

INFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSÉNEK TÁMOGATHATÓSÁGA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK ALAPJÁN

POTVORSZKI Gábor*

Tárgyszavak: állami támogatás, infrastruktúra, Strukturális Alapok, finanszírozási hiány

A (helyi) infrastruktúra fejlesztésére nyújtott uniós értelemben vett állami támogatás, mint a belső piaccal összeegyeztethető és csoportmentesített önálló támogatási kategória 2014. július 1-jét megelőzően nem létezett. Ugyanakkor az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke (1) bekezdésének¹ hatálya alá nem tartozó infrastruktúrák építésére, korszerűsítésére (pl. gazdasági tevékenységet nem végző közhatalmi funkciót gyakorló közintézmények, köztestületek, vagy gazdasági tevékenységet végző, de a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő beruházások) nyújtott támogatás esetében a maximális támogatási intenzitás elérhette a 100%-ot. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint állami támogatásnak minősülő, de a belső piaccal összeegyeztethető, valamint a 200 000 eurót

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

¹ Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

meg nem haladó, csekély összegű támogatások esetében függetlenül attól, hogy jövedelmet termel a projekt, vagy sem, illetve a Strukturális Alapokból kerültek-e finanszírozásra, nem kellett figyelembe venni a projektből származó bevételeket a támogatási összeg és intenzitás meghatározásakor, aminek alapját a beruházás elszámolható költségének és a projektből származó bevételek különbségével csökkentett elszámolható költségek képezik. Kivételt képeztek, illetve képeznek azok a fejlesztések,² amelyekre állami támogatási szabályozás hiányában figyelembe kell venni a finanszírozási hiány mértékét a maximális támogatási intenzitás megállapításához.

A 2014–2020 közötti programozási időszakban a projekthez köthető bevételekkel csökkentett költségek alapján számolt ún. finanszírozási hiány (funding gap) módszere megjelenik és alkalmazandó az állami támogatási szabályokban egyes területeken.³

Ugyanakkor a Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok is megkövetelik bizonyos esetekben a finanszírozási hiány számítást. A két területre (állami támogatások és Strukturális Alapok) vonatkozó szabályok különbséget tesznek a között, mikor kell az állami támogatásra és a strukturális szabályokra vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni azokra a projektekre, amelyek jövedelmet termelnek.

1. Szabályozási háttér – strukturális szabályok szerinti jövedelemtermelő projekt vs. állami támogatási szabályok

1.1. Strukturális Alapokra vonatkozó szabályok

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapokról (a továbbiakban: ESB-alapok) rendelkező szabályok⁴ és az állami támogatási szabályok

² Pl. kikötők esetében a fejlesztés által generált bevétellel csökkentett elszámolható költségeket lehet figyelembe venni a támogatási mérték meghatározásához.

³ Ld. részletesen 1.2. pontban.

⁴ A 2007–2013 közötti időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és a 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 55. cikke rendelkezett a jövedelemtermelő beruházásokról. Ugyan 2015 végéig futó projektekre még alkalmazandó a rendelet, de a 2014–2020 közötti időszakban az Európai Parlament

eltérően kezelik az infrastruktúrafejlesztésre irányuló beruházást. Az ESB-alapokra vonatkozó szabályok alapelveként fogalmazzák meg az uniós költségvetés végrehajtása vonatkozásában a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. Ezt az alapelvet a tagállamokkal megosztott irányításban végrehajtott strukturális források elköltésekor is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a támogatott projektek csak a megvalósíthatóság szempontjából szükséges mértékű társfinanszírozásban részesüljenek. Ezzel összhangban az uniós forrásból társfinanszírozott projektekre adható maximális támogatásának kiszámításakor figyelembe kell venni mindazon bevételeket, amelyek közvetlenül a támogatott projekt révén a beruházás hasznos élettartama alatt (értsd annak megvalósítása, fenntartása és az amortizációs időszak során keletkeznek), ezáltal a projekt külső finanszírozási igényét csökkentik. A költségek és bevételek számítása során a különbözeti módszer az irányadó, tehát csak a támogatás nélküli vagy kisebb mértékben támogatott projekt nélküli eset és a támogatott projekt keretében megvalósuló beruházás költségeinek és bevételeinek a különbözete vehető figyelembe.

Amennyiben a beruházás összköltsége elszámolható és nem elszámolható költségeket egyaránt tartalmaz, az előre kalkulált várható jövedelmeket pro ráta alapon, azaz arányosan szükséges a finanszírozási hiány meghatározásához figyelembe venni: a megfelelő arány szerint megosztva kell beszámítani az elszámolható és a nem elszámolható költségekkel szemben.

A jövedelemterelő számítást (1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (1)–(6) bekezdése) nem kell alkalmazni a következő, ESB-alapok által támogatási program keretében társfinanszírozott projektekre, amelyek

- teljes elszámolható költsége nem haladja meg az egymillió eurónak megfelelő forintösszeget;

és a Tanács (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1303/2013/EU rendelete 61. cikke rendelkezik "A befejezést követően nettó bevételt termelő műveletről".

