

EGY LÉPÉS ELŐRE, KÉT LÉPÉS HÁTRA: AZ ÁTTELEPÍTÉS ÚJRASZABÁLYOZÁSA A CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET 2017. NYÁRI MÓDOSÍTÁSÁBAN

BARTUCZ Zoltán*

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, áttelepítés, csoportmentességi rendelet, csoportmentességi rendelet módosítása

Az általános csoportmentességi rendelet¹ módosító, 2017. július 10-én hatályba lépett 2017/1084/EU számú rendelet² a címében szereplő elemek mellett az általános szabályokat és több, már létező támogatási kategóriát érintően egyéb, kisebb-nagyobb terjedelmű és jelentőségű módosítást is átvezetett az általános csoportmentességi rendelet eredeti, 2014 óta hatályos szabályain. A regionális beruházási támogatás jogcímét (14. cikk) érintő egyik ilyen módosítás az áttelepítés újraszabályozása volt.

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

¹ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014. 06. 26., 1. o.)

² A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrára irányuló támogatás, a kulturát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásra és a sportlétesítményekre és multifunkcionális szabadidős létesítményekre nyújtott támogatásra vonatkozó bejelentési határértékek, továbbá a legkülső régiókban biztosított regionális működési támogatási programok tekintetében, valamint a 702/2014/EU rendeletnek a támogatható költségek összegének meghatározása tekintetében történő módosításáról szóló, 2017. június 14-i bizottsági rendelet (2017. 06. 20., HL L 156.)

Az áttelepítés támogatásának tilalma a regionális beruházási támogatásoknak a csoportmentességi rendelet és a regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló iránymutatás³ (a továbbiakban: iránymutatás) szerinti szabályozásának fontos részét képezi. A szabályozás méltányolható célja, hogy ne lehessen regionális beruházási támogatást nyújtani ahhoz, hogy egy vállalkozás egyik tagállamban meglévő tevékenységét áthelyezze egy másik tagállamba.

Az áttelepítési szabályozás logikája mind a 2014. évi csoportmentességi rendelet, mind pedig a 2017-ben módosított szöveg szerint a következő: van egy szűrő feltétel az áttelepítés-gyanús támogatásokra, azaz a beruházások közül a csoportmentességi rendelet azonosít egy szűkebb kört, amelynél valamely objektív ismerv (a támogatott beruházáshoz időben közel eső létszámleépítés más tagállamban hasonló tevékenység körében) alapján egyáltalán felmerülhet annak a lehetősége, hogy az egyik tagállamban megvalósítandó beruházáshoz nyújtott támogatás az Európai Gazdasági Térség (EGT) egy más államában telephely bezárásához vezet. Ezekre a potenciális áttelepítésekre nem alkalmazható a csoportmentességi rendelet, azaz a támogatásnyújtás szándékát be kell jelenteni a Bizottságnak, és a támogatás csak a Bizottság jóváhagyó határozata birtokában nyújtható. A jóváhagyás feltétele, hogy az iránymutatás által előírt, a csoportmentességi rendeletnél szigorúbb előírásoknak is megfeleljen a támogatás, és a Bizottságot egyebek mellett meg kell győzni arról is, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és az áttelepülés (hasonló tevékenység más tagállamban való leépítése, megszüntetése) között.⁴

³ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló európai bizottsági iránymutatás (2013/C 209/01)

⁴ A Bizottságnak az oksági kapcsolat vizsgálatakor egyrészt azonosítania kell a tevékenység-megszüntetést vagy az arra vonatkozó terveket, továbbá az új beruházást is. Második lépésként ellenőriznie kell, hogy a két telephely között sor került-e konkrét tevékenység áthelyezésére. Kizárható az áttelepítés a vizsgálat támogatás viszonylatában, ha igazolható, hogy volt áttelepítés ugyan, de nem abba a létesítménybe került a megszüntetett termelés, ahol a támogatást kapta a vállalatcsoport; de megállapítható a két telephely közötti áttelepítés bizonyos tényezőik, pl. átkerült személyzet és termelési eszközök esetén, vagy akkor, ha a bezárt vagy bezárásra ítélt telephelyen foglalkoztatottak tanítják be a támogatott létesítmény munkatársait. A harmadik lépés az okozati összefüggés tényleges elemzése, azaz a támogatás és a tevékenységi közötti ok-okozati kapcsolat felderítése, amely történhet pl. ellenőrzéses forgatókönyvek alapján, tehát nincs oksági kapcsolat többek között akkor, ha az áttelepített vagy áttelepítendő tevékenység eleve veszteséges volt, így áttelepítés

