

A NAGYBERUHÁZÁSI PROJEKTEK
ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉNEK VIZSGÁLATA
A BMW AG ÜGYÉBEN HOZOTT BIZOTTSÁGI
HATÁROZAT ÉS BÍRÓSÁGI ÍTÉLET FÉNYÉBEN
HERTELENDY Zsófia¹

Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, támogatás ösztönző hatása, arányosság, támogatás szükségessége, támogatási intenzitás, elszámolható költségek, nagyberuházási projekt, regionális iránymutatás, összeegyeztethetőségi kritériumok, piaci részesedési teszt

1. Bevezetés

Az Európai Unió intézményei, az Európai Bizottság által hozott határozatok, valamint az Európai Bíróság és Törvényszék ítéletei fontos szerepet töltenek be az állami támogatások jogának egységes értelmezésében és az egyes állami támogatásokat érintő kérdések megítélésében. Az elmúlt években a Bizottság számos autóiipari beruházási projektet vizsgált meg annak érdekében, hogy meggyőződjön róla: a támogatási intézkedések regionális fejlődésre gyakorolt pozitív hatása felülmúlja-e a támogatás versenytorzító hatását. A Bizottság többek között hivatalos eljárás keretében vizsgálta a Bayerische Motoren Werke AG (továbbiakban: BMW AG) nagyberuházási projektjének bejelentésével kapcsolatban, hogy az állami támogatás összeegyeztethető-e az állami támogatásokra vonatko-

¹ A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

zó uniós szabályokkal, illetve hogy az arányos-e és szükséges-e a beruházás megvalósíthatóságának szempontjából.²

Az alábbi cikk a BMW AG nagyberuházási projektjéhez nyújtott támogatás ügyében hozott bizottsági határozat³ megállapításait foglalja össze, bemutatja a nagyberuházási projektekhez nyújtott állami támogatások bejelentése során a Bizottság által vizsgált értékelési szempontokat és ismerteti a Törvényszék 2017. szeptember 12-én hozott ítéletét.⁴

2. Az ügy előzménye

2010 novemberében a német hatóságok bejelentették a Bizottságnak azon szándékukat, hogy a BMW AG részére 49 millió euró névleges összegű támogatást kívánnak nyújtani annak lipcei (németországi) beruházásához.⁵ A beruházási projekt egy elektromos gépjárművek gyártására alkalmas új termelőlétesítmény építésére irányult. Az új létesítmény két modell: az i3 Mega City Vehicle (továbbiakban MCV) gépjármű és az i8 sportkocsi gyártására szolgált. A gyártandó gépjárművek karosszériája megerősített szénszálas műanyagból készül, ami teljesen innovatív terméknek számított a személygépjármű piacon. Míg az első gépjármű működését teljes egészében az akkumulátorban tárolt villamos energia biztosítja (Battery Electric Vehicle, BEV), addig az utóbbi hibrid sportkocsi, amely az akkumulátoron túl egy belső égésű motorral is rendelkezik (Plug-in Hybrid Electric Vehicle, PHEV).

² Európai Bizottság Sajtóközleménye, 2014. július 9. IP/14/792

³ A Bizottság(EU) 2016/632 Határozata, HL L113., 2016.04.27., 1.o

⁴ A T671/14. sz Bayerische Motoren Werke AG ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:599)

⁵ A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás (RAG 2007) világosan megfogalmazza az állami támogatásokkal kapcsolatos feltételeket, melynek teljesülése esetén a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja azokat az állami támogatásokat, amelyek elősegítik az Unió elmaradott térségeinek fejlődését. A nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokra vonatkozóan különleges szabályokat határoz meg az iránymutatás. Így például előírja a regionális támogatási felső határ automatikus, progresszív csökkentését ezzel is korlátozva a verseny torzulását. Ezen kívül valamennyi beruházási projekthez nyújtott támogatást előzetesen be kell jelenteni a Bizottsághoz, amely beruházás elszámolható költsége meghaladja a 100 millió euró határértéket.

