítendő támogatás/

E honlap felállításáig a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 18/A. §-a alapján a kért információkat közvetlenül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (a továbbiakban: TVI) részére szükséges megküldeni. A honlapok felállítása nagymértékben meg fogja könnyíteni a Bizottság tevékenységét, hiszen éppen ezeket az információkat kéri be a Bizottság a támogatási programok utólagos ellenőrzése során.

3. Az utólagos ellenőrzések lefolytatása

Az utólagos ellenőrzés lefolytatására két körben kerül sor.

3.1. Első kör

Magyarország esetében az elmúlt években általában évi két-három megkeresés érkezett a Bizottság részéről. Gyakorlatilag minden évben érintetté vált egy-egy operatív program egy-egy – rendszerint a régi általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó – támogatási kategóriája. Emellett, valószínűleg amiatt, hogy Magyarországon az átlaghoz képest lényegesen több kulturális célú támogatási program került bejelentésre, több ízben is ellenőrzés alá került egy-egy kulturális támogatási program is.

A Bizottság megkeresését a TVI központi e-mail címére küldi, amelyet a TVI továbbít a támogatást nyújtó felé, és végül rajta keresztül megy ki a támogatást nyújtó által nyújtott információ. A Bizottság az optimális esetben két körös megkeresés első lépéseként – húsz munkanapos határidővel – bekéri a kiválasztott támogatási program jogalapját, illetve az az alapján – rendszerint a megkeresést megelőző, már a Bizottság részére benyújtott éves jelentéssel is lezárt két év folyamán (pl. 2014-ben kezdett ellenőrzésnél 2012. és 2013. évek vonatkozásában) nyújtott támogatások

- teljes összegét éves bontásban,

kamattámogatás, kölcsön/visszafizetendő előlegek/visszatérítendő támogatás, kezességvállalás, adókedvezmény vagy adómentesség, kockázatfinanszírozás, egyéb), 7. a támogatás odaítélésének napja, 8. a támogatás célja, 9. a támogatást nyújtó hatóság megnevezése, 10. a támogatási program hivatkozási száma.

- a támogatási program alapján nyújtott kétszázézer eurót meghaladó egyedi támogatásokat, illetve ennél jellemzően kisebb odaítélt támogatási összegek esetén az ötven legnagyobb támogatás támogatási összegét,
- az érintett kedvezményezettek nevét, méretét, illetve
- a támogatások formáját.

Egy-egy támogatási program esetében mindezen adatok összegyűjtése sok esetben rendkívüli erőfeszítést igényelt, tekintettel arra, hogy adott esetben akár több száz támogatás is meghaladta a kétszázézeres határt, sokszor a hazai jogszabályokban, de még a pályázati felhívásokban is több támogatási kategória (pl. regionális beruházási támogatás, kulturális célú támogatás, képzési támogatás, csekély összegű támogatás) is nyújtható egy-egy projekt eltérő elszámolható költségeire, és a nyilvántartásokban jellemzően nem vagy nehézkesen lehetett adott támogatási kategóriára rákeresni. Külön nehézséget jelentett, amikor egy program alapján jelentős számú projekt egyes elszámolható költségeire regionális beruházási támogatást, az így nem támogatható elszámolható költségeire pedig csekély összegű támogatást kapott. Olyan is előfordulhatott, hogy a támogatást nyújtónak projektenként egyesével kellett kiszámolnia az elszámolható költségekből a megfelelő támogatási kategóriához tartozó támogatási összegeket. Nem is beszélve arról, hogy regionálisan széttagolt támogatást nyújtók esetén az egyes régiókból külön kellett összegyűjteni az adatokat, nem egyszer egészen más metodológiát alkalmazva. Az adatgyűjtés során ki kellett keresni a nyilvántartásokból azon kedvezményezetteket is, amelyeknek esetleg csak kettő vagy több külön projektjük együttesen összesítve lépte át a kétszázézer eurós határt. A TVI munkatársai kiküldés előtt minden esetben ellenőrizték az összeállított listákat, szükség esetén visszakérdezve a – például a címük alapján – problémásnak tűnő projektekre.

Összességében elmondható, hogy az adatgyűjtés és annak kiküldés előtti átfésülése rengeteg időt és energiát igényel, és szinte minden esetben határidő hosszabbítást kellett kérni a Bizottságtól. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a támogatást nyújtók az esetek túlnyomó többségében végül tökéletesen teljesítették a feladatot, és jellemzően - nyugodt szívvel továbbítható listákat állítottak össze.