Az áttelepítés szabályozása körül több érdek ütközik. Mivel egy nemzetközi vállalat befektetési döntésénél éles verseny folyik az EGT-tagállamok és világ többi országa között is, és mivel ebben a versenyben az állami támogatás gyors és megbízható rendelkezésre állása döntő tényező lehet, a csoportmentességi rendelet mint jogcím hatékony eszköz azon az uniós átlagnál fejletlenebb területekkel rendelkező országok számára, ahol vannak regionális beruházási támogatásban részesíthető támogatható területek. Ezeken a területeken a regionális beruházási támogatás fontos gazdaságpolitikai eszköz. A csoportmentességi rendelet alkalmazásánál ugyanis nem szükséges megvárni a bizottsági eljárás lefolytatását, és az érdekeltnek nem kell számolniuk a bizottsági eljárás kimenetelének bizonytalanságával sem.

Azaz az egyik érdek szerint a csoportmentességi rendelet alkalmazását kizáró szabály ne foglaljon magába olyan eseteket, amelyeknél nyilvánvalóan nincs oksági kapcsolat a támogatás és a másik tagállamban végrehajtott kapacitáscsökkentés/-megszüntetés között, továbbá a szabályozás legyen minél egzaktabb, hogy a beruházók számára jogbiztonságot nyújtasson a támogatást nyújtó tagállam, és ne tartalmazzon olyan elemet, amely ellehetetleníti a csoportmentességi rendelet alkalmazását. Az ellenérdek viszont az a szintén méltányolható szempont, hogy az a tagállam, ahol megszűnik a telephely vagy ahol létszámlépipítés történik, okkal várja el, hogy ne használjanak fel más tagállamok közpénzt az ottani munkahelyek megszüntetéséhez. Az így gazdasági kibocsátást is veszítő tagállamoknak, térségeknek az a kedvező, ha minél több „áttelepülés-gyanús” intézkedésre kiterjed az előzetes bizottsági vizsgálat kötelezettsége.

Mindenkinek megfelelő áttelepítési szabályt így gyakorlatilag lehetetlen alkotni, mivel a tagállamok egy része egzaktságot adó, a regionális beruházási támogatásnak a csoportmentességi rendelet alapján történő nyújtását nem akadályozó olyan szabályozásban érdekelt, amely csak a valóban áttelepítés-gyanús eseteket utalja előzetes bizottsági eljárásra. A tagállamok más része viszont éppen ellenkezőleg, minél tágabban húzná meg az áttelepítési gyanú miatt a csoportmentességi rendelet hatálya alól kivett regionális beruházási támogatások körét. Abban sem

és támogatás híján is megszüntették volna. Ld. Klaus-Otto JUNGINGER-DITTEL: Regional investment aid to large investment projects: The rules under the State aid architecture for July 2014-20. In: Leigh HANCHER – Tom OTTERVANGER – Piet Jan SLOT: *EU State Aids*. 2016. 65–66. pont

feltétlenül egyeznek az EGT-n belüli érdekek, hogy a szabályozás kellően precíz és támogatásnyújtás-barát legyen, hiszen bizonytalan tartalmú és a csoportmentességi rendelet alkalmazását akadályozó szabályozásnál az utólagos bizottsági vizsgálat veszélye miatt a potenciális beruházók kockázatosnak fogják ítélni a csoportmentességi rendelet szerinti regionális beruházási támogatás igénybevételét akkor, ha kapacitást szüntetnek meg egy más tagállamban (még akkor is, ha nincs oksági kapcsolat a támogatás és a leépítés között).⁵

1. A 2014. évi szabályok és azok bizottsági értelmezése

A csoportmentességi rendelet 2017. július 10. előtt hatályos szövegében a 13. cikk *d*) pontja tartalmazta az áttelepítési kizárást. A jogszabályhely értelmében a csoportmentességi rendelet nem volt alkalmazható (a támogatás csak bizottsági bejelentés és jóváhagyás alapján volt nyújtható) olyan regionális beruházási támogatás esetén, amelynek kedvezményezettje a támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben azonos vagy hasonló tevékenységet szüntetett meg az EGT területén, vagy amely kedvezményezett a támogatási kérelem benyújtásakor „konkrétan tervezte”, hogy a támogatott beruházás befejezését követő két éven belül azonos vagy hasonló tevékenységet szüntet meg az EGT területén.

