

A KUTATÓHELYEKNEK NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ IFPEN JOGESET TÜKRÉBEN

DOBOS Edina - KOVÁCS Bence¹

Tárgyszavak: kutatás-fejlesztés, megvalósíthatósági tanulmány, csoportmentességi rendelet, kutató-tudásközvetítő szervezet, kutató-ismeretterjesztő szervezet, kutatóhely, gazdasági tevékenység, nem gazdasági tevékenység, keresztfinanszírozás

A tagállamok az egyes kutatás-fejlesztési projekteket jellemzően az uniós állami támogatási szabályok hatályán kívül „nem állami támogatásként”, vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében foglalt állami támogatás fogalmi elemek teljesülése esetén az általános csoportmentességi rendeletben² (a továbbiakban: ÁCSR) meghatározott feltételek betartása mellett támogatják.³ Az ÁCSR előnye, hogy az alkalmazásával nyújtott támogatás automatikusan a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül, az adott tagállam pedig mentesül az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes bejelentési kötelezettség alól. Ebből következően az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) esetjogát tekintve kisszámú olyan állami támogatási döntést találunk, amely K+F projektek támogatására vonatkozik.

A cikk tárgyát képező SA.59170 számú állami támogatási ügy⁴ eltér a szokásos támogatási struktúrától, tekintettel arra, hogy Franciaország a francia állam részére K+F tevékenységet végző – állami tulajdonú – entitásnak, illetve potenciálisan az entitás leányvállalatának nem az állami támogatási szabályok hatályán kívül, vagy az ÁCSR-ben meghatározottak szerint kívánt

¹ Dobos Edina és Kovács Bence az Andersen Adótanácsadó Zrt. (Andersen) munkatársai. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Andersen hivatalos álláspontjának.

² A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.

³ A Bizottság által 2022. szeptember 6-án közzétett „State aid Scoreboard 2021” 6.1. pontja szerint, a Bizottsághoz érkezett jelentések alapján a tagállamok 2020-ban összesen 4376 esetben tettek támogatási intézkedést az ÁCSR-ben meghatározott szabályok betartása mellett, ami az összes aktív intézkedés 63%-át jelentette. Összességében a jóváhagyásra bejelentett intézkedések száma 2014 és 2019 között csökkenő tendenciát mutatott (a 2014. évi 1829 aktív intézkedésről 2019-ben 1015-re csökkent), majd 2020-ban a világvárványra tekintettel meghozott támogató intézkedések miatt ugrásszerű növekedés volt tapasztalható (2020-ban összesen 1336 aktív bejelentett intézkedés). In: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-09/state_aid_scoreboard_note_2021.pdf (Letöltés: 2023. március 5.).

⁴ A Bizottság (EU) 2021/8653 határozata (2021. november 26.) az IFPEN és az Axens között létrejött kutatási keretmegállapodáshoz nyújtott támogatásról (a továbbiakban: SA.59170).

közpénzt folyósítani, hanem közvetlenül fordult a Bizottsághoz jóváhagyásért. Másrészt a támogatás nem konkrét kutatás-fejlesztési projektekre, hanem az entitások között létrejött ipari kutatási megállapodásra és annak keretében megvalósított együttműködési tevékenységre vonatkozott. Jelen cikk célja a kapcsolódó uniós állami támogatási szabályok, illetve a konkrét eset bemutatása, ami akár hazai támogatási programok esetén is analógiaként szolgálhat.

A kutatóhelyekre és azok finanszírozására vonatkozó állami támogatási szabályok

Az SA.59170 számú ügyben hozott határozat – hasonló finanszírozási struktúrákra potenciálisan alkalmazható – megállapításainak részletes vizsgálata előtt feltétlenül szükséges az ÁCSR, illetve a döntéskor hatályos K+F tevékenységekhez nyújtott állami támogatások keretrendszer⁵ (a továbbiakban: Keretrendszer) fontosabb szabályainak ismertetése a kutatás-fejlesztési projektekre és a támogatni kívánt entitásra⁶ (a továbbiakban: Kutatóhely) vonatkozóan. Ez azért is indokolt, mert a bizottsági értékelés során több tényező is kiemelt jelentőséggel bírt: egyrészt a támogatott entitások által folytatott kutatás-fejlesztés jellege, másrészt annak meghatározása, hogy a tevékenység eredménye mennyiben lehet alkalmas piaci hasznosításra (és kapcsolódhat hozzá piaci szereplők általi investíció), harmadrészt pedig az, hogy a kutatásokat jellemző nagyfokú bizonytalanság okán az állami beavatkozás indokolt-e.