- összeghatártól függetlenül kizárólag az Európai Szociális Alapból finanszírozott műveletekre;
- a támogatási program keretében nyújtott csekély összegű támogatásokra;
- a KKV-k számára a szabályokkal összeegyeztethető az állami támogatás, ha a támogatás intenzitás vagy összeg tekintetében az állami támogatással kapcsolatban korlátozást alkalmaznak.

1.2. Állami támogatási szabályok szerinti jövedelemtermelő projekt

Azokra a projektekre, amelyek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint meghatározott állami támogatási szabályok hatálya alá tartoznak, nem a 1303/2013/EU rendelet 61. cikkét kell alkalmazni, hanem az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.

A 2014–2020 közötti tervezési-programozási időszakban a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet⁵ (a továbbiakban: általános csoportmentességi rendelet) alkalmazásában a támogatási összeg meghatározásakor az alábbi támogatási kategóriák esetében kell figyelembe venni az elszámolható költségek és a működési eredmény⁶ különbségét:

- energiahatékony távfűtéshez és távhűtéshez nyújtott beruházási támogatás (46. cikk);
- energetikai infrastruktúrára irányuló beruházási támogatás (48. cikk);

⁵ [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 78. o. Az általános csoportmentességi rendelet elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=EN>

⁶ A csoportmentességi rendelet 2. cikkének 39. pontja szerint „a beruházás adott időtartama alatti diszkontált bevételek és diszkontált működési költségek közötti különbség, amennyiben ez a különbség pozitív. A működési költségek közé tartoznak az olyan költségek, mint a személyi jellegű ráfordítások, az anyagköltségek, a szerződéses szolgáltatások, a távközlés, az energia és a karbantartás költségei, a bérleti díjak, az adminisztrációs költségek, de e rendelet alkalmazásában nem tartoznak bele az értékcsökkenési és a finanszírozási költségek, ha azokat beruházási támogatásból fedezték.”.

- a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás (53. cikk);
- sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás (55. cikk);
- helyi infrastruktúrára irányuló támogatás (56. cikk).

Az általános csoportmentességi rendelet alá nem tartozó infrastruktúra-fejlesztési projektek esetében (pl. kikötők fejlesztése) is megköveteli a Bizottság az előzetes finanszírozási hiány számítását.⁷ Az ún. megvalósíthatósági tanulmányban ezen túlmenően komplex hatásvizsgálatot kell elvégezni a projekt környezetre, szociogazdasági hatásaira kiterjedően. A Bizottság a projekt pénzügyi és közgazdasági költség-hason elemzés eredményének függvényében mérlegeli a támogatás versenytorzító hatását és hozhat jóváhagyó határozatot a társadalmi szinten valós szükségletet kielégítő, kívánatos fejlesztésekről.

A továbbiakban az egyik ilyen támogatási kategória, a helyi infrastruktúra fejlesztésének támogathatóságával kapcsolatos szabályokat és az alkalmazhatósággal szemben felmerülő kérdéseket veszi sorra a cikk.

2. Helyi infrastruktúra hatálya

Az általános csoportmentességi rendelet 56. cikke alapján nyújtható támogatás olyan helyi infrastruktúra építésére, fejlesztésére, amely helyi szinten járul hozzá a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez. A helyi infrastruktúra jelentőségét emeli ki az általános csoportmentességi rendelet (75) preambulumbekzdése,⁸ utalva egy 2010. évi Európai Tanácsi

⁷ Lásd pl. a Bizottság SA.37402 (2013/N) sz., Csepel Szabadkikötő Zrt. támogatása ügyében 2014. március 12-én, illetve az SA.38478 (2014/N) sz., Győr-Gönyű kikötő esetében 2014. október 1-jén hozott jóváhagyó határozatot. A határozatok elérhetők: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250036/250036_1534981_92_2.pdf és http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253617/253617_1593938_102_2.pdf

⁸ Az Európai Tanács 2010. június 17-i, az „Európa 2020” stratégiára vonatkozó következtetéseiben (EUCO 13/10 REV 1.) hangsúlyozottak szerint törekedni kell a növekedést gátló legfontosabb szűk keresztmetszetek kezelésére, ide értve a belső piac működésével és az infrastruktúrával kapcsolatos uniós szintű

következtetésre, melyben azt az EU 2020 stratégia megvalósításában a belső piac teljes körű működésének egyik előfeltételeként, egyben katalizátoraként aposztrofálják.

