

1. Az új regionális iránymutatás

1.1. Bevezetés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése főszabályként tiltja az állami támogatások² nyújtását; a főszabály alóli kivételekről ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdései rendelkeznek. A (3) bekezdés alapján – többek között – a tagállamok horizontális, több ágazatot érintő támogatást nyújthatnak az Európai Bizottság jóváhagyását követően. A jóváhagyás feltételeit a Bizottság általában iránymutatás, keretszabály formájában teszi közzé.

A regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás (regionális iránymutatás, a továbbiakban: 2022–2027-es RAG) értelmében a regionális támogatás az elmaradott térségek felzárkózását és a tagállamok gazdaságainak kohézióját segíti elő, amely mint állami támogatás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontja alapján lehet összeegyeztethető a belső piaccal.³

Az uniós meghatározás és értelmezés szerint e támogatás nyújtása az uniós, illetve a nemzeti átlagos fejlettségi szinttől elmaradott térségekben lehetséges (esetleg egy-egy ország egészében, ha az ország csupa ilyen térségből áll) főleg beruházások támogatása formájában, és csak nagyon kivételes esetben működési támogatásként.⁴ A regionális beruházási támogatási kategória a magyar támogatási rendszerben az egyik leggyakrabban használt támogatási kategória.⁵

A regionális állami támogatások Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) általi szabályozásának és ellenőrzésének elsődleges célja, hogy az adott régió fejlettségi szintjének megfelelően tegye lehetővé e támogatások nyújtását, biztosítva, hogy a tagállamokban egyenlő versenyfeltételek érvényesüljenek, és gátat szabjon a multinacionális cégek által indukált támogatási versenynek. A regionális támogatás nyújtásának feltételeit a mindenkor regionális iránymutatás tartalmazza.

A Bizottság 2012-ben indította el az EU állami támogatási politikájának reformját az állami támogatási szabályozás korszerűsítése (State Aid Modernisation, a továbbiakban: SAM) néven.⁶ A folyamat keretében 2014-ig a legtöbb állami támogatási szabályt felülvizsgálták. A SAM-folyamat eredményeként született szabályok eredetileg 2020 végéig lettek volna hatályosak, így a Bizottságnak 2019 és 2020 folyamán el kellett volna fogadnia a 2021-től hatályos állami támogatási szabályokat.

2019 elején azonban a Bizottság meghosszabbította a 2020 végén lejáró szabályokat, köztük az akkor hatályos regionális iránymutatást⁷ (a továbbiakban: 2014–2021-es RAG) is. A meghos-

² Az állami támogatás fogalmának részletes bemutatását lásd Nyikos (2018): i. m. 35–98.

³ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01), 1. pont.

⁴ 2021–2027-es RAG 5–6. pont.

⁵ A tagállamok éves jelentései alapján készült európai bizottsági összesítés, a State Aid Scoreboard adatai szerint Magyarország 2000 és 2019 között az összes állami támogatás közel 32%-át nyújtotta regionális támogatásként. https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/scoreboard_hu; az adatsorok elérhetők itt: https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes

⁶ Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről szóló európai bizottsági közlemény (COM/2012/0209 final).

⁷ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (HL C 209., 2013.07.23., 1.). A meghosszabbításról, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014–2020), a kockázat-

szababbításra azért került sor, mert a felülvizsgálat vonatkozásában a Bizottságot kötötték az úgynevezett minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások⁸ (a továbbiakban: iránymutatások). Ezen iránymutatások határozzák meg azokat az alapelveket, amelyek – többek között – alapul szolgálnak a hatályban lévő jogszabályok értékeléséhez és felülvizsgálatához. Az iránymutatások alapján a felülvizsgálatot meg kell előznie a hatályos szabályozás értékelése és az azzal kapcsolatos célra vezetéségi vizsgálatok (*fitness check*) elvégzése, és a jövőbeni döntéseknek, illetve a módosítási javaslatoknak ezeken a vizsgálatokon kell alapulniuk.

A regionális támogatások vonatkozásában elkészült értékelés⁹ megállapította, hogy a regionális támogatásokra vonatkozó szabályok továbbra is az állami támogatási politika szerves részét képezik. A Bizottság megállapításai szerint a regionális iránymutatás alapján véve jól működik, de célzott kiigazításra szükség lehet: (1) a hatályos rendelkezések egyszerűsítésével, világosabbá tételével; és (2) a regionális iránymutatás és az általános csoportmentességi rendelet¹⁰ szabályainak harmonizálásával (például kizárt ágazatok vagy áttelepítés fogalma – lásd később). A regionális támogatási térképek kialakításának módszertana megfelelő ahhoz, hogy a tagállamok reagálni tudjanak a gazdasági fejleményekre. Ugyanakkor az értékelés szerint a tagállami szinten elmaradt területek, úgynevezett c-területek [az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint támogatható területek] nagyvállalkozásai beruházásainak támogathatóságára vonatkozó korlátozások (különösen az eljárási innovációval kapcsolatban) gyakran nem egyértelműek, és jogi bizonytalanságot okoznak. A nagyvállalkozások diverzifikációs beruházásainak a c-területeken történő támogatására vonatkozó rendelkezések súlyos adminisztratív terhet jelentenek mind a tagállamok, mind a Bizottság számára, miközben a bejelentett támogatási összegek gyakran viszonylag kicsik, és ezeket a bejelentéseket gyakran visszavonják.¹¹ Ezért a c-területekre vonatkozó speciális rendelkezések hatástalannak tűnnek, és szükség lehet azok módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.

finanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatás, a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás, a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásokról szóló iránymutatás, az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól szóló közlemény, a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági közlemény, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejárátú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény alkalmazásának meghosszabbításáról és módosításairól szóló európai bizottsági közlemény rendelkezett (HL C 224/2., 2020.07.08.).

⁸ Lásd: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu

⁹ A Bizottság 2020. október 3-án munkadokumentumban összegezte az értékelés megállapításait. Commission Staff Working Document of the 2012 State Aid Modernisation Package, Railways Guidelines and Short-Term Export Credit Insurance SWD(2020) 257 final. Lásd: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation/fitness-check_en

¹⁰ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és annak módosításai (általános csoportmentességi rendelet, a továbbiakban: ÁCSR).

¹¹ A visszavonásra általában azért kerül sor, mert az eljárás folyamán világossá válik, hogy a Bizottság várhatóan egyáltalán nem vagy csak részben engedélyezné a támogatást.

Ami a regionális támogatási szabályok ágazati kizárásait illeti, az értékelés alapján szükség lehet annak mérlegelésére, hogy a feltételezett túlkapacitások továbbra is léteznek-e, és ezért egyes ágazati kizárások továbbra is indokoltak-e.