Az említett jogszabályok értelmében a Kutatóhely *„közjogi vagy magánjogi értelemben jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül olyan entitás (pl. egyetem vagy kutatóintézet, technológiatranszfer-ügynökség, innovációközvetítő, valós és/vagy virtuális együttműködést kínáló kutatóorientált entitás), amelynek elsődleges célja a független tevékenységként végzett alapkutatás, ipari kutatás vagy kísérleti fejlesztés, és/vagy e tevékenységek eredményeinek oktatás, közzététel vagy tudástranszfer útján széles körben történő terjesztése”*.⁷

A fogalom három kutatási tevékenységi formát említ, amelyek elsődleges célként és független tevékenységként végzett kutatásként kell, hogy az entitásnál megjelenjenek. Ezeknek a kutatási tevékenységi formáknak az elhatárolása korántsem egyszerű és egyértelmű feladat –különösen az „ipari kutatás” és a „kísérleti fejlesztés” esetében, azonban az alkalmazandó szabályok szempontjából kiemelten fontos a kategorizálás.⁸

⁵ Kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló 2014/C 198/01 számú bizottsági közlemény. A Bizottság 2022. október 19-én fogadta el a „Kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló 2022/C 414/01 számú bizottsági közleményt”, amelynek a feldolgozott esettel kapcsolatos rendelkezései tartalmukban nem változtak.

⁶ Az ÁCSR kutató-tudásközvetítő szervezet, a Keretrendszer kutató-ismeretterjesztő szervezet (kutatóhely) fogalmakat használ.

⁷ ÁCSR 2. cikk 83. pont és Keretrendszer 15. pont ee) alpont.

⁸ Érdemes gyakorlati szempontból, példákon keresztül megközelíteni a kérdéskört, tekintettel arra is, hogy a definíciók (hasonlóan magukhoz a támogatott projektekhez) a gyakorlatban átfedéseket tartalmazhatnak. Példák vonatkozásában a segítségünkre lehet a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által megjelentetett „Frascati Kézikönyv” (OECD: Frascati Manual 2015 - Guidelines for Collecting and Reporting Data on

Az „alapkutatás” olyan „*kísérleti vagy elméleti munka, amelyet elsősorban a jelenségek vagy megfigyelhető tények háttérével kapcsolatos új ismeretek megszerzésének érdekében folytatnak, anélkül, hogy kilátásba helyeznék azok közvetlen üzleti alkalmazását vagy felhasználását*”.⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy a tevékenységet végző(k) tudattartalmát, a projekt irányát és időtartamát meghatározva dönthető el, hogy a tevékenység beletartozik-e az alapkutatás kategóriájába. Jó példa lehet erre a globális felmelegedés mértékének vagy az emberi DNS bázissorrendjének meghatározása. Nem kizárt, hogy a közkincsé tett kutatási eredményeket a jövőben egy ipari szereplő konkrét termék gyártása során felhasználja, azonban nem beszélhetünk célzott kutatásról, amelynél a megrendelő mondja meg, mi történjen a kutatás eredményével. Ezek a célzott kutatási projektek az alapkutatási tevékenységhez képest jellemzően rövidebb kifizetésűek, csak néhány évet vesznek igénybe.¹⁰

Az „ipari kutatás”, illetve a „kísérleti fejlesztés” fogalmát együtt érdemes vizsgálni. A két kategória gyakorlati elkülönítése igencsak nehézkes, azonban szükséges – többek között – a Bizottság általi engedélyeztetés során a versenytorzító hatás szempontjából, az ÁCSR alapján nyújtott támogatásoknál a támogatásmaximum meghatározásához, illetve az elszámolható költségek kategorizálásához.

Az ipari kutatás olyan „*tervezett kutatás vagy kritikus vizsgálat, amelynek célja új ismeretek és szakértelem megszerzése új termékek, eljárások vagy szolgáltatások kifejlesztéséhez, vagy a létező termékek, eljárások vagy szolgáltatások jelentős mértékű fejlesztésének elősegítéséhez. Magában foglalja komplex rendszerek összetevőinek létrehozását, és beletartozhat a prototípusok laboratóriumi környezetben vagy létező rendszerekhez szimulált interfésszel rendelkező környezetben történő megépítése, valamint kísérleti sorozatok gyártása, amennyiben ez az ipari kutatáshoz és különösen a generikus technológiák ellenőrzéséhez szükséges*”.¹¹

Ezzel szemben kísérleti fejlesztés alatt olyan tevékenységet értünk, amelynek célja „*a meglévő tudományos, technológiai, üzleti és egyéb, vonatkozó ismeretek és szakértelem megszerzése, összesítése, alakítása és felhasználása új vagy javított termékek, eljárások vagy szolgáltatások kidolgozása céljából. Ide tartozhatnak például az új termékek, eljárások vagy szolgáltatások fogalmi meghatározását, megtervezését és dokumentálását célzó tevékenységek is*”.¹²

Research and Experimental Development), mely gyakorlati iránymutatásként a kutatás-fejlesztés elfogadott nemzetközi definícióit és tevékenységeit elemzi és osztályozza. Ezzel megkönnyíti a K+F tevékenységek, illetve az abba nem sorolható résztevékenységek azonosítását, egymástól elhatárolását, emellett törekszik a K+F szolgáltatási szektor statisztikájának tökéletesítésére a különféle módszertani ajánlások és irányelvek megszilárdításával.