Az adatszolgáltatás során gyakran jelentett nehézséget a támogatási program jogalapjának többszöri módosítása, amely a bizottsági ügyintézők részéről újabb és újabb kérdéseket generált. Egy esetben ez ki-

fejezetten szerencsésen végződött, mivel a szabályozásban időközben feltárt hibák és hiányosságok az ellenőrzés idejére már javításra kerültek a jogszabályban.

A régi csoportmentességi rendelet szerinti támogatási programok esetében általános tapasztalatként elmondható, hogy a bizottsági ügyintéző a csoportmentességi rendelet által elvárt valamennyi feltétel teljesülését pontról pontra ellenőrizte a hazai jogalapban. Tekintettel arra, hogy a hazai szabályok között a csoportmentességi rendeletek általános feltételeit (pl. a bejelentési határérték meghaladása esetén a Bizottság részére történő bejelentési kötelezettség) a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, és nem az adott támogatási program jogalapja tartalmazza, és az külön nem került kiküldésre, többször kellemetlen kérdések merültek fel a bizottsági ügyintéző részéről, amelyek azonban szerencsésen megoldódtak a helyzet tisztázását követően.

Olyan kérdések is felmerültek továbbá, amelyek adott támogatási program esetében irrelevánsak lehetnek, pl. az ágazati korlátozások lehetősége nem volt kifejezetten kizárva, mivel a program eleve nem volt meghatározott ágazatokra korlátozva, így az értelemszerűen nem mondta ki külön – természetesen teljesen feleslegesen – hogy nincs ágazati korlátozás.

3.2. Második kör

A Bizottság a beküldött adatok vizsgálatát követően minden esetben kiválaszt néhány kedvezményezettet és bekéri projektje(i) teljes dokumentációját. Korábban jellemzően a három legnagyobb kedvezményezettet választotta, de az utóbbi ellenőrzések során inkább reprezentatív mintát szeretett volna áttekinteni, így három-öt, legfeljebb tíz, kisebb vagy nagyobb támogatási összeget nyert, eltérő méretű vagy jogi státuszú kedvezményezetttről kért információt.

E körben a Bizottság célja annak vizsgálata, hogy a támogatást nyújtó a konkrét támogatási intézkedés meghozatala során betartotta-e az uniós állami támogatási szabályokat (és végeredményben az azokat leképező hazai jogalap előírásait): elsősorban a támogatás célját, a kedvezményezett jogi státuszát, méretét, az elszámolható költségeket, a támogatási intenzitást, az ösztönző hatás teljesülését és a támogatáshalmazódási szabályok teljesülését.

Ennek érdekében a következő információt, illetve dokumentációt szükséges megküldeni:

- a vállalkozás / jogalany és tevékenységeinek rövid bemutatása;
- a finanszírozott projekt leírása;
- a kedvezményezett által kitöltött pályázati formanyomtatvány és a magyar hatóságok által a pályázat értékeléséhez bekért dokumentáció másolata;
- az a jogi dokumentum vagy szerződés (és annak módosításai), amely alapján a támogatást nyújtották;
- a támogatás formája;
- az elszámolható költségek és a támogatási intenzitás leírása és számszerűsítése;
- a magyar hatóságok és a kedvezményezett között a támogatási intézkedés megfelelő végrehajtásának ellenőrzése, illetve bizonyítása érdekében kicserélt dokumentumok (ideértve a más programokból kapott támogatásokkal való halmozódás ellenőrzését is).

A dokumentáció megküldését követően szinte minden esetben érkeztek tisztázó kérdések, illetve felkérések bizonyos támogatási feltételek teljesülésének igazolására, amennyiben a bizottsági ügyintézők elsöre nem találták azokat. Ennek során az együttműködés jellemzően hatékonyan működött. A beküldött dokumentáció terjedelme és átláthatatlansága miatt, sok esetben a nyelvi, fordítási problémák miatt, illetve amiatt, hogy a dokumentációban gyakran elszórtan található néhány – olykor mélyebb elemzést igénylő – információ (pl. regionális beruházási támogatások esetén az ösztönző hatás teljesülésének bizonyítása), sok esetben valóban nehéz előhalászni a bizonyítékokat.