A beruházást 2009-ben kezdték meg. Az elszámolható beruházási költség jelenértéken elérte a nettó 368 millió eurót. Németország a 2009–2014 közötti időszakban a tervezett elszámolható kiadásokra összesen 49 millió euró (jelenértéken 46 millió euró) összegű fiskális támogatást kívánt biztosítani, amely 12,5%-os támogatási intenzitásnak felelt meg. A támogatás nemzeti jogalapja a befektetési támogatásokról szóló 2008. december 7-i törvény (Investitionszulagengesetz 2010), amely a 651/2014/EU bizottsági rendelet (továbbiakban GBER) hatálya áll tartozik.

3. Előzetes vizsgálati eljárás

Az előzetes vizsgálat során a Bizottság megállapította, hogy a támogatási intézkedés megfelel a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó, a nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatásban⁶ (a továbbiakban: RAG 2007 vagy Iránymutatás) meghatározott összeegyeztethetőségi feltételeknek, valamint a támogatás összege és intenzitása nem haladja meg a maximálisan megengedett értékeket. Ugyanakkor a RAG 2007 68. bekezdésének (a) pontjában foglalt rendelkezések alkalmazásakor, az előzetes vizsgálat keretében nem tudta minden kétséget kizáróan megerősíteni, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal.

A RAG 2007 68. bekezdésének (a) pontja ugyanis előírja, hogy amennyiben a kedvezményezett piaci részesedése az adott termék- és földrajzi piac tekintetében meghaladja a 25%-ot a beruházás előtt vagy azt követően, a Bizottság hivatalos vizsgálatot indít annak érdekében, hogy elvégezze a támogatás ösztönző hatásának, arányosságának, valamint pozitív és negatív hatásainak részletes értékelését a nagyvállalati projekthez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól szóló bizottsági közlemény⁷ (továbbiakban: IDAC vagy Közlemény) alapján.

Az Iránymutatás 65. lábjegyzete ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy a fenti részletes vizsgálatról a Bizottság eltekintsen abban az esetben, ha bizonyítható, hogy a támogatás kedvezményezettje új termékpiacot

⁶ HL C54., 2006. 03. 04., 13. o.

⁷ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhöz nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

teremt. Németország erre a pontra való hivatkozását a Bizottság elutasította, és elvégezte az iránymutatás 68. pontja szerinti vizsgálatot.

A Bizottság komoly nehézségekkel szembesült az érintett termék- és földrajzi piac behatárolása során, mivel ez volt az első, nagyberuházásként bejelentett, elektromos személygépjárművekkel kapcsolatos eset. A Bizottság nem tudott ugyanis egyértelműen állást foglalni, hogy az elektromos gépkocsik piaca önálló termékpiacnak minősül-e, vagy részét képezi a személygépkocsik átfogó piacának, meghajtástól függetlenül.

További problémát okozott a Bizottságnak az elektromos (i3 és i8) gépjárműveknek a hagyományos személygépkocsi-piac egyes szegmenseihez való besorolása. A szegmensek szerinti besorolást korábban belső égésű motorral meghajtott gépkocsikra alkalmazták, és ezeket a kategóriákat nem lehetett egyértelműen az elektromos személygépjárművekre alkalmazni.

Szintén nem tudta a Bizottság megállapítani, hogy az elektromos járművek piacának az EGT-t vagy annál szélesebb, esetleg globális piacot kell figyelembe venni.