⁹ ÁCSR 2. cikk 84. pont / Keretrendszer 15. cikk m) pont.

¹⁰ Lovász László: Alapkutatási kiskaté - Lovász László írása a felfedező kutatások fontosságáról, Magyar Tudományos Akadémia, 2019. március 18. https://mta.hu/tudomany_hirei/alapkutatasi-kiskate-108879 (Letöltés: 2023. február 5.).

¹¹ ÁCSR 2. cikk 85. pont / Keretrendszer 15. cikk q) pont.

¹² ÁCSR 2. cikk 86. pont / Keretrendszer 15. cikk j) pont.

A különbségek vonatkozásában segítségünkre lehet a már említett Frascati Kézikönyv, amely egyrészt a kutatás-fejlesztés eredményének általános alkalmazhatóságát, másrészt az újszerűsége törekvését említi. Szintén orientál a technológiai fejlesztési szintek (Technology readiness level, a továbbiakban: TRL) mérésére született klasszifikáció, amely az egyes projektek készültségi fokát 9 szintre sorolja be. Az alapkutatás TRL 1, az alkalmazott kutatás TRL 2-4, a kísérleti fejlesztés pedig TRL 5-8 szinteknek feleltethető meg.¹³

Általánosan elmondható, hogy a kísérleti fejlesztés eredménye szűkebb körben alkalmazható és hasznosítható, mint az alkalmazott kutatásé, ugyanakkor a produktum (kísérleti fejlesztés esetében jellemzően termék) piacra lépése is jobban valószínűsíthető. Előbbi esetében a hangsúly a problémára adott megoldás – adott területen jártas szakember számára – nyilvánvaló jellegén, utóbbi esetében az új ismeretek megszerzésén van.¹⁴

A Kutatóhelyek állami támogatása uniós szinten a már említett három jogforráson nyugszik. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése rögzíti az állami támogatás fogalmi elemeit teljesítő támogatási intézkedések általános tilalmát. A Keretrendszerben a Bizottság azokat a szabályokat határozza meg, amelyek mentén értékeli az adott támogatási intézkedést az összeegyeztethetőség szempontjából, az ÁCSR pedig rögzíti azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a Bizottság egy kutatás-fejlesztési projektekhez nyújtott támogatást külön bejelentés (előzetes értékelés) nélkül a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekint.

A szabályozás logikája mentén haladva világossá válik, hogy az állami támogatásban részesülő Kutatóhelyek esetén az elsődleges vizsgálati szempont az adott entitás által folytatott tevékenység(ek) gazdasági, vagy nem gazdasági jellege, ezek egymáshoz viszonyított aránya és elkülöníthetősége. Az entitás jogállása, tevékenységének profitorientált vagy nonprofit jellege irreleváns. A Keretrendszer nem ad taxatív felsorolást a nem gazdasági tevékenységek köréről, csupán példálózó jelleggel említi a független tevékenységként végzett kutatást, az oktatási vagy egyéb tudástranszferrel kapcsolatos tevékenységet. Minden esetben egyedileg kell tehát minősíteni a támogatni kívánt tevékenységeket.¹⁵

¹³ A TRL mérési módszert a NASA dolgozta ki 1974-ben, az eredeti definíció a fejlesztési szakaszok hét szintjét tartalmazta. A jelenlegi, a NASA és az Európai Unió által elfogadott definíció már kilenc szintet tartalmaz, amelyek a következők: TRL 1 – ötlet, elv; TRL 2 – alapkutatás; TRL 3 - technológia kialakítása; TRL 4 - alkalmazott kutatás, az első laboratóriumi előállítás; TRL 5 - kis skálán működő prototípus; TRL 6 - nagy skálájú prototípus; TRL 7 - prototípus rendszer; TRL 8 – demonstrációs rendszer; TRL 9 – kereskedelmi rendszer kialakítása. In: https://www.nasa.gov/directorates/heo/scan/engineering/technology/technology_readiness_level (Letöltés: 2023. március 2.).