⁵ Ezek az érdekek kiolvashatók például a csoportmentességi rendelet 2016-os célzott felülvizsgálata során tett tagállami észrevételekből. Ld. egyebek mellett a csoportmentességi rendelet alkalmazását nehezítő szabályozás, azaz az erőteljesebb bizottsági előzetes kontroll mellett kardoskodó finn és két dán álláspontot (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/replies/ms/dk_denmark_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/dk_denmark_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/finland_en.pdf), a skandináv tagállamok és Franciaország közös nyílt levelét a versenypolitikai biztoshoz (<http://www.ft.dk/samling/20161/almde/eru/bilag/70/1702512/index.htm>), a csoportmentességi rendelet használatának könnyítése mellett érvelő magyar és lett beadványokat (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/hu_hungary_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/lv_latvia_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/replies/ms/hungary_en.pdf) és más véleményeket (pl. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/ie_ireland_en.pdf, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_second_gber_review/uk_unitedkingdom_en.pdf).

A csoportmentességi rendelet 2. cikk 50. pontja határozta meg az azonos vagy hasonló tevékenység fogalmát: az 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet⁶ szerinti NACE Rev. 2. ágazati osztályozási rendszernek ugyanabba a négy számjegyű számkóddal azonosított szakágazatába sorolt tevékenysége minősült azonos vagy hasonló tevékenységnek.

A 13. cikk mellett a csoportmentességi rendelet (32) preambulumbekzdése, valamint az iránymutatás 23. pontja is egyértelművé teszi, hogy amennyiben a kedvezményezett esetén teljesül a 13. cikk *d)* pontjában foglalt feltétel, regionális beruházási támogatás a kérdéses beruházáshoz a csoportmentességi rendelet alapján nem nyújtható. Bizottságnak történő bejelentés esetén pedig érdemi támpontot az iránymutatás 122–123. pontja jelent. Az iránymutatás szerint ha ok-okozati kapcsolat áll fenn a támogatás és az áthelyezés között, az olyan „negatív hatásnak tekinthető, amelyet a pozitív tényezők valószínűleg nem ellensúlyoznak”. Ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag kizárt, hogy a Bizottság oksági kapcsolat fennállása esetén jóváhagyná a támogatást, különösen, hogy a Bizottság részletesen vizsgálni köteles, hogy az állami támogatás jelentős munkahelyvesztéshez vezet-e az EGT-n belüli meglevő helyszíneken.

A bevezetőben említett egzaktági és jogbiztonsági szempontok nem érvényesültek maradéktalanul a 2014 és 2017 között hatályos szabályozásban, mivel a 13. cikk *d)* pontja a gyakorlatban több jogalkalmazási problémát felvetett. Nem volt egyértelmű többek között, hogy a jogi személy vagy a vállalatcsoport szintjén kell-e vizsgálni a 13. cikk *d)* pont feltételeinek a teljesülését; hogy abban az esetben is alkalmazni kell-e a csoportmentességi rendelet hatálya alóli kizárást, ha egyértelműen nincs oksági kapcsolat a támogatás és az áttelepítés között (pl. természeti katasztrófa miatt történt a telephely bezárása a másik államban); kiterjed-e a kizárás hatálya országon belüli áttelepítésre is (a szövegezés alapján az is áttelepítés lehet); mi minősül „konkrét tervnek” és a tevékenység „részleges” megszüntetésének.

Az Európai Bizottság is érzékelte a fentiekkel kapcsolatos jogalkalmazói tanácstalanságot, így a saját jogértelmezését a 2015-ös gyakorlati út-