Mivel a Bizottság nem tudott egyértelmű álláspontot kialakítani, a piaci részesedésre vonatkozó vizsgálatot valamennyi valószínűsíthető termékpiacra elvégezte mindkét földrajzi szintet – a globális és az EGT piacát – is figyelembe véve. A vizsgálatok eredményeit a 2011 júliusában hozott hivatalos eljárást megindító határozatában tette közzé.⁸ Az ügyben 2011-ben hozott bizottsági határozat 16. oldalán található táblázat jól szemlélteti, hogy milyen mértékben függ a piaci részesedési teszt eredménye az érintett termék- illetve földrajzi piac meghatározásától. Amennyiben az érintett piacnak kizárólag az elektromos gépjárművek piacát tekintjük, a D és E+F szegmensekben globális szinten, valamint az EGT piacán B, C, D, E+F szegmensekben a BMW részaránya meghaladta a 25%-ot. S bár a teljes személygépjármű-piacot figyelembe véve a piaci részesedési mutatók jóval a megadott határérték alatt (1,4%-17,3% között) mozogtak, a Bizottság, mivel nem tudta kizárni, hogy a lehetséges termékpiacokon nem haladják meg a 25%-os küszöbértéket, az EUMSz 108. cikk (2) bekezdése alapján megindította a hivatalos vizsgálatot.

⁸ HL C 363, 2011. 12. 13.

4. Hivatalos vizsgálati eljárás – nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálata

A hivatalos vizsgálati eljárás megindítása keretében csak Németországtól érkezett észrevétel, melyben a tagállam fenntartotta érvelését, miszerint

- az elektromos gépjárművek a hagyományos gépjárműpiac részét képezik;
- amennyiben a Bizottság ezt nem fogadja el, abban az esetben alkalmazza az iránymutatás 65. lábjegyzetét, mely szerint a kedvezményezett új termékpiacot hoz létre, és így mentesül a részletes vizsgálat alól; végül
- a nem szegmentált elektromos jármű piacán a kedvezményezett részesedése nem éri el a 25%-ot.

A Bizottság 2014. július 9-én hozta meg az SA.32009 (2011/C) számú határozatát, melyben a támogatási intézkedés értékelésével kapcsolatban az alábbi megállapításokat tette:

„Mivel a támogatás 2014 júliusa előtt került odaítélésre, a belső piaccal való összeegyeztethetőség értékelésének alapját a 2007–2013 időszakra vonatkozó RAG 2007, valamint az IDAC alkotja.

Az eljárást indító határozatában a Bizottság már korábban kimondta, hogy a RAG általános összeegyeztethetőségi feltételeket az érintett támogatási intézkedés teljesíti, azaz

- a támogatási kérelem a beruházás megkezdése előtt került beadásra,
- a kedvezményezett nem nehéz helyzetben lévő vállalkozás,
- a támogatást induló beruházáshoz nyújtják egy meglévő létesítmény termelésének további, új termékekkel történő diverzifikációja formájában,
- az elszámolható költségeket a vonatkozó rendelkezésekkel összhangban határozzák meg,
- a kedvezményezett pénzügyi hozzájárulást nyújt saját forrásaiból az elszámolható költségek legalább 25%-a mértékében,
- a kedvezményezett vállalta, hogy legalább öt évig fenntartja a beruházást a régióban; továbbá

- a támogatás teljes összege jelenértéken nem haladja meg a csökkentési mechanizmusra vonatkozó szabályok alapján maximálisan megengedett állami támogatási intenzitást.”⁹

Ugyanakkor a Bizottság Németország érintett termékpiacra vonatkozó észrevételeit nem fogadta el egyik pontban sem:

A 65. lábjegyzet alkalmazhatóságával kapcsolatban a Bizottság álláspontja szerint egy innovatív termék gyártása nem feltétlenül vezet új termékpiac létrejöttéhez, hiszen a versenytársak már kínálnak a piacon olyan személygépjárműveket, amelyek versenyeznek a BMW AG által gyártott új innovatív termékkel. Ezért a 65. lábjegyzet ebben az esetben nem alkalmazható.

Az érintett termékpiac és a piaci részesedés meghatározásával kapcsolatban, miután nem érkezett harmadik féltől észrevétel, a Bizottság nem hozott döntést a tekintetben, hogy az elektromos és a hibrid járművek az általános gépjárműpiac részét képezik-e.

