

AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET SZERINTI, KULTÚRÁT ÉS A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG MEGŐRZÉSÉT ELŐMOZDÍTÓ TÁMOGATÁSOK

LOVAS Krisztina*

Tárgyszavak: állami támogatás, kulturális támogatás, természeti örökség, beruházási támogatás, működési támogatás, audiovizuális alkotások

Bevezetés

Jelen összefoglaló célja a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet¹ (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) 11. szakaszának a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokra vonatkozó szabályainak, majd a hozzájuk kapcsolódó jogértelmezés bemutatása gyakorlati példákon keresztül.

1. Az általános csoportmentességi rendeletről röviden

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése egy állami támogatásokra vonatkozó tilalmat fogalmaz meg, azaz – a szerződések eltérő rendel-

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

¹ [2014] HL L 187., 2014.6.26., 1–78. o.

kezése hiányában – a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott állami támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdései alapján az Európai Bizottság feladata eldönteni, hogy az adott támogatás összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Az EUMSZ 108. cikke határozza meg a tagállamok által követendő eljárás szabályait, amely szerint valamennyi új támogatási tervezetet – támogatási programot, egyedi támogatást, ide értve a létező támogatások módosításait – a tagállam köteles az Európai Bizottság részére előzetes engedélyeztetés végett bejelenteni. Ez alapján főszabályként a tagállamoknak, így Magyarországnak is minden támogatási tervezetet – annak hatálybalépését megelőzően – engedélyeztetnie kell a Bizottsággal

Az EUMSZ 109. cikke szerint a Tanács meghatározhat olyan támogatási kategóriákat, amelyek mentesülhetnek e bejelentési kötelezettség alól. Ezeket a kategóriákat tartalmazza az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló, 1998. május 7-i 994/98/EK tanácsi rendelet. A rendelet felhatalmazza a Bizottságot, hogy a Tanács által meghatározott támogatási kategóriák vonatkozásában külön rendeletekben kinyilvánítsa a támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségét és mentesítse a tagállamokat az előzetes bejelentési kötelezettség alól. Ide tartoznak a csoportmentességi rendeletek² és a

² Jelen esetben három csoportmentességi rendelet van hatályban, 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 ([2014] HL L 187., 2014.6.26., 1–78. o., itt: általános csoportmentességi rendelet), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. június 25-i 702/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 193., 2014.7.1., 1–75. o.), valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak

csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek³. (A csekély összegű támogatás, amely egy és ugyanazon vállalkozásnak meghatározott időszakon belül nyújtott, egy meghatározott összeget meg nem haladó támogatás, úgy tekinthető, mint amely nem felel meg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben meghatározott valamennyi feltételnek, ezért nem tartozik a bejelentési eljárás hatálya alá.)

2014. július 1-jétől a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatások is az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartoznak.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy nem minden kultúrát támogató intézkedés tartozik az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá, mivel nem teljesítik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatás fogalmi elemeit (például azért, mert a tevékenység nem gazdasági jellegű vagy, mert az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet).

Az általános csoportmentességi rendelet alapján csak átláthatónak minősülő támogatás nyújtható, azaz a hatálya alá tartozó kulturális támogatások esetében is követelmény, hogy a támogatás összege előre, pontosan kiszámítható legyen.

Az általános csoportmentességi rendelet 11. szakasza két kategóriára bontja a kulturális támogatásokat. Az 53. cikke szól a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokról, az 54. cikke pedig az audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok támogathatóságáról. Fontos különbség, hogy míg az általános csoportmentesség 53. cikke lehetőség ad hoc (azaz támogatási programokon

a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2014. december 16-i 1388/2014/EU bizottsági rendelet ([2014]HL L 369., 2014.12.24., 37–63. o.)

³ A csekély összegű támogatásokról szóló rendeletek közé a következőket soroljuk: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1407/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013. 12.24. l.o.), az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-ai 1408/2013/EU bizottsági rendelet ([2013] HL L 352., 2013.12.24., 9–17. o.), és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendelet ([2014] HL L 190., 2014.6.28., 45–54. o.).

kívüli) támogatás és támogatási program⁴ mentesítésére (projektenként 100 millió euróig), az 54. cikk alapján csak támogatási programok mentesíthetők (támogatási programonként évente 50 millió euróig).