¹⁴ Egy konkrét példán keresztül szemléltetve a három kategória közti különbségeket, a gazdasági növekedés regionális változatait meghatározó tényezők elméleti vizsgálata alapkutatásnak minősül, amennyiben azonban a kutatást a kormány gazdaságpolitikai irányvonalának kialakítása érdekében végzik, már alkalmazott (ipari) kutatásról beszélünk. A kutatás nyomán felismert törvényszerűségeken alapuló operációs modellek kidolgozása, amelyek célja a regionális egyenlőtlenségek mérséklése, kísérleti fejlesztésnek minősül.

in: dr. Király Eszter: A társaságiadó-törvény K+F kedvezményei. <https://docplayer.hu/23167864-1-az-alapkutatás-alkalmazott-kutatás-es-a-kísérleti-fejlesztés-fogalma.html> (Letöltés: 2023. február 5.).

¹⁵ Keretrendszer 19. cikk.

Amennyiben a vizsgált kutatóhely egyaránt folytat gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, utóbbi állami finanszírozása nem tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, feltéve, hogy a két tevékenység – jellegét, költségeit, finanszírozását és bevételeit tekintve – egyértelműen elkülöníthetők, ezáltal a gazdasági tevékenység kereszttámogatása kizárt.¹⁶ Az ilyen egyes tevékenységet végző Kutatóhely esetében a teljes (gazdasági és nem gazdasági) tevékenység állami finanszírozása kívül eshet az állami támogatási szabályok hatályán, ha a Kutatóhely gazdasági tevékenysége csupán járulékos marad. Ez akkor teljesül, ha a gazdasági tevékenység

- közvetlenül kapcsolódik a Kutatóhely működéséhez és ahhoz feltétlenül szükséges, vagy
- szervesen kapcsolódik a fő nem gazdasági tevékenységéhez, és a hatálya korlátozott.

A Keretrendszer alapján akkor teljesülnek ezek a feltételek, amennyiben a gazdasági tevékenység ugyanazokat az inputokat (pl. alapanyagokat, felszereléseket, munka- és állóeszközöket) használja fel, mint a nem gazdasági tevékenység. A Keretrendszer számszerűsített korlátokat is állít: a járulékoság esete akkor áll fenn, ha a gazdasági tevékenységre évente alokált kapacitás nem haladja meg a Kutatóhely teljes éves kapacitásának 20%-át.¹⁷ A teljes éves kapacitásadatok a tényleges használatot kell, hogy tükrözzék, nem az elméleti kapacitásokat.¹⁸ A járulékos gazdasági tevékenységre jó példa lehet az az eset, amikor a Kutatóhely eseti jelleggel a laboratóriumaikat vagy berendezéseit adja bérbe ipari partnereinek, valamint az, ha a Kutatóhely nem független céllal, hanem a szerződéses partnerének folytat kutatást anélkül, hogy az elért eredmény széleskörű terjesztésére jogosult lenne.

Azokban az esetekben, amikor a járulékos mértékben végzett gazdasági tevékenység feltételei nem teljesülnek, azaz a Kutatóhely tevékenységének költségvetési finanszírozása állami támogatást valósít meg az EUMSZ 107. cikk értelmében, az ÁCSR-t alkalmazva egy K+F projekthez nyújtott támogatása akkor mentesül a bejelentési kötelezettség alól, ha a projekt támogatott része teljes egészében az általunk már tárgyalt három kategória, az alapkutatás, ipari kutatás, kísérleti fejlesztés vagy a még nem ismertett megvalósíthatósági tanulmány alá tartozik.¹⁹ Utóbbi alatt olyan, az adott terület szakemberei által, jellemzően több éves munkafolyamat eredményeként kimunkált dokumentumot értünk, amely objektív szempontok alapján elemzi az adott projekt előnyeit, hátrányait, illetve az abban rejlő potenciált, támogatva ezzel a projektet megvalósítani kívánt személyek döntéseit.

Természetesen nem elegendő, ha a kutatási projekt tartalma az említett kategóriák közé besorolható, a támogatásnak az ÁCSR további feltételeit is teljesítenie kell. Az ÁCSR maximális

¹⁶ Keretrendszer 18. cikk.

¹⁷ Keretrendszer 20. cikk.

¹⁸ European Commission: General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions March 2016 question 230.