A Bizottság ezt követően arra a kérdésre kereste a választ, hogy az érintett termékpiacok mely gépjárműszegmensekbe sorolhatók. A Bizottság nem volt meggyőződve afelől, hogy megfelelő kereslet-oldali helyettesíthetőség áll fenn (hatótávolság, feltöltéshez szükséges idő, feltöltés helyszínének tekintetében) az i3 modell és a hagyományos modellek között a C és D szegmensekben, mint ahogy azt Németország állítja. Szintén kizárta a kínálat-oldali helyettesíthetőséget, mivel a szénszál erősítésű műanyag karosszériával rendelkező járművet nem lehet a hagyományos járművek számára alkalmas gyártósorokon gyártani. Ezért a Bizottság nem fogadta el Németország azon álláspontját, mely szerint az i3 modell hagyományos gépjárműpiac C vagy D szegmens részét képezi.

A fentiek alapján a Bizottság nem látta bizonyítottnak, hogy a kedvezményezett piaci részesedése nem fogja meghaladni a 25%-ot 2015-ben valamely lehetséges termékpiacon, ezért indokoltnak tartotta a közlemény szerinti részletes értékelés lefolytatását.

A támogatás összeegyeztethetőségének részletes értékelése során az alábbi kritériumokat vizsgálta a Bizottság:

- A támogatás megfelelősége
- Ösztönző hatás/Ellentétes forgatókönyv
- Arányosság

⁹ A Bizottság (EU) 2016/632 Határozata, HL L113., 2016. 04. 27., 1. o.

- A támogatás pozitív hatásai
- A támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásai
- A támogatás kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai
- A támogatás pozitív és negatív hatásai közötti egyensúly
- A GBER-ben meghatározott bejelentési küszöbértékig nyújtott támogatás lehetősége

4.1. A támogatás megfelelése

A támogatás megfelelését tekintve a Bizottság megállapította: mivel Németország bizonyította, hogy az általános infrastrukturális fejlesztések és egyéb általános intézkedések nem voltak elegendők a Németországon belüli egyenlőtlenségek mérséklésére, ezért a támogatási intézkedés megfelelő eszköz a regionális beruházási támogatás által célzott regionális fejlettség növelésének eléréséhez.

4.2. Ösztönző hatás/Ellentétes forgatókönyv

Az ösztönző hatás értékelésekor a Bizottság azt vizsgálta, hogy a támogatás valóban hozzájárul-e a kedvezményezett magatartásának megváltozásához oly módon, hogy az (további) beruházás elvégzését vállalja az érintett támogatott területen. Az ösztönző hatást a Közlemény 22. pontjában meghatározott két forgatókönyv bizonyíthatja:

„A támogatás kedvező beruházási döntés meghozatalára ösztönöz, mivel a vállalkozás számára egyébként sehol nem jövedelmező beruházásra kerülhet sor a támogatott régióban. A támogatás arra ösztönöz, hogy a tervezett beruházást más régió helyett az adott régióban valósítsák meg, mivel ellensúlyozza a támogatott régióban választott helyszín nettó hiányosságait és az ahhoz kapcsolódó költségeket.”¹⁰

¹⁰ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

Németország a vizsgálati eljárás kezdeti szakaszában azzal érvelt, hogy az ösztönző hatást az 1. számú forgatókönyv szerint kell értékelni. Ugyanakkor a Németország által benyújtott adatok alapján a Bizottság megállapította, hogy mivel a támogatás következtében a projekt belső megtérülési rátája alig 1%-kal növekedett, és messze elmaradt a 25%-os belső tőke megtérülési (ROCE) célkitűzésétől és a kedvezményezett 12%-os súlyozott tőke költségtől (WACC), a támogatás ösztönző hatása az 1. számú forgatókönyv alapján nem bizonyított.

A német hatóságok a későbbiekben ezért a 2. számú forgatókönyv alapján érveltek, és rámutattak arra, hogy számos helyszínt fontolóra vettek a beruházás szempontjából, köztük USA, Kanada, Mexikó és Kína. Végül különböző mennyiségi és minőségi tényezők értékelése alapján két helyszínre: Münchenre és Lipcsére korlátozták a választást.

