

8. Regionális támogatások: a nagyberuházások bejelentésének módszertana

8.1. Bevezetés

A hatékony regionális támogatási politika kulcseleme, hogy csak olyan beruházások részesüljenek támogatásban, amelyek támogatás nélkül egyáltalán nem vagy nem a gazdaságilag elmaradott területen valósulnának meg.

Nagyberuházások⁵²⁴ esetében a felajánlott (regionális) támogatás a beruházási döntés egyik, de sokszor nem meghatározó tényezője. Ugyanis a beruházók több szempontot is mérlegelnek, mint például a már meglévő telephelyek adta előnyök, a munkaerő költségei, a szakképzett munkaerő elérhetősége, a közművek elérhetősége, illetve a közműszolgáltatások költsége, a szállítási infrastruktúra vagy a természeti erőforrások elérhetősége, országhcockázat, árfolyamkockázat. Így egyes beruházások támogatás nélkül is elmaradott régióban valósulnának meg. Viszont a nagyberuházások mögött álló multinacionális cégek alkupozíciója erős, hiszen egy-egy ilyen beruházás számos előnnyel járhat a fogadó állam számára: számos közvetlen és közvetett munkahelyet teremthet, ezzel növelheti az adóbevételeket, technológiatranszfer valósulhat meg, és a beszállítók egy része is követheti a nagyberuházót. Ezért a nagyberuházásokért versenyző tagállamok között támogatási verseny alakulhat ki, ami jelentős – sok esetben felesleges – kiadást jelenthetett a nyertes államnak.

Ezt felismerve 1998 óta a nagyberuházások támogatására az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) az általános beruházási támogatási szabályoknál szigorúbb szabályokat⁵²⁵ alkalmaz. E szabályok az évek folyamán változtak, tovább szigorodtak. Jelenleg e beruházásokhoz nagyobb összegű támogatás a 2021 végéig hatályos⁵²⁶ és a 2022-től alkalmazandó szabályok⁵²⁷ alapján is csak bizottsági engedély birtokában nyújtható.

A szigorodó szabályok miatt a tagállamok és a kedvezményezettek számára jóval több nehézséget okoz annak bizonyítása, hogy a támogatásra ténylegesen szükség van. Az elmúlt hat és fél évben (2015–2021) mindössze 22 esetben hozott nagyberuházást érintő döntést a Bizottság, és ezen esetek mintegy negyedében a végső döntés csak az úgynevezett hivatalos vizsgálati eljárás⁵²⁸ megindítását követően született vagy születhet meg.

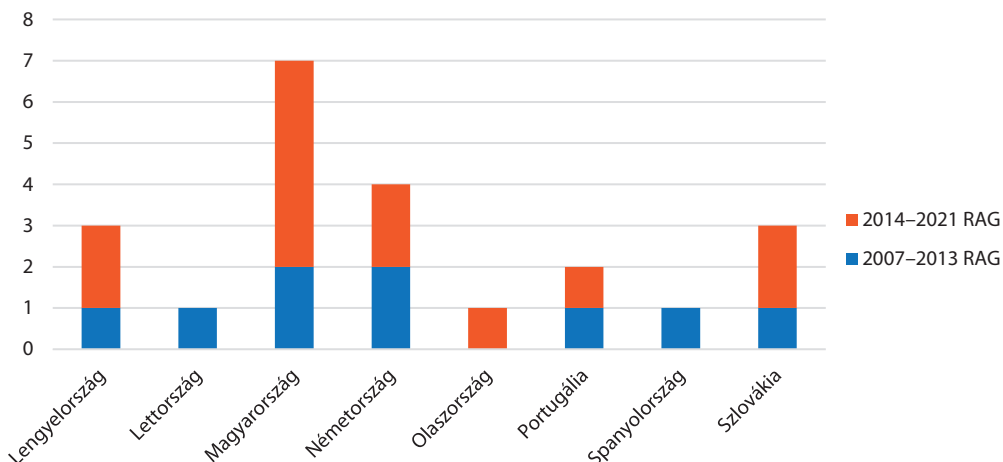
⁵²⁴ Olyan beruházás, amelynek az elszámolható költsége több mint 50 millió euró.

⁵²⁵ Multiszektorális keretszabály nagyberuházásokra vonatkozó regionális támogatásokról (HL C 107., 1998.04.07. és HL C 70., 2002.03.19.); a 2007–2013 között alkalmazott regionális iránymutatás (HL 2006/C 54/08., 2006.03.04.).

⁵²⁶ A regionális állami támogatásokról (2014–2020) szóló bizottsági iránymutatás (L C 209., 2013.07.23. 1.) (a továbbiakban: 2014–2021-es RAG).

⁵²⁷ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01) (a továbbiakban: 2022–2027-es RAG).

⁵²⁸ Amennyiben a Bizottságnak kétséges a tervezett intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége, az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás (úgynevezett hivatalos vizsgálati eljárás) megindításáról dönt. A hivatalos vizsgálati eljárás megindításának célja kettős. Egyrészt a Bizottság kételyeit hivatott eloszlatni azáltal, hogy lehetővé teszi információk érkezését az eljárásban eddig részt nem vevő felektől, másrészt jogvédelmet biztosít a harmadik feleknek azáltal, hogy megoszthatják információikat az érdekeiket érintő tervezett intézkedéssel kapcsolatban.



10. ábra: A 2015–2021. években a Bizottság által hozott nagyberuházási határozatok

Forrás: A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának honlapja (https://ec.europa.eu/competition-policy/index_en) alapján a szerzők szerkesztése

8.2. Milyen egyedi támogatásokat kell a Bizottsággal előzetesen engedélyeztetni?

A Bizottsággal engedélyeztetendő egyedi támogatások⁵²⁹ négy nagy csoportra oszthatók:

1. a csoportmentességi rendelet⁵³⁰ hatálya alapján működtetett hazai támogatási program alapján nyújtott, de a rendelet által nem mentesített egyedi támogatás:
 - az áttelepítés fogalmát⁵³¹ teljesítő beruházás;
 - tagállami hatáskörben nem mentesíthető mértéket elérő támogatás.
2. Az ÁCSR hatálya alá nem tartozó, támogatási programon kívül nyújtott egyedi (ügynevezett *ad hoc*) támogatás.

⁵²⁹ Jelen fejezet nem foglalkozik a RAG hatálya alá tartozó támogatási programokkal. Az azzal kapcsolatos információkat e könyv *Új regionális iránymutatás* című fejezete tartalmazza.

⁵³⁰ A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló 651/2014/EU csoportmentességi rendelet (HL L 187., 2014.06.26., 1–78.) és módosításainak 2021 nyarán hatályos változata (a továbbiakban: ÁCSR).

⁵³¹ Áttelepítésnek minősül, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- azonos vagy hasonló tevékenység tényleges áthelyezése;
- az egyik EGT-tagállamban lévő létesítményből egy másik EGT-tagállamban lévő létesítménybe (támogatott létesítmény);
- ha a termék vagy a szolgáltatás az eredeti és a támogatott létesítményben legalább részben ugyanazt a célt szolgálja;
- a termék vagy szolgáltatás az eredeti és a támogatott létesítményben ugyanazt az ügyfélépust szolgálja;
- legalább két munkahely megszűnik az eredeti létesítményben ugyanazon vagy hasonló tevékenységben belül.