A regionális iránymutatás felülvizsgálatára nemcsak a fent említett értékelés volt hatással, hanem a közelmúltbeli politikai és gazdasági fejlemények is, mint például a zöldmegállapodás,¹² a digitális¹³ és az ipari stratégiák,¹⁴ valamint a koronavírus-járvány, amelynek közép- és hosszútávú következményeit még nagyon korai megbecsülni.¹⁵

Kiemelendő, hogy bár a regionális iránymutatás alapján az Európai Bizottság viszonylag ritkán hagy jóvá támogatási intézkedést közvetlenül,¹⁶ az iránymutatás tartalma az alábbiak miatt jelentős:

- Az iránymutatásban foglalt szabályok alapján hagyja jóvá a Bizottság a tagállamok támogatási térképeit, amelyek meghatározzák a tagállamok területén a támogatható területeket és a maximális támogatás mértékét. A vállalkozásoknak a támogatási térképen szereplő területeken megvalósított projektjei nemcsak regionális támogatásban részesülhetnek, hanem számos más támogatási kategória esetében (például környezetvédelmi támoga-

¹² Az *Európai zöldmegállapodás (Green Deal)* című európai bizottsági közlemény [COM(2019) 640 final, 2019. december 11.] cselekvési tervet vázol fel a következőkre annak érdekében, hogy az EU 2050-re klímasemleges legyen: (1) az erőforrások hatékony felhasználásának elősegítése a tiszta, körforgásos gazdaságra való áttérés révén; (2) a biológiai sokféleség helyreállítása és a környezetszennyezés mértékének csökkentése. A terv meghatározza a szükséges beruházásokat és a rendelkezésre álló finanszírozási eszközöket, és kifejti, hogyan lehet biztosítani azt, hogy az átmenet méltányos és inkluzív legyen.

¹³ Az *Európa digitális jövőjének megtervezése* című európai bizottsági közlemény [COM (2020) 67 final, 2020. február 19.]. A digitális stratégia átfogó célja az, hogy Európa maradéktalanul ki tudja aknázni a társadalom és a gazdaság digitalizálódásában rejlő lehetőségeket, és hogy a polgárok, a vállalkozások és a kormányok egyaránt magukénak érezzék a folyamatot. A stratégia három pilléren nyugszik: (1) *Technológia az ember szolgálatában*: beruházás minden európai polgár digitális készségeinek fejlesztésébe; védelem a kiberfenyegetésekkel szemben (hekkertámadások, zsarolóvírusok, személyazonosság-lopás); biztosíték arra, hogy a mesterséges intelligencia fejlesztése során tiszteletben tartják az emberek jogait, ezzel megnyerve bizalmukat; a szupergyors széles sávú rendszerek gyorsabb ütemű bevezetése Európa-szerte a háztartásokban, az iskolákban és a kórházakban; Európa szuper-számítógépes kapacitásának bővítése: innovatív orvostudományi, közlekedési és környezetvédelmi megoldások. (2) *Méltányos és versenyképes digitális gazdaság*: a finanszírozáshoz jutás és a terjeszkedés elősegítése az innovatív és gyorsan növekvő startupok és kisvállalkozások dinamikus közössége számára; az online platformok felelősségének növekedése digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály kezdeményezése; és az online szolgáltatásokra vonatkozó szabályok tisztázása révén; olyan uniós szabályozás, amely a digitális gazdaságban is célravezető; tisztességes versenyfeltételek biztosítása minden európai vállalkozás számára; a minőségi adatokhoz való hozzáférés javítása a személyes és érzékeny adatok védelmének biztosítása mellett. (3) *Nyílt, demokratikus és fenntartható társadalom*: a technológia kiaknázása a 2050-re kitűzött uniós klímasemlegeségi cél elérése érdekében; a digitális ágazat szén-dioxid-kibocsátásának csökkentése; hatékonyabb ellenőrzés saját adataink felett, a személyes adatok fokozott védelme; európai egészségügyi adattár kialakítása a célzott kutatás, diagnosztika és kezelés előmozdítására; küzdelem az online dezinformáció ellen, a sokszínű és megbízható médiatartalom előmozdítása.

¹⁴ Az *Új európai iparstratégia* című európai bizottsági közlemény [COM (2020) 102 final, 2020. március 10.].

¹⁵ 2022–2027-es RAG 7. pont.

¹⁶ A 2014–2021-es RAG alapján összesen 11 nagyberuházási ügyben hozott határozatot az állami támogatási intézkedések adatbázisa szerint (<https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm>).

tások egy része, induló vállalkozások támogatása, innovációs klaszterek támogatása) területi támogatási bónuszban részesülnek például az ÁCSR alkalmazása esetén.

- Az iránymutatás szabályai előrevetítik az új – várhatóan 2022–2023 folyamán elfogadásra kerülő, és 2024. január 1-jétől hatályba lépő – ÁCSR szabályait.
- Ez az első olyan iránymutatás, amelyet a zöldmegállapodás, a digitális és az ipari stratégiák kihirdetése után elfogadnak. Ezért az új regionális iránymutatásban szereplő horizontális elemeket (például alacsonyabb közzétételi és az értékelési terv készítésére vonatkozó értékhatár, valamint az utóbbi cizelláltabb szabályozása) valószínűsíthetően az összes felülvizsgálat alatt lévő állami támogatási szabályba átvezetik.

A fejezet célja a 2021 áprilisában elfogadott új regionális támogatásokra vonatkozó állami támogatási szabályrendszer ismertetése és annak rövid értékelése a magyar támogatáspolitikai szempontjából.

Az új iránymutatás beruházási (a vállalkozások beruházási költségeihez nyújtott) és nagyon szűk körben működési (a vállalkozások folyó működési költségeihez, például bérköltség, adók) támogatás nyújtását teszi lehetővé. Az alábbiakban a beruházási támogatásokra vonatkozó szabályokat elemezzük részletesebben, tekintettel arra, hogy e támogatási kategória játszik kiemelkedő szerepet a magyar támogatáspolitikában, míg a korábbi iránymutatások alapján Magyarországon eddig nem került sor működési támogatás nyújtására, és valószínűtlen, hogy ez változna a 2021-ben elfogadott 2022–2027-es RAG alapján.

A regionális támogatásokra vonatkozó szabályrendszer történeti áttekintése az *Állami támogatások* című könyv 8. fejezetében¹⁷ olvasható.

1.2. A 2022–2027-es RAG beruházási támogatásokra vonatkozó kulcselemei

A 2022. január 1-jétől hatályba lépő új iránymutatás tartalmában a 2014-től hatályos iránymutatáshoz képest összességében némileg megengedőbb szabályozási keretről rendelkezik.

Ebben közrejátszhatott, hogy az iránymutatás elfogadására a koronavírus-válság alatt került sor, így a tartós gazdasági válságtól való félelem miatt a Bizottság a beruházások erőteljes ösztönzését lehetővé tevő szabályrendszert hagyott jóvá.

Ezzel egyidejűleg – reagálva a korábbi iránymutatásra vonatkozó értékelés megállapításaira – az új iránymutatás szerkezete átláthatóbb és egyszerűbb lett a korábbiéhoz képest.

1.2.1. Az iránymutatás hatálya

Összhangban az értékelés megállapításaival, a 2014–2021-es iránymutatás hatályát felülvizsgálták. Tekintettel arra, hogy a túlkapacitás a szintetikusszál-iparban megszűnt, 2022-től ez az ágazat lekerül a nem támogatható ágazatok listájáról. Az acéliparban azonban a kapacitásprobléma nem szűnt meg, így továbbra sem nyújtható regionális támogatás az acéliparban tevékenykedő vállalkozások részére. Továbbá az európai zöldmegállapodással összhangban a lignit- és szénki-

¹⁷ Nyikos (2018): i. m. 290–308.

termelés sem támogatható. Kizárt ágazat marad emellett az elsődleges mezőgazdasági termelés, a halászat, az energetika, valamint a szállítás.¹⁸

A 2021 végéig hatályos regionális iránymutatás a széles sávú fejlesztések és a kutatási infrastruktúra támogatását speciális feltételek teljesülése esetén lehetővé teszi annak ellenére, hogy léteznek ágazati iránymutatások¹⁹ is a területen. Mivel azonban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy ezeket a lehetőségeket nem használták a tagállamok, mert az ágazati iránymutatások alapján nyújtottak támogatást, ezek kikerültek az új iránymutatás hatálya alól, és 2022-től az ezekhez az infrastruktúrákhoz nyújtott támogatásokat kizárólag a rájuk vonatkozó specifikus iránymutatások alapján lehet nyújtani.