A 2. számú forgatókönyv esetén azt kell bizonyítani, hogy a támogatás arra ösztönözte a kedvezményezettet, hogy Lipcsében valósítsa meg a beruházást, ne pedig egy fejlettebb térségben, ebben az esetben Münchenben, és a támogatás csak a Lipcsében történő beruházáshoz kapcsolódó nettó hátrányokat és költségeket kompenzálja. Ennek igazolására a BMW AG igazgatótanácsának döntését rögzítő jegyzőkönyvek szolgáltak, melyből világosan látszódott, milyen megfontolások vezettek a beruházás helyszínének kiválasztására, és amelyekben leírták, hogy a projekt támogatás nélkül 17 millió euró-val kevesebbe kerülne Münchenben, mint Lipcsében.

A Bizottság a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy az ösztönző hatást az említett jegyzőkönyvek alapján Németország bizonyította.

4.3. Arányosság

Az IDAC közlemény 33. bekezdése kimondja, hogy

„általában akkor tekintjük arányosnak a támogatást, ha az egyenlő a kedvezményezett vállalkozásnak a támogatott régióban történő befektetéshez kapcsolódó nettó költségei és az egyéb régió(k)ban történő befektetés nettó költségei közötti különbséggel. Minden ilyen költséget és hasznot számításba kell venni, ideértve például az igazgatási, a szállítási és

a képzési támogatásban nem részesülő képzési költségeket, valamint a bérezési különbségeket.”¹¹

2009 decemberéből származó dokumentumokban Németország be-mutatta, hogy a két helyszín (vagyis Lipcse és München) közötti költségekülönbség 17 millió euró, amint azt a beruházásról/helyszínről szóló döntés meghozatalának időpontjában hétéves életciklust figyelembe véve kiszámolták. Később ugyanakkor azzal érvelt, hogy az eredetileg bejelentett teljes 50 millió euró összegű állami támogatás arányos, mert további 29 millió euró összegű többletköltség merült fel 2012 vége előtt, a projekt megkezdése után.

Németország azzal érvelt, hogy a támogatás arányosságát, valamint az ösztönző hatást nem szükséges ugyanazon dokumentumok alapján bizonyítani. Továbbá a beruházásról szóló döntés meghozatalát követően felmerült költségeket is figyelembe kell venni. A Bizottság nem fogadta el ezt az érvelést, mert álláspontja szerint a Közlemény nem teszi lehetővé olyan dokumentumok felhasználását, amelyek a beruházásról szóló döntés meghozatala után felmerült költségeket részleteznek. A 2. számú forgatókönyv belső logikájából is az következik, hogy a többletköltségeket a beruházásról szóló döntés előtti időpontból kell vizsgálni.

A támogatás arányosságánál továbbá azt vizsgálta a Bizottság, hogy mi az a minimális összeg, amely szükséges ahhoz, hogy a kedvezményezett egy adott helyszínen (Lipcseben) valósítsa meg beruházását.

A Bizottság álláspontja szerint, Németország által utólag, 2012-ben benyújtott dokumentumok alapján meghatározott, az i8 modell gyártásához kapcsolódó többletköltségek nem tartoztak az eredeti, 2009-ben elhatározott beruházás körébe, mivel az i8 modell gyártásáról csak 2011-ben született döntés, és az elkülönül az i3 modellre vonatkozó beruházástól.

A Bizottság ezért az utólag felmerült, i8 modell gyártásával kapcsolatos 45 millió euró összeget kitevő beruházási költségek esetében nem tudta megállapítani sem az ösztönző hatást, sem a támogatás arányosságát. Következésképpen a Bizottság végső határozatában arra jutott, hogy a bejelentett támogatási összeg 17 millió euró feletti része nem szolgálja az EUMSz 107. cikke (3) bekezdésében felsorolt célkitűzések egyikének

¹¹ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.)

a megvalósítását sem, és így odaítélése negatív vagy erősen torzító hatással lenne a versenyre.