3. A csoportmentességi rendelet hatálya alá nem tartozó ágazatban nyújtott támogatás;
 - 2014–2021-es RAG esetében: szénbányászat és hajóépítés;
 - 2022–2027-es RAG esetében hajóépítés és szintetikuszáll-ipar.
4. A csoportmentességi rendelet hatálya alá nem tartozó tevékenységre nyújtott egyedi támogatás: 2014–2021-es RAG esetében az úgynevezett „c” területeken⁵³² a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja.

12. táblázat: A Bizottságnak bejelentendő egyedi támogatás

2014–2021-es RAG	2022–2027-es RAG
Bizottsági bejelentési értékhár feletti, támogatási programból nyújtott támogatás	Bizottsági bejelentési értékhár feletti, támogatási programból nyújtott támogatás
Támogatási programon kívül nyújtott úgynevezett <i>ad hoc</i> támogatás	Támogatási programon kívül nyújtott úgynevezett <i>ad hoc</i> támogatás
Áttelepítés fogalmát teljesítő beruházáshoz nyújtandó támogatás	Áttelepítés fogalmát teljesítő beruházáshoz nyújtandó támogatás
Úgynevezett „c” területeken a meglévő létesítmények új termékekkel vagy új eljárási innovációkkal történő diverzifikációja	Hajógyártás
Szénipar	Szintetikus szállipar
Hajógyártás	

Forrás: a szerzők szerkesztése

8.3. A bizottsági engedélyezési eljárás

A bizottsági engedélyezési eljárás, más néven bejelentési eljárás általában az úgynevezett előbejelentéssel (*prenotification*) indul. Az előbejelentés keretében a tagállam megküldi a Bizottság részére a kitöltött bejelentési űrlapokat⁵³³ és minden olyan dokumentumot, amely az űrlapon szereplő információkat alátámasztja. A magyar gyakorlat szerint az űrlapok kitöltése a kedvezményezettel együtt történik.

Az előbejelentést egy, a Bizottsággal folytatott megbeszélés követi, ahol a támogatás kedvezményezettje, valamint a magyar hatóságok (támogatást nyújtó, Támogatásokat Vizsgáló Iroda⁵³⁴) szóban is ismertetik a Bizottsággal a tervezett beruházás előzményeit (például piaci igények, vállalaton belüli racionalizálás stb.), a beruházási döntés folyamatát és tartalmát, a magyar kormányzat által ajánlott támogatás szerepét a vállalat döntésében és a beruházás pozitív hatásait a megvalósítás tervezett régiójára. A megbeszélés lehetőséget ad arra, hogy párbeszéd alakuljon

⁵³² Az úgynevezett „c” térségek, azaz a nemzeti hatáskörben kijelölhető támogatandó térségek listája a korábbi „a” státuszukat elvesztő térségekből, a ritkán lakott térségekből és a 2022–2027-es RAG 3. mellékletében meghatározott módszertan szerint az egyes tagállamokra allokált kvóta mértékéig a tagállam által kijelölt területekből alakult ki.

⁵³³ Úgynevezett Supplementary Information Sheets. Lásd: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid_hu

⁵³⁴ Az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet. Lásd: tvi.kormany.hu

ki a Bizottsággal az ügyről: a Bizottság feltegye a beadott dokumentumok és a megbeszélésen elhangzottak alapján felmerült kérdéseit, és azokra választ kaphasson.

Az előbejelentési megbeszélést követően a Bizottság általában további kérdéseket tesz fel írásban a megküldött dokumentáció számára nem egyértelmű részeivel kapcsolatban. Optimális esetben a feltett kérdések alapján a bejelentési dokumentáció kiegészíthető, és megtehető az ügynevezett hivatalos, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikk (3) bekezdésében előírt bejelentés.

A hivatalos bejelentést követően a Bizottságnak két hónapja van arra,⁵³⁵ hogy döntést hozzon, vagy további kérdéseket tegyen fel. A magyar tapasztalatok azt mutatják, hogy a Bizottság általában két-három alkalommal tesz fel további kérdéseket a hivatalos bejelentést követően, mielőtt határozatot hozna. A hivatalos bejelentést követő határozat lehet (1) engedélyező, vagy (2) dönthet az ügynevezett hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról.⁵³⁶ Ez utóbbira akkor kerül sor, ha a Bizottságnak kételyei vannak a tervezett intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. A hivatalos vizsgálati eljárás végén a Bizottság (1) engedélyezheti, (2) megtilthatja, vagy (3) feltételekhez kötheti a támogatást határozatában.⁵³⁷

A kérdések általában mélyrehatóak és lényegiek, megválaszolásuknak időigénye jelentős (általában minimum egy-két hónap). Sok esetben (jellemzően a távol-keleti vállalatok esetében) a vállalati kultúrák, a döntéshozatali folyamatok vagy éppen EGT-n kívüli államok hatásai által alkalmazott támogatási eljárások különbözősége jelentősen megnehezítheti a beruházási döntések hitelességének Bizottság által elvárt szintű bizonyítását, ami megnöveli a bejelentési eljárás időtartamát is. Ennek megfelelően a magyar hatóságok gyakorlatában egy bejelentési eljárás legtöbbször nyolc-tíz hónapot vesz igénybe, de ennél jóval hosszabb eljárások is léteznek.⁵³⁸ Ugyanakkor a beruházást a kedvezményezett a támogatási kérelem beadása után saját kockázatára megkezdheti, de támogatás addig nem fizethető ki, amíg a Bizottság jóváhagyó határozata nem születik meg.

8.4. Az egyedi támogatások bizottsági engedélyeztetésénél figyelembe veendő szempontok

Abból kiindulva, hogy a nagyberuházásoknak nyújtott támogatás kevésbé befolyásolja a beruházási döntést, viszont jelentős kiadást jelenthet a tagállami költségvetéseknek, korlátozták az e beruházásokhoz adható maximális támogatást (ügynevezett csökkentett támogatási intenzitás), amely az alábbi képlet szerint számítható ki:

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

⁵³⁵ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk (5) bekezdés.

⁵³⁶ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 4. cikk.

⁵³⁷ Az uniós állami támogatási eljárási rendelet (a 2015/1589/EU rendelet) 9. cikk.

⁵³⁸ Például az SA.36754 (2014/NN–2014/C) LIP–HU–Aid for AUDI HUNGARIA MOTOR Ltd eljárást 2013. júniusában indította Magyarország, és a hivatalos vizsgálati eljárást követően három évvel később, 2016. július 11-én engedélyezte a támogatást a Bizottság.

ahol R az érintett térségben megengedett maximális támogatási intenzitás a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó megnövelt támogatási intenzitás nélkül,⁵³⁹ B az elszámolható költség 50 millió euró és 100 millió euró közötti része, C az elszámolható költség 100 millió euró feletti része.⁵⁴⁰

A 100 millió euró feletti elszámolható költségre eső támogatás – támogatási programból nyújtott és azon kívüli *ad hoc* támogatás esetében is – csak bizottsági jóváhagyás birtokában adható.

13. 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

8.4.1. Egyetlen beruházási projekt

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a beruházási projektek – a nagyberuházásra vonatkozó szigorúbb szabályok miatti – mesterséges feldarabolásának megakadályozása érdekében bármilyen induló beruházás, amelyet a kedvezményezett csoportszinten egy vagy több másik támogatott beruházás munkáinak megkezdésétől számított hároméves időszakban ugyanabban a NUTS 3 régióban, azaz megyében kezdett meg, úgynevezett egyetlen beruházási projektnak (angolul *single investment project*, a továbbiakban: SIP) minősül az adható maximális támogatási mérték kiszámítása szempontjából. E szabály a 2022–2027-es RAG alapján annyit változott, hogy az összeszámítandó beruházásoknak nemcsak ugyanabban a megyében kell lenniük, hanem a TEÁOR⁵⁴¹ szerinti tevékenységi kód első négy számjegyének is meg kell egyeznie, ellenkező esetben összeszámítási kötelezettség nem áll fenn.