Az 56. cikk (2) bekezdése alapján helyi infrastruktúraként fő szabályként nem támogatható olyan infrastruktúra, amelyet a csoportmentességi rendelet más szakasza szabályoz⁹ (pl. kutatási infrastruktúra, innovációs klaszter, energiahatékony távfűtés és távhűtés, energetikai infrastruktúra, hulladék-újrafeldolgozás és -újrahasználat, széles sávú infrastruktúra, a kultúra és a kulturális örökség megőrzése, sportlétesítmények és multifunkcionális szabadidős létesítmények), illetve nem

problémákat. Az Európa 2020 integrált iránymutatás részét képező, a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló tanácsi ajánlásban (HL [2010] L 191., 2010. 07. 23. 28. o.) említettek szerint a belső piac teljes körű működésének biztosítása érdekében a helyi infrastruktúrák rendelkezésre állása fontos előfeltétele az üzleti és a fogyasztói környezet javításának, valamint az ipari bázis korszerűsítésének és fejlesztésének. Az ilyen infrastruktúrák, amelyeket nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon bocsátanak az érdekelt felek rendelkezésére, lehetővé teszik a magánberuházásoknak és a növekedésnek kedvező környezet megteremtését, így kedvezően járulnak hozzá a közös érdekű célkitűzésekhez és különösen az Európa 2020 stratégiában meghatározott prioritásokhoz és célkitűzésekhez (COM(2010) 2020, 2010.3.3.), ugyanakkor a torzulás kockázata korlátozott marad. A helyi infrastruktúrák tekintetében hozott számos tagállami intézkedés azért nem minősül állami támogatásnak, mert nem felel meg a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt valamennyi kritériumnak, például azért, mert a kedvezményezett nem folytat gazdasági tevékenységet, az intézkedés nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, vagy mert az intézkedés olyan, általános gazdasági érdekű szolgáltatásért nyújtott kompenzációnak minősül, amely az Altmark-ügyben hozott ítéletben (a C-280/00. sz., Altmark Trans GmbH és a Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht ügyben 2003. július 24-én hozott bírósági ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.]) foglalt minden kritériumnak megfelel. Amennyiben azonban a helyi infrastruktúrák finanszírozása a Szerződés 107. cikke (1) bekezdésének értelmében mégis állami támogatásnak minősül, és amennyiben a nyújtott támogatás kis összegű, az ilyen támogatást mentesíteni kell a bejelentési kötelezettség alól.

⁹ Kivételt képez a regionális támogatás (13–16. cikkek), ami azt jelenti, hogy a regionális támogatási térréptől függetlenül támogatható az infrastruktúrafejlesztés, amennyiben teljesíti a cikkben meghatározott feltételeket.

tartozhat ide repülőtérei, kikötői, illetve speciális célú infrastruktúra¹⁰ sem. De regionális támogatásra például alkalmazható, ami azt jelenti a gyakorlatban, hogy ha a regionális beruházási jogcím alatt a támogatás új létesítmény létrehozatalára, azaz infrastruktúra építésére irányul és megfelel az 56. cikk, illetve az általános csoportmentességi rendelet vonatkozó rendelkezéseinek, akkor a támogatás nyújtható helyi infrastruktúrára irányuló támogatásként. Ez különösen azokban a régiókban lehet előnyös, amelyek már lekerültek a regionális támogatási térképről (ld. Magyarországon a 2014–2020 közötti programozási időszakban Budapest és Pest megye nem támogatható területei) és regionális beruházási jogcím alatt nem nyújtható támogatás vagy amelyek nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségnek minősülnek [EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerinti területek, Magyarországon Pest megye kijelölt térségei], ill. az alacsony életszínvonalú, jelentős alulfoglalkoztatottsággal bíró régiókban (EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti területek¹¹) az intraregionális diszparitások, fejlettségi különbségek kezelésére lehet alkalmas és jelenthet egyfajta kompenzációt a regionális térkép szerint meghatározott maximális támogatási intenzitásokhoz képest alkalmazható magasabb támogatási intenzitások miatt. Pl. amennyiben egy önkormányzati tulajdonban lévő üzleti infrastruktúra-fejlesztés (legyen az ipari parkhoz, iparterülethez vagy inkubátorházhoz kapcsolódó fejlesztés) helyi szinten járul hozzá a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez és mindezt a megvalósíthatósági tanulmány egyértelműen feltárja, akkor lehet alkalmazni az 56. cikket.

¹⁰ Az általános csoportmentességi rendelet 2. cikkének 33. pontja szerint „az előzetesen azonosítható vállalkozás(ok) számára épített és az ő igényeikhez szabott infrastruktúra” tekinthető speciális célú infrastruktúrának.

¹¹ (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;
[...]
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.

Helyi infrastruktúraként támogatható továbbá az általános csoportmentességi rendelet 55. cikke, azaz a sport- és multifunkcionális szabadidős létesítmények hatálya alól kizárt infrastruktúrák¹² is: amennyiben a szabadidős létesítmény, szálloda nem közvetlenül kapcsolódik a sportinfrastruktúrához, azaz pl. nem a versenyen vagy edzőtáborban résztvevő sportolók szállásolását szolgálja, illetve a turisták – akár sportolók is, akik nem résztvevői a versenynek vagy edzőtábornak és nem is azok kísérői – által nem elhanyagolható mértékben kerül igénybevételre, akkor az a létesítmény nem tekinthető tisztán sport- vagy rekreációs célokat szolgálónak, hanem sokkal inkább szállást nyújtó, illetve szabadidős szolgáltatásnak, ami az 55. cikk alapján nem, az 56. cikk alapján viszont támogatható, amennyiben megfelel a cikk és a rendelet vonatkozó rendelkezéseinek. Fontos hangsúlyozni, hogy az 56. cikk azokra a projektekre alkalmazható, ahol egyazon infrastruktúra esetében a támogatás összege maximum 10 millió euró vagy a fejlesztés összege maximum 20 millió euró. Amennyiben ezek a bejelentési értékhatárok meghaladásra kerül, a támogatást az Európai Bizottsággal kell engedélyeztetni.