¹⁹ ÁCSR 25. cikk (1)-(2) bekezdés.

támogatási összeget (bejelentési határérték) határoz meg,²⁰ amelynek átlépése esetén az adott finanszírozás nem mentesíthető a bejelentési kötelezettség alól, és azt a Bizottság a Keretrendszer alapján értékeli. Hangsúlyozandó továbbá, hogy bizottsági bejelentés nélkül kizárólag az ÁCSR-ben meghatározott elszámolható költségek támogathatók. Ilyen költség lehet például a kutatóknak fizetett munkabér, a kutatási eszközök beszerzési költsége vagy a projekt megvalósítási helyéül szolgáló laboratórium költségei.²¹

A kutatás-fejlesztési tevékenység kategóriái tekintetében meghatározott maximális támogatási intenzitások – a módosító körülmények (pl. méretbeli bónuszok,²² hatékony együttműködés, kkv-k részvétele) nélkül – alapkutatás esetén 100%, ipari kutatás és megvalósíthatósági tanulmány esetén 50%, kísérleti fejlesztésnél pedig 25%. A bejelentési határértékek és az intenzitások is jól tükrözik az egyes kutatási kategóriák tartalmát, vagyis azt, hogy a tevékenység során keletkező produktum mennyire áll közel a piaci hasznosításhoz. Ennek megfelelően az ÁCSR a legalacsonyabb kockázatot magában hordozó, és így a legalacsonyabb megengedhető támogatási intenzitást és bejelentési határértéket a piaci szereplők finansziális érdekeit leginkább szolgáló kísérleti fejlesztéshez kapcsolja. Fontos kiemelni, hogy ipari kutatás és kísérleti fejlesztés esetén a támogatási intenzitás – a méretbeli bónuszokra is figyelemmel – maximum 80%-ig további 15%-kal emelkedhet abban az esetben, ha egy vállalkozás és egy (vagy több) kutatóhely között valósul meg, utóbbi pedig viseli az elszámolható költségek minimum 10%-át.²³

A vizsgált állami támogatási határozat

A jelen cikk fókuszát képező támogatási konstrukcióban érintett felek: Franciaország, mint támogatást nyújtó, valamint az Institut Français du Pétrole Énergies Nouvelles (a továbbiakban: IFPEN) francia állami kutatóintézet és annak leányvállalata az Axens société anonyme (a továbbiakban: Axens).²⁴

Az IFPEN független állami kutatás-fejlesztési tevékenységet (azaz nem gazdasági tevékenységet) folytat, amelynek középpontjában innovatív technológiák és anyagok kifejlesztése áll, többek között a fenntartható közlekedés, illetve a dekarbonizáció jegyében. A fő nem gazdasági tevékenységek mellett azonban az IFPEN gazdasági céllal például berendezéseket és helyiségeket ad bérbe, jogi szolgáltatásokat nyújt, szerződéses kutatásokat végez. Az Axens az IFPEN ipari részlegének kiszervezése révén jött létre, kizárólag gazdasági tevékenységet folytat és a kőolaj-finomítási ágazatban kínál megoldásokat többek között a kőolaj és a biomassza tisztább

²⁰ Alapkutatás esetén 40 millió, ipari kutatás esetén 20 millió, kísérleti fejlesztés esetén 15 millió, megvalósíthatósági tanulmány esetén 7,5 millió eurónak megfelelő forintösszeg.

²¹ ÁCSR 25. cikk (3) bekezdés.

²² A támogatási intenzitás mikro- és kisvállalkozásnál további 20%-kal, középvállalkozásnál további 10%-kal növelhető.

²³ ÁCSR 25. cikk (5)-(7) bekezdés

²⁴ SA.59170 számú döntés (1) bekezdés

üzemanyagokká történő átalakítására.²⁵ Ahogyan majd látható, a kiszervezés révén kialakított struktúra az állami támogatási értékelés során kiemelt jelentőséggel bírt a tekintetben, hogy a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket mely entitás szintjén szükséges vizsgálni. Az IFPEN 2003 óta állami forrásból finanszírozott.

Az eset – a korábbiakban már említettek szerint – azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján tett bejelentés tárgya nem egy adott kutatás-fejlesztési projekt, és így nem a bemutatott kutatási kategóriák (alapkutatás, alkalmazott kutatás és kísérleti fejlesztés) szerinti minősítés, hanem maga az IFPEN és az Axens között (a tevékenység kiszervezése időpontjában, 2001-ben) létrejött ipari kutatási megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) volt.

A Bizottság már korábban is vizsgálta a felek szerződését. Elsőként 2008-ban hozta meg SA.20292 szám alatt pozitív döntését (a továbbiakban: Első határozat), majd ezt újította meg 2012-ben SA.33491 szám alatt (a továbbiakban: Második határozat). A Második határozat a megállapodást 2020 végéig minősítette az uniós joggal összeegyeztethetőnek. A legutóbbi bejelentés annak további 10 évvel történő meghosszabbítására vonatkozott, amelynek kapcsán a Bizottság SA.59170 szám alatt hozott döntést (a továbbiakban: Harmadik határozat).²⁶