3.3. Az eljárás lezárása

Amennyiben nem marad fenn további kérdése a Bizottságnak, úgy egy levéllel lezárja az eljárást, melyben kijelenti, hogy az érintett támogatások „a jelek szerint” megfelelnek a vonatkozó uniós állami támogatási szabályoknak, ezért nem kíván további kérdéseket feltenni. Felhívja a figyelmet ugyanakkor arra, hogy ez nem jelenti azt, hogy a jövőben ne kezdhetne az adott támogatási program vonatkozásában újabb ellenőrzést.

Amennyiben a Bizottság hiányosságokat tár fel az utólagos ellenőrzés során, felkéri a tagállamot az uniós joggal összeegyeztethetetlen támogatás kamatos visszatérítésére, vagy, amennyiben a nem megfelelően odaítélt, ám az uniós joggal tartalmilag összeegyeztethetőnek tekinthető támogatás esetében megoldhatónak tartja, az érintett támogatásokat vagy azok egy részét, a korábbtól eltérő jogalapon, az uniós joggal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja. Amennyiben a tagállam nem teszi meg a kért lépéseket, a Bizottság megindíthatja a hivatalos vizsgálati eljárást, amelynek végén határozattal rendelheti el a jogellenes támogatások visszatérítését.

4. A Bizottság által feltárt tipikus problémák

A Bizottság az általa végzett állami támogatási szempontú utólagos ellenőrzés során az esetek 28%-ában fedezett fel problémát, mely az egyszerű formai/eljárási hibáktól, a szabályok félreértelmezésén és az alkalmazott metodológiában rejlő hibákon át a támogatás uniós joggal való összeegyeztethetlenségének kimondásáig terjedhetett.

A 2013. évre vonatkozó monitoring tapasztalatok szerint a vizsgált esetek harmada problémás volt. A legfőbb hibák (i) program meghosszabbítása bizottság jóváhagyás nélkül, (ii) összeegyeztethetőségi problémák, (iii) ösztönző hatás hiánya, (iv) nehéz helyzetben lévő vállalkozások ki nem zárása a kedvezményezettek köréből, (v) adókedvezmények. Például a Deggendorf-klauzula⁴ nem szerepeltetése a támogatási program szövegében általános összeegyeztethetőségi problémákhoz vezet.

⁴ Nem ítéltető meg támogatás azon szervezet részére, amely az Európai Bizottság európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás visszafizetésére kötelező határozatának nem tett eleget.

4.1. Az uniós állami támogatási szabályok helytelen értelmezése

4.1.1. Ösztönző hatás

Ahhoz, hogy egy támogatás az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősüljön, ösztönző hatással kell lennie a kedvezményezettre, azaz magatartásának megváltoztatásához kell vezetnie. E feltétel teljesülésének legkézenfekvőbb biztosítója, ha a kedvezményezett még a projekt megkezdése előtt igényli a támogatást. Több tagállam úgy viszonyult ugyanakkor e feltételhez, hogy nyugodt szívvel támogatott olyan projekteket, amelyek már megkezdődtek, de nem nyújtott támogatást a támogatási kérelem benyújtását megelőzően felmerült költségekre. Általános hibaként merült fel az is, hogy a támogatási kérelem benyújtásaként értékelték olyan megkereséseket is, amelyekben a későbbi kedvezményezett csak a támogatási lehetőségekről érdeklődött.

A régi általános csoportmentességi rendelet 8. cikk (3) bekezdése a megkezdettség kérdésén túlmenően további feltételeket írt elő a nagyvállalkozások pályázataira.⁵ A Bizottság véleménye szerint, amennyiben egy nagyvállalkozás „általános jó üzleti gyakorlatot” folytat, nehéz elképzelni, hogy úgy igényel jelentősebb mennyiségű támogatást, hogy annak következményeit ne elemezze üzleti tervében vagy ne készítsen egy költség-haszon elemzést. Ugyanakkor azt tapasztalta, hogy vállalkozások bármiféle konkrétumot vagy előzetes számítást nélkülöző általános kijelentései, miszerint szükségük van támogatásra, számos esetben elegendőnek bizonyultak a támogatás odaítéléséhez.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a régi általános csoportmentességi rendelet hatályba lépését követő években a legtöbb tagállam számá-