⁶ A gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló, 2006. december 20-i 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

mutatójában (*Practical Guide to the GBER*, 61–64. kérdésre adott válasz)⁷ közzé is tette. Az nem volt meglepetés, hogy vállalatcsoport szintjén kell vizsgálni az áttelepítést, és nem csak a kedvezményezett jogi személy (és esetleg annak leányvállalatai) vonatkozásában. Ez a vállalkozás állami támogatási fogalmából⁸ is következik, ráadásul a jogi személy szintjére szorított értelmezés könnyen kijátszhatóvá tette volna az áttelepítési rendelkezéseket. Az is várható volt, hogy a csoportmentességi rendeletben rögzített kifejezett kivétel híján potenciális áttelepítésként kezelendők – és ezáltal bejelentendők – a támogatások akkor is, ha vis maiorra figyelemmel egyértelmű, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és az áttelepítés között. Az már a jogszabálysöveg alapján valamelyest vitatható, de még mindig védhető álláspont, hogy nem teljesülnek a 13. cikk d) pontban foglaltak, ha ugyanazon tagállamban szüntettet meg azonos vagy hasonló tevékenységet a kedvezményezett, hiszen más tagállam érdekei nem sérülnek. A támadható válaszok közé sorolható viszont az, hogy a Bizottság nem adott semmilyen érdemi támpontot a konkrét tervek fogalmának tartalmához. A 62. kérdés-válasz alapján eseti jelleggel lehet megítélni, mikor lesznek a tervek konkrét tervek, és a tagállam akkor jár el helyesen, ha a támogatási kérelem beadásakor nyilatkoztatja a kedvezményezettet, majd figyelemmel kíséri a releváns időszakon belüli esetleges későbbi bezárásoknál, hogy megalapozott volt-e a nyilatkozat. Ezzel a Bizottság hiába írta elő, hogyan kell vizsgálnia a tagállamnak a konkrét tervek kritériumának teljesülését, az továbbra is kérdéses maradt, hogy pontosan mit kell vizsgálni. Az pedig kifejezetten légből kapottnak tűnt, hogy az azonos vagy hasonló tevékenység részleges megszüntetésének a közzétett értelmezés szerint azt tekintette a Bizottság, ha az érintett tevékenység keretében foglalkoztatottak száma legalább 100 fővel vagy legalább 50%-kal csökken egy létesítményben a támogatási kérelmet megelőző két év bármelyikének létszámátlagához képest.⁹

⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf

⁸ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01), 11. pont

⁹ A határértékek forrása rejtély; a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 1998. július 20-i 98/59/EK tanácsi irányelv tartalmaz hasonló kettős, százalékos értéken és létszámon alapuló határértékeket, amelyek mintaként szolgálhattak, de azok valamelyest alacsonyabbak, illetve cizelláltabbak (jobban igazodnak a létesítmény méretéhez, ezzel kapcsolatban lásd a 98/59/EK tanácsi irányelv 1. cikk (1) bekezdését).

Szintén kritizálható volt a szabályozás abból a szempontból, hogy évekre elveszíthették a jogukat egész vállalatcsoportok arra, hogy a csoportmentességi rendelet hatálya alatt az EGT-ben bárhol regionális beruházási támogatást kapjanak, ha ugyanazon négy számjegyű NACE kód alá tartozó tevékenységet szüntettek meg akár részben az EGT egy másik tagállamában (ironikus módon ugyanabban a tagállamban viszont kaphattak támogatást). Az persze kétségtelen, hogy ha egy vállalatcsoport a támogatott beruházással párhuzamosan egy adott NACE kód alá tartozó tevékenységet szüntetett meg egy tagállamban, az jelenthette azt, hogy áttelepítést hajtott végre, amelyet a más tagállamban ígért támogatás motivált. A NACE kódok egy része azonban kellően tág kört ölel fel ahhoz, hogy többféle – akár eltérő fogyasztói csoportok igényeit kiszolgáló – termék vagy szolgáltatás ugyanazon kód alá tartozzon. A 2910-es NACE kód alá esik például gyakorlatilag a teljes autópálya, és méltánytalannak tűnik az, ha egy gyártó megszünteti Európa egyik országában a tehergépjárművek gyártását, áttelepítés-gyanú miatt csak bizottsági jóváhagyást követően kaphat regionális beruházási támogatást egy más országban pl. egy golfkocsi-gyártó üzem kapacitásbővítéséhez. Sőt, a tevékenység részleges megszüntetésének fent bemutatott bizottsági értelmezése (100 fő vagy a létesítményben foglalkoztatottak 50%-ának leépítése) nyomán egy több ezer főt foglalkoztató, egy NACE kód alá tartozó tevékenységet folytató létesítmény esetén már egy 100 fős létszámcsökkenés (amekkora különbséget egy ekkora telephelynél akár a normál fluktuáció is okozhat) is azt eredményezheti, hogy a vállalatcsoportnak két évig csak bizottsági határozat alapján nyújtható regionális beruházási támogatás ugyanazon NACE kód alá tartozó tevékenységhez.