A Megállapodás értelmében az Axens szénhidrogénekre, azok származékaira, helyettesítőire vonatkozóan végez kutatásokat, amely tevékenység célja az említett anyagok felhasználásához kötődő tudományos ismeretek bővítése és a kapcsolódó ipari technikák fejlesztése (az említett tevékenység a leányvállalat kizárólagos hatáskörébe tartozik). A gyakorlatban ez például megújuló szénforrásokból történő üzemanyag és petrokémiai alapanyag előállításra, szén-dioxid leválasztásra, a körforgásos gazdaságban alkalmazott technológiákra irányuló kutatásokat takar, amelyek Franciaország szerint egyaránt nemzeti és uniós klímapolitikai célokat is szolgálnak.²⁷

A Megállapodás keretszerződésként rögzíti a felek közös kutatási projektjeire vonatkozó legfontosabb feltételeket, így – többek között – az IFPEN-nek az Axens által a licensz szerződések szerint fizetendő jogdíjak, a kutatási kapacitásához és együttműködési tevékenységeihez való hozzáférésért járó díjazás mértékét, valamint az IFPEN kutatás-fejlesztési tevékenysége révén létrejött eredmények Axens általi hasznosítási lehetőségeit. A Megállapodás értelmében az Axens jogosult a tevékenység révén létrejött szellemi tulajdon al-licencre adására (többek között a kidolgozott eljárások kapcsán mérnöki szolgáltatások nyújtására, szabadalmi licencia formájában a kapcsolódó technológiák felhasználási jogának átadására) korlátozás nélkül bármely harmadik személynek. A fentiekén túlmenően a felek a szerződésben egymás javára elővásár-

²⁵ SA.59170 számú döntés (5)-(8) bekezdés

²⁶ SA.59170 számú döntés (2)-(4) bekezdés

²⁷ SA.59170 számú döntés (19)-(22) bekezdés

lasi jogot alapítottak, amely alapján az Axens más leányvállalatokat megelőzően jogosult a kutatási projektek közös végrehajtására, az IFPEN-nek pedig elővásárlási joga van minden olyan kutatási munkára, amelyet az érintett leányvállalat kívánna elvégezni.²⁸

A háttér ismeretében az IFPEN és az Axens közötti együttműködést két aspektusból érdemes vizsgálni, amennyiben a Bizottság más, hasonlóan kialakított kutatás-fejlesztési jogviszonyra is vonatkoztatható megállapításait szeretnénk számba venni. Egyrészt vizsgálnunk kell, hogy a Bizottság az együttműködést milyen szempontok alapján minősítette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó állami támogatásnak, másrészt azt, hogy milyen körülményeket vizsgált a finanszírozás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése során.²⁹

Az intézkedés állami támogatásként történő azonosítása

A Keretrendszer már ismertetett szabályai szerint azon Kutatóhelyek esetében, amelyek egyaránt folytatnak gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, elsősorban annak vizsgálata szükséges, hogy a két tevékenység mennyiben különíthető el, megvalósul-e kereszttámogatás, amelynek révén az alapvetően „out of scope” nem gazdasági tevékenység támogatása is bejelentési kötelezettség alá eshet (tekintettel a gazdasági tevékenységgel fennálló kapcsolatra).

A Bizottság a Harmadik határozatában rögzítette, hogy az IFPEN és az Axens közötti Megállapodás hatálya alá tartozó tevékenységek és kapcsolat nem tartoznak a nem gazdasági tevékenységek közé, amennyiben azok az Axens általi kereskedelmi hasznosítást eredményeznek.³⁰ Ez a megállapítás megerősíti a 2008-ban felállított érvrendszert, amelynek mentén a Bizottság az IFPEN finanszírozását kezdetől állami támogatásnak minősíti. Ezek az érvek a következők:

- az IFPEN-nek nyújtott állami finanszírozás nem tesz különbséget az IFPEN Axens tevékenységi körén kívüli, nem gazdasági jellegű tevékenységeinek és a kizárólag az Axens tevékenységi körébe tartozó tevékenységeinek támogatását illetően (a Bizottság az IFPEN utóbbi tevékenységeit gazdasági tevékenységnek minősítette, tekintettel arra, hogy azok az Axens általi kereskedelmi hasznosításra irányulnak).
- az Axens nem különíthető el az anyavállalatától, a két entitást – a köztük lévő gazdasági integráció szintjére tekintettel – gazdasági egységet képez,
- az Axens gazdasági tevékenységének kereszttámogatása az IFPEN nem gazdasági tevékenységeinek állami finanszírozása révén valósul meg.

Az utolsó pontot érdemes részletesen is vizsgálni. A legtöbb támogatás esetén a keresztf finanszírozás kizárása jelenti bizonyítási szempontból a legnagyobb kihívást a tagállamok számára.

²⁸ SA.59170 számú döntés (24)-(27) bekezdés

²⁹ Phedon Nicolaidis: Economic Activities of a Research Organisation (Part I), Lexxion Publisher, 26. July 2022. <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/economic-activities-of-a-research-organisation-part-i/> (Letöltés: 2023. február 6.)