További, az ÁCSR-rel való összhang megteremtését szolgáló változás a szállítási ágazathoz tartozó infrastruktúra kizárása az iránymutatás tárgyi hatálya alól. Az ágazatokat érintő változásokat az alábbi táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Kizárt ágazatok, amelyek semmilyen szabályrendszer alapján nem támogathatók

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Acél	Acél
Szintetikusszál-ipar	Szén
	Lignit

Forrás: a szerzők szerkesztése

2. táblázat: A RAG hatálya alól kizárt, de ágazati állami támogatási szabályok alapján támogatható ágazatok

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Halászat és akvakultúra	Halászat és akvakultúra
Mezőgazdaság, beleértve	Mezőgazdaság, beleértve
– az elsődleges mezőgazdasági termelést és	– az elsődleges mezőgazdasági termelést és
– a mezőgazdasági terméket eredményező	– a mezőgazdasági terméket eredményező
mezőgazdasági feldolgozást	mezőgazdasági feldolgozást
Szállítási ágazat és repülőterek	Szállítási ágazat és az ágazati iránymutatások hatálya alá tartozó szállítási infrastruktúrák, például a repülőterek
Energiaágazat	Energiaágazat
	Széles sávú hálózatok

Forrás: a szerzők szerkesztése

¹⁸ 2022–2027-es RAG 10–11. pont.

¹⁹ Uniói iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról (HL C 25., 2013.01.26., 1.); A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági iránymutatás (HL C 198., 2014.06.27., 1.) és ezek utódai.

1.2.2. Induló beruházás

A regionális beruházási támogatás nyújtásának egyik kulcseleme az induló beruházás fogalma (lásd 3. táblázat), hiszen e támogatás csak olyan beruházáshoz nyújtható, amely teljesíti az induló beruházás fogalmát. A fogalom több elemből áll. A korábbi gyakorlat szerint a támogatandó projektnek a fogalom egy elemét kellett teljesítenie. Az új iránymutatás megfogalmazása kifejezetten lehetővé teszi komplex projektek támogatását is, amelyek több fogalmi elemet egyszerre teljesítenek (például az új termék bevezetése mellett a kedvezményezett az addig gyártott termék kapacitását is bővíti).²⁰

A diverzifikáció fogalma (lásd 3. táblázat) a termékek mellett kiegészült a szolgáltatásokkal is. A termelési folyamat alapvető megváltoztatása esetében pedig nem kell az egész gyár gyártási folyamatát megváltoztatni, hanem elegendő, ha a folyamat változása egy termék teljes gyártási folyamatát érinti.²¹

Az induló beruházás fogalmának változását a 3. táblázat mutatja be.

3. táblázat: Az induló beruházás fogalma

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházás, amely a következőkhöz kapcsolódik: – új létesítmény létrehozása – meglévő létesítmény kapacitásának bővítése – valamely létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítése – egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának lényegi megváltoztatása	Tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházás, amely a következők közül legalább az egyikhez kapcsolódik: – új létesítmény létrehozása* – meglévő létesítmény kapacitásának bővítése – valamely létesítmény termelésének diverzifikációja olyan termékekre (és szolgáltatásokra), amelyeket a létesítmény korábban nem termelt* – a létesítménybe történő beruházás által érintett termék(ek) teljes termelési folyamatának alapvető megváltozása
Valamely létesítményhez közvetlenül kapcsolódó eszközök felvásárlása, feltéve, hogy a létesítményt bezárták vagy a megvásárlás nélkül bezárták volna, és hogy a létesítményt az eladótól független beruházó vásárolja meg.	Bezárt vagy felvásárlás hiányában bezárára ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása független harmadik fél által.

Megjegyzés: * Úgynevezett „c” térségekben adható támogatás, de diverzifikációra csak akkor, ha az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel

Forrás: a szerzők szerkesztése

A nemzeti szinten kijelölhető támogatandó térségekben (úgynevezett „c” térségek, részleteiben lásd 1.2.6. fejezet) nagyvállalkozások által tervezett beruházások esetében a fentieknél szigorúbb feltételeket állít a szabályozás, mint az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75%-a alatti és a legkülső régiókba²² (együtt úgynevezett „a” térségek) irányuló beruházások esetében. Új létesítmények létrehozatalán túl e területeken csak olyan diverzifikáció támogatható, amely

²⁰ 2022–2027-es RAG 19. pont 13. és 14. alpont.

²¹ 2022–2027-es RAG 19. pont 13. és 14. alpont és 28. lábjegyzet.

²² Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin, az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek.

esetében az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz, azaz a TEÁOR-kódja²³ különböző. Továbbá összhangban az értékelés megállapításaival, a hatályos szabállyal ellentétben az új eljárási innovációval történő diverzifikáció lehetősége²⁴ nem szerepel az új iránymutatásban.²⁵

1.2.3. Nagyberuházási projekt

A nagyberuházás fogalma az új iránymutatás alapján is az 50 millió eurót meghaladó elszámolható költségű induló beruházásokat foglalja magában. Nagyberuházás esetében a kis- és középvállalkozásoknak járó támogatási intenzitási bónusz nem alkalmazható, és e beruházások támogatására csökkentett támogatási mérték alkalmazandó (lásd 1.2.6. fejezet).²⁶

1.2.4. Egyetlen beruházási projekt

Annak érdekében, hogy a nagyberuházásra vonatkozó szigorúbb szabályokat ne kerüljék ki a tagállamok és a kedvezményezettek a beruházási projektjeik mesterséges feldarabolásával, továbbra is alkalmazandó az egyetlen beruházási projekt fogalma. Ennek értelmében bármilyen induló beruházás, amelyet a kedvezményezett csoportszinten egy vagy több másik támogatott beruházás munkáinak megkezdésétől számított hároméves időszakban ugyanabban a NUTS 3 régióban, azaz Magyarországon ugyanabban a megyében kezdett meg, egyetlen beruházásnak számít az adható maximális támogatási mérték kiszámítása szempontjából. Ezért ha az egyetlen beruházási projekt elszámolható költsége meghaladja az 50 millió eurót, a nagyberuházásokra vonatkozó lépcsőzetesen csökkentett támogatási intenzitás alkalmazandó (lásd 1.2.6. fejezet).²⁷

Változás, hogy az új iránymutatás alapján csak azokat a beruházásokat kell egyetlen beruházási projektnek tekinteni, amelyek azonos vagy hasonló tevékenységhez kapcsolódnak, tehát a NACE Rev. 2. egységes ágazati osztályozási rendszernek²⁸ ugyanabba a négy számjegyű számkóddal azonosított szakágazatába sorolt tevékenységhez kapcsolódnak. A hatályos iránymutatás és az ÁCSR alapján nem csak az azonos vagy hasonló tevékenységet folytató beruházások tekintendők egyetlen beruházásnak.²⁹

²³ Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere. Lásd: www.ksh.hu/teaor_menu

²⁴ Angelovics Bence: Beruházások állami támogatása, különös tekintettel a Samsung gyár gödi egységének támogatási ügyére. *Miskolci Jogtudó*, 1. (2020). 1–10. Ebben az esetben a gyártott termék nem változik a korábbi termékhez képest, de a gyártási eljárás teljesen új, EU-szinten innovatív. Lásd: SA.48556 (2019/C) (ex-2018/N) – Regionális beruházási támogatás a Samsung SDI részére.