4.4. A támogatás pozitív és negatív hatásai, valamint az azok közötti egyensúly

A Bizottság megállapította, hogy amennyiben a támogatás 17 millió euró összegre korlátozódik, az intézkedés jótékonyan hozzájárul a térség fejlődéséhez 800 közvetlen munkahely teremtése révén, elősegítve az Európa 2020 stratégia energiahatékonysági célkitűzéseinek megvalósulását, a technológiai fejlődést. A 17 millió euró összegű támogatás pozitív hatásai meghaladják a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatást.

4.5. A GBER-ben meghatározott bejelentési küszöbértékig nyújtott támogatás lehetősége

Németország a támogatás összeegyeztethetősége terén alternatív érvelést is elővezetett arra vonatkozóan, hogy a Bizottság által lefolytatott részletes vizsgálat a támogatási összegnek kizárólag a GBER-ben meghatározott határérték feletti részére korlátozódik, és ezért a GBER 6. cikkének (2) bekezdésében meghatározott 22,5 millió euró bejelentési küszöbértékig támogatást nyújthat a BMW AG részére. A Bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy a Németország által hivatkozott, a Közlemény 56. bekezdéséhez fűzött lábjegyzetből¹² nem vonható le az a következtetés, hogy a Bizottság köteles engedélyezni a GBER-ben meghatározott határértékig a támogatást.

¹² A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.) 56. pontjához fűzött lábjegyzet szerint: „Amennyiben a támogatást létező regionális támogatási program alapján nyújtják. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tagállamnak továbbra is megvan az a lehetősége, hogy addig a szintig nyújtson ilyen támogatást, amely megfelel a vonatkozó szabályok alapján a 100 millió EUR támogatható kiadással rendelkező beruházáshoz maximálisan nyújtható összegnek.”

A Bizottság a fentieket figyelembe véve megállapította, hogy a támogatás csak a 17 millió euró összeg tekintetében összegeztethető a belső piaccal.

5. A Törvényszék ítélete

A BMW AG a 2014-ben hozott bizottsági döntés miatt a Törvényszékhez fordult, keresetében kérte, hogy a Törvényszék semmisítse meg a Bizottság határozatát, melyben a 17 millió euró összeget meghaladó támogatást a belső piaccal összegeztethetetlennek nyilvánította.

A BMW keresetében elsődlegesen azt kifogásolta, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálati eljárás során nem próbálta megoldani az érintett piac meghatározásával kapcsolatban felmerült nehézségeket, valamint megkérdőjelezte a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól szóló bizottsági közlemény jelen esetre történő alkalmazhatóságát.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság joggal végezte el a támogatás ösztönző, illetve arányos jellegének differenciált vizsgálatát. A Bizottság joggal elemezte, hogy a támogatás valóban hozzájárult-e a kedvezményezett tervének módosításához abban az értelemben, hogy ennek következtében a lipcsei helyszín mellett döntött.

A Bizottság a megtámadott határozatban kizárta az első forgatókönyvet, melyet a német hatóságok, illetve a BMW a Törvényszék előtt nem vitatott.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság 2009 decemberében rendelkezésére bocsátott dokumentumokban szereplő számítások azt bizonyították, hogy a müncheni beruházás költségei 17 millió euróval alacsonyabbak lettek volna, mint a lipcsei beruházás költségei.

A Törvényszék ezért úgy ítélte meg, hogy a müncheni és a lipcsei helyszín közötti előrelátható költségkülönbségnek megfelelő 17 millió euró összeg volt az, amelyet a BMW AG döntéshozó szervei figyelembe vettek a beruházás Lipcsében történő megvalósíthatóságának értékelése céljából.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság nem jutott arra a következtetésre, hogy a támogatásnak nincs ösztönző jellege, ugyanakkor azt állapította meg, hogy a 17 millió euró összeget meghaladó támogatás tekintetében nem teljesül az arányosság követelménye.