Viszont az általános csoportmentességi rendelet (72) preambulumbekezdése egyértelműen kimondja, a versenytorzulás nagyobb valószínűsége miatt általánosságban nem lehet mentesíteni olyan tevékenységeket, amelyek – noha lehetnek kulturális szempontjaik – túlnyomóan kereskedelmi jellegűek, így például az (írott és elektronikus) sajtótermékeket és magazinokat. Továbbá, a támogatható kulturális célok és tevékenységek jegyzéke, amelyet az 53. cikkben találunk, nem tartalmazhat olyan kereskedelmi jellegű tevékenységeket, mint a divat, a tervezés vagy a videojátékok. Az Egyesült Királyság SA. 36139 (2013 / C) (ex 2013 / N) bizottsági határozattal jóváhagyott videojátékok adórendszeréről szóló támogatási programjában úgy ítélte meg a Brit Filmin-tézet, hogy a videojáték vállalatok termékei is megfelelnek a kulturális tesztnek, viszont a Bizottság a határozatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az alkalmazandó teszt nem biztos, hogy alkalmas arra, hogy a támogatással csak a kulturális tartalmú videojátékok jussanak támogatáshoz anélkül, hogy azzal indokolatlanul torzítsák a versenyt. Ebből is látszik, hogy habár az állami támogatások esetében a tagállamok hatásköre annak eldöntése, hogy mit ruháznak fel kulturális tartalommal, ha nem az általános csoportmentességben megadott kulturális célokra vagy tevékenységekre kívánnak támogatást nyújtani, az EUMSZ 108. cikk alapján bejelentett programjaikban kötelesek megfelelően alátámasztani, hogy a támogatás kellően hozzájárul a kultúra és a kulturális örökség megőrzéséhez.

⁴ Olyan intézkedés, amely alapján – anélkül, hogy további végrehajtási intézkedésekre lenne szükség – az intézkedésben általában és absztrakt módon meghatározott vállalkozások számára egyedi támogatást lehet odaítélni, valamint olyan intézkedések, amelyek alapján egy konkrét projekthez nem kapcsolódó támogatás egy vagy több vállalkozás számára határozatlan időre és/vagy határozatlan összegre vonatkozóan nyújtható (az általános csoportmentességi rendelet 2. cikk 15. pontja).

2. A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás

Az 53. cikk egy hosszú listát ad arról, hogy melyek azok a kulturális célok és tevékenységek, amelyek támogatásban részesülhetnek. A felsorolás alapján ilyen például a múzeum, könyvtár, színház, operaház, koncertterem, a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség, folklórhagyományok és a kézművesség, művészeti vagy éppen egy kulturális esemény, előadás, fesztivál, kiállítás és a zenei tevékenység. De ide tartozhat az állatkertek támogatása is, mivel, figyelembe véve a vadon élő állatok állatkertben tartásáról szóló, 1999. március 29-i 1999/22/EK tanácsi irányelvben az állatkertekre vonatkozó kötelezettségeket, valamint tekintettel a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelvben kihangsúlyozott természetes élőhelyek és fajok fontosságára, az állatkerteket a fent említett listában szereplő természetes örökségnek lehet tekinteni, amennyiben az érintett hatóságok hivatalosan természeti örökségnek nyilvánítják.

Ugyanakkor sporteseményekkel kapcsolatban az 53. cikk nem alkalmazható, így például egy nemzetközi autóverseny szervezését és a reklámozását nem lehet kultúrával kapcsolatos tevékenységként kezelni.

A rendelet különbséget tesz a támogatások célja szerint, azaz hogy beruházással vagy működéssel kapcsolatos tevékenységek költségei kerülnek támogatásra. Az írott vagy elektronikus formában közzétett sajtótermékekre és magazinokra nem adható sem beruházási, sem működési támogatás.

Beruházási típusú támogatás esetén a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek minősülnek elszámolható költségeknek. A támogatás fordítható⁵ akár valamilyen kulturális örökség megszerzésének költségeire, a tárgyi és szellemi kulturális örökség megőrzésének és helyreállításának a költségeire, egy infrastruktúra kiépítésére, modernizálására vagy megvásárlására, speciális szükségletű személyek hozzáférési lehetőségeinek (például

⁵ A pontosabb felsorolást az általános csoportmentességi rendelet 53. cikk (4) bekezdése adja.

fogyatékosrámpák és -liftek, múzeumokban Braille-írásos feliratok, megérinthető kiállítási tárgyak) javításával kapcsolatos költségekre, a kulturális projektek, tevékenységek, együttműködési és csereprogramok költségei, valamint a tárgyi eszközök közé tartozik még a kulturális infrastruktúrához közvetlenül kapcsolódó hangszerek, bútorok beszerzése is.