²⁵ 2022–2027-es RAG 19. pont 14. alpont és 45. pont.

²⁶ 2022–2027-es RAG 19. pont 18. alpont, 89–90. pont, 85. lábjegyzet.

²⁷ 2022–2027-es RAG 19. pont 27. alpont, 91. pont.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1893/2006/EK rendelete (2006. december 20.) 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.

²⁹ 2022–2027-es RAG 19. pont 25. és 27. alpont.

1.2.5. Beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága

Vannak olyan esetek, amikor a regionális támogatás kedvezményezettje a beszerzett eszközök egy részét nem saját telephelyén, hanem a beszállítóinál helyezi el. Ennek oka lehet például, hogy a kedvezményezettnek olcsóbb az adott köztes termékek gyártását mással végeztetni, de a beszállító nem tudja (nem ismeri a specifikáció minden részletét) vagy nem akarja (túl drága vagy nagy kockázat) maga a gépeket beszerezni.

Mivel a beszállítók sokszor nem a kedvezményezett mellett telepsznek le, hanem más régióban vagy más országban is lehetnek, a beszállítóknál elhelyezett eszközök támogathatósága mind ez idáig nem volt egyértelmű, hiszen ezen eszközök esetében a támogatás nem a kedvezményezett régiójában fejt ki hatását (például munkahelyteremtés, jövedelemszint növelése, technológiatranszfer stb.).

Az új iránymutatás tisztázza a kérdést a joggyakorlattal összhangban,³⁰ mivel lehetővé teszi a beszállítóknál elhelyezett eszközök beszámítását azon vállalkozás elszámolható költségei közé, amely azokat megvásárolta (vagy előállította), ha azokat a kötelező fenntartási időszak³¹ alatt a támogatás kedvezményezettjének a támogatott induló beruházáson alapuló termelési folyamat-hoz közvetlenül kapcsolódó feldolgozási vagy összeszerelési műveleteihez használják. További feltétel, hogy a beszállító telephelye, ahol az eszközöket elhelyezik, támogatott területen legyen, és a beszállító maga ne kapjon támogatást az érintett eszközökre. Emellett a támogatási intenzitás nem haladhatja meg a beszállító telephelyére alkalmazandó maximális támogatási intenzitást.³²

4. táblázat: Alkalmazandó maximális támogatási intenzitás

A kedvezményezett telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás (%)	A beszállító telephelyére vonatkozó támogatási intenzitás (%)	A beszállítóra alkalmazandó támogatási intenzitás (%)
50	50	50
50	30	30
30	50	30

Forrás: a szerzők szerkesztése

A nagyberuházási projektek támogatási intenzitásának bármely kiigazítása a beszállítók eszközökkel történő ellátásának költségeire számított támogatásokra is vonatkozik, amelyek az induló beruházás teljes beruházási költségének részét képezik.

1.2.6. Regionális támogatási térkép

A 2022–2027-es RAG szerint a támogatható területek az EU népességének 48%-át fedik le, figyelembe véve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból történő kilépését (a korábbi iránymutatás szerinti 47% helyett). A támogatható területek listáját

³⁰ Lásd például az Európai Bizottság 2017/166 számú, az SA.38831 ügyben hozott határozatát (Volkswagen Autoeuropa).

³¹ Nagyvállalat esetében öt év, kis- és középvállalkozások esetében három év. Regionális iránymutatás 46. pont.

³² 2022–2027-es RAG 26. pont, 34. lábjegyzet.

az iránymutatás elfogadásakor az Eurostat³³ legfrissebb elérhető statisztikai adatai alapján határozták meg, amelyek a GDP esetében a 2016–2018-as, a munkanélküliség esetében a 2017–2019-es időszak adatai.

Azon régiók, amelyek fejlettsége nem érte el az uniós átlag 75%-át, valamint a legkülső régiók alkotják továbbra is az úgynevezett „a” régiókat / (a) térségeket [az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint támogatható térségek].³⁴ A nemzeti kijelölhető támogatandó térségek (úgynevezett „c” térségek) listája az elmúlt időszakhoz hasonlóan a korábbi „a” státuszukat elvesztő térségekből, a ritkán lakott térségekből³⁵ és a 2022–2027-es RAG 3. mellékletében meghatározott módszertan szerint az egyes tagállamokra allokált kvóta mértékéig a tagállam által kijelölt területekből alakult ki.

Az új iránymutatásban sor került a maximális támogatási intenzitások megnövelésére a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós célkitűzések támogatása, valamint az EU hátrányos helyzetű területein történő beruházások ösztönzése érdekében. Ezzel összhangban az iránymutatás többféle intenzitásbónusról rendelkezik (például a legkülső régiókban, az Igazságos Átmenet Alapból³⁶ támogatásra jogosult térségekben, a népességvesztéssel küzdő területeken és a kis- és középvállalkozások számára).³⁷

5. táblázat: Nagyvállalkozások számára adható maximális támogatási intenzitás az elszámolható költségek százalékában

2014–2021-es RAG		2022–2027-es RAG	
Nagyvállalkozás (%)		Nagyvállalkozás (%)	
„a” régió – GDP ≤ 45%-a az EU-átlagnak	50	„a” régió – GDP ≤ 55%-a az EU-átlagnak	50
„a” régió – GDP > 45% és ≤ 60%-a az EU-átlagnak	35	„a” régió – GDP > 55% és < 65%-a az EU-átlagnak	40
„a” régió – GDP > 60% és ≤ 75%-a az EU-átlagnak	25	„a” régió – GDP > 65% és < 75%-a az EU-átlagnak	30
„c” térség (főszabály)	10	„c” térség (főszabály)*	15

Megjegyzés: * Az ettől való eltéréseket a 2022–2027-es RAG 182. pontja tartalmazza

Forrás: a szerzők szerkesztése

³³ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala.

³⁴ Nyikos Györgyi (szerk.): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

³⁵ NUTS 2 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 8 fő/km²-nél, vagy NUTS 3 régiók, ahol a népsűrűség alacsonyabb 12,5 fő/km²-nél.

³⁶ Az Igazságos Átmenet Alap (Just Transition Fund) egy új kohéziós politikai eszköz, amelynek célja a környezetszennyező ipari termelésből való átmenet finanszírozása a leginkább érintett térségeknek. Az alapot a Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete hozta létre (2021. június 24.). A regionális iránymutatás Méltányos Átállást Támogató Alap néven hivatkozik az Igazságos Átmenet Alapra, de ebben a cikkben az alapot szabályozó rendelet szerinti elnevezést alkalmazzuk.

³⁷ 2022–2027-es RAG 7.4. szakasz.

Az új iránymutatásban két – a 2014–2021-es iránymutatásban³⁸ nem szereplő – bónuszt vezetett be a Bizottság.