3. Támogathatóság speciális szabályai

3.1. Tulajdonos szintjén felmerülő támogatás

Az 56. cikk kizárólag beruházási támogatás esetében alkalmazható, működési támogatás összegegyeztethetővé tételére nem. További feltétellel, hogy a beruházási támogatás kedvezményezettje az infrastruktúra tulajdonosa lehet. Így pl. kedvezményes ár alapú (bérleti/eladási) díjak nyújtására nem alkalmazható, mert a támogatásból származó előny

¹² Az általános csoportmentességi rendelet 55. cikkének (3) bekezdése szerint „a multifunkcionális szabadidős létesítmény többfunkciós jellegű, különösen kulturális és szabadidős szolgáltatásokat nyújtó szabadidős létesítmény, kivéve a szabadidőparkokat és a szállodai létesítményeket.”

A rendelet (75) preambulumbekkezdése szerint „[...] A multifunkcionális turisztikai létesítményekre – szabadidőparkok, szállodai létesítmények stb. – nyújtott támogatást azonban csak akkor lehet mentesíteni, ha a támogatás a támogatott területen folytatott olyan turisztikai tevékenységekre irányuló regionális támogatási program részét képezi, amely tevékenységek különösen kedvező hatással vannak a regionális fejlődésre.”

nem zárható ki nem tulajdonosi (lehet üzemeltető és/vagy infrastruktúra-rahasznló) szinten egyrészt a piaci ár, másrészt az átláthatóság követelményének való meg nem felelés miatt. Ez igaz lehet abban az esetben is, ha a tulajdonos egyben az infrastruktúra üzemeltetője is.

3.2. Nyílt, átlátható és diszkriminációmentes hozzáférhetőség biztosítása

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. Az infrastruktúra működtetésének koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell végezni, a vonatkozó közbeszerzési szabályok kellő figyelembevételével, de nem jelenti azt, hogy kötelező lenne a működtetés/üzemeltetés átadása.

3.3. Finanszírozási hiány módszere

A finanszírozási hiány számítási módja – azaz a bevétellel csökkenteni kell az elszámolható költségeket – és alapelve – előre kell tudni meghatározni – ugyanaz mind a strukturális, mind az állami támogatási szabályok vonatkozásában, vagyis a bevételekkel csökkentett elszámolható költség vehető figyelembe a támogatási összeg meghatározásakor, a bevételt és a visszakövetelési mechanizmust azonban másként kezelik a strukturális és állami támogatási szabályok.

3.3.1. Bevétel, működési eredmény és költség

Ami közös az állami támogatási és strukturális szabályokban az az, hogy előre meg kell tudni határozni a projektből származó bevételt, ám annak módjában és tartalmában különböznek: előbbi esetében működési eredményt kell figyelembe venni, utóbbi pedig a befejezést követően nettó bevétellel számol és tartalmában sokkal részletesebb. Az általános csoportmentességi rendelet szerint a működési eredményt a

tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek alapján elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni. A strukturális szabályok szerint bevétel¹³ lehet a föld vagy az épületek eladásából származó bevétel, illetve a működési költségmegtakarításokat is nettó bevételként¹⁴ kell kezelni, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi. Az általános csoportmentességi rendelet szerinti működési eredmény alatt azonban nem vehető figyelembe a föld vagy az épület eladásából származó bevétel, a működési költségmegtakarításokról, valamint a beruházás hasznos élettartama után fennmaradt infrastruktúra maradványértékéről pedig nem rendelkezik, hogy figyelembe kell-e venni bevételként. Ha az üzemeltető harmadik fél az állami támogatási szabályok szerint nem minősül kedvezményezettnek (mert például a kiválasztására nyílt, átlátható, diszkriminációmentes eljárásban került sor), akkor a működési eredményét nem kell figyelembe venni a finanszírozási hiány számításakor, azaz nem kell levonni.

Ha nem zárható ki, hogy az üzemeltető ne minősülne kedvezményezettnek, akkor az infrastruktúra működési költségeinek csökkentését kell eredményeznie a működési eredménynek. Az értékcsökkenési és finanszírozási költségek beletartozhatnak a működési költségek közé, ha

¹³ A strukturális szabályok szempontjából lényeges változás, hogy míg a 1083/2006/EK rendelet a jövedelemtermelő projektekről rendelkezett, a 1303/2013/EU egyértelműen meghatározza, hogy a művelet befejezését követően nettó bevételt kell termelnie, azaz annak ellenére, hogy jövedelmet generál, nem lehet veszteséges. Az állami támogatási szabályokhoz képest a bevételek meghatározásában azonban nagyobb mozgásteret adnak, amennyiben objektíve nem lehetséges előre meghatározni a bevételt.

