

A Bizottság közleménye a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatának kritériumairól

(2009/C 223/02)

1. BEVEZETÉS

1.1. A regionális támogatási intézkedésekre érvényes általános szabályok

1. A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló bizottsági iránymutatás⁽¹⁾ (a továbbiakban: RAG) világosan megfogalmazza a regionális állami támogatásokkal kapcsolatos általános bizottsági megközelítést. A RAG feltételeinek megfelelően – a regionális támogatásoknak a kereskedelemre és versenyre esetlegesen gyakorolt kedvezőtlen hatásai ellenére – a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja azokat az állami támogatásokat, amelyek az Európai Unió egyes hátrányos helyzetű régióinak gazdasági fejlődését segítik elő.
2. A RAG konkrét regionális támogatási korlátok alkalmazásával figyelembe veszi az érintett régiók fejlődését hátrányosan befolyásoló problémák relatív súlyát. A maximális támogatási intenzitás a támogatható költségek 10–50 %-a között van, és elsősorban az érintett régiók egy főre eső GDP-jén alapul, ugyanakkor némi rugalmasságot biztosít a tagállamoknak, hogy figyelembe vehessék a helyi adottságokat. Minden tagállam regionális támogatási térképét közzétették az Európa weboldalon.⁽²⁾ A progresszív támogatási intenzitás lényegében tükrözi a Bizottság által végzendő mérlegelési gyakorlatot, amelynek során egyrészt figyelembe veszik a regionális beruházási támogatás esetleges pozitív hatásait, különös tekintettel a kohézió az általi elősegítésére, hogy ösztönzik a hátrányos helyzetű területeken történő beruházásokat, másrészt pedig korlátozzák az egyes vállalkozásoknak nyújtott támogatással járó esetleges negatív hatásokat, például az egyéb gazdasági szereplőkre, illetve az azokra a régiókra gyakorolt kedvezőtlen hatásokat, amelyek relatív versenyelőnye a támogatásnak megfelelő mértékben csökken.
3. A nagyberuházási projekt egy olyan induló beruházás, amelynek elszámolható költsége 50 millió EUR felett van⁽³⁾. A nagyberuházási projekteket kevésbé érintik a hátrányos helyzetű területekre jellemző hátrányok, mint a kisebb méretű beruházásokat. Nagyobb viszont a kockázata annak, hogy a nagyberuházási projektek hatással lesznek a kereskedelemre, valamint annak, hogy a más régióból származó versenytársakkal szemben erősebb torzító hatás érvényesül. Nagyberuházások esetén annak is fennáll a veszélye, hogy a támogatási összeg meghaladja a regionális hátrányok ellensúlyozása érdekében szükséges minimumösszeget, valamint fennáll a veszélye, hogy az e projekteknek nyújtott állami támogatás rendellenes hatást vált ki, mint

például nem megfelelő telephelyválasztás, a verseny jelentősebb torzítása, és nettó jóléti veszteség, azaz, hogy a támogatás költsége meghaladja a fogyasztókat és gyártókat érintő előnyöket, mivel a támogatás az adófizetők pénzének a kedvezményezettekhez történő költséges átirányítása.

4. A RAG különleges szabályokat tartalmaz a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokra vonatkozóan⁽⁴⁾. A RAG tartalmazza a nagyberuházási projektekre érvényes regionális támogatási felső határ automatikus, progresszív csökkentését, hogy ily módon olyan szintre korlátozza a verseny torzulását, amelyet vélhetően kiegyenlít az érintett régió fejlődésében megmutatkozó haszon⁽⁵⁾.
5. Ezenfelül a tagállamoknak egyenként be kell jelenteniük a beruházási projektekhez nyújtott minden olyan támogatást, amelynek összege meghaladja a 100 millió EUR elszámolható kiadást tartalmazó beruházásnak a vonatkozó szabályok értelmében nyújtható maximális támogatási összeget (bejelentési határérték)⁽⁶⁾. A bejelentett esetekben a Bizottság ellenőrzi különösen a támogatási intenzitást, a RAG általános feltételeinek való megfelelést, valamint azt, hogy a bejelentett támogatás a gyenge teljesítményű vagy szűkülő piac ellensúlyozásával egyidejűleg jelentősen növeli-e a termelőkapacitásokat, vagy pedig magas piaci részesedésű cégeknek kedvez.

