Magyarázó feljegyzés az általános csoportmentességi rendelet célirányos felülvizsgálatára irányuló javaslathoz

E feljegyzés célja, hogy közelebbről bemutassa a következő többéves pénzügyi keretet kísérő általános csoportmentességi rendelet felülvizsgálatára irányuló javaslat célját és hatályát. A feljegyzés az általános csoportmentességi rendeletre irányuló javaslatról szóló első nyilvános konzultációt kíséri.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott állami támogatás feltételeinek megfelelő állami finanszírozást a hatálybalépése előtt általában be kell jelenteni a Bizottságnak, és azt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az uniós állami támogatási szabályok alapelveinek célja, hogy az állami kiadások ne teremthessenek tisztességtelen versenyt az EU belső piacán működő vállalkozások között. Konkrétabban, ezek az elvek hozzájárulnak ahhoz, hogy a közpénzek ne vehessék át a magánberuházások helyét, felhasználásuk az általános szakpolitikai célkitűzések szolgálatában álljon, és mértékük ne haladja meg az e célkitűzések megvalósításához szükséges szintet. Ha a versenytorzulás korlátozottnak tekinthető – és csak akkor –, a tagállamok nem kötelesek bejelenteni a Bizottságnak az állami támogatást, feltéve, hogy a szóban forgó támogatás megfelel az általános csoportmentességi rendelet valamennyi vonatkozó kritériumának.

A jelen nyilvános konzultáció tárgyát képező módosítások célja az általános csoportmentességi rendelet oly módon történő célirányos módosítása, hogy az – a nemzeti finanszírozás és az uniós költségvetésből származó finanszírozás vegyítésének megkönnyítése érdekében – biztosítsa ezeknek az elveknek a lehető legegyszerűbb és leghatékonyabb alkalmazását.

A javaslat három területen kívánja felülvizsgálni az általános csoportmentességi rendeletet annak érdekében, hogy a tagállamok előzetes bejelentés nélkül valósíthassák meg a következő állami támogatási intézkedéseket:

- az InvestEU Alap által támogatott pénzügyi termékekben foglalt nemzeti finanszírozás,
- a Horizont 2020 keretprogram vagy az Európai horizont keretprogram keretében „kiválósági pecsétben” részesült kutatás-fejlesztési és innovációs (K+F+I) projektek, valamint a Horizont 2020 vagy az Európai horizont keretében társfinanszírozott projektek és partnerségalakítások,
- európai területi együttműködési projektek.

A kezdeményezés nagyrészt a fenti jogi aktusokra irányuló bizottsági javaslatok kapcsán összegyűlt bizonyítékokon és adatokon, valamint a Bizottság piaci tapasztalatai és határozathozatali gyakorlatából eredő tapasztalatain alapul. Mivel kísérő jellegű intézkedésről van szó, amelynél a Bizottság csupán korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szakpolitika önálló kidolgozása vagy a paraméterek kialakítása tekintetében, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a kezdeményezésre vonatkozóan külön hatásvizsgálatra nincsen szükség.

Az alkalmazott módszertannal kapcsolatban további részletek az I. mellékletben találhatók.

InvestEU Alap

1. **Háttér**

Az InvestEU Alap célja, hogy uniós garanciát biztosítson a konkrét piaci hiányosságok kezelésére irányuló finanszírozási és beruházási műveletekhez, valamint a további magán- és közberuházások mozgósításához az Unió belső szakpolitikáinak támogatása érdekében. Az uniós garanciához a tagállamok a tagállami részalap keretében saját forrásaikkal is hozzájárulhatnak, és/vagy az InvestEU Alap támogatásával nemzeti fejlesztési bankokon vagy egyéb állami pénzügyi intézményeken keresztül finanszírozhatnak pénzügyi termékeket.

Mivel a (többek között az európai strukturális és beruházási alapokból származó) tagállami források az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint állami támogatásnak minősülhetnek, a javaslat az InvestEU Alap és az állami támogatási szabályok kölcsönhatásának javítására irányul. Ez elősegítené a tagállami források célberuházások javára történő mozgósítását az InvestEU Alap támogatása keretében, ugyanakkor biztosítaná, hogy az esetleges versenytorzulás minimális legyen.