⁵ (3) A nagyvállalkozásoknak e rendelet alapján nyújtott támogatást akkor kell ösztönző hatásúnak tekinteni, ha a (2) bekezdésben megállapított feltétel teljesítésén túlmenően a tagállam az adott egyedi támogatás odaítélését megelőzően ellenőrizte, hogy a kedvezményezett által összeállított dokumentáció alátámasztja, hogy a következők közül egy vagy több kritérium teljesül: a) a támogatás következtében lényegesen megnövekedett a projekt/tevékenység mérete; b) a támogatás következtében lényegesen kiszélesedett a projekt/tevékenység köre; c) a támogatás következtében lényegesen nőtt a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg; d) a támogatás következtében lényegesen nőtt az érintett projekt/tevékenység végrehajtási üteme; e) a 13. cikkben említett regionális beruházási támogatás esetében, ha a támogatás hiányában nem került volna sor a beruházási projekt végrehajtására az érintett támogatott térségben.

ra valóban nem volt egyértelmű az elvárás, hogy milyen mélységben szükséges e feltételek előzetes vizsgálata. A Bizottság 2011. szeptember 20-án kelt levelében általános negatív tapasztalatai alapján ezért felhívta a tagállamok figyelmét, hogy az adott támogatás odaitélését megelőzően szigorúan ellenőrizniük kell az ösztönző hatás meglétét, azaz nem elegendő egy egyszerű kedvezményezetti nyilatkozat arról, hogy a támogatás a szóban forgó feltételek valamelyikét teljesíti. Ennek megfelelően tehát egyértelműen elvárta a tagállami hatóságoktól, hogy nagyvállalkozások esetében az ösztönző hatás vizsgálata során legalább az alábbiakról bizonyosodjon meg:

1. a kedvezményezett belső dokumentumban elemezte a támogatott projekt vagy tevékenység támogatás melletti és támogatás nélküli életképességét, valamint
2. a kedvezményezett benyújtotta az 1. pontban említett hiteles elemzést tartalmazó és az ösztönző hatást alátámasztó belső dokumentumot.

4.1.2. Területi korlátozások

Az utólagos ellenőrzések során a Bizottság nem ritkán azt tapasztalta, hogy a tagállamok a támogatásnyújtás során megfedkeztek a belső piaci szabályok betartásáról és a letelepedés szabadságát sértő feltételeket szabtak (pl. székhely az adott tagállamban, letelepedés elsődleges helye a tagállamban, hazai termékek, illetve szolgáltatások igénybevételenek preferálása a projekt végrehajtása során, a projekt végrehajtását követően extra tevékenységek fenntartása adott tagállamban) vagy pl. kutatás-fejlesztési támogatások esetében korlátozták a támogatás eredményének más tagállamokban való hasznosítását. E felismerés eredményeként a Bizottság e feltételek alkalmazhatóságát nevesítetten kizárta az új általános csoportmentességi rendelet 1. cikk (5) bekezdésében.

4.1.3. Elszámolható költségek, bónuszok

Sok esetben adódtak gondok az elszámolható költségek meghatározása során (pl. a régi általános csoportmentességi rendelet alapján nagyvállalkozás kizárólag új eszköz beszerzéséhez kaphatott volna regionális

beruházási támogatást, illetve immateriális javak beszerzése esetén további feltételeket kellett volna érvényesíteni). Olyan is előfordult, hogy a támogatást nyújtó az adható támogatást nem az elszámolható költségekhez, hanem a projekt teljes költségéhez viszonyítva állapította meg, túlhaladva az uniós szabályok alapján engedélyezett mértéket.

A tagállamok hajlamosak voltak megfelelkezni a régi csoportmentességi rendelet azon feltételéről is, hogy kutatás-fejlesztési támogatások esetében a támogatási intenzitás meghatározott százalékponttal csak akkor növelhető, amennyiben egy projekt legalább két, egymástól független vállalkozás tényleges együttműködésével valósul meg, és egyik vállalkozás sem viseli az együttműködésen alapuló projekt elszámolható költségeinek több mint 70%-át, továbbá a projekt legalább egy kis- és középvállalkozással folytatott együttműködésben valósul meg, vagy legalább két különböző tagállamban végzik. Az együttműködés tényén túl általában nem fordítottak figyelmet a további feltételek betartására.

4.2 A támogatási program felépítéséből adódó problémák

4.2.1. A nemzeti jogalap átláthatósága

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet⁶ 1. cikk d) pontja határozza meg a támogatási program fogalmát:

„d) a támogatási program: olyan jogi aktus, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésre volna szükség – egyedi támogatásokat lehet megítélni azon vállalkozások számára, amelyeket a jogi aktusban általános vagy elvont módon jelöltek meg [...]”