1.2. Részletes vizsgálat tárgyát képező regionális támogatási intézkedések

6. Egyes, nagyberuházási projektekre fordított nagyszámú regionális támogatások az automatikus csökkentés ellenére jelentős hatást gyakorolhatnak a kereskedelemre, és döntő mértékben torzíthatják a versenyt. Ebből az okból kifolyólag a Bizottság korábban az alábbi határértékek felett nem engedélyezte a nagyberuházási projekteknek nyújtandó támogatásokat⁽⁷⁾:
 - a kedvezményezett részesedése az érintett termék(ek) érintett piac(ok)on történő értékesítéséből több mint 25 %, vagy
 - a projekt által létrehozott termelési kapacitás a piac több mint 5 %-át teszi ki, ugyanakkor az érintett piac növekedési rátája nem haladja meg az Európai Gazdasági Térség GDP-jének átlagos évi növekedését.

⁽¹⁾ HL C 54., 2006.3.4., 13. o.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

⁽³⁾ Ahogyan azt a RAG 60. pontja és 54. és 55. lábjegyzete meghatározza.

⁽⁴⁾ Vö. a RAG 4.3. szakaszával.

⁽⁵⁾ Vö. a RAG 67. pontjával.

⁽⁶⁾ Vö. a RAG 64. pontjával.

⁽⁷⁾ Vö. a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatás 2002. évi multiszektoralis keretrendszerének 24. bekezdésével (HL C 70., 2002.3.19., 8. o., módosította HL C 263., 2003.11.1., 3. o.).

7. A jelenlegi RAG alapján azonban a Bizottság egyénre szabottabb megközelítést alkalmaz, amely lehetővé teszi, hogy az ilyen projektekből származó kohéziós hatást és egyéb előnyöket is a lehető legkonkrétabban figyelembe vegyék. Ezeket a hasznokat össze kell mérni a kereskedelemre és a versenyre gyakorolt lehetséges negatív hatásokkal, amelyeket szintén a lehető legkonkrétabban meg kell határozni. Ebből az okból kifolyólag a RAG 68. pontja előírja, hogy a Bizottság az Európai Közösséget létrehozó szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerint hivatalos vizsgálatot végezzen azokban az esetekben, amelyek meghaladják a bejelentési küszöbértéket és eleget tesznek a RAG 68. pontjának a) és b) alpontjában foglalt egyik vagy mindkét feltételnek (a részletes vizsgálati küszöbértékeknek, amelyek megegyeznek az ezen közlemény 6. bekezdésében említett küszöbértékekkel). Ilyen esetben a hivatalos vizsgálat célja, hogy részletesen elemezze, „hogyan a támogatás szükséges a beruházás ösztönzéséhez, és hogy a támogatás előnyei meghaladják a versenytorzítás és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás mértékét”⁽¹⁾.
8. A RAG 63. lábjegyzetében a Bizottság bejelentette, hogy „további útmutatásokat dolgoz ki azon kritériumokról, amelyeket ezen értékelés során figyelembe fog venni”. Az alábbiakban a Bizottság útmutatással szolgál a kérhető információk típusaihoz és ahhoz a módszertanhoz, amelyet a részletes vizsgálatnak alávetett intézkedések esetében követni fog. Az állami támogatási cselekvési tervvel⁽²⁾ összhangban a Bizottság annak megállapítására, hogy a támogatási intézkedés egésze jóváhagyható-e, átfogóan megvizsgálja a támogatás kedvező és kedvezőtlen hatásai közötti egyensúlyt.
9. A részletes értékelésnek arányban kell állnia a támogatás által teremtett lehetséges torzulásokkal. Ez azt jelenti, hogy az elemzés mértéke az eset jellegétől függ. Így a szükséges bizonyítékok jellege és a bizonyítás szintje is az egyes konkrét esetek jellemzőitől függ majd. A hivatalos vizsgálat lefolytatására vonatkozóan az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet⁽³⁾ 6. és 7. cikkében foglalt intézkedések betartása mellett a Bizottság többek között arra kérheti a tagállamot, hogy nyújtson be a bejelentésben foglalt információkat alátámasztó független tanulmányt, vagy kérje ki az érintett piacokon működő egyéb gazdasági szereplők, illetve regionális fejlesztési szakértők véleményét. Ezenfelül a hivatalos vizsgálatok során szívesen várják az érdekelt felek észrevételeit. A Bizottság az eljárás megindítása során azonosítja azokat a kulcsfontosságú kérdéseket, amelyekkel kapcsolatban várja az adatokat.
10. Jelen közlemény célja, hogy garantálja a bizottsági határozathozatali folyamat átláthatóságát és kiszámíthatóságát, valamint egyenlő bánásmódot biztosítson a tagállamok

számára. A Bizottság fenntartja annak lehetőségét, hogy a gyűjtött tapasztalatok fényében módosítsa és felülvizsgálja ezt az útmutatást.