- *Igazságos Átmenet Alap által támogatott területen*³⁹ *adható bónusz*: Az európai zöldmegállapodásban kitűzött cél eléréséhez, a fenntartható és klímasemleges gazdaságra való átálláshoz Európa-szerte jelentős beruházásokra van szükség. A nyersanyagot (antracitot, lignitet, tőzeget vagy olajpalát) kitermelő iparágak és a kapcsolódó energiatermelési folyamatok, valamint a nagy szén-dioxid-kibocsátású iparágak (például cement-, acél-, alumínium-, műtrágya- és papírgyártás) koncentrációja azonban jelentős kihívást jelent azoknak a térségeknek, amelyek gazdasága nagymértékben függ az ilyen tevékenységektől. Ezeknek a régióknak át kell szervezniük, illetve diverzifikálniuk kell gazdaságukat, fenn kell tartaniuk a társadalmi kohéziót, és ki (vagy át) kell képezniük az érintett munkavállalókat és fiatalokat. Annak érdekében, hogy célzott segítséget nyújtson ezeknek a régióknak a kihívások kezelésében, az Európai Unió létrehozta az Igazságos Átmenet Alapot (Just Transition Fund).⁴⁰ A 17,5 milliárd euró költségvetéssel rendelkező alap elsősorban azoknak a régióknak nyújt majd támogatást, ahol fokozatosan meg kell szüntetni a szén, a lignit, a tőzeg és az olajpala kitermelését és felhasználását, illetve ahol szükséges a nagy karbonintenzitású iparágak átalakítása. Az unió közös költségvetéséből kapott központi források mellett e területeken megvalósuló beruházásokat a tagállamok saját költségvetésükből is támogathatják az átlagosnál magasabb mértékben (tehát a bónusz nem csak az alap forrásai esetén érhető el).
- *Csökkenő népességű területen adható bónusz*: Olyan NUTS 3 szintű (megyében) régióban adható, ahol a 2009–2018-as időszak során több mint 10%-kal csökkent a népesség a vonatkozó Eurostat-adatok alapján. Magyarországnak nincs ilyen térsége, százalékosan a legnagyobb, 8% körüli népességcsökkenést Békés és Baranya megye szenvedte el, de ott sem érte el a 10%-os küszöbértéket.

³⁸ A 2014–2021 iránymutatás alapján adható bónuszok:

Százalékpontban	„a” térség	„c” térség
Kisvállalkozás	20	20
Középvállalkozás	10	10
Fejletlen legkülső régió	20	–
Egyéb legkülső régió	10	–

³⁹ Magyarország esetén várhatóan Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Baranya megye lesz ilyen térség. Lásd: <https://kormany.hu/hirek/megkezdodott-a-klímasemleges-atmenetet-closegito-alap-felhasznalasanak-tervezese>

⁴⁰ Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 22.

6. táblázat: A 2022–2027-es RAG alapján adható bónuszok

Százalékpontban	„a” térség	„c” térség
Kisvállalkozás	20	20
Középvállalkozás	10	10
Fejletlen legkülső régió	20	–
Egyéb legkülső régió	10	–
Igazságos Átmenet Alap által támogatott terület (NUTS 3 szint)*	10	–
Csökkenő népességű régiók (NUTS 3 szint)*	10	5

Megjegyzés: * 70% az abszolút maximum nagyvállalkozásokra

Forrás: a szerzők szerkesztése

A regionális támogatási térképek a 2022–2027 közötti időszakra vonatkoznak majd. 2023 folyamán az akkor elérhető friss gazdaságstatisztikai adatok alapján féldíós felülvizsgálatukra kerül majd sor. E felülvizsgálat feltételeit 2023 júniusáig teszi majd közzé a Bizottság.⁴¹

Magyarország esetében a 2022-ben hatályba lépő iránymutatás alapján az ország területének több mint 82%-a „a” térségnek minősül, és „c” térség nem lesz.⁴²

7. táblázat: Támogatható térségek és gazdasági fejlettségük Magyarországon

Magyarország	NUTS-régiók	Egy főre jutó GDP az EU átlagában (%)	
		2014–2021-es RAG*	2012–2027-es RAG
„a” térségek	HU12 Pest	Pest megye ebben az időszakban nem volt önálló NUTS 2 régió	55,00
	HU21 Közép-Dunántúl	56,33	65,33
	HU22 Nyugat-Dunántúl	62,67	72,67
	HU23 Dél-Dunántúl	44,33	47,33
	HU31 Észak-Magyarország	40,00	47,67
	HU32 Észak-Alföld	41,00	42,67
	HU33 Dél-Alföld	42,67	44,33
Teljes népességi arány	–	76,71	82,09

Megjegyzés: * Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból történő kilépésével az EU gazdasági fejlettségi szintje (egy főre eső GDP) csökkent, így nem ugyanaz a vetítési alapja a 2014–2021-es és a 2022–2027-es RAG-ban alkalmazott arányoknak

Forrás: a szerzők szerkesztése

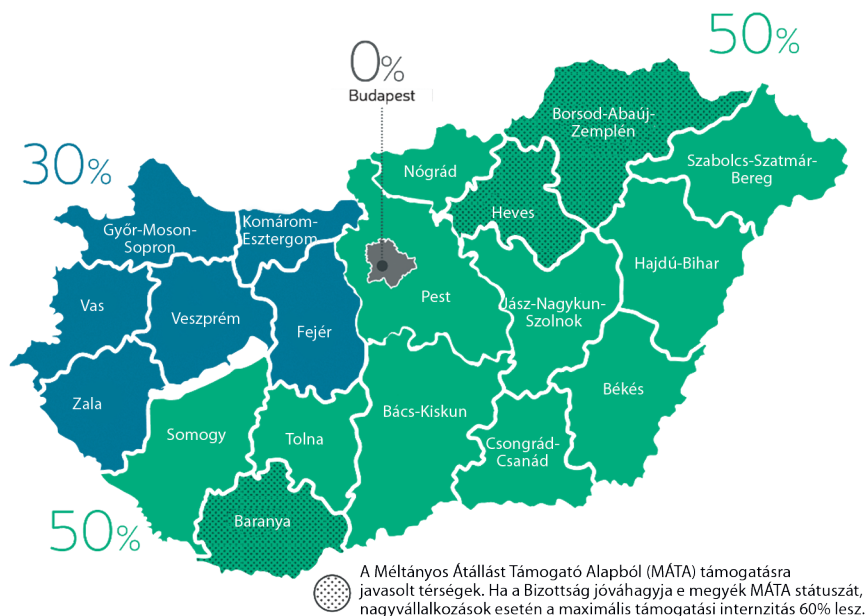
A Bizottság SA.63934 (2021/N) számú ügyben hozott határozatával⁴³ hagyta jóvá a 2022. január 1-jétől 2027 végéig alkalmazandó magyar regionális támogatási térképet.

⁴¹ 2022–2027-es RAG 189–190. és 194. pont.

⁴² 2022–2027-es RAG I. melléklet, 2014–2021-es RAG I. melléklet.

⁴³ European Commission: *Competition Policy*. Lásd: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_63934

A 2014–2021-es időszakban hatályos térképhez⁴⁴ képest változás, hogy Pest megye teljes egészében „a” területként támogatható 50%-os maximális támogatási intenzitással, a Nyugat-Dunántúl régióban 5%-kal nő, a Közép-Dunántúl régióban 5%-kal csökken a maximális támogatási intenzitás mértéke. Budapesten regionális beruházási támogatás továbbra sem adható. Az Igazságos Átmenet Alap által támogatott területnek Heves, Baranya és Borsod-Abaúj-Zemplén megyék minősülhetnek, ha az Európai Unió elfogadja Magyarország igazságos átmeneti tervét [lásd a regionális támogatási térképet jóváhagyó SA.63934 számú határozatának (12) bekezdését]. Ezen megyékben a maximális támogatási intenzitás nagyvállalkozásoknak 60%. A többi területen az adható maximális 50%-os mérték változatlanul megmarad.