A javasolt felülvizsgálat célja ennek megfelelően az állami támogatási szabályozás további módosítása és annak kimondása, hogy az InvestEU Alap által támogatott pénzügyi termékekben foglalt állami támogatás egyes korlátozott feltételek mellett összeegyeztethető a belső piaccal, és így a tagállamok mentesítése a Bizottságnak való előzetes bejelentési kötelezettségük alól.

E nyilvános konzultáció keretében a Bizottság a javasolt rendelkezések kialakításáról vár visszajelzést. A nyilvános konzultációnak és a Bizottság által igényelt visszajelzésnek döntő eleme az InvestEU Alap keretében tervezett ügyletekkel kapcsolatos adat- és információgyűjtés, többek között a tekintetben, hogy ha ezek az ügyletek állami támogatást tartalmaznak, a javaslat kiterjedne-e azokra, és ha igen, miként.

2. Mikor alkalmazandók az általános csoportmentességi rendelet rendelkezései az InvestEU tekintetében?

Az általános csoportmentességi rendelet rendelkezései az InvestEU tekintetében csak azokra a helyzetekre alkalmazandók, amelyek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatást érintenek (lásd még a II. mellékletben található ábrát). Ennek megvalósulásához az alábbi kritériumoknak[1] kell együttesen teljesülniük:

- A támogatás finanszírozása tagállami forrásokból történik, és a támogatás valamely tagállamnak tudható be. Ez csak akkor valósul meg, ha az érintett tagállam mérlegelési jogkörrel rendelkezik az érintett erőforrások felhasználását illetően. Az InvestEU kapcsán az államnak való betudhatóság és az állami források a következő helyzetekben lehetnek jelen:
    - ha a nemzeti fejlesztési bankok az InvestEU uniós vagy tagállami részalapjának végrehajtó partnerei és/vagy pénzügyi közvetítői,

[1] E kritériumokat közelebbről az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény határozza meg: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.262.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2016%3A262%3ATOC

    - ha az uniós garanciát a tagállami részalap keretében nyújtják, mivel az uniós garanciát az európai strukturális és beruházási alapokból támogatják[2].
- A támogatás előnyt biztosít (azaz nem piackonform) és szelektív (azaz csak bizonyos kedvezményezettek által vehető igénybe).
- A támogatást gazdasági tevékenységekre nyújtják (ez például kizárja a közoktatást).
- A támogatás torzítja vagy torzíthatja a versenyt, és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Amennyiben a fenti kumulatív kritériumok közül legalább egy nincs jelen, a finanszírozás nem minősül állami támogatásnak, és következésképpen az általános csoportmentességi rendelet InvestEU-ra vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók.
A Bizottság iránymutatást kíván adni az InvestEU Alapból nyújtott támogatások tipikus forgatókönyvei tekintetében a támogatás minősítését és különösen a tagállamok vagy a nemzeti fejlesztési bankok által a tematikus pénzügyi termékekhez (pl. széles sávú infrastruktúra) nyújtott állami források tagállamoknak való betudhatóságát illetően. Ez az iránymutatás kitér többek között a vagyonkezelő szerepére, kiválasztására és függetlenségére, valamint az irányítási struktúrára és egyéb releváns elemekre.

3. Az uniós csoportmentességi rendeletre irányuló javaslat az InvestEU tekintetében

Az InvestEU tekintetében az általános csoportmentességi rendeletre irányuló javaslat két forgatókönyvet foglal magában:

- Az **első (általános) forgatókönyv** korlátozott számú **támogathatósági és kizárási kritériumot** határoz meg **a végső címzettekre vonatkozóan**, valamint megállapítja a **maximális finanszírozási összegeket**. A végrehajtó partnerek (például a nemzeti fejlesztési bankok) egyes projektekhez (például az infrastrukturális projektekhez) közvetlen finanszírozást nyújthatnak.
- A **második forgatókönyv** a kisebb finanszírozást (végső címzettenként általában legfeljebb 6 millió EUR) támogató pénzügyi termékekre vonatkozik, amelyeket olyan, **üzleti** alapon működő pénzügyi közvetítők nyújtanak a végső címzetteknek, amelyek megtartanak bizonyos kockázati kitettséget. **E forgatókönyvben a végső címzettekre nem** vonatkoznak **korlátozások („támogathatósági kritériumok”)**, kivéve a nehéz pénzügyi helyzetben lévő nagyvállalkozások kizárását. E forgatókönyvben a nemzeti fejlesztési bankok üzleti alapon működő pénzügyi közvetítőkön keresztül mozgósíthatják a COSME vagy az InnovFin pénzügyi termékek utódait.