2. A TÁMOGATÁS POZITÍV HATÁSAI

2.1. A támogatás célja

11. A regionális támogatások célja kiegyenlítési megfontolásokat tükröző közérdek, azaz az eltérő fejlettségű, különböző közösségi régiók közötti különbségek csökkentése révén a gazdasági kohézió fejlesztése. A RAG 2. pontja alapján: „A hátrányos helyzetű régiók problémáira összpontosítva a nemzeti regionális támogatás a tagállamok és az Európai Unió egészének gazdasági, társadalmi és területi kohézióját mozdítja elő”. A RAG 3. pontja ezt kiegészíti a következőkkel: „A nemzeti regionális beruházási támogatás célja, hogy a beruházások és a munkahelyteremtés támogatásán keresztül elősegítse a leghátrányosabb helyzetű régiók fejlődését. Az ilyen támogatás előmozdítja a hátrányos helyzetű régiókban található vállalkozások gazdasági tevékenységének bővítését és diverzifikációját, legfőképpen azzal, hogy a cégeket új létesítmények létrehozására ösztönzi.”
12. A részletes vizsgálati küszöbértékeket elérő nagyberuházási projektek esetében a tagállamokat fel fogjuk kérni annak bizonyítására, hogy a támogatás teljesíti a szóban forgó kiegyenlítési célkitűzést. Ezért a tagállamnak bizonyítania kell, hogy a beruházási projekt hozzájárul az érintett régió fejlődéséhez.
13. Bár a regionális támogatás a gazdasági kohézió jegyében elsődlegesen a kiegyenlítést szolgálja, piaci hiányosságok kezelésére is alkalmas lehet. A regionális hátrányok olyan piaci hiányosságokra vezethetők vissza, mint például az elégtelen információ, összehangolási problémák, a köztulajdonba való megfelelő beruházás kedvezményezettet érintő nehézségei, valamint a beruházási externáliák. Abban az esetben, ha a kiegyenlítési célkitűzés mellett a regionális támogatás hatékonysági problémákra is megoldást kínál, az átfogó pozitív hatás még nagyobbak tekintendők.
14. A kritériumok alább következő, nem teljes körű jegyzékének segítségével bizonyítható, hogy a támogatás hozzájárul a regionális fejlődéshez, amennyiben vonzza a régióban történő további beruházásokat és tevékenységet. A támogatás kedvező hatásai lehetnek közvetlenek (pl. munkahelyteremtés), illetve közvetettek (pl. helyi innováció).

— A beruházás által közvetlenül létrehozott munkahelyek száma a regionális fejlődéshez való hozzájárulás fontos mutatója. Figyelembe kell azonban venni a létrehozott munkahelyek minőségét és a szükséges képzettségi szintet is.

⁽¹⁾ Vö. a RAG 68. pontjával.

⁽²⁾ Vö. az állami támogatási cselekvési terv 11. és 20. bekezdésével (COM(2005) 107 végleges).

⁽³⁾ HL L 83., 1999.3.27., 1. o.