2. A csoportmentességi rendelet célzott felülvizsgálata

Az Európai Bizottság 2016 folyamán két szakaszban konzultációt folytatott a tagállamokkal és más érdekeltekkel a csoportmentességi rendelet „célzott felülvizsgálatáról”,¹⁰ amelynek fő célja a csoportmentességi rendelet 2014-es szövegváltozatának (1) preambulumbekzdésében előre

¹⁰ A két konzultációs szakasz bizottsági előterjesztései és a tagállami, valamint más érdekelti reakciók itt érhetők el: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html (első kör) <http://ec.europa.eu/>

jelzett módosítás, a kikötői és a repülőtéri beruházási támogatási jogcímek kodifikálása volt. A felülvizsgálat keretében alkalma nyílt a Bizottságnak jogszabályi szintre emelni a részleges tevékenységmegszüntetés már közzétett, de bizonytalan jogi megalapozottságú értelmezését (100 fő/50 százalék). Egyebekben nem is szándékozta módosítani az áttelepítési szabályokat: a két konzultációs kört megelőzően közzétett tervezetek egységes szövegjavaslattal a fenti értelmezésnek megfelelően kívánták jogszabályi meghatározásként rögzíteni az azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetését (2. cikk 61a. pont: „azonos vagy hasonló tevékenység megszüntetése: e tevékenységek jelentős munkahelyvesztést okozó teljes vagy részleges megszüntetése. E rendelkezés értelmezésében jelentős munkahelyvesztésnek számít a valamely telephelyen legalább 100 főt, illetve az adott telephelyen foglalkoztatottak legalább 50 %-át érintő leépítés.”).

A konzultáció keretében aztán a Bizottság azt tapasztalhatta, hogy a tagállamok két oldalról támadják a javasolt szabályokat (lásd a 4. látjegyzetben felsorolt véleményeket), és a konkrét tervek fordulatának alkalmazhatatlanságát is kritizálták. A tagállamok egy része a 100 fős/50%-os limitek csökkentését kérte a Bizottságtól arra hivatkozva, hogy a relokációs kockázat miatt minél több esetre ki kell terjeszteni a bejelentési kötelezettséget. Más országok ezzel szemben amellet érveltek, hogy a szabályozást úgy kellene módosítani, hogy azok ne vonjanak ki feleslegesen a csoportmentességi rendelet hatálya alól támogatásokat, ha egyértelműen megállapítható, hogy nincs oksági kapcsolat az egyik tagállamban végrehajtott leépítés és a másik tagállamban kapott támogatás között.

3. A 2017-es szabályok

Mivel a Bizottság a két konzultációs kör között egyáltalán nem változtatott az eredeti tervezet áttelepítésre vonatkozó részén, a 2017. május 17-én elfogadott és közzétett végeredmény váratlan volt abból a szempontból, hogy a Bizottság a konzultációk előtt közzétett előterjesztésekben foglaltakhoz képest több más, a tagállamok által jelzett probléma orvos-

lására is kísérletet tett, és az áttelepítési szabályozást egészen új alapokra helyezte, miközben nem adott lehetőséget a tagállamoknak arra, hogy a végleges jogi konstrukciót véleményezzék.

A csoportmentességi rendeletet módosító 2017/1084/EU bizottsági rendelet ugyanis egyrészt hatályon kívül helyezte a 13. cikk korábbi *d*) pontját, viszont ezt helyettesítendő beiktatott a 14. cikkbe egy új (16) bekezdést, mely szerint a kedvezményezettnek a regionális beruházási támogatás igénybevételének előfeltételeként

1. nyilatkoznia kell, hogy a támogatási kérelem benyújtását megelőző két évben nem telepítette át azt a létesítményt, amelyben a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházást meg kívánja valósítani, és
2. kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy nem is hajt végre áttelepítést két évig azt követően, hogy a támogatási kérelem tárgyát képező induló beruházást befejezte.

Az új 14. cikk (16) bekezdésben szereplő áttelepítéshez pedig meghatározást adott a Bizottság (2. cikk 61a. bekezdés). Ez alapján áttelepítésnek minősül, ha

1. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) azonos vagy hasonló tevékenységet vagy annak egy részét az EGT megállapodás egyik szerződő felének területén található létesítményből (eredeti létesítmény) az EGT megállapodás egy másik szerződő felének területén található azon létesítménybe helyezi át, ahol a támogatott beruházásra sor kerül (támogatott létesítmény);
2. az eredeti, valamint a támogatott létesítményben előállított termék vagy nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégíti ki; és
3. a kérelmet benyújtó beruházó (vállalatcsoportja) valamely az EGT-n belüli eredeti létesítményében folytatott azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg.