E két forgatókönyv tekintetében az általános csoportmentességi rendeletre irányuló javaslat – amellett, hogy módosítja az I. fejezet egyes horizontális rendelkezéseit (például a fogalommeghatározásokat) vagy adott esetben egyedileg mentesíti az InvestEU-hoz kapcsolódó támogatásokat az általános csoportmentességi rendelet egyes horizontális feltételei alól – új 16. szakasszal egészíti ki az általános csoportmentességi rendeletet. Ez az új szakasz három új cikket tartalmaz: az 56d. cikket, amely a két forgatókönyv bármelyike

[2] A tagállami források nem minősülnek állami támogatásnak, amennyiben az európai strukturális és beruházási alapok forrásai tagállami mérlegelési jogkör nélkül, az európai strukturális és beruházási alapokhoz kapcsolódó földrajzi felosztáson túlmenő egyéb feltételek megszabása nélkül járulnak hozzá az InvestEU költségvetési biztosíték részalapjához.

esetében meghatározza a szakasz hatályát és a támogatásra alkalmazandó közös összeegyeztethetőségi feltételeket, az 56e. cikket (első, általános forgatókönyv), valamint az 56f. cikket (második forgatókönyv).

K+F+I

A következő többéves pénzügyi keretben fontos szerepet tölt majd be a K+F+I Európai horizont program keretében történő támogatása. Az általános csoportmentességi rendelet javasolt módosítása az Európai horizont (vagy ezt megelőzően a „Horizont 2020") keretprogramot fogja kísérni azáltal, hogy megkönnyíti az Európai horizont központi irányítású forrásainak kombinálását, illetve „kiválósági pecsétben" részesült projektek esetében a nemzeti finanszírozással való helyettesítését. A módosítás a különböző szabályozások részletes feltérképezése után összehangolja az állami támogatási szabályok bizonyos elemeit az Európai horizont elemeivel. Ezáltal elkerülhetővé válik, hogy a következő többéves pénzügyi keretben a K+F+I finanszírozás csak késedelmesen vagy nehézségek árán kerüljön bevezetésre.

Konkrétabban, az e nyilvános konzultáció tárgyát képező, az általános csoportmentességi rendeletre vonatkozó tervezet mentességet biztosít a következő területeken a bejelentési kötelezettség alól, valamint a Horizont szabályai szerint korábban már értékelt K+F+I projektek nemzeti szintű minőségértékelése alól:

- a Horizont 2020 vagy az Európai horizont révén a „kiválósági pecsét" minőségi védjegyében részesült kutatás-fejlesztési projektekre, valamint a Marie Skłodowska-Curie-cselekvésekre vonatkozóan kkv-kra irányuló támogatás (25a. cikk),
- az Európai horizont keretében transznacionális felhívásokat követően függetlenül értékelt és kiválasztott társfinanszírozott projektekhez nyújtott támogatás (25b. cikk),
- az Európai horizont keretében transznacionális felhívásokat követően függetlenül értékelt és kiválasztott partnerségalakítási projektekhez nyújtott támogatás. Partnerségalakítás esetén állami támogatás nyújtható a projekttel kapcsolatos infrastrukturális beruházásokhoz is (25b. cikk).