- A helyi (al-)vállalkozások szintjén további új munkahelyek jöhetnek létre, ezáltal a beruházás jobban illeszkedik az érintett régióba, és hatása tovagyrúzik. Ezért a közvetetten létrehozott munkahelyek számát is figyelembe kell venni.
- A kedvezményezett által a foglalkoztatottak általános és különleges készségeit fejlesztő képzési tevékenységek végzésére vállalt kötelezettséget is olyan tényezőnek tekintjük, amely hozzájárul a regionális fejlődéshez. Hangsúlyt helyezünk a cégen kívüli alkalmazottak tudását és munkavállalási lehetőségeit szélesítő képzésre is. A kétszeres figyelembevétel elkerülése érdekében nem számítjuk a regionális támogatás kedvező hatásaihoz azon általános vagy speciális képzés kedvező hatásait, amelyekre képzési támogatást is nyújtanak.
- A földrajzi közelségből külső méretgazdaságosság vagy egyéb előnyök származhatnak a regionális fejlődés területén (klaszterképző hatás). Az ugyanazon ágazatban tevékenykedő cégek klaszteresedése lehetővé teszi az egyes üzemek specializálódását, ami növeli a hatékonyságot. A földrajzi közelség elősegíti az információk, az ötletek és a tudás cseréjét a cégek között. A koncentrált gazdasági tevékenységek sok munkakeresőt vonzanak, így a cégeknek sokféle készséggel rendelkező, nagy munkaerőbázis áll rendelkezésére. Biztosított a jogi és kereskedelmi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, ami növeli a termelékenységét. Általánosságban pedig a koncentrált gazdasági tevékenységek további beruházásokat ösztönözhetnek, amelyek további kedvező hatást fejtenek ki (egymást erősítő hatás).
- A beruházások műszaki tudást igényelnek, és jelentős technológiatranszfer forrásává válhatnak (tudásgyűrűzés). A technológiaintenzív iparágakba történő beruházással nagyobb valószínűséggel jár együtt a fogadó régióba történő technológiatranszfer. E tekintetben fontos az ismeretterjesztés foka és specifikussága.
- Szintén figyelembe vehető, hogy a projekt hogyan járul hozzá a régió azon képességének erősítéséhez, hogy helyi innováció útján hozzanak létre új technológiát. E tekintetben kedvezően ítéltető meg az új termelő létesítmény és a helyi felsőoktatási intézmények közötti együttműködés.
- A beruházás időtartama és a lehetséges további kapcsolódó beruházások a vállalkozásnak az adott régióban eszközölt tartós szerepvállalására utalnak.

15. A tagállamokat különösen arra kérjük, hogy támaszkodjanak a múltbeli állami támogatási programokkal vagy intézkedésekkel kapcsolatos értékelésekre, a támogatást

megítélő hatóságok által végzett hatásvizsgálatokra, valamint a vizsgált beruházási projekthez kapcsolódó szakértői véleményekre és egyéb tanulmányokra. A kedvezményezett üzleti tervében szerepelhet a létrehozott munkahelyek száma, a fizetett bérek (ennek következtében nő a háztartások jóléte), a helyi termelők eladási volumenei, a beruházás által generált forgalom, amely az esetleges további adóbevételek révén hasznot hoz a régióknak.

16. Adott esetben figyelembe kell venni azt is, hogy a tervezett beruházási projekt hogyan viszonyul a nemzeti stratégiai referenciakerethez, illetve a strukturális alapok által társfinanszírozott operatív programokhoz. E tekintetben a Bizottság figyelembe veheti a strukturális alapok és a Kohéziós Alap keretein belüli nagyprojektek elemzésének keretében ⁽¹⁾ vizsgált intézkedésre vonatkozó bármely bizottsági határozatot. Egy ilyen határozat többek között az alábbiakon alapul: „költség-haszon elemzés, beleértve a kockázatelemzést, valamint az érintett ágazatra és a tagállam és/vagy régió, illetve – adott esetben és amennyiben lehetséges a más közösségi régiók – társadalmi-gazdasági helyzetére várhatóan gyakorolt hatást is.”

2.2. A támogatási eszköz megfelelése

17. A beruházási támogatások formájában nyújtott állami támogatás mellett a tagállamok más politikai eszközökkel is ösztönözhetik a beruházásokat és a munkahelyteremtést a hátrányos helyzetű régiókban. A tagállamok olyan általános intézkedéseket is tehetnek, mint az oktatás és képzés minőségét javító infrastrukturális fejlesztés vagy az általános üzleti környezet javítása.
18. Azok az intézkedések minősülnek megfelelő eszköznek, amelyeknél a tagállam más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt, valamint amelyeknél megalapozottak a szelektív eszköz – úgymint az egy adott vállalkozásnak nyújtott állami támogatás – használatának előnyei. A Bizottság figyelembe veszi különösen a tagállam által a javasolt intézkedéssel kapcsolatban esetlegesen készített hatásvizsgálatokat.