Ha az egyetlen beruházási projekt elszámolható költsége meghaladja az 50 millió eurót, a csökkentett támogatási intenzitás alkalmazandó.

2. szövegdoz: Az egyetlen beruházási projektre adható maximális támogatás kiszámításával kapcsolatban felmerülő praktikus kérdések

Hogyan kell a három évet számítani, azaz mely projektek képezik az egyetlen beruházási projekt részét?

Azok a projektek, amelyek esetében a munkálatok (tervezett) megkezdése három naptári éven belül van.

Az alábbi gyakorlati példából látszik, hogy az a tény, hogy egy beruházás már egy SIP részét képezte, nem zárja ki, hogy egy második SIP része is legyen.

1. SIP

1. I. projekt: 60 millió euró (Munkák megkezdése: 2018 márciusa)

⁵³⁹ Ugyanakkor a nagyberuházás esetében a kis- és középvállalkozásoknak járó támogatási intenzitási bónusz (normál esetben +10 százalékpont középvállalkozásnak és +20 százalékpont kisvállalkozásnak) nem alkalmazható.

⁵⁴⁰ ÁCSR 2. cikk 50. pont.

⁵⁴¹ Gazdasági Tevékenységek Egységes Ágazati Osztályozásának Rendszere, a NACE Rev. 2. rendszerének magyar megfelelője.

2. II. projekt: 40 millió euró (Munkák megkezdése: 2020 szeptembere)
50%-os régióban maximálisan adható támogatás:
 $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ m} + 0,5 \times 50\% \times (\text{EUR } 10 \text{ m} + \text{EUR } 40 \text{ m}) = 37,5 \text{ millió euró}$

2. SIP

1. II. projekt: 40 millió euró (Munkák megkezdése: 2020 szeptembere)

2. III. projekt: 50 millió euró (Munkák megkezdése: 2021 áprilisa)

50%-os régióban maximálisan adható támogatás:

$50\% \times (\text{EUR } 40 \text{ m} + \text{EUR } 10 \text{ m}) + 0,5 \times 50\% \times \text{EUR } 40 \text{ m} = 35 \text{ millió euró}$

Az adatok euróra váltását⁵⁴² milyen árfolyammal szükséges elvégezni?

Az egyetlen beruházási projekt első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésekor (és nem a beruházás megkezdésekor!) alkalmazott árfolyamot szükséges alkalmazni.

A jelenérték-számításnál⁵⁴³ mikorra kell diszkontálni az egyes beruházási összegeket?

A SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének időpontjára kell diszkontálni.

A jelenérték-számításhoz milyen diszkontráta alkalmazandó?

A SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésekor alkalmazandó tagállamra vonatkozó referencia-alaprátából⁵⁴⁴ számított diszkontráta (referencia-alaprát + 1 százalékpont).

Mennyi támogatás adható az egyetlen beruházás második (kettőnél több projektelem esetében utolsó) projektjéhez?

A maximális támogatási mérték megállapítására kettős korlát vonatkozik:

a) A támogatás nem lehet több, mint a támogatási kérelem tárgyát képező beruházáshoz adható maximális támogatás a SIP részét képező többi beruházás figyelembevétele nélkül. Ehhez a számításhoz az aktuális árfolyamot és diszkontrátát kell használni; továbbá

b) a tervezett támogatási összegnek a SIP által megengedett maximális támogatási összegbe is bele kell férnie, figyelembe véve a korábbi projektekhez kapott támogatásokat. Ehhez a számításához a SIP első projektjére vonatkozó támogatás odaítélésének időpontjára vonatkozó árfolyamot és diszkontrátát kell alkalmazni.

Hogyan kell a számítást elvégezni, ha a hároméves perióduson belül változott a támogatási intenzitás az adott megyében?

Amennyiben a regionális támogatás intenzitása változott az adott megyében, a maximális támogatási intenzitást és az elszámolható költségeket arányosítani kell, figyelembe véve a csökkentett támogatási intenzitáshoz tartozó képlet által meghatározott értékhatárokat.

Például, amennyiben az első beruházás **60 millió euró** (az első projekt támogatási döntéskori jelenértéken) volt, a támogatási térkép szerinti intenzitás pedig 25%, majd a következő beruházás **150 millió euró** (az első projekt támogatási döntéskori jelenértéken) 30%-os maximális intenzitással, a SIP maximális támogatásának kiszámítása az alábbiak szerint végezhető el.

$\text{Maximális támogatás} = 25\% \times \text{EUR } 50 \text{ m} + 0,5 \times 25\% \times \text{EUR } 10 \text{ m} + 0,5 \times 30\% \times \text{EUR } 40 \text{ m} + 0,34 \times 30\% \times \text{EUR } 110 \text{ m} = 30,97 \text{ millió euró}$

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁵⁴² Az euróra való átváltásra azért van szükség, mert a csökkentett támogatási intenzitáshoz tartozó összegek euróban szerepelnek a regionális iránymutatásban és az ÁCSR-ben is.

⁵⁴³ Az állami támogatási szabályozás egyik lényeges eleme, hogy a támogatási összegeket és elszámolható költségeket mindig jelenértéken (és nem folyóáron) vizsgálja a Bizottság.

⁵⁴⁴ European Commission: *Reference and Discount Rates (in %) since 01.08.1997*.

3. szövegdoz: Példa a SIP-re vonatkozó szabály alkalmazására az SA.49580 (2017/N). Regionális beruházási támogatás a BorsodChem Zrt.-nek című ügy⁵⁴⁵ alapján

A vállalat 2016. és 2017. években több beruházási támogatásban részesülő fejlesztést hajtott végre. A 1–3. projektjeit nem jelentette be a Bizottságnak, tekintettel arra, hogy azok összege együttesen sem haladta meg az ÁCSR által megállapított tagállami hatáskörben adható maximális támogatási mértéket, amely Kazincbarcika esetében 37,5 millió euró volt, tekintettel arra, hogy a település 50%-os régióban található.

A bizottsági bejelentés tárgyát egy anilinüzem létrehozatalának támogatása képezte. A tervezett támogatás összege 2017. évi jelenértéken 44,6 millió euró volt,⁵⁴⁶ amely 2016. évi jelenértéken 40,65 millió eurónak⁵⁴⁷ felelt meg.

A korábbi három projekt és az anilinberuházás képezte SIP teljes elszámolható költsége 305,57 millió euró volt 2016. évi jelenértéken. Az ehhez adható maximális támogatás 72,4 millió euró, figyelembe véve a csökkentett támogatási intenzitást.

Max. támogatás = $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 0,5 \times 50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 0,34 \times 50\% \times \text{EUR } 205,57 \text{ millió} = \text{EUR } 72,4 \text{ millió}$

A korábbi projektek már 31,55 millió euró támogatásban részesültek 2016. évi jelenértéken. Így a SIP elveit szem előtt tartva 2016. évi jelenértéken az anilinprojektre nyújtott támogatás nem lehetett több, mint 40,85 millió euró (= EUR 72,4 millió – EUR 31,55 millió).