Európai területi együttműködés

Az európai területi együttműködési projektek támogatása már évek óta az uniós kohéziós politika egyik fő prioritása. Az európai területi együttműködési projektek keretében nyújtott támogatásokra már az állami támogatási szabályok alapján is létezik csoportmentesség. A területen szerzett eddigi tapasztalatok alapján az e nyilvános konzultáció tárgyát képező, az általános csoportmentességi rendeletre vonatkozó tervezet kétféleképpen javasolja kiterjeszteni az európai területi együttműködési projekteknek nyújtható támogatási lehetőségek körét:

- kiterjesztené a csoportmentesség alkalmazási körét – amely jelenlegi a kkv-knak nyújtott támogatásokra korlátozódik – oly módon, hogy a jövőben nagyvállalkozások is előzetes bejelentés nélkül részesülhessenek támogatásban (20. cikk),
- emellett az általános csoportmentességi rendelet egyszerűsített csoportmentességet biztosítana az európai területi együttműködési projekteknek nyújtott nagyon kis (vállalkozásonként és projektenként legfeljebb 20 000 EUR) összegű támogatások esetében (20a. cikk).

I. MELLÉKLET: Háttér-információk a támogathatósági/összeegyeztethetőségi feltételekről, a támogatási intenzitásokról és a bejelentési határértékekről

A támogathatóság és összeegyeztethetőség, valamint a támogatási intenzitások és a bejelentési határértékek tekintetében javasolt feltételek alapjául a jelenlegi általános csoportmentességi rendeletben foglalt, a megfelelő állami támogatási kategóriákra vonatkozóan már alkalmazandó feltételek szolgálnak.

A jelenlegi célirányos felülvizsgálat összeegyeztethetőségi feltételei abban az értelemben kiegészítik a vonatkozó uniós finanszírozási programokat, hogy a finanszírozásban érintett bármely állami támogatás összeegyeztethetőségének biztosításakor támaszkodni lehet az említett programokban már szereplő biztosítékokra – amelyek teljesülését az említett programok irányításában való bizottsági részvétel biztosítja –, és ezért e biztosítékokat nem kell megismételni az általános csoportmentességi rendelet keretében.

A javasolt felülvizsgált szövegben szereplő támogatási intenzitások és határértékek – az egyéb összeegyeztethetőségi kritériumokhoz hasonlóan – az általános csoportmentességi rendelet jelenlegi szabályain alapulnak. Mivel a javasolt felülvizsgált szöveg kísérő jellegű, a támogatási intenzitások mértéke a maximális összehangolás érdekében a vonatkozó uniós finanszírozási programban előírt alkalmazandó finanszírozási arányon alapul. Azokon a területeken, ahol a vonatkozó uniós finanszírozási programok nem írnak elő külön finanszírozási arányt, a felülvizsgált szövegben javasolt határértékek szintén az általános csoportmentességi rendelet jelenlegi szabályaiból indulnak ki, és adott esetben a központilag irányított uniós program alapjául szolgáló szakpolitikai célkitűzések figyelembevételével módosulnak.

InvestEU

Az állami támogatási szabályozás InvestEU-val kapcsolatos módosításait illetően a Bizottság figyelembe vette, hogy az InvestEU olyan, a versenypolitika szempontjából releváns biztosítékokra épül, amelyek már szerepelnek az InvestEU Alap szabályaiban (uniós célkitűzések, addicionalitás és piaci hiányosság, a magánszolgáltatók kiszorításának korlátozása). Ezen túlmenően a Bizottság jóvá fogja hagyni a termékfejlesztési és garanciamegállapodásokat. Tekintettel e biztosítékokra – mind lényegüket, mind a folyamatot tekintve –, a Bizottság úgy véli, hogy csak olyan összeegyeztethetőségi feltételek szükségesek, amelyek kiegészítik az InvestEU keretrendszert, és arányosak a versenytorzulás lehetséges szintjével. Ily módon az általános csoportmentességi rendeletnek az InvestEU-hoz kapcsolódó módosításai értelmében például nem szükséges számszerűsíteni a kapott állami finanszírozás támogatási elemét, és a különböző érintett szereplőknek (például a pénzügyi közvetítő szintjén) nyújtott esetleges további támogatások is összeegyeztethetőnek nyilváníthatók a belső piaccal.