2.3. Ösztönző hatás

19. A támogatási intézkedés ösztönző hatásának elemzése a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatás részletes vizsgálatának egyik legfontosabb eleme. A Bizottság értékelné fogja, hogy a javasolt támogatás szükséges-e annak teljesüléséhez, hogy „valódi ösztönző hatást gyakoroljon a beruházásokra, amelyeket egyébként nem valószínűsítanak meg a támogatott területeken” ⁽²⁾. A vizsgálat két szinten történik: először általános, eljárási szinten, másodsor pedig egy részletesebb, gazdasági szinten.

⁽¹⁾ Vö. az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. szakaszával (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.).

⁽²⁾ Vö. a RAG 38. pontjával.

20. A RAG 38. pontja tartalmaz általános kritériumokat a regionális támogatás ösztönző hatásának formai értékeléséhez. E kritériumok nemcsak a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásokra, hanem valamennyi regionális támogatásra alkalmazandók.
21. Az e közlemény által érintett nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatás esetében a Bizottság részletesen meg fogja vizsgálni, „hogy a támogatás szükséges[-e] a beruházás ösztönzéséhez”⁽¹⁾. A részletes vizsgálat célja annak meghatározása, hogy ténylegesen a támogatás következtében változik-e meg a kedvezményezett magatartása, azaz emiatt kezdeményez-e (további) beruházást a szóban forgó, támogatott térségben. Egy vállalkozásnak sok jó oka van arra, hogy támogatásnyújtás nélkül is megtelepedjen egy bizonyos régióban.
22. Figyelembe véve a kohéziós politikából következő kiegyenlítési célkitűzést, valamint azt, hogy a támogatás milyen mértékben járul hozzá ennek megvalósításához, az ösztönző hatást két forgatókönyv bizonyíthatja.
1. A támogatás kedvező beruházási döntés meghozatalára ösztönöz, mivel a vállalkozás számára egyébként sehol nem jövedelmező beruházásra kerülhet sor a támogatott régióban⁽²⁾.
 2. A támogatás arra ösztönöz, hogy a tervezett beruházást más régió helyett az adott régióban valósítsák meg, mivel ellensúlyozza a támogatott régióban választott helyszín nettó hiányosságait és az ahhoz kapcsolódó költségeket.
23. A tagállamnak bizonyítania kell a Bizottság felé, hogy a támogatás ösztönző hatást gyakorol. A tagállamnak egyértelmű bizonyítékkal kell szolgálnia arra vonatkozóan, hogy a támogatásnak tényleges hatása van a beruházási döntés meghozatalára vagy a helyszínválasztásra. A tagállamnak konkretizálnia kell, hogy melyik forgatókönyv valósul meg. Az átfogó értékelés elkészítéséhez a tagállamnak nemcsak a támogatott projekttel kapcsolatban kell tájékoztatást nyújtania, hanem ismertetnie kell az ellenkező esetet is, vagyis azt, ha a tagállam nem nyújtana támogatást a kedvezményezettnek.
24. Az 1. forgatókönyv esetén a tagállam a vállalkozások olyan iratainak benyújtásával bizonyíthatja a támogatás ösztönző hatását, amelyek szerint a beruházás a támogatás nélkül nem lenne jövedelmező, valamint hogy a szóban forgó, támogatott régió kivül más helyszín nem jöhetett szóba.
25. A 2. forgatókönyv esetén a tagállam a vállalkozások olyan iratainak benyújtásával bizonyíthatja a támogatás ösztönző hatását, amelyek azt mutatják, hogy a támogatott régióba való település költségeit és előnyeit összehasonlították egy más régióba való település azonos adataival. Az ilyen összehasonlító forgatókönyveket azonban a Bizottságnak realizitkusnak kell ítélnie.
26. A tagállamoknak a vizsgált beruházási projekthez kapcsolódó kockázatértékelésekre (ideértve a telephely-specifikus kockázat értékelését), pénzügyi jelentésekre, belső üzleti tervekre, szakértői véleményekre és egyéb tanulmányokra kell támaszkodniuk. Az ösztönző hatás fennállásának megerősítésében segíthetnek a keresleti, költség- és pénzügyi előrejelzéseket tartalmazó dokumentumok, a beruházási bizottsághoz benyújtott, a különböző beruházási forgatókönyveket kidolgozó dokumentumok, valamint a pénzügyi piacok számára készült dokumentumok.
27. Ebben az összefüggésben, különösen az 1. forgatókönyv esetén a jövedelmezőségi szintet értékelhetik az adott ágazatra jellemző módszertani gyakorlatok alkalmazásával, amelyeknek részét képezhetik a projekt nettó jelenértékének (NPV), a belső megtérülési rátának (IRR) és a befektetett tőke megtérülésének (ROCE) megállapítására szolgáló módszerek.
28. Ha a támogatás eredményeképpen nem változik meg a kedvezményezett viselkedése, tehát nem eszközöl (további) beruházásokat a szóban forgó, támogatott régióban, akkor nem áll fenn a regionális célkitűzés elérését segítő ösztönző hatás. Amennyiben a támogatás nem ösztönzi a regionális célkitűzés elérését, a támogatás a vállalkozásnak nyújtott ingyen pénzforrásnak tekinthető. Ezért a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatás részletes vizsgálata során a Bizottság nem hagyja jóvá a támogatást azokban az esetekben, ahol az adott régióban ugyanaz a beruházás a támogatás nélkül is megvalósult volna.