Ennek megfelelően a Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy azok az egyes támogatási programok nemzeti jogalapjába foglalják bele a támogatásnyújtás minden szükséges feltételét. Ezáltal a kedvezményezettek teljes körű tájékoztatásban részesülnek a betartandó feltételek tekintetében, és biztosítottá válik, hogy a támogatást nyújtó hatóságok kizárólag e feltételek teljesülése esetén ítélik meg a támogatást.

⁶ [1999]HL L 83., 1999.03.27., 1. o.

Ez különösen fontos a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások esetében.

Bizonyos esetekben előfordult, hogy egyes tagállamok egyáltalán nem fogadtak el nemzeti szintű formális jogi aktusokat, amelyben az egyes támogatási programokra vonatkozóan részletezik a támogatásnyújtás feltételeit. Ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy a Bizottság elvárásaival ellentétben a közvetlen hatály elve alapján az uniós jog nem várja el egy uniós rendelet tartalmának hazai jogi aktusban történő átültetését. Az EUMSZ 288. cikke alapján ugyanis „a rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.” Így amennyiben nem állami támogatásokról volna szó, fel sem merülne annak követelménye, hogy egy uniós rendelet tartalmát meg kellene ismételni egy hazai jogszabályban. Ez a kérdés Magyarországon is felmerült korábban, ugyanakkor éppen az utólagos ellenőrzések tapasztalatai alapján vált egyértelművé, hogy támogatási programok esetén a Bizottság nem a közvetlen hatály elvét tartja szem előtt, hanem egy-egy kompakt támogatási program megalkotását várja el, akár egy közvetlenül hatályos uniós rendelet előírásainak átvételével, amely alapján a támogatást nyújtó és a potenciális kedvezményezett számára is egyértelmű, hogy mire és milyen feltételekkel lehet támogatást kapni.

A nemzeti jogalapok tipikus hibája volt, hogy azok sok esetben nem tartalmaztak minden összeegyeztethetőségi feltételt (pl. Deggendorf-klauszula, kizárt ágazatok, támogatásnyújtás lehetőségének kizárása néhez helyzetben lévő vállalkozások számára), így azokat aztán többnyire a gyakorlatban sem alkalmazták. Sok esetben egyes feltételek meghatározása volt helytelen, így félreértések születtek azok alkalmazása során. Itt meg kell jegyezni, hogy a tagállamok eltérő jogrendszeréből, fordítási hibákból vagy egy-egy uniós jogszabály szövegének többféle értelmezéséből fakadóan szinte szükségszerű, hogy ilyen problémák folyamatosan felmerüljenek. A Bizottság az új általános csoportmentességi rendelet bevezetésével e veszély minimalizálása érdekében minden tagállam irányában kijelölt egy bizottsági kapcsolattartót, akinek értelmezési kérdések tehetőek fel, amelyre a megfelelő bizottsági ügyintéző megkeresésével viszonylag rövid időn belül választ ad a Bizottság, és egyúttal azt a többi tagállam állami támogatásért felelős központi szerve számára is hozzáférhetővé teszi. Emellett várhatóan

2015 második felétől a „gyakran ismételt kérdések” és az azokra adott válaszok is elérhetőek lesznek a Bizottság honlapján.

Természetesen olyan is előfordult, hogy bár a jogalap tartalmazta az adott összeegyeztethetőségi feltételt, de a támogatásnyújtás során megfeledeztek róla. Gyakori hiba volt például, hogy a támogatást nyújtó hatóságok nem fordítottak kellő figyelmet a támogatáshalmazódás ellenőrzésére.

A Bizottság tapasztalatai szerint már az egyes támogatási programok felépítésének módja nyithatja meg az utat a sajátos támogatásnyújtási technikáknak és ezzel együtt az azokra jellemző tipikus hibáknak. Előfordul, hogy a tagállamok a felelősséget olyan decentralizált hatóságokra vagy egyéb közreműködő szervezetekre delegálják, amelyek nem kapnak megfelelő iránymutatást az uniós támogatási szabályok alkalmazására vonatkozóan.