A vonatkozó határértékeket illetően a Bizottság figyelembe vette, hogy az InvestEU keretében nyújtott finanszírozás nem vissza nem térítendő támogatások, hanem pénzügyi eszközök révén valósul meg. A vissza nem térítendő támogatásokkal szemben, amelyeknél általában a kapott finanszírozás teljes összege állami támogatásnak minősül, az InvestEU kapcsán

nyújtott pénzügyi eszközök keretében a végső kedvezményezetteknek nyújtott finanszírozás csak egy része minősül állami támogatásnak, és a támogatási elemet nem szükséges számszerűsíteni. Így nem lett volna megfelelő az általános csoportmentességi rendelet szerinti azon határértékek alkalmazása, amelyek vissza nem térítendő támogatásokon vagy bruttó támogatási egyenértéken alapulnak (és a támogatás számszerűsítését igénylik). Az InvestEU keretében nyújtott finanszírozás vonatkozó határértékei ezt oly módon veszik figyelembe, hogy szorzótényezőt alkalmaznak a jelenlegi általános csoportmentességi rendelet szerinti érintett támogatási kategóriákra megállapított határértékekre.

K+F+I

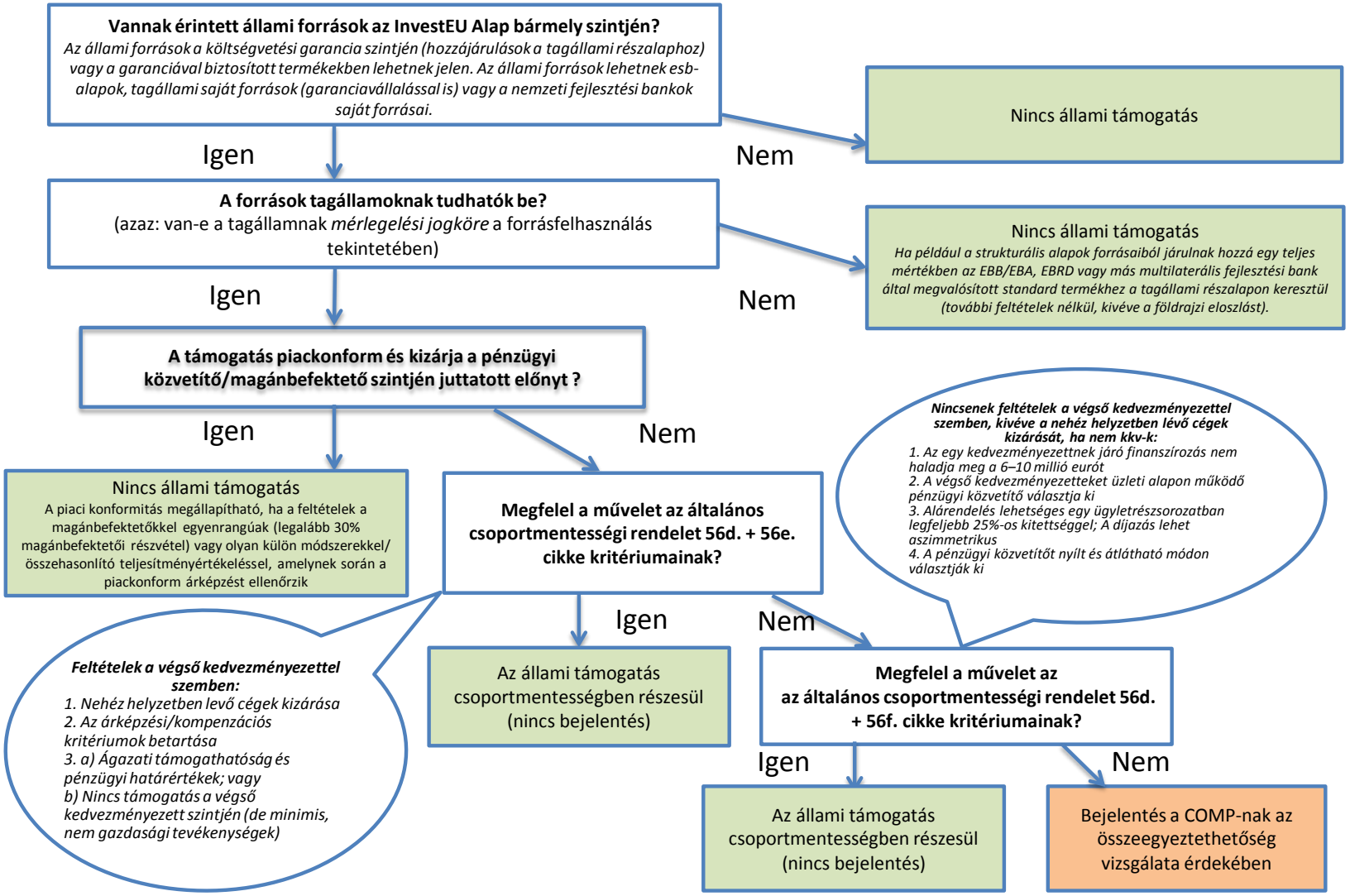
A jelenlegi általános csoportmentességi rendelet már tartalmaz csoportmentességet a K+F+I területén nyújtott támogatásra vonatkozóan. Ez a javaslat az e területen alkalmazandó állami támogatási szabályok bizonyos kiigazításairól rendelkezik olyan helyzetek tekintetében, amelyekben az állami támogatást a Horizont 2020 vagy az Európai horizont központi irányítású forrásaival kombinálják, ami a Horizont 2020 és az Európai horizont vonatkozó szabályainak kialakítása , valamint a Bizottságnak a projektek értékelésében és kiválasztásában való részvétele miatt lehetséges. Ez korlátozza a verseny esetleges torzulását, és így az általános csoportmentességi rendeletben az ilyen projektekre nézve csak korlátozott kiegészítő szabályok szükségesek.