A BMW értelmezése szerint a projekt megvalósítása során felmerült hátrányok kompenzálására szükséges összegeket is figyelembe kellett volna venni, amelyek egy másik termelési helyszínen történő beruházáshoz kapcsolódnak. A Törvényszék a Bizottsághoz hasonlóan úgy ítélte meg, hogy „nem az állami támogatások révén kell kiküszöbölni egy sajátos projekthez kapcsolódó minden kockázatot.”¹³

A Törvényszék továbbá kifejtette, hogy a RAG 2007 38. pontja alapján főszabály szerint az elszámolható költségeket a beruházás megkezdése előtt kell megtervezni. Támogatás csak abban az esetben ítéltethető oda, ha a kedvezményezett a beruházás megkezdése előtt benyújtja a támogatás iránti kérelmét, valamint a programot kezelő hatóság írásban visszaigazolja, hogy a támogatási feltételek teljesülnek.

Az arányosság elve azt jelenti, hogy a beruházásnak a lipcsei helyszínen „történő elhelyezéséről szóló döntés meghozatalához szükséges támogatáson felüli összeget feleslegesnek kell tekinteni, mert az feltételhez nem kötött pénzügyi szubvenciót jelent a támogatás kedvezményezettje számára, amely nem szolgál az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal összegegyeztethető célokat.”¹⁴

A Törvényszék álláspontja szerint, a támogatás arányosságának elemzését a beruházásra vonatkozó döntés időpontjában kell elvégezni, a késedelmesen benyújtott dokumentumokat nem lehet figyelembe venni, ezért a Bizottság helyesen járt el, mikor azt a helyzetet vette figyelembe a támogatás szükséges és ösztönző jellegének vizsgálatakor, amely az eredeti beruházási döntés időpontjában állt fenn. A Törvényszék úgy ítéli meg, hogy azt szükséges vizsgálni, hogy a támogatás lehetővé teszi-e a vállalkozás viselkedésének megváltoztatását, amely arra ösztönzi, hogy olyan beruházást valósítson meg, amelyet támogatás hiányában nem tett volna meg. A valós költségek utólagos figyelembevétele már nincs hatással ezen elemzési tényezőre.¹⁵

A Törvényszék emlékeztet arra, hogy valamely regionális támogatás akkor minősül arányosnak, ha összege és intenzitása a beruházás támogatott régióban történő megvalósulásához szükséges minimumra korlátozódik.¹⁶ A 17 millió euró-t meghaladó támogatási összeg odaítélése

¹³ Az ítélet 105. pontja.

¹⁴ Az ítélet 120. pontja.

¹⁵ Az ítélet 138. pontja.

¹⁶ Az ítélet 145. pontja.

erősen torzító hatással lenne a versenyre, a vállalkozás piaci pozíciójának jogosulatlan megerősítését tenné lehetővé.

A BMW továbbá megjegyezte, hogy a megtámadott határozatban szereplő beruházási projekt jogcímén a 800/2008/EU rendelet¹⁷ által engedélyezett programon alapuló Investitionszulagengesetz-ben (a beruházások támogatásáról szóló törvény; BGBl. 2008. I, 2350. o.; a továbbiakban: IZG) szereplő támogatást kaphatott volna 22,5 millió euró összegben, mivel teljesültek a német törvényben előírt feltételek. A BMW kifogásolta, hogy a Bizottság nem engedélyezte azt sem, hogy Németország 22,5 millió euró határértékig nyújtson támogatást a BMW részére. A BMW állítása szerint az IZG létező támogatási program, az e határérték alatti támogatásokat ezért a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell minősíteni, amennyiben az IZG feltételeinek megfelel.

A Törvényszék kimondta, hogy a bejelentési kötelezettség az EUMSZ által bevezetett ellenőrzési rendszer egyik alapeleme. A BMW állításával szemben a Törvényszék szerint nem állapítható meg, hogy a szóban forgó intézkedés mentesült volna abból az okból kifolyólag, hogy az a 800/2008/EU rendelet vagy az IZG hatálya alá tartozik. Mivel a támogatás meghaladta az előírt bejelentési határértéket, a Bizottság azt egyedi támogatásként értékelte, nem pedig a csoportmentességi rendelet vagy mint létező támogatási program (IZG) hatálya alá tartozóként.