4.2.2. Illegális támogatási programok / Az új szabályok átvételének elmulasztása

AZ EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján „a Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet⁷ 4. cikke egyszerűsített bejelentést tesz lehetővé létező támogatási programok módosítása esetén, amennyiben annak célja:

- „a) engedélyezett támogatási program költségvetésének 20%-ot meghaladó emelése;
- b) létező engedélyezett támogatási program legfeljebb hat évvel történő meghosszabbítása a költségvetése emelése mellett vagy anélkül;

⁷ [204] HL L 140., 2004.04.30., 1. o.

- c) engedélyezett támogatási program alkalmazására vonatkozó feltételek szigorítása, a támogatási intenzitás csökkentése vagy az elszámolható költségek csökkentése”⁸.

Ennek mintájára a Bizottság a régi általános csoportmentességi rendelet esetében is elvárta a módosítások utólagos tájékoztatás keretében történő megküldését a SANI-rendszeren keresztül, illetve az új általános csoportmentességi rendelet 11. cikk a) pontjában már konkrétan előírja azt.

A jogszabályi követelmények ellenére a Bizottság a leggyakoribb hibák között tartja számon a módosítások bejelentésének elmaradását. A bejelentés nélkül, illetve csoportmentesség alapján működő támogatási programok esetében a Bizottság utólagos tájékoztatása nélkül maradt módosítások a támogatásnyújtás részletfeltételeinek módosításától kezdődően, a kedvezményezett kör átalakításán keresztül, akár új támogatási kategóriák bevezetéséig is terjedhettek. Bár bizonyos feltételek módosításáról a Bizottság utólagos tájékoztatása csupán formalitás, bizonyos esetekben – akár a többi támogatásnyújtási feltétel változatlanul hagyása mellett – egy-egy apró módosítás is lényegesen befolyásolhatja a támogatási program jogszerűségét, illetve összeegyeztethetőségét.

További problémát jelent, hogy bizonyos tagállamok nem vezetik kellő figyelemmel létező támogatási programjaik nyilvántartását, így szükségszerűen nem veszik át minden támogatási program vonatkozásában az esetleges új szabályokat.

4.2.3. *Automatikus támogatási programok, adókedvezmények*

Adókedvezményeket tartalmazó támogatási programok esetében különösen nehéz az állami támogatási szabályok teljes körű betartása, hiszen a kedvezményezettek nyilatkozataik alapján automatikusan jutnak támogatáshoz, ugyanakkor rendkívül nehéz a feltételek betartásának utólagos ellenőrzése. Ez a Bizottság tapasztalatai szerint akár odáig is vezethet, hogy egy tagállam nem képes teljeskörűen számon tartani az adott támogatási program kedvezményezettjeit, és egyes vállalkozások az állami kontroll teljes hiánya mellett juthatnak állami támogatáshoz.

⁸ 4. cikk (2) bekezdés.

Ezért különösen fontos, hogy a tagállamok olyan támogatásnyújtási struktúrát és eljárásrendet alakítsanak ki, hogy nyomon követhető legyen a kedvezményezettek kiléte és a támogatástartalom, illetve rendszeresen folytassanak utólagos ellenőrzéseket és szankcionálják a visszaéléseket.

5. A hazai támogatási programok utólagos ellenőrzése során nyert tapasztalatok

A hazai támogatási programok utólagos bizottsági vizsgálata során a fentiekben már említett tapasztalatokon túl az alábbi tipikus problémák, illetve nehézségek merültek fel.

A Bizottság általános elvárása volt, hogy a támogatási szerződések megfelelően tartalmazzák a támogatási kategóriát és az alkalmazott támogatási intenzitást. Amennyiben egy projekt több támogatási kategória alá tartozó támogatást is kapott, az elszámolható költségeket a vonatkozó céloknak megfelelően világosan el kellett határolni egymástól, például a gazdasági tevékenységnek minősülő, ezért az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatással támogatható tevékenységek költségét a gazdasági tevékenységnek nem minősülő tevékenységek költségétől, a regionális beruházási támogatással támogatható költségeket a csekély összegű (de minimis) támogatással támogatható költségektől, illetve a kulturális célú támogatással támogatható költségektől. Különös figyelemmel kellett lenni kutatási támogatások esetében egyrészt a kutatás-fejlesztési és az innovációs tevékenységek, másrészt a kutatáson belül az alapkutatás, az ipari kutatás és a kísérleti fejlesztés kategóriájába tartozó tevékenységek megfelelő minősítésére, világos elválasztására és a projektek végrehajtása során megfelelőségük szisztematikus ellenőrzésére.