A 2014-es szabályozással kapcsolatos jogalkalmazási problémák egy részét megoldotta a Bizottság. Egyrészt a konkrét tervek tartalmával kapcsolatos meghatározási és bizonyítási nehézséget azzal hidalta át, hogy az új szabályok szerint a támogatási kérelem benyújtásakor egyúttal vállalnia kell, hogy nem hajt végre áttelepítést a beruházás befejezésé-

től számított két évig. A NACE kód azonossága miatti méltánytalanságot elismerve pedig látszólag a termék/szolgáltatás hasonlóságát is a szabályozás részévé tette. Az új szabályok szerint nem csak a négy számjegyű NACE kódnak kell egyeznie, hanem az is szükséges az áttelepítéshez, hogy a támogatott létesítményben és abban a létesítményben, ahol létszámcsökkenés történik, az előállított termék vagy a nyújtott szolgáltatás legalább részben ugyanazokat a célokat szolgálja és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit elégítse ki. A tevékenységmegszüntetés helyett viszont egy, a konzultáció során javasolt megoldáshoz képest sokkal szigorúbb rendelkezést kodifikált a Bizottság: az áttelepítés megvalósulásához elég az, ha a hasonló terméket előállító vagy szolgáltatást nyújtó üzemben EGT-n belüli létesítményben „azonos vagy hasonló tevékenység körében munkahelyek szűnnek meg”. Ez a szigorú értelmezés szerint azt jelenti, hogy akár kétfőnyi létszámcsökkenés is már azzal jár, hogy a csoportmentességi rendelet nem lesz alkalmazható.

4. Az új szabályozás értékelése

Visszautalva a bevezetőben említett egzaktsági/jogbiztonsági szempontokra, az új szabályok bizonyos szempontból egyértelmű előrelépést jelentenek. A homályos tartalmú „konkrét tervek” fordulat eltűnt a szabályozásból, és ehelyett egyrészt nyilatkoznia kell a kedvezményezettnek arról, hogy a támogatási kérelem előtti két évben nem hajtott végre „áttelepítést”, másrészt pedig vállalnia kell a jövőre nézve, hogy tartózkodik ettől. Azaz a létszámleépítési terveket illetően egyértelművé vált a kedvezményezett jogi helyzete: ha a vállalását utóbb megszegi, a támogatást vissza kell fizetnie. Megjegyzendő azonban, hogy az új szabályozás sem precíz minden szemszögből: azt, hogy a termék vagy a szolgáltatás mikor szolgálja ugyanazokat a célokat és ugyanazon fogyasztói típus keresletét vagy igényeit, nehéz támadhatatlanul megítélni, és az az igen rugalmasan értelmezhető kitétel, hogy csak „részben” kell ugyanazon célokat/igényeket szolgálania, még bizonytalanabbá teszi az eseti szintű jogalkalmazást.

Az új szabályozás azonban egyértelmű visszalépést jelent azon másik – a regionális beruházási támogatást aktívan alkalmazó tagállamok számára lényeges – kívánalmat illetően, hogy ne kerüljenek ki a csoportmentességi rendelet hatálya alól olyan esetek, amelyeknél kizárható

a tényleges oksági kapcsolat az egyik tagállamban nyújtott támogatás és a másik tagállamban történt létszámleépítés között. Sőt, a 2017-es szabályok kifejezetten megnehezítik a regionális beruházási támogatás nyújtását a csoportmentességi rendelet alapján akkor, ha a nemzetközi vállalatcsoportnak Európa több tagállamában van telephelye, és jellemzően egynemű (egyzon vagy kevés NACE kód alatti) a tevékenysége.