2.4. A támogatás arányossága

29. Ahhoz, hogy a regionális támogatás arányos legyen, a támogatás összegét és intenzitását a beruházás támogatott régióban való megvalósulásához szükséges minimumra kell korlátozni.
30. A RAG általánosságban biztosítja, hogy a regionális támogatás összege arányban álljon a támogatott régiókat sújtó problémák súlyosságával, egyrészt azért, hogy regionális támogatási határértékeket alkalmaz, másrészt e regionális támogatási felső határoknak a nagyberuházási projektek esetében történő automatikus, progresszív csökkentésén keresztül (lásd az 1. és a 3. bekezdést).

⁽¹⁾ Vö. a RAG 68. pontjával.

⁽²⁾ Az ilyen beruházások más, további támogatás nélkül is talpon maradó beruházások indításához szükséges feltételeket teremthetnek.

31. A részletes vizsgálatot igénylő regionális támogatási esetekben részletesebben kell ellenőrizni, hogy a RAG-ban foglalt általános arányossági elv teljesül-e.
32. Az 1. forgatókönyv, a beruházási ösztönző esetén általában akkor tekintjük arányosnak a támogatást, ha a támogatás következtében a beruházás megtérülése összhangban áll a vállalkozás által más beruházási projekteknél kalkulált normál megtérülési rátával, a vállalkozás tőkeköltségeinek teljességével vagy az érintett ágazatban általában tapasztalt megtérüléssel.
33. A 2. forgatókönyv, a helyszíni ösztönző esetén általában akkor tekintjük arányosnak a támogatást, ha az egyenlő a kedvezményezett vállalkozásnak a támogatott régióban történő befektetéshez kapcsolódó nettó költségei és az egyéb régió(k)ban történő befektetés nettó költségei közötti különbséggel. Minden ilyen költséget és hasznot számításba kell venni, ideértve például az igazgatási, a szállítási és a képzési támogatásban nem részesülő képzési költségeket, valamint a bérezési különbségeket.
34. Végezetül, a regionális hiányosságokhoz kapcsolódó nettó költségek eredményeként a beruházás jövedelmezősége alacsonyabb. Ebből az okból kifolyólag az ösztönző hatás elemzésénél alkalmazott számítások felhasználhatók annak megállapításánál is, hogy a támogatás arányos-e.
35. A tagállamnak megfelelő (például a 26. bekezdésben említett) dokumentumokkal kell bizonyítania az arányosságot.
36. A támogatási intenzitás egy esetben sem haladhatja meg a regionális támogatásra vonatkozó, a RAG-ban szereplő módon csökkentett felső határokat.
37. A szűkülő piacon fennálló piaci részesedések és esetleges felesleges kapacitás értékeléséhez a Bizottságnak meg kell határoznia az érintett termékpiacot és földrajzi piacot. Általában ⁽¹⁾ tehát a részletes vizsgálat tárgyát képező regionális támogatási intézkedések esetében már meghatározták az érintett piacokat.
38. A támogatás esetleges negatív hatásaira utaló két fő mutatót tartalmazza a RAG 68. pontja: a magas piaci részesedés és a szűkülő piacon mutatózó esetleges felesleges kapacitás. Ezek a versenyt akadályozó tényezőkkel kapcsolatos két elméleti kapcsolódó pont: a piaci befolyás megteremtése, valamint a nem hatékony piaci struktúrák létrehozása vagy fenntartása. E két mutatót már a hivatalos eljárás megindítása előtt előzetesen értékelni fogják. A végső mérlegeléshez szükséges valamennyi elem összegyűjtéséhez a részletes vizsgálat során finomítani kell e két mutató értékelését. A támogatásból következő lehetséges negatív hatások harmadik, részletes vizsgálat alá veendő mutatója a támogatás kereskedelemre gyakorolt hatása. Bár e három mutatót tekintjük a nagyberuházási projekthez nyújtott regionális támogatásból következő fő negatív hatásoknak, a Bizottság nem zárja ki, hogy egyes esetekben más mutatók is relevánsak lehetnek.
39. A Bizottság különös hangsúlyt helyez majd a piaci befolyás és a felesleges kapacitás fogalmához kapcsolódó negatív hatásokra azokban az esetekben, ahol a támogatás a beruházási döntés megváltoztatására ösztönöz, azaz ha a támogatás nélkül a beruházás nem valósulna meg (ösztönző hatás, 1. forgatókönyv).
40. Ha azonban a tényeket összevető elemzés arra enged következtetni, hogy a beruházás a támogatás nélkül is mindenképpen megvalósulna, még ha esetleg más helyszínen is (2. forgatókönyv), és a támogatás arányos, akkor az olyan torzulásra utaló jelek, mint a magas piaci részesedés és a szűkülő piacon mutatózó kapacitásnövekedés elvileg a támogatás nélkül is ugyanazok lennének.