A fentieket szem előtt tartva a javasolt támogatási intenzitások maximális szintje – például az új 25a. cikk szerinti, a „kiválósági pecsét" minőségi védjegyében részesült projektekhez nyújtott támogatásnál – az Európai horizont vonatkozó finanszírozási arányainak megfelelően alapkutatás és alkalmazott kutatás esetében 100 %, kísérleti fejlesztés esetében pedig 70 %.

A partnerségalakítások körébe tartozó infrastrukturális beruházások esetében – amelyekre vonatkozóan a Horizont 2020 és a Európai horizont nem ír elő egyedi finanszírozási arányokat – a felülvizsgált szöveg azt javasolja, hogy a támogatás nem haladhatja meg a beruházási költségek 70 %-át. A javasolt támogatási intenzitás a jelenlegi általános csoportmentességi rendelet 26. cikke szerinti, a kutatási infrastruktúrához nyújtott beruházási támogatásra vonatkozó 50 %-os maximális támogatási intenzitáson alapul, de figyelembe veszi, hogy a partnerségalakítások mögöttes logikáját a kohéziós politika ihlette.

Európai területi együttműködés

A jelenlegi általános csoportmentességi rendelet az európai területi együttműködési projektek tekintetében is csoportmentességet biztosít. Ez a csoportmentesség azonban csak a kkv-kra korlátozódik. Az elmúlt években az európai területi együttműködési projektek tekintetében szerzett bizottsági tapasztalatok azt mutatják, hogy a csoportmentesség hatálya a versenytorzulás jelentős kockázata nélkül kiterjeszthető a nagyvállalkozásokra is. A javaslat ezenkívül csoportmentességet biztosít az európai területi együttműködési projektek keretében nyújtott nagyon kis összegű támogatási összegekre. Ezt a finanszírozást a múltban csekély összegű támogatásként nyújtották. Ahol azonban például az európai területi együttműködési projektek keretében nagy számú kedvezményezett részesül nagyon kis összegű támogatásban, a de minimis rendelet feltételeinek való megfelelés biztosítása nem mindig arányos a

versenytorzulás lehetséges kockázataival. Ezért, és tekintettel az európai területi együttműködési projektek uniós kohéziós politika szempontjából betöltött fontosságára, valamint a versenytorzulás rendkívül csekély kockázatára, az új csoportmentesség lehetővé teszi az ilyen kis összegű támogatások egyszerűsítését, így azok a javaslat értelmében a jövőben további feltételek teljesítése nélkül csoportmentességben részesíthetők.

MELLÉKLET: Az általános csoportmentességi rendelet InvestEU részére vonatkozó javaslat alkalmazhatósága az állami források és az InvestEU Alap együttes használatára