1. ábra: Magyarország regionális támogatási térképe (2022–2027)

Forrás: Nemzeti Befektetési Ügynökség – HIPA

1.2.7. Nagyberuházásokra vonatkozó támogatási mérték

A 2022–2027. évekre vonatkozó szabály megtartotta a nagyberuházások (50 millió euró elszámolható költség feletti beruházások) korlátozott támogathatóságának szabályát. Nagyberuházási projekt esetében a következő képlet alapján számítható ki a megengedhető maximális támogatási összeg:

$$\text{maximális támogatási összeg} = R \times (50 + 0,50 \times B + 0,34 \times C),$$

⁴⁴ Lásd az Európai Bizottság C(2014) 1298 final számú, SA.37718 (2013/N) ügyben hozott 2014. március 11-i határozatát. A regionális támogatási térképet a nemzeti jogban az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22). Korm. rendelet http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100037.KOR 25. §-a tartalmazza.

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kkv-kra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül, B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része.⁴⁵ A 100 millió euró feletti elszámolható költségre eső támogatás csak bizottsági jóváhagyás birtokában adható.

8. táblázat: Bejelentés-határérték a maximális támogatási intenzitás függvényében

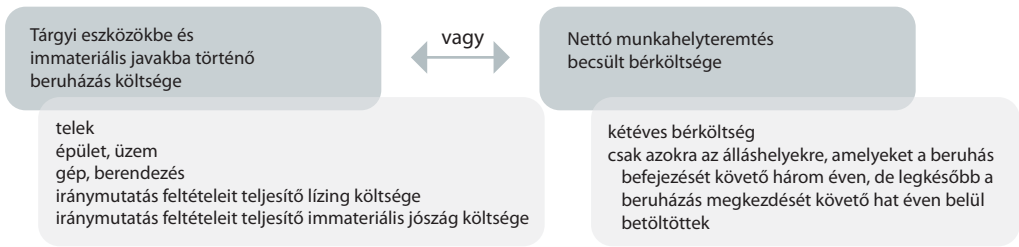
Max. támogatási intenzitás (%)	30,00	50,00
Bejelentési küszöb (támogatás) (millió euró)	22,50	37,50

Forrás: a szerzők szerkesztése

Egy 300 millió euró elszámolható költségű projekt például egy 30%-os régióban bizottsági engedély nélkül 22,5 millió euró támogatást kaphat, míg bizottsági engedéllyel, ha a jóváhagyás minden feltétele teljesül, akár 42,9 millió euró támogatáshoz is hozzájuthat.

1.2.8. Elszámolható költségekre, saját forrásra, fenntartásra és támogatáshalmozódásra vonatkozó szabályok

Az elszámolható költségek⁴⁶ köre a beszállítóknál kihelyezett eszközök elszámolhatóságát leszámítva nem változott.



2. ábra: Regionális támogatásnál elszámolható költségek

Forrás: a szerzők szerkesztése

A beszerzett eszközöknek újnak kell lenniük, kivéve, ha a kedvezményezett kis- vagy közép vállalkozás, vagy ha az induló beruházás felvásárlás fogalmi eleme teljesül.

A fent leírtakkal összhangban az elszámolható költségek tekintetében változás, hogy a beszállítóhoz kihelyezett eszközök költségei is elszámolhatók abban az esetben, ha azok a kedvezményezett tulajdonában maradnak, és azt kizárólag a támogatott beruházás folyamatainak vonatkozásában használják fel (lásd 1.2.5. fejezet).

⁴⁵ 2022–2027-es RAG 19. pont 3. alpont.

⁴⁶ 2022–2027-es RAG 4.1. szakasz. Az ábrán szereplő költségeken túl a kis- és középvállalkozások esetében elszámolható a beruházással kapcsolatos előkészítő tanulmányok és tanácsadás költségeinek maximum 50%-a.

A 25%-os állami forrástól mentes saját forrás követelménye megmaradt. A fenntartási időszak továbbra is öt év nagyvállalkozások esetében, és három év kis- és középvállalkozásoknál.

Újdonság, hogy a támogatáshalmazódási szabályoknak való megfelelést nemcsak a támogatás odaítélésekor, hanem a folyósításkor is vizsgálni kell.⁴⁷

1.2.9. Áttelepítésre vonatkozó szabályok

Az új iránymutatás átveszi az ÁCSR 2017 óta hatályos áttelepítési definícióját (2. cikk 61a. pont),⁴⁸ azonban továbbra is lehetővé teszi relokációgyanú esetén a tagállamok és a kedvezményezettek részére az ok-okozati szempontú ellenbizonyítást az Európai Bizottság eljárásában. Ez azt jelenti, hogy az ÁCSR alapján az áttelepítés alábbi fogalmát teljesítő beruházás nem támogatható (ha a támogatást igénylő áttelepítést hajtott végre a projekt megkezdését megelőző két éven belül, vagy ha a befejezéstől számított két éven belül áttelepítést hajtott végre). De az iránymutatás feltételeinek teljesítése esetén a Bizottság egyedi eljárásban jóváhagyhatja a támogatást, amennyiben igazolható, hogy nem a támogatást nyújtó tagállamban ígért regionális támogatás eredményezte a kapacitás Európai Gazdasági Térségben belüli áthelyezését.

1. szövegdoboz: Az áttelepítés fogalma⁴⁹

Áttelepítésnek minősül, ha az alábbiak *együttesen* teljesülnek:

1. azonos vagy hasonló tevékenység tényleges áthelyezése;
2. az egyik EGT-tagállamban lévő létesítményből egy másik EGT-tagállamban lévő létesítménybe (támogatott létesítmény);
3. az eredeti és a támogatott létesítményben létrehozott termék vagy szolgáltatás legalább részben ugyanazt a célt szolgálja;
4. az eredeti és a támogatott létesítményben létrehozott termék vagy szolgáltatás ugyanazt az ügylettípust szolgálja;
5. *legalább két munkahely* megszűnik az eredeti létesítményben ugyanazon vagy hasonló tevékenységen belül.

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁴⁷ 2022–2027-es RAG 99. pont.

⁴⁸ A 651/2014/EU rendeletnek a kikötői és repülőtéri infrastruktúrákra irányuló támogatás, a kultúrát 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 2017/1084/EU bizottsági rendelete (HL L 156., 2017.06.20., 1–18.).

⁴⁹ 2022–2027-es RAG 118. pont.

1.2.10. A beruházás befejezésének fogalma

Technikai változásnak tűnhet, de jelentőséggel bírhat több szempontból is az, hogy az új iránymutatás definiálja a beruházás befejezése fogalmát („az az időpont, amikor a nemzeti hatóságok a beruházást befejezettnek tekintik, vagy a munkálatok megkezdését követően eltelt 3. év vége, attól függően, hogy melyik a korábbi időpont”).⁵⁰ Azaz ha a beruházás kivitelezése három éven túl is tart, a regionális állami támogatási szabályok szempontjából a projektet a harmadik év végén befejezettnek kell tekinteni. A 2021 végén lejáró iránymutatásban nincs ilyen szabály (a befejezés időpontja tehát megfelel a projekt tényleges befejezésének).