Mivel a tervezett támogatás 2016. évi jelenértéken 40,65 millió euró volt, a támogatás a 2014–2021-es RAG előírásainak megfelelt.

A fenti számításokat az alábbi táblázat összegzi.

A BorsodChem (SA.49580) egyetlen beruházási projektje

Projektek	Munkák megkezdése	Elszámolható költségek (millió EUR) ⁵⁴⁸	Támogatás (millió EUR) ⁵⁴⁹
Projekt 1 – Kazincbarcika	2016	111,94	4,40
Projekt 2 – Kazincbarcika	2016	1,10	0,55
Projekt 3 – Kazincbarcika	2017	56,53	26,60
Összesen 1–3. projekt			31,55
Anilinüzem – Kazincbarcika	2017	136,00	40,65
Összesen		305,57	72,20

Forrás: a szerzők szerkesztése

⁵⁴⁵ SA.49580 (2017/N) LIP – Hungary – Regional Investment Aid to BorsodChem.

⁵⁴⁶ A Bizottság 312,68 EUR/HUF árfolyammal és 1,19%-os diszkontrátával számolt. A 142 millió eurós beruházáshoz a csökkentett támogatási intenzitási képlet alapján adható maximális támogatás: Maximális támogatás = $50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 50\% \times 50\% \times \text{EUR } 50 \text{ millió} + 50\% \times 34\% \times \text{EUR } 42 \text{ millió} = \text{EUR } 44,6 \text{ millió}$.

⁵⁴⁷ A Bizottság 314,16 EUR/HUF árfolyammal és 2,37%-os diszkontrátával számolt.

⁵⁴⁸ Az első projektjére vonatkozó támogatás odaitélésének (2016) időpontjában alkalmazandó árfolyamot alkalmazva és az akkori értékre.

⁵⁴⁹ Az első projektjére vonatkozó támogatás odaitélésének (2016) időpontjában alkalmazandó árfolyamot alkalmazva és az akkori értékre.

8.5. Melyek a bizottsági vizsgálat kulcspontjai a bizottsági jóváhagyást igénylő egyedi támogatások esetében?

A bejelentett egyedi támogatás akkor engedélyezhető, amennyiben megfelel az úgynevezett közös értékelési elveknek. Ennek keretében a Bizottság első lépésben megvizsgálja, hogy teljesülnek-e a minimumkövetelmények, vagyis

- van-e tényellentétes forgatókönyv,⁵⁵⁰ és az hiteles-e;
- a támogatás megfelelő, ösztönző hatással bír, arányos és
- hozzájárul a regionális fejlődéshez.

Ezen túlmenően igazolni szükséges, hogy a támogatás nem vezet nyilvánvaló negatív hatásokhoz, s végül azt is bizonyítani kell, hogy a regionális fejlődéshez való hozzájárulás meghaladja a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt negatív hatásokat.

8.5.1. Hiteles tényellentétes forgatókönyv

A regionális iránymutatás alapján a támogatás csak akkor nyújtható, ha annak van ösztönző hatása, azaz a támogatásnak meg kell változtatnia az érintett vállalkozás 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, mert ott nyereségesebb – úgynevezett alternatív forgatókönyv), és dokumentálnia kell (igazgatósági előterjesztésekkel, emlékeztetőkkel stb.), hogy a döntéshozatali folyamatban a támogatás lehetősége befolyásolta a döntését.

Az ösztönző hatás bizonyítására az iránymutatás két forgatókönyvet ismer el:

1. forgatókönyv: a 2014–2021-es RAG alapján a támogatás nélkül a beruházás nem lenne a vállalat számára eléggé jövedelmező, így azt nem valósítanák meg; a 2022–2027-es RAG ennél kedvezőbben fogalmaz, amikor azt mondja, hogy a „beruházás az EGT-n belül sehol nem lenne kellően jövedelmező a támogatás kedvezményezettje számára”,⁵⁵¹
2. forgatókönyv: a beruházást máshol valósították volna meg, és a támogatás csak a fejletlenebb térség költséghátrányát kompenzálja.

A forgatókönyvekkel kapcsolatban az alábbiakat fontos hangsúlyozni:

- A tényellentétes (más néven alternatív) forgatókönyvre vonatkozó számításoknak a vállalkozás beruházási döntése időpontjában (vagy korábbi időpontban) kell elkészülniük.
- Az alternatív forgatókönyvnek hitelesnek kell lennie. Azaz például a 2. forgatókönyv esetében nem elég kiszámítani, hogy a másik helyszínen mennyibe került volna a beruházás megvalósítása és működtetése, hanem bizonyítani kell azt is, hogy a vállalati döntéshozatalban egynél több helyszínt ténylegesen vizsgáltak lehetséges beruházási helyszíneként.
- A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a vállalatok döntéshozó szerve első lépésben általában a beruházás megvalósításának szükségességéről dönt az előterjesztett piacelemzések, várható megrendelések vagy a vállalati stratégia, hatékonyságnövelési célok

⁵⁵⁰ A tényellentétes forgatókönyv annak bemutatására szolgál, hogy mi történne a támogatás nélküli helyzetben.

⁵⁵¹ 2022–2027-es RAG 59. pont.

stb. alapján, és elrendeli a lehetséges helyszínek vizsgálatát. Ezt követően a helyszínekre vonatkozó részletes elemzések (például adott ország földrajzi helyzete, politikai kockázata; valamint vevők, beszállítók, rendelkezésre álló telek, infrastruktúra és munkaerő elérhetősége) és számítások alapján egy későbbi időpontban születik döntés a végső helyszínről, figyelembe véve a támogatási ajánlat(ok)at is. A helyszíntekeresés során gyakran egy hosszabb listából (*long list*) indulva jutnak el egy rövidebb listáig (*short list*), amelyen általában már csak két-három ország lehetséges helyszínei szerepelnek. Majd e lista szűkül tovább a végső két versenyző helyszínre.

- Részletesen dokumentálni kell a döntéshozatali folyamatot, bemutatva, hogy mikor és mely döntéshozó szerv miről döntött, és milyen előterjesztések alapján. E dokumentumok Bizottság felé történő benyújtását nem lehet elkerülni arra való hivatkozással, hogy azok üzleti titkot tartalmaznak, ugyanis a Bizottságot titoktartási kötelezettség köti.

8.5.2. A támogatás ösztönző hatással bír és arányos

Egy támogatásnak akkor van ösztönző hatása, ha oly módon változtatja meg a vállalkozás magatartását, hogy az valamely térség fejlődéséhez hozzájáruló olyan többlettevékenységbe kezdjen, amelyet támogatás nélkül nem vagy csak korlátozott mértékben, másképpen vagy más helyszínen végezne. Nem támogathatók valamely tevékenység azon költségei, amelyek a vállalkozásnál amúgy is felmerültek volna, és nem kompenzálható valamely gazdasági tevékenység szokásos üzleti kockázata.⁵⁵²

A támogatás akkor arányos, ha a szükséges minimumra korlátozódik, azaz ha a támogatás összege megfelel az érintett térségben a beruházás megvalósításához szükséges nettó többletköltségeknek a támogatás nélküli helyzethez képest.⁵⁵³

A támogatás ösztönző hatásának és arányosságának a két forgatókönyv alapján történő bizonyítását két magyar eseten (SA.49580 – BorsodChem Zrt,⁵⁵⁴ valamint SA.48382 – MOL Petrolkémia Zrt.⁵⁵⁵) mutatjuk be.