¹⁴ A 1303/2013/EU rendelet 61. cikke (1) bekezdése szerint nettó bevétel „a művelet keretében kínált árukért vagy szolgáltatásokért közvetlenül a felhasználók által fizetett pénzeszköz-beáramlást jelenti, például az infrastruktúra használatáért közvetlenül a felhasználókat terhelő díjakat, a föld vagy az épületek eladásából vagy bérbeadásából származó bevételeket vagy a szolgáltatásokért kapott ellentételezést a működési költségek és az adott időszakban a rövid élettartamú felszerelések cseréjére fordított költségek levonásával. A művelet következtében megvalósuló működési költségmegtakarításokat úgy kell kezelni, mint a nettó bevételeket, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi.” A diszkontált bevétel a csoportmentességi rendelet 2. cikkének 39. pontjában meghatározott „működési eredményt” jelenti.

azokat nem fedezték beruházási támogatásból. Ellenkező esetben nem vehetők figyelembe a működési eredmény számítása során, különben kétszer kerül elszámolásra: egyszer a beruházási költség, másodszor a működési költség meghatározásakor. Kizárólag az állami támogatási szabályok szerinti kedvezményezett által finanszírozott beruházásnak vagy annak egy részének az amortizációs költségei számolhatók el.

3.3.2. Visszakövetelési mechanizmus

A visszakövetelési mechanizmus lényege, hogy az előzetesen megállapított bevételek előzetes levonása helyett lehetőséget nyújtson az infrastruktúrából származó bevételek későbbi levonására. Mind az általános csoportmentességi, mind a strukturális rendelet szerint azonban meg alapozott előrejelzések alapján meg kell tudni határozni a bevételeket, amiket a kedvezményezettnek, az infrastruktúra tulajdonosának vissza kell téríteni. Fontos hangsúlyozni, hogy a visszakövetelési mechanizmust sem az általános csoportmentességi rendelet, sem a strukturális szabályok nem definiálják, utóbbi esetében szigorodott a szabályozás az előzetesen nem levonható bevételek elszámolhatóságával kapcsolatban,¹⁵ azonban lehetővé teszi és kezeli azt a helyzetet, amennyiben előre mégsem lehet objektíve meghatározni a bevételeket, akkor a projekt befejezését követő három éven belül kerüljön levonásra.¹⁶ Arról azonban egyik sem rendelkezik, mi a garancia arra, hogy a támogatást nyújtó érvényesíttetni tudja a visszakövetelést és hogyan kezelhető az, ha a tényértékek eltérnek a tervértékektől.

¹⁵ Vö. 1083/2006/EK rendelet 55. cikkének (3) bekezdése vs. 1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (6) bekezdése.

¹⁶ A 1303/2013/EU rendelet 61. cikkének (6) bekezdése szerint „amennyiben objektíve nem lehetséges a (3) vagy az (5) bekezdésben megállapított módszerek egyike alapján sem előre meghatározni a bevételt, a művellet befejezése utáni hároméves időszakon belül, vagy a dokumentumoknak az alapspecifikus szabályokban rögzített, a programok lezárásakor történő benyújtásának határidejéig – amelyik korábban következik be – megtermelt nettó bevételt le kell vonni a Bizottságnak bejelentett kiadásokból.”

3.3.3. Példa finanszírozási hiány módszerrel számolt infrastruktúrafejlesztés támogatásának meghatározására

Adott egy helyi infrastruktúrára irányuló, két év alatt megvalósítani tervezett 100 egységköltségű (t_0 időpontban 70 és t_1 időpontban 30) beruházás, 30 év hasznos élettartammal. Feltételezzük, hogy a beruházás költsége megegyezik az elszámolható költséggel, azaz nem tartalmaz nem elszámolható költségeket. A Bizottság álláspontja szerint az alkalmazott kamatláb mértékének megállapításához a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló közleményt¹⁷ kell alapul venni, ami Magyarország esetében 2015. január 1-jén 3,21%. Az persze más kérdés, hogy egy nagyon hosszú távú beruházás használdozati költségének kifejezésére mennyiben alkalmas.

1. táblázat. Helyi infrastruktúrára irányuló fiktív beruházás pénzügyi megtérülése
(Forrás: saját számítás)