3.1. A magánbefektetések kizorítása

3.1.1. Piaci befolyás

3. A TÁMOGATÁS NEGATÍV HATÁSAI

41. Kevés szereplős piac esetében (ami a nagyberuházási projekteknél tipikusan jellemző) az optimális beruházási szint meghatározásakor minden cég figyelembe veszi versenytársai befektetéseit. Ha a támogatás az egyik vállalatot többletberuházásra ösztönzi, versenytársai esetleg a területen való saját beruházás csökkentésével reagálhatnak. Ilyen esetben a támogatás a magánberuházás kizorítását eredményezi. Ha ebből következően ezek a versenytársak meggyengülnek, vagy el kell hagyniuk a piacot, akkor a támogatás torzítja a versenyt. A 38. bekezdésben írtak szerint a RAG e tekintetben különbséget tesz azon esetek között, amikor a támogatás kedvezményezettje piaci befolyással rendelkezik, illetve amikor a támogatás szűkülő piacon vezet jelentős kapacitásbővüléshez.
42. Általánosságban nagyobb valószínűséggel torzul a verseny akkor, ha koncentrált piacon tevékenykedő kedvezményezettnek nyújtanak támogatást, mivel mindegyik cég döntése közvetlenebbül érinti versenytársait. Ez különösen akkor

⁽¹⁾ Amennyiben az érintett piacok megfelelő meghatározását illetően továbbra is kétségek állnak fenn, a Bizottság ezeket belefoglalja az EK-Szerződés 88. cikkének (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozatába.

van így, ha erőfölényben levő piaci szereplő kapja a támogatást. Ha tehát a támogatásnak köszönhetően a kedvezményezett fenntartja vagy növeli piaci befolyását ⁽¹⁾, akkor a nagyberuházási projekthez nyújtott regionális támogatás következtében csökkenhet a versenytársak beruházásainak száma, ezáltal pedig torzulhat a verseny. Ez hátrányosan érintené a fogyasztókat. Ezért a Bizottság korlátozni kívánja a piaci befolyással rendelkező vállalkozásoknak nyújtott állami támogatást.

43. A bejelentési küszöbértéket (a RAG 64. pontja) elérő valamennyi regionális támogatási ügyben a Bizottságnak értékelnie kell (a RAG 68. pontjának a) alpontja) a támogatás kedvezményezettjének (vagy a csoportnak, amelyhez tartozik) az érintett termékpiac(ok)on és földrajzi piac(ok)on való, a szóban forgó termék vagy termékek értékesítéséből származó piaci részesedését. A piaci részesedés azonban csak előzetesen utalás lehet a lehetséges problémákra. Ezért a részletes vizsgálat során a Bizottság szükség esetén más tényezőket is figyelembe fog venni, például a piaci koncentrációt vizsgálva a piaci struktúrát ⁽²⁾, a belépés útjában álló esetleges akadályokat ⁽³⁾, a vásárlóerőt ⁽⁴⁾ és a piacról való kivonulás korlátait.