8.5.2.1. BorsodChem – 1. forgatókönyv

Az Északkelet-Magyarország legnagyobb munkaadójának számító BorsodChem Zrt. a kínai Wanhua csoport magyarországi leányvállalata, székhelye Kazincbarcikán található. A vállalatcsoportnak világszerte több mint tíz országban van leányvállalata, ahol petrokémiai és szénvegyszereket, MDI- és poliuretán-származékokat, energiatakarékos építőanyagokat és mezőgazdasági szalagtermékeket gyártanak. A BorsodChem MDI- (metilén-difenil-diizocianát-), TDI- (toluol-diizocianát-) és PVC- (polivinil-klorid-) gyantákat, alapvegyszereket és speciális vegyszereket gyárt, amelyeket számos iparágban (autóipar, építőipar, bútoripar, szabadidőruházat-ipar, hűtő- és fagyasztógépgyártás) használnak nyersanyagként.⁵⁵⁶

⁵⁵² 2014–2021-es RAG 60. pont.

⁵⁵³ 2014–2021-es RAG 78. pont.

⁵⁵⁴ SA.49580 (2017/N) LIP – Hungary – Regional Investment Aid to BorsodChem.

⁵⁵⁵ SA.48382 (2017/N) Regional Investment Aid to MOL Petrolkémia Zrt.

⁵⁵⁶ SA.49580 határozat (5) pont.

A bejelentett beruházás célja az MDI egyik kulcsfontosságú alapanyagát, a cég saját igényeit kielégítő anilint előállító üzem létrehozása volt. A vállalat az anilint eddig Kínából importálta, ahol azt a cégcsoport másik vállalata állította elő. A beruházás célja tehát az anilin Kínából történő behozatalának helyettesítése, az MDI előállításának egyszerűsítése, a szállítási költségek csökkentése és a vegyi anyagok szállításával összefüggő környezeti kockázatok elkerülése volt (és feltételezhetően a magyarországi működés elszigetelése a kereskedelmi konfliktusoktól).⁵⁵⁷ A cégcsoporton belül rendelkezésre álló anilingyártási kapacitás elegendő lett volna a magyar igény további kielégítésére. A számítások megértése szempontjából fontos, hogy ebben az iparágban nem szokásos anilint értékesíteni a versenytársak részére, mivel az anilin piaci ára jóval alatta marad az MDI árának.

A beruházás elszámolható költsége jelenértéken 44,5 milliárd forint (142 millió euró)⁵⁵⁸ volt. A beruházáshoz a cég fejlesztési adókedvezményt⁵⁵⁹ kért jelenértéken 13,95 milliárd forint (44,6 millió euró) összegben. Tekintettel arra, hogy a támogatás meghaladta a ÁCSR alapján adható maximális értéket, a támogatást 2017 végén bejelentették a Bizottság részére.

A bejelentési eljárásban a cél annak bizonyítása volt, hogy a beruházás a támogatás hiányában egyáltalán nem valósult volna meg. Támogatással pedig az új anilingyár egyetlen megvalósítható és gazdaságilag észszerű helyszíne Kazincbarcika volt, tekintettel arra, hogy a projekt egyik fő célja a termelési folyamat technológiai kapcsolatban álló részeinek központosítása (azaz az új üzem által gyártott anilin azonnal felhasználható MDI előállítására elhanyagolható logisztikai költségekkel vagy környezeti kockázatokkal).⁵⁶⁰

A beruházási projekt jövedelmezőségének meghatározása érdekében a kedvezményezett az anilin előállításának és Kínából Kazincbarcikára történő szállításának költségeit hasonlította össze a kazincbarcikai beruházási és termelési költségekkel. Erre azért volt szükség, mert a jövedelmezőség kiszámításához az anilin piaci árát nem lehetett meghatározni, mivel az anilinnal általában nem kereskednek (csupán kisebb mennyiségekkel az azonnali piacon).⁵⁶¹ A gyártási költség Kínában alacsonyabb, mint Magyarországon, elsősorban az alacsonyabb energia- és alapanyagárak miatt. Emellett a tervezett új magyar gyár működési költségei is magasabbak a kínaiénál. Ezzel szemben a kazincbarcikai gyártás esetén jelentős megtakarítás érhető el a logisztikai kiadások és vámok terén, amelyek meghaladják a magasabb magyar termelési költségeket (beleértve a közvetlen és közvetett költségeket is), ami pozitív működési eredményhez vezet.⁵⁶² Ugyanakkor ez a pozitív működési eredmény a 18 éves referencia-időszakban (3 év építés és 15 éves működés, mivel az alapeszközök hasznos élettartama 15 év) nem elegendő a társaság beruházási költségeinek fedezésére.⁵⁶³

Ezért a BorsodChem Igazgatóságához benyújtott pénzügyi elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a beruházás – támogatás nélkül – negatív nettó jelenértéket (NPV) eredményez,

⁵⁵⁷ Phedon Nicolaides: Individually Notified Regional Aid. *Lexxion*, 2019. szeptember 10.

⁵⁵⁸ Folyó áron 45 432 millió forint (145,3 millió euró), ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a bizottsági határozat jelenértéken számított adatai az irányadók.

⁵⁵⁹ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 22/B. § és a fejlesztési adókedvezményről szóló 165/2014. (VII. 17.) Korm. rendelet alapján regionális beruházási támogatás nyújtható a jogszabályokban foglalt feltételek teljesítése esetén.

⁵⁶⁰ SA.49580 határozat (43) pont.

⁵⁶¹ SA.49580 határozat (46) pont.

⁵⁶² SA.49580 határozat (50) pont.

⁵⁶³ SA.49580 határozat (51) pont.

azaz a projekt belső megtérülési rátája (IRR) a vállalat súlyozott átlagos tőke költsége (WACC) alatt van. A támogatási kérelem tárgyát képező adókedvezmény igénybevétele esetén a beruházás belső megtérülési rátája és nettó jelenértéke is pozitív, ezért az igazgatóság a támogatás megítélése esetére engedélyezte a projekt megvalósítását.

A Bizottság az engedélyezési eljárásban azt is vizsgálta, hogy a támogatás arányos-e, azaz nem kerül-e sor túlzott támogatásra. A kedvezményezett által benyújtott adatok bizonyították, hogy az eljárást megelőző tíz évben a vállalatcsoport és a BorsodChem által megvalósított nyolc hasonló beruházás esetében a WACC és az IRR közötti különbség – egy kivétellel⁵⁶⁴ – jóval nagyobb volt, mint a bejelentés tárgyát képező projekt esetében.

Az eljárásban fontos volt annak igazolása is, hogy Kínában – ahol szintén gyárt MDI-t a cégcsoport – rendelkezésre álltak az anilinyártási kapacitások mind a kínai, mind a magyar gyár igényeinek kiszolgálására.⁵⁶⁵ Továbbá azt is bizonyítani kellett, hogy Kínában a magyar anilinüzem miatt felszabaduló gyártási kapacitások (körülbelül 10%) nem jelentenek majd többletbevételt a vállalatcsoport számára. Ennek alátámasztására a magyar fél bemutatta, hogy a kínai anilinüzem kapacitása jóval nagyobb, mint a kínai MDI-üzem anilinigénye, továbbá hogy az anilin csoporton kívüli eladása nem szokásos piaci gyakorlat, így egyrészt a BorsodChem anilinigényének kielégítése nem befolyásolta a kínai MDI-gyártás mennyiségét, másrészt a felszabaduló kapacitásokat értékesítik, azaz nem keletkezik többletbevétel.