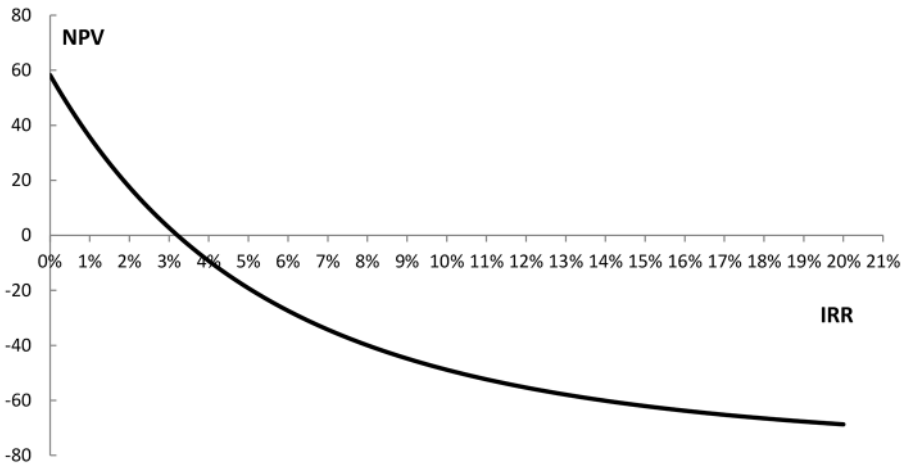
	NPV	Σ	2014	2015	2016	...2020	...2030	...2040	...2043
1 Beruházási összköltség	99,07	100,00	70,00	30,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2 Karbantartási és működési költség	2,90	5,33	0,00	0,00	0,04	0,03	0,26	0,30	0,31
3 Pótlási költség	0,08	0,16	0,00	0,00	0,00	-0,27	-0,27	-0,27	0,08
4 Összköltség (1+2+3)	102,04	105,49	70,00	30,00	0,04	-0,24	-0,01	0,03	0,39
5 Pénzügyi bevételek	3,35	5,71	0,00	0,00	0,10	0,12	0,22	0,28	0,28
6 Maradványérték	2,80	7,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,01
7 Nettó pénzáram (5+6-4)	-95,89	-92,77	-30,00	-70,00	0,06	0,37	0,23	0,25	6,90
8 FNPV (C)	-95,89								
9 FRR (C)	-8,93%								

A beruházás hasznos élettartama alatt felmerült költségeket és bevételeket kell figyelembe venni a finanszírozási hiány megállapításához. Példánkban a beruházás nettó jelenértéke és megtérülési rátája is negatív, támogatás nélkül nem valósulna meg a projekt. Azon projektek esetében, melyekre költség-haszon elemzést kell elvégezni, vizsgálni kell még a beruházási költség nélkül a projektből származó bevételek (pénzügyi bevételek és az infrastruktúra maradványértéke) és a nemzeti hozzájárulás különbségére vetített megtérülést is. Abban az esetben ugyanis, ha az így számított nettó pénzáram jelenértéke, illetve a belső megtérülési ráta meghaladja a tőke költségét (jelen esetben a

¹⁷ 2008/C 14/02. Elérhető: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:014:0006:0009:HU:PDF>

használdozati költséget), abból előny származhat a kedvezményezett szintjén annak ellenére, hogy a teljes beruházásra számolt költség-hason elemzés szerint támogatás nélkül nem térülne meg a beruházás. Ha a belső megtérülési ráta megegyezik a tőke használdozati költségével, akkor a beruházás jelenértéke 0, ahol az x tengelyt metszi a függvény, a beruházás megvalósítható, ettől magasabb megtérülési ráta-k esetében a beruházás nem térül meg (ld. 1. ábra). Az általános csoportmentességi rendelet nem rendelkezik arról, hogy a finanszírozási hiányszámításnál ezt külön kellene vizsgálni.

1. ábra. Beruházás nettó jelenértékei és belső megtérülési rátái közötti kapcsolat
(Forrás: saját számítás)



Példánkban a projektből származó pénzügyi bevételek meghaladják a működési, karbantartási és pótlási költségeket, tehát ennyivel kell csökkenteni a beruházási költségeket, állami támogatási szempontból azonban a szélsőérték lehet 0 (azaz a projektből származó bevételek = projektköltségek), ami azt jelenti, hogy a beruházás akár 100%-ban is finanszírozható. Más kérdés, hogy pénzügyi szempontból ekkor, ill. ha a működési, karbantartási és pótlási költségek meghaladják a beruházáshoz kapcsolódó bevételeket, a projekt fenntarthatatlan és megkérdőjelezhető, hogy valóban indokolt-e.

2. táblázat: ESB-alapokból való hozzájárulás kalkulációja
(Forrás: saját számítás)

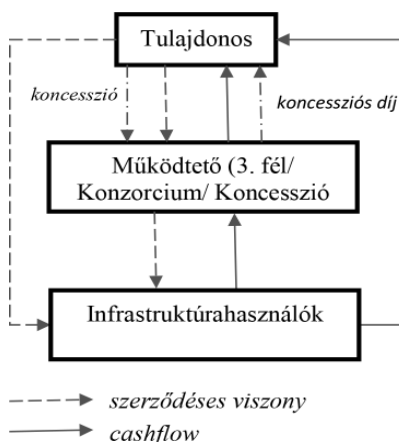
1	Diszkontált beruházási költség (DIC)	99,07
2	Diszkontált bevételek (a)	3,35
3	Diszkontált működési és karbantartási költség (b)	2,90
4	Diszkontált pótlási költség (c)	0,08
5	Diszkontált maradványérték (d)	2,80
6	Diszkontált nettó bevétel (DNR = a-b-c+d)	3,17
7	Elszámolható kiadás (Max EE = DIC-DNR)	95,89
8	Finanszírozási hiány ráta (R = MaxEE/DIC)	97%
9	Elszámolható költség (EC)	100,00
10	Döntési összeg (DA = EC*R)	95,89
11	Maximum társfinanszírozási ráta a prioritás tengelyen belül (Max CRpa)	85%
12	Hozzájárulás mértéke az ESB alapokból (= DA*max CRpa)	81,51
13	Kedvezményezett hozzájárulása	4,11
14	Nemzeti hozzájárulás	14,38
15	Teljes nemzeti hozzájárulás (= EC-EU támogatás)	18,49