Ennek a gyakorlati következménye az, hogy az összes olyan határidő, amely a beruházás befejezéséhez kapcsolódik, legfeljebb a munkák megkezdésétől számított három év elteltével megkezdődik. Így az áttelepítési vállalatok időszaka, a bérköltségalapú regionális támogatás esetén a pozíciók betöltésének a határideje, a fenntartási időszak, valamint a kötelező bérleti időszak⁵¹ mind-mind a beruházás befejezésének időpontjától függenek;⁵² az új szabály ezáltal a hosszabb kivitelezésű projektek esetén ezeket az időszakokat, határidőket lerövidíti. Ugyanakkor a szabályváltozás nem jelenti azt, hogy csak olyan beruházások támogathatók, amelyek három éven belül befejeződnek, illetve azt sem, hogy a beruházásnak csak az első három évben felmerült költségei lennének elszámolhatók.

1.2.11. Az iránymutatás alapján bejelentett támogatási intézkedések további értékelési szempontjai

Az új iránymutatás alapján⁵³ a Bizottsághoz bejelentendő támogatási programok és egyedi beruházási projektek vonatkozásában a fent ismertetett feltételek teljesülésén túl a Bizottság a következőket vizsgálja:

1. *Ösztönző hatás:* a támogatásnak meg kell változtatnia az érintett vállalkozások magatartását. E feltétel ellenőrzéséhez a kedvezményezettnek be kell mutatnia, hogy támogatás nélkül mi történne (például nem valósulna meg a beruházás, mert az nem eléggé nyereséges támogatás nélkül, vagy máshol valósulna meg a beruházás – úgynevezett alternatív forgatókönyv), és dokumentálnia kell (például igazgatósági előterjesztésekkel, emlékeztetőkkal), hogy a döntéshozatali folyamatban a támogatás lehetősége befolyásolta a döntését.
2. *A támogatási intézkedés megfelelősége:* a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a tervezett beruházással elért regionális hatás más tagállami intézkedéssel vagy más formájú támogatással (például vissza nem térítendő támogatás helyett kedvezményes kamatú hitel) nem lenne elérhető.

⁵⁰ 2022–2027-es RAG 19. pont 6. alpont.

⁵¹ Ha a beruházás részeként telket vagy épületeket bérel a kedvezményezett, a bérleti költségek akkor számolhatók el, ha a bérleti jogviszonyt a beruházás befejezésétől számítva nagyvállalkozások esetében legalább öt éven keresztül, kkv-k esetében pedig három éven keresztül fenntartja a kedvezményezett. 2022–2027-es RAG 31. pont.

⁵² 2022–2027-es RAG 23. pont, 31. pont, 36. pont és 47. pont.

⁵³ 2022–2027-es RAG 5. szakasz.

3. *A támogatás arányossága (minimumra korlátozott támogatás):* a támogatás összege nem lehet magasabb, mint a regionális támogatási térkép alapján kiszámolt összeg és a bemutatott alternatív forgatókönyvhöz képest felmerült többletköltség közül a kisebb összeg.
4. *A tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése:* a pozitív hatásoknak ellensúlyozniuk kell a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. A Bizottság nyilvánvaló negatív hatásnak tekinti, és így várhatóan nem engedélyezi azokat a támogatásokat, amelyek esetében a beruházás:
 - a) a támogatás hiányában nem valósulna meg, de támogatással történő megvalósulása esetén abszolút mértékben hanyatló piacon jelentős kapacitásbővítést eredményezne;
 - b) olyan régióban valósul meg, amely nem fejletlenebb, mint az alternatív forgatókönyv helyszíne;
 - c) áttelepítés esetén, amennyiben a támogatás és az áttelepítés között ok-okozati összefüggés van.

Kiemelendő, hogy a regionális hatást igazoló, már a korábbi iránymutatásban is megtalálható mutatók, ismérvek mellett vizsgálni kell majd, hogy a beruházási projekt mennyiben járul hozzá a regionális gazdaság zöldítéséhez, a digitális átmenethez vagy klímasemleges, vagy az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenálló – tevékenységekre való átálláshoz. Így a 2022-től hatályos iránymutatás kiemeli, hogy az (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet (taxonómiai rendelet) 3. cikkére⁵⁴ „különös figyelmet fog fordítani” az intézkedések értékelése során; ennek érdekében a projekt környezeti fenntarthatóságát kötelezően be kell mutatni a támogatási kérelemben.⁵⁵

1.3. Működési támogatás

Működési támogatásnak azon támogatások minősülnek, amelyek valamely vállalkozás folyó kiadásainak csökkentésére irányulnak. A működési támogatás főszabály szerint nem engedélyezett, kivételt képez ez alól, ha a tagállamok olyan programot jelentenek be, amelynek célja

- a kis- és középvállalkozások által különösen hátrányos helyzetű, „a” térségekben tapasztalt bizonyos sajátos nehézségek csökkentése: az érintett tagállamoknak bizonyítaniuk kell e sajátos nehézségek fennállását és jelentőségét, továbbá bizonyítaniuk kell azt is,

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról. A 3. cikk a fenntartható beruházások kritériumait rögzíti, így előírja, hogy a 9. cikkben felsorolt környezeti célkitűzésekhez (az éghajlatváltozás mérséklése; az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás; a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme; a körforgásos gazdaságra való átállás; a szennyezés megelőzése és csökkentése; a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása) a beruházásnak hozzá kell járulnia, egyiket sem sértheti jelentős mértékben, továbbá meg kell felelnie a 18. cikk szerinti minimális biztosítékoknak és az úgynevezett technikai vizsgálati kritériumoknak. Az, hogy ez a hivatkozás hogyan fogja befolyásolni az Európai Bizottság vizsgálatát, a 2022-től kezdődő időszak joggyakorlatából fog kiderülni.

⁵⁵ 2022–2027-es RAG VII. melléklet.

- hogy működési támogatási programra van szükség, mert az adott sajátos nehézségek beruházási támogatás útján nem küzdhetők le;⁵⁶
- *a legkülső régiókban egy adott gazdasági tevékenység folytatása érdekében felmerülő kiegészítő költségek ellentételezése:* meg kell határozni a tagállamnak azokat az állandó hátrányokhoz kapcsolódó konkrét kiegészítő költségeket, amelyek ellentételezése a működési támogatási program feladata;⁵⁷
 - *a rendkívül ritkán lakott térségekben az elnéptelenedés megelőzése vagy csökkentése:* az érintett tagállamnak bizonyítania kell, hogy a működési támogatás nélkül az adott térségben fennáll az elnéptelenedés kockázata.⁵⁸

Az ÁCSR alapján csak az utóbbi két kategória támogatható, az ott meghatározott feltételek esetén. Magyarországon az ÁCSR alapján tehát nem nyújtható regionális működési támogatás, mivel hazánk egyik területe sem minősül rendkívül ritkán lakottnak vagy legkülső régióknak.⁵⁹

1.4. Közzététel, értékelési terv, éves jelentés és nyilvántartási kötelezettség

A közzétételi szabályok körében a legfontosabb változás az 500 ezer eurós értékhatár 100 ezer euróra való leszállítása (a 100 ezer euró feletti egyedi támogatásokat kell közzétenni az Európai Bizottság adatbázisában). Ez a változás a regionális támogatások esetén kevésbé releváns, hiszen a 2022–2027-es RAG hatálya alá tartozó támogatások jellemzően meghaladják ezt a szintet, de várható, hogy a többi állami támogatási szabály, beleértve a 2024-től változó ÁCSR-t is, ilyen szellemben módosul.