8.5.2.2. MOL Petrolkémia – 2. forgatókönyv

Az a feltétel, hogy a regionális támogatás összegének az érintett térségben a többletberuházások vagy többletvekenységek ösztönzéséhez szükséges minimumra kell korlátozódnia,⁵⁶⁶ a 2. forgatókönyv szerinti esetekben akkor teljesül, ha a támogatási összeg nem haladja meg a megcélzott térségben megvalósuló beruházás nettó jelenértékének és az alternatív helyszínen megvalósuló beruházás nettó jelenértékének különbözetét.⁵⁶⁷

A MOL Nyrt. 100%-os tulajdonában álló MOL Petrolkémia Tiszaújvárosban megvalósítandó poliölüzeméhez igényelt támogatást.

A beruházás négy új termelőegységből és a szükséges támogató létesítményekből állt. Az induló beruházás fogalma a létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítésével teljesült. A tiszaujvárosi üzemben a beruházást megelőzően olefineket (etilént, propilént), poliolefineket (polipropilént és polietilént) és butadiént állítottak elő, míg a beruházás révén a termékpaletta poliollokkal és kisebb mennyiségben melléktermékként előállított propilén-glikollokkal bővült.⁵⁶⁸ A poliolt az alapanyaga a poliuretánnak, amelyet az építőipartól kezdve a hőszigetelésen és a bútorgyártáson át az autóiparig és a textiliparig szinte mindenhol hasznosítanak.⁵⁶⁹

⁵⁶⁴ A kivételt képező projekt a cég egy innovatív projektje volt, ahol a konzervatív jövedelembecslések miatt az igazgatóság általában alacsonyabb IRR-t is jóváhagy.

⁵⁶⁵ SA.49580 határozat (44) pont.

⁵⁶⁶ 2014–2020-es RAG 77. pont.

⁵⁶⁷ 2014–2020-es RAG 80. pont.

⁵⁶⁸ SA.48382 határozat (7) pont.

⁵⁶⁹ Lásd: MOLGROUP: Beruházásaink.

A beruházás elszámolható költsége jelenértéken számítva 269 milliárd forint (874 millió euró) volt.⁵⁷⁰ Ehhez jelenértéken 40,5 milliárd forint (131,5 millió euró) vissza nem térítendő támogatást igényelt a cég a beruházásösztönzési célú irányzatból.⁵⁷¹ A támogatási intenzitás így 15,05% volt.

A MOL Petrolkémia a helyszínválasztás során minden meglévő termelési helyszínét megvizsgálta, tekintettel arra, hogy a poliolüzemhez szükséges alapanyagokat mind a petrokémiai üzemekben, mind a finomítóknál előállítják különböző mennyiségekben. Tekintettel a bonyolult engedélyezési eljárásokra, a jelentős extra költségekre, valamint a projekt megvalósításának várható időbeli csúszására, a zöldmezős beruházás lehetőségét a cég kezdetektől fogva elvetette.⁵⁷² Mindezek alapján első körben a cégcsoport szlovákiai, két horvát és két magyarországi telephelyeit vizsgálták. Közülük a fő kiválasztási kritérium pedig az alapanyagok (propilén és hidrogén) elérhetősége volt az adott telephelyen.⁵⁷³ A horvátországi és szlovákiai telephelyeket a döntési folyamat korai szakaszában kizárták. Ugyanakkor a kedvezményezett eredeti vállalati dokumentumokkal bizonyította, hogy támogatás nélkül a tervezett beruházás nem a tiszaujvárosi, hanem egy másik magyarországi helyszínen valósult volna meg.

A két helyszín összehasonlítása alapján ugyanis mind a beruházási, mind a működési költségek magasabbak Tiszaújvárosban, ahol számos olyan beruházást (például megfelelő propilénbetöltő és -tároló létesítmények, a nyersvízellátás és szennyvízkezelés kiépítéséhez szükséges infrastruktúra, további gőztermelő kapacitások, a hidrogénüzem, valamint munkásszállók) kellene megvalósítani, amelyek az alternatív telephelyen már rendelkezésre állnak.⁵⁷⁴ A működési költségek pedig a nyersanyag biztosításából fakadó többletköltségek (a tiszaujvárosi telephelyen az alacsonyabb nyersanyag-ellátottság miatt drágább logisztika), illetve a szakképzett munkavállalók hiányából fakadó többletköltségek (utaztatás és szállás költsége) miatt voltak magasabbak Tiszaújvárosban.⁵⁷⁵ Továbbá a szerényebb infrastrukturális feltételek miatt a beruházás Tiszaújvárosban az alternatív telephellyel szemben csak időbeli csúszással tudott volna megvalósulni, ami az első évben alacsonyabb eredményt jelentett volna.⁵⁷⁶ Összességében a hatásvizsgálat kimutatta, hogy Tiszaújvárosnak 131,5 millió euró költséghátránya volt az alternatív telephellyel szemben,⁵⁷⁷ ami az állami támogatás révén kiegyenlíthető.

A MOL Petrolkémia a beruházási döntést teljes mértékben a támogatás Bizottság általi jóváhagyásától tette függővé, ennél fogva a beruházással kapcsolatos munkálatok sem kezdődtek el a Bizottság jóváhagyásáig.

A Bizottság határozatában úgy vélte, hogy a magyar hatóságok sikeresen bizonyították, hogy az arányossági teszt teljesül, mert a jelenértéken 131,5 millió euró (2017-es árakon) támogatás nem haladja meg a két lehetséges telephelyen megvalósítandó beruházás nettó jelenértékének különbségét.

⁵⁷⁰ SA.48382 határozat (13) pont.

⁵⁷¹ A beruházásösztönzési célú irányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet alapján nyújtott támogatási program a Bizottság rendszerében SA.39476 (2014/X) számon lett regisztrálva.

⁵⁷² SA.48382 határozat (29) pont.

⁵⁷³ SA.48382 határozat (30) pont.

⁵⁷⁴ SA.48382 határozat (34) pont.

⁵⁷⁵ SA.48382 határozat (35) pont.

⁵⁷⁶ SA.48382 határozat (36) pont.

⁵⁷⁷ SA.48382 határozat (38) pont.

Ezen ügy kapcsán kiemelendő az is, hogy a magyar hatóságok által kezelt, bizottsági jóváhagyást igénylő nagyberuházási projektek közül az egyik leggyorsabban – a hivatalos bejelentés megtételét követően –, három és fél hónap alatt engedélyezett támogatás⁵⁷⁸ a MOL Petrolkémia Zrt. részére nyújtott támogatás volt. A gyors eljárás köszönhető volt a gondosan előkészített projektnek, illetve annak, hogy a MOL döntéshozatali folyamatai könnyen megfeleltethetőek voltak a RAG által előírt kívánalmaknak. Ebből fakadóan nagyon kevés kérdés merült fel a Bizottság részéről a hivatalos bejelentés megtétele után.