A finanszírozási hiány összege a diszkontált bevételekkel csökkentett beruházási költség, a finanszírozási hiány ráta pedig ennek és a diszkontált beruházási költségnek a hányadosa. Az infrastruktúrához köthető valamennyi, a beruházás hasznos élettartama alatt felmerülő bevételt kell figyelembe venni, a beruházás hasznos élettartamának lejáratá időpontjában a maradványértéket is, a működésből származó költségmegtakarítás nettó bevétel pedig akkor vehető figyelembe, ha annak megfelelő mértékben csökkentjük a támogatás mértékét. A földterület, infrastruktúra eladása nem minősül működési bevételnek. Példánkban feltételezzük, hogy a strukturális szabályok szerinti pénzügyi bevételek megegyeznek az állami támogatási szabályok szerinti működési bevétellel, a társfinanszírozási ráta maximalizált (85%); az 56. cikk azonban lehetővé teszi, hogy ha a diszkontált bevétel 0 vagy negatív, azaz kvázi veszteségtermelő a projekt, akkor a diszkontált beruházási költség egyenlő az elszámolható kiadással, azaz a teljes beruházási összeg támogatható, a támogatási intenzitás pedig elérheti a 100%-ot. Az ESB-alapokról rendelkező 1303/2013/EU rendelet 61. cikkével és a jövedelemtermelő projektekre vonatkozó útmutatóval ellentétben a csoportmentességi rendelet 56. cikke lényegesen egyszerűbben és rugalmasabban kezeli a finanszírozási hiány jövedelemtermelő beruházásokra való alkalmazását.

3.3.4. Ésszerű nyereség kérdése

Az általános csoportmentességi rendeletnek a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra vonatkozó cikke (53.) teszi lehetővé, hogy az üzemeltető szintjén, ha ezt harmadik fél látja el, ésszerű nyereséget érjen el. Az 56. cikk ugyan nem rendelkezik erről, de a Bizottság informális álláspontja szerint lehet ésszerű nyereséget biztosítani. Mindazonáltal a Bizottság 2014. március 27-én az SA.36346 sz. ipari és kereskedelmi célú területfejlesztési támogatási program ügyében hozott határozatában (a továbbiakban: GRW határozat) megállapította, hogy abban az esetben, ha a projekt végrehajtásáért felelős nem a tulajdonos, a beruházást harmadik fél valósítja meg – akár konzorcium keretében is –, az infrastruktúra használatát és eladási jogát biztosító szerződést kell kötni a tulajdonossal, az ingatlanfejlesztő nem realizálhat nyereséget – amennyiben igen, azt a tulajdonosnak/projekt végrehajtónak 100%-ban át kell adni, különben nem zárható ki az előny és állami támogatásnak minősülhet –, a kiválasztási eljárás során megállapított piaci ár illeti meg.

Az ésszerű nyereség meghatározására egységes módszertan ugyan nincs, de a számítás alapjául az iparági jövedelmezőségi szintet, az adott ágazatra jellemző megtérülési rátákat kell venni az iparági jellemzők, piaci kockázat vagy koncesszió esetén szerződéses kockázat figyelembevételével. A belső megtérülési ráta helyett/mellett a befektetett tőke átlagos megtérülésén (ROCE), az árbevétel arányos tőkemegtérülésen alapuló módszerek is alkalmazhatók. Ha az üzemeltető az iparágon belül hasonló infrastruktúrát üzemeltet, elképzelhető az is, hogy azokban a projektekben alkalmazott normál megtérülési ráták alapján kerüljön meghatározásra. Az iparági benchmark – vagy ennek hiányában a vállalkozás hasonló típusú projektek megtérülési rátái – alapján a projektre számított ésszerű nyereség mértéke mindazonáltal felülről korlátos.



2. ábra: Projektben résztvevők közti lehetséges szerződéses viszonyok és pénzáramok
(Forrás: saját szerkesztés)

4. Helyi infrastruktúrára irányuló beruházás gyakorlati alkalmazhatósága

Abban az esetben, ha a tervezett infrastruktúra nem kerül későbbi gazdasági hasznosításra, nem kell alkalmazni az uniós állami támogatási szabályokat, így az 56. cikk előírásait sem. Nem minősülnek gazdasági tevékenységnek az alábbi infrastruktúrák építése, fejlesztése, feltéve hogy az infrastruktúrához való hozzáférés diszkriminációmentes:

- közút,
- kerékpárút,
- járda, gyalogos utak,
- ingyenes parkoló építése.