Az állami támogatási szabályozás korszerűsítésére irányuló, 2012-ben elindított folyamat fontos eleme volt a csoportmentességi rendelet hatályának jelentős bővítése, amely együtt járt azzal, hogy a támogatások túlnyomó része kikerült a Bizottság előzetes ellenőrzése alól. Ezért a Bizottság megerősítette a támogatások utólagos ellenőrzését. Ennek egyik eleme az értékelés bevezetése, amelynek célja a támogatásnak tulajdonítható pozitív és negatív hatások vizsgálata, ami által a Bizottság arra készíti a tagállamokat, hogy a hazai és uniós forrásokat még hatékonyabban használják fel. Az értékelést – főszabály szerint – a nagy költségvetéssel rendelkező támogatási programok esetében kell elvégezni.⁶⁰

A 2021 végéig hatályos regionális iránymutatásban – és a többi vonatkozó jogi aktusban, így például az ÁCSR-ben is – az értékelési kötelezettségre, annak következményeire irányadó szabályok kevésbé részletesek, mint az új iránymutatásban.

A 2022-től hatályos iránymutatás szerint bizottsági bejelentés szerves részét kell képezze majd az értékelési terv tervezete is azon programoknál, amelyeknek költségvetése bármely évben meghaladja a 150 millió eurót, vagy amelyeknek összesített teljes költségvetése meghaladja a 750 millió eurót. Amennyiben olyan jelentős változás vagy módosítás következik be, amelynek

⁵⁶ 2022–2027-es RAG 55. pont.

⁵⁷ 2022–2027-es RAG 56. pont.

⁵⁸ 2022–2027-es RAG 57. pont.

⁵⁹ Lásd a Bizottság SA.63934 (2021/N) számú ügyben hozott 2021. szeptember 16-i határozatát.

⁶⁰ Az Európai Bizottság *Közös módszertan az állami támogatások értékelésére* című szolgálati munkadokumentuma, 2014. május 28., SWD(2014) 179 final, 4. és 13.

eredményeképp a program bármely szakaszában meghaladja a fenti összehatárokat, 30 napon belül értékelési tervet kell bejelenteni a Bizottság felé, amely az előző évekre is vonatkozhat.⁶¹

Ugyanakkor nem kell értékelési tervet készíteni azon támogatási program esetében, amely olyan, hasonló célkitűzésre és földrajzi területre irányuló program folytatásának minősül, amelyet korábban már értékelték, és az értékelés alapján a Bizottság nem hozott kedvezőtlen megállapítást.⁶² Magyarország esetében az alábbi programokat értékelték, és egyik esetében sem hozott a Bizottság kedvezőtlen megállapítást:

9. táblázat: Jóváhagyott magyar regionális támogatási programok

Bizottsági nyilvántartási szám	Hazai jogszabályi alap
SA.39292*	165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet a fejlesztési adókedvezményről
SA.48680 (2017/EV)**	210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet a beruházásösztönzési célelőirányzat felhasználásáról
SA.52527***	255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakra rendelt források felhasználására vonatkozó uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási szabályokról
SA.62013****	2/2018. (XII. 28.) MK rendelet a fejezeti és központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról

Megjegyzés: * https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_39292

** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680

*** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_48680

**** https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_62013

Forrás: az Európai Bizottság adatai alapján a szerzők szerkesztése

Az új iránymutatás alapján a szigorított közzétételi kötelezettség továbbra sem váltja ki az éves jelentéstételi kötelezettséget, amelyet a tagállamoknak következő év június 30-ig kell megküldeniük a Bizottság felé. Továbbá a támogatások utólagos ellenőrzése érdekében a tagállamoknak részletes nyilvántartást kell vezetniük valamennyi támogatási intézkedésről. E nyilvántartásnak tartalmaznia kell valamennyi olyan információt, amely az elszámolható költségekre és a maximális támogatási intenzitásokra vonatkozó feltételek teljesítésének megállapításához szükséges. A tagállamoknak e nyilvántartást a támogatás odaítélésének napjától számított tíz évig meg kell őrizniük, és kérésre a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk.⁶³

1.5. A 2022–2027-es RAG és az ÁCSR viszonya

Magyarország a regionális beruházási támogatások döntő többségét az ÁCSR alapján nyújtja, amelyre az új iránymutatás annyiban hat, hogy az alapján állapítják meg a 2022. január 1-jétől alkalmazandó támogatási térképet, amely az ÁCSR alkalmazását is meghatározza. A csoportmentesség egyéb szabályaira az új iránymutatás bevezetése egyelőre nincs hatással. Ez azt jelenti, hogy az ÁCSR alapján bevezetett programok alapján az új regionális térképen lévő területeken és mértékben adható 2023 végéig támogatás, a mostani szabályozás szerint.

⁶¹ 2022–2027-es RAG 143–146. pont.

⁶² 2022–2027-es RAG 144. pont.

⁶³ 2022–2027-es RAG 202. pont.

Az új iránymutatás szabályai az egyedi bizottsági jóváhagyás tárgyát képező esetekben alkalmazandók. Ez Magyarország esetében – az eddigi gyakorlat szerint – két esetkört ölel fel:

1. az áttelepítés fogalmát teljesítő beruházások támogatása;
2. nagyberuházások támogatása, ahol a magyar állam által nyújtani kívánt támogatás mértéke meghaladja a tagállami hatáskörben adható támogatást (lásd 1.2.6. fejezet).

Ezekben az esetekben a belső piaccal való összeegyeztethetőség bizonyítása továbbra is nagyobb kihívást jelent majd, mint a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások esetében, hiszen ilyen esetekben az Európai Bizottság részletes értékelést végez az új iránymutatás elveinek megfelelően, és a támogatás csak a Bizottság pozitív döntését követően ítéltető oda (míg az ÁCSR esetén erre tagállami hatáskörben lehetőség van).

1.6. Következtetések

Hazánk számára a regionális beruházási támogatás fontos fejlesztéspolitikai eszköz a hazai és az uniós források felhasználása esetén is: 2018-ban például az összes állami támogatás 40%-át és a GDP közel 1%-át ítélték oda a támogatást nyújtók ezen a jogcímen az Európai Bizottság állami támogatási jelentésének⁶⁴ (State Aid Scoreboard) adatai alapján.

A regionális támogatásokra vonatkozó szabályok a 2014–2021-es időszakhoz képest jelentős mértékben nem változtak az új iránymutatás alapján.

A 2014–2021-es időszakban Budapest és Pest megye kivételével az ország egésze „a” térségnek minősült. Budapest egyáltalán nem volt támogatható, Pest megye körülbelül fele pedig „c” térség volt. A 2022–2027-es időszakban Pest megye is „a” térséggé válik, tekintettel arra, hogy 2018 óta Budapest és Pest megye két önálló NUTS 2 térséget alkot, és gazdasági mutatói alapján Pest megye önállóan teljesíti az „a” térséggé nyilvánítás feltételeit. 2022-től Magyarországon nem lesz „c” térség, mivel Budapest a fejlettségi mutató alapján nem került be a „c” térségként támogatható területek közé.

A fentiek alapján a regionális beruházási támogatásra a 2022–2027-es időszakban alapvetően hasonló szabályozási keret vonatkozik majd, viszont a regionális térkép változásainak köszönhetően bővülni fognak a támogatásnyújtás lehetőségei, így a regionális támogatás továbbra is kulcsszerepet játszhat a támogatáspolitikában.

⁶⁴ Európai Bizottság: *Scoreboard*.