A Törvényszék leszögezte, hogy a bejelentett támogatást a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően összességében értékeli a Bizottság, és nem kizárólag a bejelentési határértéket meghaladó része tekintetében. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy „a támogatás összeegyeztethetőségének egy bizonyos határértéig fennálló vélelme nem élvezhet elsőbbséget a támogatás egyedi értékelésével szemben”¹⁸.

A Törvényszék az ítéletében valamennyi felperes által hivatkozott jogalapot, és ezért a keresetet teljes egészében elutasította.

¹⁷ A BIZOTTSÁG 800/2008/EK RENDELETE (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), HL L 214 2008. 08. 09.

¹⁸ Az ítélet 177. pontja.

6. Összegzés – tanulságok

Összefoglalva elmondható, hogy mind a bizottsági határozat, mind a Törvényszék ítéletének elemzése számos, a nagyberuházási projektek bejelentésekor felmerülő problémára, hibákra hívja fel a figyelmet, mely az állami támogatások jogával foglalkozó, gyakorlati kérdésekkel találkozó szakemberek számára hasznos következtetéseket enged levonni.

A Törvényszék ítélete megerősíti az állami támogatások ösztönző hatásának és arányosságának meglétére vonatkozó feltételek fontosságát. Az olyan állami támogatás ugyanis, amelynek nincs ösztönző hatása és nem korlátozódik a szükséges minimumra, nem csak az állami források felesleges elfecsérlését jelenti, de gátat szab versenytorzító hatásával a versenytársak növekedési lehetőségeinek.

A nagyberuházási projektek bejelentésekor az ösztönző hatás meglétét és a támogatás arányosságára vonatkozó feltételeket fokozottabban ellenőrzi a Bizottság, és a támogatás értékelésének egyik legfontosabb eleme az intézkedés ösztönző hatásának és arányosságának elemzése.

Függetlenül attól, hogy mely forgatókönyv szerinti bizonyítja a tagállam az ösztönző hatást, a bejelentési dokumentációnak tartalmaznia kell minden olyan pénzügyi jelentést, belső üzleti tervet, szakértői véleményt, beruházási forgatókönyvet, a beruházás döntéséről készült jegyzőkönyvet, amely alátámasztja az ösztönző hatás meglétét.¹⁹

Az 1. számú forgatókönyv szerinti eljárás esetén fontos, hogy a jövedelmezőségi szintet bemutató adatok megfelelően igazolják, hogy a kedvezményezett a támogatás eredményeképpen eszközölt beruházást, és ne fordulhasson elő, hogy a nem kellően alátámasztott számítások miatt a Bizottság az ösztönző hatás hiányát állapítja meg.

Hasonlóan a 2. számú forgatókönyv szerinti esetekben az összes, és kizárólag a releváns, az adott beruházási döntéssel kapcsolatos és a döntés időpontjában ismert költséget és hasznot kell figyelembe venni, és ezek alapján szükséges a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét megállapítani, és a támogatást a különbözetre vagy annál kisebb összegre korlátozni. Ellenkező esetben a

¹⁹ A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól (HL C 223., 2009. 09. 16., 3. o.) 26. pontja.

támogatás nem felel meg az arányosság elvének, s mint ilyen a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti a Bizottság.

A Bizottság elsődleges célkitűzése, hogy az állami támogatásként jelentkező közkiadásokat hatékonyabbá és eredményesebbé tegye, és korlátozza a versenytorzulásokat, amelyek veszélyeztetik az egyenlő feltételeket a belső piacon. Az ösztönző hatás és arányossági feltételek a hatékony belső piac megvalósíthatóságához nélkülözhetetlen elemek, melyeknek való megfelelést alapvetőnek tekinti a Bizottság.