³⁰ SA.59170 számú döntés (8) bekezdés

Tisztán csak nem gazdasági tevékenységet folytató, vagy a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit teljes mértékben – személyzetre, infrastruktúra elemekre és bevételekre kiterjedően – elkülönítő entitásokkal ritkán találkozunk. A Bizottság megállapítását az IFPEN-nek fizetett díjazás mértékére tette, amely elmaradt a piaci átlagtól. Az anyavállalat pénzügyi beszámolóit vizsgálva rögzítette, hogy az IFPEN tevékenységét az Axens kizárólagos területén nem teljes mértékben saját forrásokból (az Axens pénzügyi hozzájárulásaiból), hanem részben a francia államtól kapott támogatásból finanszírozták. Megállapította továbbá, hogy a gazdasági tevékenységek finanszírozása – és így az állami támogatásként történő azonosítás – kizárásának elengedhetetlen feltétele ugyan az elkülönített számviteli nyilvántartás megléte, önmagában azonban nem elegendő, a kutatóhely tevékenysége gazdasági részének viselnie kell a vele kapcsolatban felmerülő valamennyi költséget.³¹

Mivel a felek között kialakított kapcsolatban ez a követelmény nem teljesült, ezért az intézkedés állami támogatást testesít meg, amelyet azonban a Bizottság – a Franciaországot terhelő éves jelentéstételi kötelezettség betartása mellett – az Első határozatában az akkori (1996. évi) keretrendszerrel összeegyeztethetőnek minősített, a 2012-ben született határozatban pedig lényegében változatlan tényállás mellett hagyta azt jóvá, majd döntését a most vizsgált esetben is azonos alapokra helyezte.³²

Az intézkedés belső piaccal összeegyeztethetősége

A Bizottság vizsgálata során számba vette a bejelentett intézkedés pozitív és negatív hatásait, szem előtt tartva a Keretrendszer által lefektetett alapelvet. E szerint az állami támogatások csak abban az esetben egyeztethetők össze a belső piaccal, amennyiben nem vezethetnek a verseny és a kereskedelem jelentős torzulásához, továbbá azok esetleges negatív hatásait – a közös érdekű célokhoz való hozzájárulás tekintetében – ellensúlyozzák a pozitív hatások (az intézkedés teljesíti az úgynevezett „egyensúly tesztet”).³³

Pozitív hatásként értékelte a Bizottság, hogy az intézkedés várhatóan előnyökkel jár egyaránt az IFPEN és az Axens K+F tevékenységét illetően (pl. a szabadalmak számát tekintve), illetve tovagyűrűző (szintén pozitív) hatása lehet az anya és leányvállalattal együttműködő harmadik személyekre nézve. Rögzítette továbbá, hogy nemzeti szinten a támogatás összhangban áll Franciaország kutatási és alacsony szén-dioxid-kibocsátási stratégiájával, az Európai Unió szintjén pedig – többek között – az Európai zöld megállapodással, amelynek célja, hogy Európa az éghajlatváltozás elleni küzdelem jegyében 2050-re klímasemleges kontinenssé váljon.³⁴

³¹ SA.59170 számú döntés (11)-(12) bekezdés

³² SA.59170 számú döntés (13) bekezdés

³³ Phedon Nicolaidis: Economic Activities of a Research Organisation (Part II), Lexxion Publisher, 2. August 2022. <https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/economic-activities-of-a-research-organisation-part-ii/> (Letöltés: 2023. február 6.)

³⁴ SA.59170 számú döntés (87)-(89) bekezdés

A negatív hatásokat tekintve a Bizottság az alábbi három szempont mentén végezte el a vizsgálatot:

- Az állami beavatkozás szükségessége körében vizsgálta, hogy az IFPEN és az Axens között létrejött ipari kutatási megállapodás alapján megvalósuló K+F projektek állami támogatás nélkül, piaci viszonyok mellett megvalósulnának-e. Megállapította, hogy a K+F tevékenységeket nagyfokú bizonytalanság jellemzi, a magánbefektetők vonakodnak az ilyen jellegű projektek támogatásától (különösen akkor, ha a tevékenység eredményének piacra lépése még távol van, mint az ipari kutatások esetében). A Bizottság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a K+F-projektek finanszírozására nem áll rendelkezésre kielégítő megoldás, azok állami támogatása szükséges lehet a K+F tevékenység növeléséhez az Unióban.³⁵
- A támogatási intézkedés megfelelősége kapcsán a Bizottság azt vizsgálta, hogy a finanszírozási forma mennyiben alkalmas a K+F tevékenység növelésére, illetve van-e olyan más, azonos (vagy akár kedvezőbb) hatásfokkal működő eszköz, amely kevésbé torzítja a versenyt. Álláspontja szerint az IFPEN-nek nyújtott támogatás megfelel az említett kritériumoknak. Egyrészt azért, mert más (állami támogatástól eltérő) szakpolitikai eszközök hozzájárulnak ugyan a piaci kudarcok leküzdéséhez, önmagukban azonban nem elegendőek ehhez (ezeket az eszközöket egységesen, globális szinten kellene alkalmazni). Másrészt azért, mert – az intézkedés eddigi pozitív hatásai, illetve az állami juttatás összegének folyamatos csökkenése alapján – jelenleg nincs más olyan eszköz, amely kevésbé torzítaná a versenyt.³⁶
- Utolsó szempontként a Bizottság a támogatás arányosságát és intenzitását vette számba. Döntésében utalt egyrészt a Keretrendszer 73. cikkére, amely szerint *„a támogatás összegét a támogatható költségek előre meghatározott köréhez viszonyítva kell megállapítani, és annak e támogatható költségek egy bizonyos hányadára kell korlátozódnia”*, másrészt a Keretrendszer I. számú melléklete szerinti, a K+F projektek kapcsán támogatható költségkategóriákra, továbbá a 2. számú mellékletben – a nagyvállalatok esetén - az ipari kutatásokra és megvalósíthatósági tanulmányokra meghatározott 50%-os maximális támogatási intenzitásra. Végző soron a bejelentett intézkedést arányosnak találta, tekintettel arra, hogy a francia hatóságok megerősítették, hogy a program keretében nyújtott támogatás nem halmozható más támogatásokkal és korlátlan állami garancia mellett vállalták, hogy a támogatási intenzitások túllépésére közvetve sem kerül sor (a Franciaország által összeállított éves jelentések alapján a tényleges támogatási intenzitás a 2015. évi 14,5%-ról 2019-re 2,2%-ra csökkent).³⁷

A fentiek fényében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a bejelentett intézkedés – tekintettel arra, hogy megfelel a Keretrendszer összeegyeztethetőségi követelményeinek – az

³⁵ SA.59170 számú döntés (93)-(97) bekezdés

³⁶ SA.59170 számú döntés (98)-(108) bekezdés

³⁷ SA.59170 számú döntés (110)-(116) bekezdés

EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján összeegyeztethető a belső piaccal, és anélkül járul hozzá bizonyos gazdasági tevékenységek fejlődéséhez, hogy a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben hátrányosan befolyásolná.³⁸

A Bizottság döntésének értékelése, analógiaként történő alkalmazhatósága

Az SA.59170 számú döntés (és a Bizottság korábbi két jóváhagyó határozata) több okból is kiemelt figyelmet érdemel. Egyrészt az alapul szolgáló bejelentés a szokásostól eltérő módon nem projekt(ek)re, hanem kiszervezett tevékenységi körre, intézményi egységgel kötött szerződéses konstrukcióra vonatkozik és előre meghatározott időtávra hagyja jóvá az együttműködési feltételeket a felek között. Ezzel lehetővé teszi, hogy az entitások nagyszámú kutatási projekteket valósítsanak meg azok külön bejelentése nélkül. Az ilyen hosszú távú együttműködési kapcsolat ugyanakkor csak megfelelő állami jelentéstételi kötelezettség és garanciavállalás mellett bírhatja a Bizottság jóváhagyását.

Másrészt, a Bizottság az együttműködés keretében kifejtett tevékenységet – habár a tevékenységi kategóriák elválasztása a korábban részletezettek szerint a gyakorlatban nehézkes – alapvetően ipari kutatásként kezelte, a belső piaccal összeegyeztethetőséget részben az ilyen jellegű tevékenység piaci finanszírozásának hiányára alapította.

Harmadrészt, a Bizottság – a közösségi klímapolitikai törekvésekkel összhangban álló – K+F tevékenység (ipari kutatás) támogatását amellet hagyta jóvá, hogy megállapította, a finanszírozási forma nem tesz megfelelő különbséget a gazdasági és nem gazdasági tevékenységeket illetően, illetve fennáll az entitások (IFPEN és Axens) gazdasági egysége, ezért nem zárható ki teljes bizonyossággal a keresztfinanszírozás lehetősége.

Összességében elmondható, hogy a döntésre alapítva nagy eséllyel lehet támogatható olyan entitások közötti kapcsolat, amelynek keretében egyesén végeznek uniós versenyjogi értelemben vett gazdasági és nem gazdasági tevékenységnek minősülő kutatási tevékenységeket, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor az általuk megvalósított K+F projektek – azok eredményét tekintve – megfelelően illeszkednek az Európai Unió klímasemlegességi célkitűzéseihez.

³⁸ SA.59170 számú döntés (142)-(144) bekezdés