8.5.3. Regionális fejlődéshez való hozzájárulás

A regionális támogatás elsődleges célja, hogy csökkentse az Európai Unióban az eltérő fejlettségű régiók közötti különbségeket.⁵⁷⁹ Ennek megfelelően, a bejelentett egyedi beruházások esetében a bejelentési eljárás során részletesen be kell mutatni, hogy az adott beruházás hogyan járul hozzá az elmaradott térség fejlődéséhez. Ennek bizonyítása a bizottsági engedélyezési eljárásban általában az alábbi szempontok szerint történik:

Közvetlen és közvetett munkahelyteremtés:

- A támogatott beruházás által közvetlenül létrehozott munkahelyek száma: ezen belül fontos a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalók aránya.
- A megvalósított beruházással kapcsolatban létrejövő közvetetten létrehozott munkahelyek száma: további munkahelyek jöhetnek létre a beszállítóknál, a beruházás közvetlen környezetében a közvetlen munkahelyek létrejötte következtében megnövekedett kereslet miatt, illetve az építkezés és utána a beruházás működtetése is jelentős munkahelyteremtéssel járhat.
- A támogatott vállalkozás munkáltatói pozíciója az érintett régióban (például legnagyobb foglalkoztató egy hátrányos térségben).

Tudástranszfer:

- A leendő munkavállalók különféle (hazai és külföldi) képzése.
- A támogatott vállalkozás kutatás-fejlesztési tevékenysége (egy részének) adott régióba való telepítése.
- A vállalkozások duális szakképzésben való részvétele a fiatalok számára jelent vállalkozáson kívül hasznosítható tudást, és ezzel a foglalkoztathatóságukat javítja.
- A helyi közép- és felsőfokú oktatási intézményekkel való együttműködés jelentősen hozzájárul a helyi szakképzett munkaerő számának bővítéséhez.
- A felsőoktatási intézményekkel közösen végzett kutatások a helyi innovációs lehetőségeket bővítik.

Technológiatranszfer:

- A beruházás eredményeként a támogatott vállalkozás által használt technológia hasznosulhat a helyi beszállítóknál.

⁵⁷⁸ A hivatalos bejelentés megtételére 2017. július 6-án került sor, és a bizottsági jóváhagyó határozat 2017. október 25-én született meg.

⁵⁷⁹ 2014–2021-es RAG 30. pont.

Klaszterképző hatás:

- Az ugyanazon iparágban tevékenykedő vállalkozások együttműködése növelheti a hatékonyságot.

A beruházás időtartama:

- Egy hosszabb elköteleződés az adott régióban, illetve az esetlegesen vállalt további beruházások szintén pozitív hatást gyakorolnak az érintett régióra.

Környezetvédelmi szempontok:

- A környezetvédelmi szabályok előírásain túlmutató vállalások és a fenntarthatóság elérése.

Társadalmi felelősségvállalás:

- A támogatott vállalkozás szerepvállalása a különböző típusú társadalmi tevékenységekben az érintett régióban működő különböző intézmények és tevékenységek támogatásával (a helyi egyesületek és/vagy iskolák támogatása, az egészséges életmód ösztönzése, az oktatási programok és a kulturális élet támogatása, valamint a környezet védelme stb.).

A 2022–2027-es RAG alapján azt is bizonyítani kell majd, hogy a támogatott beruházás jelentős mértékben hozzájárul a digitális átálláshoz vagy a környezeti szempontból fenntartható – ezen belül az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, klímasemleges vagy az éghajlatváltozás hatásaival szemben reziliens – tevékenységekre való átálláshoz.⁵⁸⁰

8.6. A kereskedelemre és a versenyre gyakorolt esetleges negatív hatások⁵⁸¹

A tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése érdekében ahhoz, hogy a támogatást engedélyezze a Bizottság, a támogatott beruházás pozitív hatásainak ellensúlyozniuk kell a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. Amennyiben nem ez a helyzet, a támogatást a Bizottság nem engedélyezi.

A Bizottság az alábbi eseteket tekinti olyan nyilvánvaló negatív hatásnak, amelyet a beruházás pozitív hatásai nem ellensúlyozhatnak:

1. *A tervezett támogatás meghaladja a csökkentett támogatási intenzitás alapján kiszámolt összeget.*
2. *A támogatandó tevékenység vagy a támogatás feltételei valamilyen formában sértik az uniós jogot.* (Ilyen lehet például a környezetvédelmi előírások be nem tartása, a magyar beszállítók alkalmazásának előírása, mert ez a letelepedés szabadságába ütközik, export-növelési feltétel előírása a támogatás fejében.)
3. *Különösen az 1. forгатatókönyv szerinti esetben a beruházás abszolút mértékben hanyatló piacon eredményez kapacitásbővítést.*

⁵⁸⁰ 2022–2027-es RAG 105. pont.

⁵⁸¹ Ez a fejezet az alábbi cikk felhasználásával készült: Klaus-Otto Junginger-Dittel: New Rules for the Assessment of Notifiable Regional Aid to (Large) Investment Projects under the Regional Aid Guidelines 2014–2020. *European State Aid Law Quarterly*, 13. (2014), 4. 677–688.

Az ilyen esetekben a kapacitásfelesleg révén az adott termékpiacon csökkennek a haszonkulcsok, illetve a versenytársak beruházásai, és ez olyan helyzetet eredményezhet, amelynek következtében egyes vállalkozások kiszorulnak a piacról, vagy megakadályozhatja más piaci szereplők piaca jutását.⁵⁸²

Annak megállapításához, hogy e feltétel teljesül-e, meg kell határozni a földrajzi és termékpiacot. A Bizottságnak a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról szóló közleménye⁵⁸³ foglalkozik az érintett piac meghatározásával, ugyanakkor az állami támogatások terén való alkalmazhatósága vonatkozásában a közlemény 1. lábjegyzete egyértelművé teszi, hogy az „értékelés középpontjában az állami támogatási esetekben inkább a támogatás kedvezményezettje és az érintett iparág/ágazat, semmint a támogatás kedvezményezettjével szemben fennálló, a verseny által támasztott korlátok meghatározása áll”. Az állami támogatási ügyekben az érintett piac meghatározásában inkább a kínálati oldal játszik szerepet.

Az érintett termékpiac meghatározása magába foglalja az érintett termék, az érintett versenytársak és ügyfelek/fogyasztók meghatározását. Az érintett termék jellemzően az a termék, amely a beruházási projekt tárgyát képezi. Amennyiben a projekt köztes termékre vonatkozik, és a termékek jelentős része nem kerül a piacra, az érintett termék a termelési-értékesítési lánc következő fázisában található termék is lehet. Az érintett termékpiac magában foglalja az érintett terméket és az azt helyettesítő termékeket, amelyeket vagy a fogyasztó (a termék tulajdonságai, ára vagy rendeltetése alapján), vagy az előállító (a gyártóberendezések rugalmassága miatt) annak tekint.⁵⁸⁴

Amennyiben a támogatással érintett beruházás növekvő piacon valósul meg, úgy a Bizottság értékelése szerint feltételezhetően csekélyebb a támogatás piactorzító hatása. A piaci alulteljesítés mértékét általában az EGT projektkezdést megelőző háromévi GDP-jéhez (viszonyítási érték) hasonlítva vizsgálják, illetve az megállapítható még a következő három-öt évre előre jelzett növekedési ütemek alapján is.⁵⁸⁵

A 2. forгатókönyv szerinti esetekben, amennyiben a támogatandó telephely és az alternatív telephely az érintett termék tekintetében ugyanahhoz a földrajzi piachoz tartozik, a beruházás negatív hatásai a támogatás nélkül is fennállnának, így – mivel a támogatás hatására a beruházás egy fejletlenebb régióban valósul meg – a támogatás pozitív hatásai valószínűleg túlsúlyban lesznek a versenyre gyakorolt korlátozott negatív hatásokkal szemben, ha a regionális iránymutatás többi előírása is teljesül.