A kedvezményezettek kis- vagy középvállalkozássá minősítéséhez nem bizonyult elegendőnek a pályázó nyilatkozata. Annak alátámasztása érdekében a Bizottság elvárása volt, hogy a pályázati dokumentáció legalább a kedvezményezett érintett éves beszámolóit is tartalmazza, vagy más háttér-dokumentáció igazolja státuszát.

Olyan támogatások esetében, amelyeknek közvetett kedvezményezettjei is lehettek, fontos szemponttá vált, hogy a támogatási szerződésben kezelték-e ennek kérdését esetleges extra kötelezettségek be-

vezetésével, illetve a támogatást nyújtó folytatott-e erre vonatkozó ellenőrzéseket a projekt(ek) megvalósítása során.

Sajnálatos módon olyan is előfordult, hogy a Bizottság ellenőrzése során derült ki, már a problémák felfedezésekor, hogy a kedvezményezettek nem lettek megfelelően tájékoztatva az uniós szabályok, illetve a támogatási program által elvárt fontos támogatási feltételekről.

A Valdeal-ügyben⁹ a Bizottság azon támogatásokat, amelyek nem megfelelő joggal kerültek odaítélésre, ám tartalmuk szerint nem minősültek összeegyeztethetetlenek az uniós állami támogatási szabályokkal és értékük a de minimis-értékhatár alatt maradt, utólag az uniós joggal összeegyeztethetőnek minősítette és nem rendelte el visszafizettetésüket. Az összeegyeztethetőség jogalapjaként ugyanakkor nem a de minimis támogatási szabályokat jelölte meg, mivel a kedvezményezettek előzetesen nem tettek nyilatkozatot a támogatásnyújtás pénzügyi évében és az azt megelőző két pénzügyi évben számukra odaítélt de minimis támogatásokról. A Bizottság ebben az esetben az összeegyeztethetőség jogalapjaként magát az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontját jelölte meg, és az összeegyeztethetőség értékelése során átfogóan vizsgálta, hogy (i.) a szóban forgó támogatást úgy alakították-e ki, hogy valamely uniós közös érdekű célkitűzésnek megfelelő tevékenységet mozdítson elő, (ii.) a támogatott tevékenységek ki voltak-e téve valamely piaci hiányosság hatásainak, (iii.) a támogatás formája megfelelő eszközt jelentett-e az említett célkitűzés megvalósítására, (iv.) a támogatás ösztönző hatású és (v.) arányos volt-e, továbbá nem okozott-e indokolatlan versenytorzulást.

6. Következtetések

Mint láthattuk, a Bizottság a 2014–2020 időszakra vonatkozó új állami támogatási szabályok bevezetésével és a tagállamokkal folytatott kölcsönös párbeszéd előmozdításával kísérletet tett a támogatási szabályok egységesebb és hatékonyabb alkalmazásának elősegítésére, valamint a támogatási programok hatékonyabb és gyakoribb ellenőrzésének lehetővé tételére.

⁹ SA.33186 (2012/C) – a ValDeal Innovációs Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság javára Magyarország által nyújtott támogatás.

A tipikus hibák megosztásával a támogatást nyújtókban jobban tudatosulhatnak a Bizottság konkrét elvárásai, kevesebb bizonytalanság marad az uniós állami támogatási szabályok értelmezése és alkalmazása során, illetve a megfelelő fórumon feltett értelmezési kérdések szervezeten és a többi tagállam által is megismerhető formában kerülnek megválaszolásra a jövőben.

Nagyobb felelősség hárul ugyanakkor a támogatást nyújtókra, mert a várható gyakoribb ellenőrzések, valamint az új általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások fokozottabb nyilvánossága miatt lényegesen nagyobb eséllyel derülhet fény a támogatási programok, illetve az alkalmazott eljárások hibáira. Ez a korábbinál több esetben vezethet az odaítélt támogatások visszatérítésének elrendeléséhez, illetve végső soron akár az új általános csoportmentességi rendelet 10. cikke által bevezetett új szabály alkalmazásához. E szabály szerint a rendelet szabályait – az elvileg – a rendelet alapján nyújtott támogatások odaítélése során nem teljesítő tagállamok esetében a Bizottságnak joga van megvonni adott tagállamtól a csoportmentesség alkalmazásának lehetőségét, és elrendelheti a jövőre nézve valamennyi, egyébként az új általános csoportmentességi rendelet szabályait alkalmazó támogatási program Bizottság részére történő előzetes bejelentését.