A Bizottság a GRW határozatban megállapította, hogy közművesítés esetében, mint pl. szennyvíz-bekötés/elvezetés, vízszolgáltatás, villamosenergia-elosztó hálózat (beleértve a transzformátor-állomásokat), gázelosztó-hálózat, közvilágítás, csővezetékes hálózat (beleértve a telekommunikációs hálózatot is) építésének támogatása összeegyeztethető a belső piaccal, így nem minősül állami támogatásnak a föld revitalizációjához kapcsolódó munkák elvégzése (a hálózaté azonban nem), mivel az levezethető az állam közhatalom-gyakorló funkciójából. A földterület revitalizációja (káros anyagok eltávolítása) által a terület ipari tevékenységre való alkalmassá tétele azonban nem közhatalmi funkció. A határozatban a Bizottság leszögezi, hogy ezt eseti alapon kell megvizsgálni a terület elhelyezkedésétől és a szennyező fizet elvétől függően, ha nem azonosítható a szennyező, vagy

kénytelen a költségeket viselni. Közhatalmat köztestületek, ill. -intézmények konzorcium formájában is gyakorolhatnak, PPP konstrukció keretében azonban nem. Ez nem jelenti azt, hogy gazdasági társaságok nem vehetnek részt konzorcium keretében kivitelezett fejlesztésben, de önkéntes és kisebbségi alapon kell, hogy működjön azzal a céllal, hogy az ipari parkokban a vállalkozások betelepüléséhez (vonzó telepítési tényezők) és üzletfejlesztéséhez a területtervezés és alpinfrastruktúra fejlesztéséhez köthető közhatalom gyakorlása révén a szükséges feltételek megteremtésének elősegítése mellett gazdasági tevékenységként az ipari parkba betelepült vállalkozások kiszolgálása is cél legyen. Földterület-értékesítés esetében a GRW határozatnak megfelelően kell betartani a földterület- és épületértékesítésről szóló közleményt¹⁸. A programban a kedvezményezett (az infrastruktúrafejlesztést végrehajtó) kötelezettséget vállal arra, hogy a fejlesztéssel érintett földterület eladásából származó előny átruházásra kerül a támogatást nyújtóknak, azaz az államnak.

A GRW-ügyben a Bizottság az ügy alábbi sajátosságaiból kifolyólag állapította meg, hogy a támogatás nem minősül állami támogatásnak és nem tartozik a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése alá:

- szövetségiiről települési szintre áramló pénzügyi transzferek államon belüli transzfernek minősülnek, technikai kérdés, az összeg feletti diszponálás ettől nem lesz delegáltnak tekinthető;
- az állam közhatalom-gyakorló funkciójából eredeztethető tevékenységek nem minősülnek gazdasági tevékenységnek;
- ha az infrastruktúrafejlesztő nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kerül kiválasztásra, valamint állami támogatási szempontból nem minősül kedvezményezettnek;
- visszakövetelési mechanizmus: a konzorciumban szereplő, projekt végrehajtásáért felelős nem köztestületek, illetve -intézmények a felfejlesztett földterület értékesítéséből származó előnyt, azaz profitot kötelesek átadni az államnak.

Amennyiben az előny nem 100%-ban kerül átadásra, a pénzügyi transzfer nem államon belüli transzfer, az üzemeltető nem nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kerül kiválasztásra, felmerül-

¹⁸ A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről (97/C 209/03). Elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710(01)&from=HU)

het az állami támogatás gyanúja, de ettől függetlenül összeegyeztethető lehet, ha teljesíti a csoportmentességi rendelet rendelkezéseit.

Helyi infrastruktúrára irányuló beruházás alatt támogatható (a teljesség igénye nélkül és feltéve hogy teljesülnek a csoportmentességi rendelet rendelkezései):

- ipari parkok, inkubátorházak, feltéve, hogy az infrastruktúrához való hozzáférés mindenki számára biztosított, ill. nem dedikált az infrastruktúrafejlesztés;
- épületrehabilitáció, ill. -felújítás, ha a támogatás tulajdonosi formától függetlenül a tulajdonos szintjén merül fel;
- bérház,- ill. -lakásépítés;
- elektromos meghajtású autó, illetve biometán töltőállomás (pl. autópályán);
- P+R parkolók.

5. Összegzés

A helyi infrastruktúra – új, csoportmentesített támogatási kategória lévén – kiaknázatlan terület, éppen ezért – a behatárolt infrastruktúra-típusok támogathatósága ellenére is – rengeteg lehetőség rejlik benne, mivel akár 100%-os támogatási intenzitást is jelenthet. Mindazonáltal gazdasági tevékenység végzésében érdekelt, tulajdonosi háttértől függetlenül (állami vagy magánvállalkozás) for-profit orientált entitás esetében kérdéses, hogy a csoportmentességi rendelet feltételei és az 56. cikk rendelkezései maradéktalanul teljesülni fognak tudni-e.