4. *A jelentős piaci erő fennállása az 1. forгатókönyv szerinti támogatás esetén.*

A jelentős piaci erő fennállásának értékeléséhez a Bizottság figyelembe veszi a kedvezményezett helyzetét a támogatás igénybevételét megelőző időszakban, valamint a beruházás megvalósítását követően várható piaci pozícióját, piaci részesedését, versenytársai piaci részesedését és egyéb releváns tényezőket. Például a piaci koncentráció, a piacra lépés lehetséges akadályai, a vevői erő, valamint a terjeszkedés vagy az adott piacról történő kilépés akadályainak vizsgálata révén értékeli a piaci szerkezetet.⁵⁸⁶

⁵⁸² 2014–2021-es RAG 136. pont.

⁵⁸³ HL C 372., 1997.12.09., 5–13.

⁵⁸⁴ 2022–2027-es RAG 124. pont.

⁵⁸⁵ 2022–2027-es RAG 131. pont.

⁵⁸⁶ 2022–2027-es RAG 133. pont.

A Bizottság nem határoz meg egy minden piacon figyelembe vehető abszolút értéket, hanem esetenként értékeli a piaci pozíciót és az ebből fakadó potenciális negatív hatásokat.

A 2. forgatókönyv esetében, mivel a beruházás mindenképpen megvalósul, a jelentős piaci erő tekintetében a támogatás nélküli helyzet nem különbözik a támogatásos helyzettől.

5. *A 2. forgatókönyv esetében a beruházás olyan régióban valósul meg, amely nem fejlettebb, mint az alternatív forgatókönyv helyszíne (antikohéziós hatás).*

Tekintettel arra, hogy az ilyen támogatás a regionális támogatás lényegének mondana ellent, azt a Bizottság olyan negatív hatásként értékeli, amelyet nem ellensúlyozhatnak az esetleges pozitív hatások.

Ugyanakkor nem teljesül az antikohéziós hatás, ha a beruházó bizonyítani tudja, hogy a fejlettebb vagy hasonló fejlettségű régió lehetséges helyszíneinek közül való kizárására a döntéshozatal korábbi (tehát nem végső) szakaszában kerül sor olyan szempontok miatt, mint például nyelvi okok, politikai instabilitás, komoly kétségek a másik régió bürokratikus és jogi környezetének megbízhatóságával kapcsolatban, az elégtelen állami infrastruktúra, vagy hogy a beruházási projekt megvalósítása nem történhetne meg a megfelelő időben stb.

Annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, hogy az antikohéziós hatás nem áll fenn, a Bizottság általában bekéri a beruházó által vizsgált lehetséges helyszínek listáját, ellenőrzi a vállalatcsoport meglévő telephelyeit, a sajtóhíreket és egyéb nyilvánosan elérhető információt. Ezen túlmenően más tagállamoktól is kérhet információt a beruházó által esetlegesen ott folytatott megbeszélésekről. De ez utóbbit csak akkor teheti meg a Bizottság, ha hivatalos vizsgálati eljárást indít.

Az antikohéziós hatás kérdése az 1. forgatókönyv esetében nem merül fel, hiszen ott nincs alternatív telephely.

6. *A beruházást egy másik EGT-tagállamból telepítik át, továbbá a támogatás és az áttelepítés között ok-okozati összefüggés van.*

Az áttelepítés támogatására vonatkozó tilalom célja, hogy kizárja regionális beruházási támogatás nyújtását ahhoz, hogy egy vállalkozás egyik tagállamban meglévő tevékenységét áthelyezze egy másik tagállamba.⁵⁸⁷

A Bizottságnak az ok-okozati összefüggés vizsgálatakor egyrészt azonosítania kell a tevékenység megszüntetést vagy az arra vonatkozó terveket, továbbá az új beruházást is. Második lépésként ellenőriznie kell, hogy a két telephely között sor került-e konkrét tevékenység áthelyezésére, azaz az eredeti és az új telephely ugyanazt a földrajzi területet és fogyasztói kört szolgálja-e majd ki. A harmadik lépés a támogatás és a tevékenység áthelyezése közötti ok-okozati kapcsolat felderítése, amely történhet például ellentétes forgatókönyvek alapján, tehát nincs oksági kapcsolat többek között akkor, ha az áttelepített vagy áttelepítendő tevékenység eleve veszteséges volt, így áttelepítés és támogatás híján is megszüntették volna.⁵⁸⁸

Az ok-okozati összefüggés általában nem áll fenn, ha bizonyítható, hogy a bezárt létesítmény tevékenységét egy másik régióba helyezték át, nem az érintett régióba. Ugyanakkor az ok-okozati összefüggés várhatóan fennáll, ha a bezárt telephely munkavállalóit

⁵⁸⁷ Nyikos (2018): i. m. 251.

⁵⁸⁸ Bartucz Zoltán: Egy lépés előre, két lépés hátra: Az áttelepítés újraszabályozása a csoportmentességi rendelet 2017. nyári módosításában. *Állami Támogatások Joga*, 9. (2017), 2. 41–54. 4. lj.

áthelyezik a támogatott létesítménybe, vagy az eredeti létesítmény munkavállalóit képzik ki az új létesítmény dolgozóivá, vagy tárgyi eszközöket (például gyártósorok) szállítanak át az új létesítménybe, továbbá ha a meglévő rendelésállományt az új létesítmény veszi át.

8.7. Következtetések

Az Európai Bizottságnak a nagyberuházásokra irányuló regionális beruházási támogatások engedélyezésére alkalmazott megközelítése meglehetősen nagy kihívások elé állítja mind a tag-államokat, mind a kedvezményezetteket.

Az engedélyezés feltételei szigorúak, hiszen a támogatásnak a nettó többletköltségekben való maximálása erősen beszűkíti az elnyerhető támogatás összegét. Továbbá ha még van is támogatható nettó többletköltség, annak bizonyítása is sokszor nehézkes.

A sikeres eljárásnak ugyanis egyik kulcskérdése, hogy milyen az érintett vállalkozás döntéshozatali rendszere, és az mennyire dokumentált. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda tapasztalatai azt mutatják, hogy nem minden ország vállalatvezetési kultúrája követeli meg az írásbeliséget, különösen nem olyan mélységben és terjedelemben, ahogy azt a Bizottság ezekben az esetekben elvárna. Ezekben a kultúrákban a sokszor csak szóban elhangzott döntéseket hajtják végre, és ezek dokumentálása minimális (például csak napirend van egyes megbeszélésekről, de nincsenek emlékeztetők arról, hogy ott mi hangzott pontosan el, milyen döntések születtek, csak a résztvevők megbeszélés utáni e-mailjeiből, cselekedeteiből következtethető ki, hogy mi történt) – ugyanez vonatkozik a támogatási ajánlatokra is. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az írásbeliség szintén nem minden esetben bevett gyakorlat (különösen távol-keleti országok esetében).

Mindezekből az következik, hogy a támogatást remélő nagyberuházóknak alaposan ismerniük kell a Bizottság vonatkozó elvárásait, és annak a döntéshozatali eljárásuk során meg kell feleljenek. Ennek elmulasztása a támogatás odaítélése szempontjából végzetes következményekkel járhat, hiszen ezeket a dokumentumokat utólag nem lehet előállítani.