Az új szabályozás ugyan életszerűbb abból a szempontból, hogy az „áttelepítést” csak azoknak a telephelyeknek a viszonylatában kell vizsgálni, amelyekben a termék vagy szolgáltatás egyazon NACE kód alá tartozik, és hasonló fogyasztói igényeket elégít ki. A csoportmentességi rendelet alkalmazását azonban ellehetetleníti az, hogy az „eredeti létesítményben” már elég a múltban és a jövőben két álláshely megszűnése („munkahelyek szűnnek meg”) ahhoz, hogy a csoportmentességi rendelet ne legyen alkalmazható, és az álláshelyek megszűnésénél, illetve az új kapacitásánál már a NACE kód egyezősége elég. Ez azt jelenti, hogy akkor is áttelepítés van, ha nem a két létesítmény közötti kapcsolatot jelentő hasonló fogyasztói igényeket kielégítő termék gyártása vagy szolgáltatás nyújtása körében kerül sor a létszámcsökkenésre, illetve az új beruházásra. Ráadásul az, hogy a 100 fős/50%-os létszámcsökkenés helyett már két álláshely megszűnése (vagy akár tartós betöltetlensége?) is elegendő, azt eredményezi, hogy minimális mozgástere sem marad a vállalatcsoportnak, ha a csoportmentességi rendelet alapján szeretne regionális beruházási támogatást igénybe venni. Továbbá az, hogy már nem csak azt kell bizonyítani, hogy a kérelemkor nem tervezett 50%-os/100 fős létszámcsökkentést a beruházás befejezésétől számított két évig ugyanazon NACE kód alatti tevékenységet folytató más üzemeiben, hanem egyenesen vállalnia kell a kedvezményezett vállalatcsoportnak, hogy a beruházás befejezésétől két évig nem fog egynél több álláshely megszűnni ugyanazon NACE kód szerinti tevékenység körében a hasonló terméket gyártó vagy szolgáltatást nyújtó többi tagállambeli telephelyein, üzleti szempontból ésszerűtlen, és a körülmények változása esetén betarthatatlan vállalásokra kényszeríti a vállalatcsoportot.

Ennek oka az, hogy ha a releváns időszakban például váratlan megrendelővesztésre kellene reagálnia, és ennek eredményeként akár két fős tartós létszámcsökkentést hajtana végre bármelyik más tagállambeli üzemében, vissza kellene fizetnie a támogatást abban a tagállamban, ahol kapta. Sőt, eleve nem lenne támogatásra jogosult, ha más tagállam bármely hasonló termék- vagy szolgáltatási profilú létesítményét érin-

tően akár két álláshely megszűnésével járó racionalizálást hajtott volna végre a kérelem előtti két évben. Ráadásul, mivel a szabályozás létesítményszinten vizsgálja a létszámcsökkentést, az is előfordulhat, hogy tagállami szinten nem csökkentette a munkavállalói számát, de egy adott létesítményben igen, és így máris elveszett számára a csoportmentességi kedvezmény lehetősége.

Felmerül természetesen, hogy a bejelentési kötelezettség (tehát az, hogy csak a Bizottság engedélyével kaphat támogatást, ha bebizonyosodott, hogy nincs okozati összefüggés a támogatás és a létszámcsökkentés között) „ártatlan” esetekben csak késedelmet jelent. Ez viszont nem minden esetben vonzó opció, hiszen egyrészt a késedelem jelentős lehet (egy bizottsági eljárás hónapokat vesz igénybe, de akár éven túl is eltarthat), és a teljesítendő feltételek is összetettebbek az ilyen esetekben alkalmazandó iránymutatás alapján, mint a csoportmentességi rendelet szerintiek.

Zárójelben érdemes megjegyezni, hogy az új szabályok a szó szerinti – de a Bizottság által meg nem erősített – értelmezés alapján nem szűrik tökéletesen az áttelepítést megvalósító eseteket. Tételezzük fel, hogy van egy vállalatcsoport, amelynek az egyik tagállamban van két üzeme („A” és „B” gyár), és mindkét helyen ugyanazon NACE kód alá tartozó tevékenységet folytat, de a két üzemben gyártott termék más fogyasztói igényeket elégít ki. A csoport áttelepítené „A” gyár termelését egy másik tagállamba. Ebben az esetben, ha a másik gyárát („B” gyár) megszünteti, a B gyárbeli termelést átviszi „A” gyárba, ezzel párhuzamosan támogatást kap az új gyárhoz a másik tagállamban, és oda átviszi az „A” gyár korábbi termelését, az új áttelepítési szabály alapján is kaphat támogatást a csoportmentességi rendelet hatálya alatt a másik tagállamban. Ennek oka, hogy ugyanazon NACE kód alatti termelés marad „A” gyárban, és „B” gyár – ahol viszont más fogyasztóknak készült termék – szűnik meg. Így valójában áttelepítést hajtott végre a vállalatcsoport, mégis a csoportmentességi rendelet hatálya alatt maradhat, mivel az áttelepítés csak az azonos fogyasztói csoportnak szánt termékeket gyártó létesítmények viszonylatában vizsgálандó az új szabályok alapján. Ez a megoldás nyilván nem minden cégcsoport számára alkalmazható, és nehezen kivitelezhető (pl. „A” gyárban nem csökkenhet a foglalkoztatottak száma), de egy, a gyakorlatban sem megvalósíthatatlan és potenciális áttelepítést jelentő scenáriót a nyelvtani-logikai értelmezés szerint nem szűr ki (ellentétben a 2014-es szabályokkal).