A létrejött vagy megújult infrastruktúrát – időbeli vagy térbeli kapacitását – évente legalább 80%-ban kulturális célra kell használni ahhoz, hogy az az 53. cikk szerinti támogatásban részesülhessen. Tehát például, amennyiben a múzeumban ajándékbolt és kávézó is üzemel, a térbeli kapacitása lenne az irányadó, tekintettel arra, hogy az infrastruktúrán belül lettek felosztva a terek kulturális és nem kulturális tevékenységek szerint. Az időbeli kapacitást akkor kell figyelembe venni, amikor ugyanazt az infrastruktúrát különböző időpontokban használják kulturális és nem kulturális célokra (például koncertterem, amit konferenciák tartására adnak bérbe).

Az intézmények modernizálásukhoz – különös tekintettel a hatékony energiafelhasználást lehetővé tevő beruházásaik finanszírozására – is igénybe vehetik az általános csoportmentesség adta lehetőségeket. Az energiahatékonysági támogatásra főszabályként az általános csoportmentességi rendelet 7. szakasza (környezetvédelmi támogatás) alkalmazandó, viszont a kulturális intézményekben vagy természeti örökséggé nyilvánított emlékművekben, történelmi emlékhelyeken és épületekben végrehajtott energetikai infrastruktúrák kiépítésének vagy fejlesztésének támogatása az 53. cikk alapján is lehetséges.

A beruházási támogatásnál a támogatások összege nem lehet nagyobb, mint az elszámolható költségek és a beruházás működési eredményének a különbsége. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakovetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni. A működési eredmény, definíciója szerint a beruházás adott időtartama alatti diszkontált bevételek és diszkontált működési költségek közötti különbség, amennyiben ez a különbség pozitív. Az említett beruházás adott időtartama annak gazdasági élettartamára utal, amely időszak alatt a nyereséget termel és vesztesége merül fel. A kulturális szektorban az árfolyam diszkontálásakor alkalmazott ráta a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló

bizottsági közleményben⁶ van meghatározva. Ezt a közleményt kell használni a nettó jelenérték számításakor a támogatás minden részénél. Ha a működési költség egyenlő vagy meghaladja a működési bevételt, nem lenne működési eredménye az infrastruktúrának. Azonban nem lehet kizárni, hogy a beruházás maradványértékének hozzáadásával ebben a számításban a bevételek növekedésével megkapjuk a működési eredményt. Ezért, ha a beruházásnak van maradványértéke, azt mindig figyelembe kell venni a beruházás diszkontált működési eredményének számításakor. A beruházás bevételeinek kiszámításakor az ésszerűen várható bevételeket kell figyelembe venni, és ez attól is függ, hogy milyen típusú az infrastruktúra (azaz egy múzeumnak belépők és helyiségek bérlete jelentik az ésszerűen várható működési bevételeket).

A működési típusú támogatás esetén az elszámolható költségek lehetnek a kulturális intézményhez vagy örökségi helyszínhez és tevékenységhez való nyilvános hozzáférés javításával kapcsolatos költségek, ide értve a digitalizálással és új technológiák használatával, valamint a fogyatékos személyek hozzáférési lehetőségeinek javításával kapcsolatos költségeket is. Továbbá ide sorolhatók a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó működési költségek (azaz a kulturális projekthez vagy tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó ingatlanok és kulturális helyszínek bérlete vagy lízingje, utazási, anyag- és felszerelési költsége, kiállítások és színpadi díszletek építészeti elemei, eszközök, szoftverek és felszerelések kölcsönzése, bérlete és amortizációja, szerzői jogi védelem alatt álló alkotásokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogokkal kapcsolatos költségek, promóciós költség). Valamint ide tartoznak még az intézet vagy örökségi helyszín, illetve projekt személyi jellegű ráfordításai is.

Működési támogatás esetében a támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és ésszerű nyereséget fedező összeget. Ezt megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani. A működési költségek közé tartoznak az olyan költségek, mint a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses

⁶ A referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közlemény.
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0119\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0119(01)&from=EN)

szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az adminisztrációs költségek, de ha az értékcsökkenési és a finanszírozási költségeket beruházási támogatásból fedezték, azok nem tartoznak a felsorolásba. A finanszírozási költség lehet például egy pénzügyi intézménnyel kötött kölcsönszerződés költsége, ahol a kölcsön kezelési díja jelenti a pénzügyi eszköz költségét.

A kultúrával kapcsolatban elszámolható költségek köre elég széles. Abban az esetben például, amikor egy múzeum új kiállítást kíván szervezni, és a látogatók számára kidolgozott – a múzeum számára új – programok miatt szükséges a múzeum alkalmazottainak képzése, a képzéseken való részvétel költségei is támogathatók a kulturális célú támogatási kategória szabályai alapján, amennyiben a képzések költsége a kiállítás megszervezésének és felállításának a költségei részének tekinthetők.

3. Audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok

Az általános csoportmentességi rendelet 54. cikke alapján a kulturális jellegű audiovizuális alkotásokra irányuló forgatókönyvíráshoz, fejlesztéshez, gyártáshoz, terjesztéshez és promócióhoz biztosított támogatási programok részesülhetnek támogatásban abból a célból, hogy ezzel segítse a kulturális sokféleség előmozdítását. Mivel csak kulturális termékhez lehet nyújtani a támogatást, ezért a tagállamoknak kell biztosítaniuk, hogy a támogatott produkció ténylegesen kulturális tartalommal rendelkezzen. Ugyanakkor a támogatást nem lehet egy meghatározott gyártási tevékenységekre vagy a gyártási lánc egyes elemeire vonatkoztatni, sem pedig egy filmstúdió infrastruktúrájára. A Bizottság 2001. évi filmművészeti közleménye⁷ szerint, amennyiben a támogatást a film költségvetésének egyes tételeihez kötnék, ez az egyes támogatott tételeket szolgáltató ágazatok tagállam általi előnyben részesítését jelenthetné és összeegyeztethetetlen volna a Szerződéssel. A

⁷ A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatásról szóló bizottsági közlemény ([2013] HL C 332., 2013.11.15., 1–11. o.).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:332:0001:001:HU:PDF>

meghatározott audiovizuális alkotás készítéséhez nyújtott támogatásnak hozzá kell járulnia az alkotás teljes költségvetéséhez.

A támogatásnak nem csak a saját állampolgárok lehetnek a címzettjei, és nem követelhető meg a kedvezményezettektől az sem, hogy a nemzeti kereskedelmi jog értelmében alapított vállalkozásként működjenek (az egyik tagállamban alapított és a másikban állandó fiók vagy képviselet révén működő vállalkozásoknak is jogosultnak kell lenniük a támogatásra, illetve csak a támogatás folyósításakor kell teljesülnie a képviseletre vonatkozó követelménynek).

Az 54. cikkben belül a gyártási támogatás esetében elszámolható költségeknek számít az audiovizuális alkotások gyártásának teljes költsége, beleértve a fogyatékossgal élő személyeket segítő akadálymentesítéssel kapcsolatos költségeket. Gyártás-előkészítési támogatás esetében a forgatókönyvírással és az audiovizuális alkotások fejlesztésével kapcsolatos költségek, a terjesztési célú támogatás esetében: az audiovizuális alkotások terjesztésével és promóciójával (többek között filmfesztiválokon történő) kapcsolatos költségek minősülnek elszámolhatónak.

Elképzelhető, hogy a tagállamok területhez kötött ráfordítási kötelezettségektől teszik függővé a támogatásnyújtást, amelyek értelmében a támogatást nyújtó hatóságok arra kötelezik a filmproducereket, hogy a filmgyártási költségvetés egy bizonyos hányadát meghatározott területen költsek el, vagy az adott audiovizuális alkotás gyártására nyújtott támogatás nagyságát meghatározhatják a támogatást nyújtó tagállamban filmkészítési tevékenységre fordított kiadás százalékában, azaz úgy alakítják ki a támogatási programokat, hogy a lehető legtöbb filmkészítési tevékenységet folytassák a gyártók a támogatást nyújtó tagállamban. E megkötéseket korlátok közé kell szorítani, a tagállamok meghatározhatják a területükön folytatandó filmkészítési tevékenység minimális (teljes gyártási költségvetés 50 %-át) és maximális (a teljes gyártási költségvetés 80 %-át) szintjét.

Az európai audiovizuális alkotásokra vonatkozó támogatási programok támogatása is megvalósítja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatás fogalmi elemeit. Az ide tartozó alkotások gyártásának támogatásával is az a cél, hogy ösztönözzék az olyan alkotások létrehozását, amelyek alapvetően a nemzeti és az európai kultúrát hivatottak támogatni. A filmgyártás és -forgalmazás kiemelkedik közülük, hiszen nemcsak kulturális, hanem jelentős gazdasági hatással is rendelkezik. Ezen felül a filmproducerek tevékenysége és a

filmforgalmazás is nemzetközi, így a tagállamok közötti kereskedelmet is befolyásolja, mindemellett az ilyen jellegű támogatásban részesülő producerek és audiovizuális alkotások pénzügyi előnybe, következésképpen tehát versenyelőnybe kerülhetnek a filmszakmai támogatásban nem részesülő filmekkel szemben.