Az új szabályok értelmezése, alkalmazása körül tehát még vannak kérdőjelek, de az összességében elmondható, hogy bár valamelyest világosabbak a 2017-es előírások, azok jóval restriktívebbek a 2014-es rendszerhez képest. Így felmerül annak a kockázata, hogy az Európában jelen levő nemzetközi vállalatcsoportok egy része számára Európa nem lesz vonzó a további befektetésekhez. Ennek oka, hogy jó eséllyel nem lesz alkalmazható a csoportmentességi rendelet az ő esetükben, vagy ha éppenséggel alkalmazható is, nem tudják majd vállalni a csoportmentességi rendelet számukra üzleti szempontból irracionális feltételeit (vagy ha vállalják is, könnyen a megszegésükre kényszerülhetnek előre nem látható okokból). A bejelentési eljárás bizonytalanabb végeredményét pedig szintén ésszerűtlen lesz megvárniuk, ha vannak helyek, ahol azonnal és szükségtelen tilalmak, illetve kötöttségek nélkül támogatást kaphatnak. Ezek a helyek azonban az állami támogatási szabályok területi hatályán kívül, azaz Európán kívül vannak.

Ellenérv lehet persze, hogy a támogatás nem jog, hanem privilégium, és az, hogy a foglalkoztatási szint védelme fontos cél, de a regionális beruházási támogatásra jogosult területek esetén pont a felzárkózás egy lényeges eszközének alkalmazását nehezítette meg a Bizottság az áttelepítési szabályok 2017-es átalakításával. Ráadásul a meglévő álláshelyek teljes körű védelmére alkalmatlan az áttelepítési szabályozás (az állások Európából való kivitelét nem, csak az Európán belüli mozgatusukat tudja korlátozni). A valamelyest szabatosabb, azaz nagyobb jogbiztonságot adó szabályok ára az lett, hogy a több országban jelen levő vállalatok jelentős része esetén aligha lesz alkalmazható a csoportmentességi rendelet, azaz Európa kevésbé fejlett, támogatható régiói nem tehetők vonzóbbá az ilyen befektetők számára az azonnal és biztosan rendelkezésre álló regionális beruházási támogatással. Ez abból a szempontból sajnálatos, hogy a komoly beruházásokat megvalósítani képes nemzetközi nagyvállalatok projektjei a munkahelyteremtésen, a helyi beszállítókon, az értéklánc létrehozásán és a tudás tovaggyűrűzésén keresztül sokat lendíthetnek az elmaradottabb régiók fejlődésén.

Sok fog múlni azon, hogy az elkövetkező időszakban milyen értelmezéseket fog közzétenni a Bizottság a határozataiban vagy egyébként, azaz enyhít-e a szabályozás szigorán. A valódi kérdés persze az, hogy a mostani korlátozó megközelítés helyett elképzelhető-e egy olyan megengedőbb megoldás, amely elfogadható lenne a különböző érdekű tagállamoknak is; például lehetne-e cizelláltabb szabályozást alkotni azért,

hogy indokolatlanul ne vesszen el a csoportmentességi kedvezmény olyan esetekben, ahol kizárható az áttelepítési szándék, vagy kezelhetők lennének-e az áttelepítés-gyanúsnak minősített esetek egy speciális, egyszerűsített és gyorsított bejelentési eljárás alapján. Ezeket a kérdéseket előbb-utóbb, így például a csoportmentességi rendelet 2020. december 31-i lejárata tekintettel 2020 folyamán a Bizottságnak is meg kell majd válaszolnia, mert a 2017-es áttelepítési szabályok okozta „járulékos kár” már rövid távon érezhető lehet.