44. A Bizottság figyelembe veszi a beruházás előtti és utáni (általában a beruházás kezdete előtti év és a teljes termelési kapacitás elérése utáni év) piaci részesedést és egyéb tényezőket. A negatív hatások részletes elemzésekor a Bizottság figyelembe veszi, hogy a legtöbb nagyberuházási projekt megvalósítása hosszú időt vesz igénybe, bár néhány projektet viszonylag rövid idő – egy-két év – alatt befejeznek. Ezért a legtöbb esetben a piacok alakulásának hosszú távú elemzésére van szükség. A Bizottság azonban figyelemmel lesz arra a tényre, hogy – különösen ingadozó vagy gyors technológiai változásoknak kitett piacok esetén – a hosszú távú elemzés erősebben spekulatív jellegű. Ezért minél hosszabb távú és minél spekulatívabb az elemzés, annál kisebb jelentőséget tulajdonítanak a piaci befolyás általi negatív hatásnak és a kizáró magatartás megvalósulásának.

⁽¹⁾ Piaci befolyás alatt a piaci árak, a termelés, a termékek és szolgáltatások választékának és minőségének, illetve a piaci verseny egyéb paramétereinek jelentős ideig tartó befolyásolásának képességét kell érteni.

⁽²⁾ E célból a Bizottság a Herfindahl–Hirschman-indexet (HHI) alkalmazhatja, amely a piaci struktúra alapvető elemzésének mutatója. Kevés piaci szereplővel működő piacon, ahol ezek közül több is viszonylag magas részesedéssel rendelkezik, a kedvezményezett magas piaci részesedése kevésbé jelent versenypiaci aggályt.

⁽³⁾ A belépési korlátok közé tartoznak a jogi korlátok (különösen a szellemi tulajdonjog), a méretgazdaságosság és a hatókör, valamint a hálózatokhoz és az infrastruktúrához való hozzáférést akadályozó tényezők. Ha a támogatás olyan piacra irányul, ahol a kedvezményezett már letelepedett, akkor a belépési korlátok fokozhatják a kedvezményezett potenciális piaci befolyását, azaz súlyosbíthatják a piaci befolyás lehetséges negatív hatásait.

⁽⁴⁾ Ha a piacon az erős vevők jelenléte jellemző, kevésbé valószínű, hogy a támogatás kedvezményezettje növelheti az árakat ezen erős vevőkkel szemben.

3.1.2. Nem hatékony piaci struktúrák létrehozása vagy fenntartása

45. A hatékony verseny jele, ha a nem hatékony cégek a piacról való kivonulásra kényszerülnek. Hosszú távon ez a folyamat a technológiai fejlődést és a gazdaság szűkös erőforrásainak hatékony felhasználását erősíti. A szűkülő piacon az állami támogatás kiváltotta jelentős kapacitásbővülés azonban szükségtelenül torzíthatja a versenyt, mivel a felesleges kapacitás eredményeként csökkenhet a hasznukulcs és a versenytársak kapacitása, amelyek akár el is hagyhatják a piacot. Így olyan helyzet alakulhat ki, amelyben az egyébként a piacon maradni képes versenytársak az állami támogatás következtében kiszorúlnak a piacról. Ez megakadályozhatja azt is, hogy alacsony költségű cégek lépjenek be a piacra, és gyengítheti a versenytársakat innovációra ösztönző tényezők hatását. Így nem hatékony piaci struktúra alakul ki, ami hosszú távon káros a fogyasztókra nézve.

46. Annak értékelése során, hogy a támogatás eredményeképpen a fent említett módon létrejöhetnek vagy fennmaradhatnak-e nem hatékony piaci struktúrák, a Bizottság figyelembe fogja venni a projekt során létrehozott további termelő kapacitást, valamint azt, hogy a piac szűkül-e ⁽⁵⁾. A RAG alapján csak akkor tekintjük problémásnak a kiegészítő kapacitást, ha szűkülő piacon jön létre, és ha meghaladja az érintett piac öt százalékát.

47. Mivel az abszolút szűkülő piacon létrehozott kapacitás erősebben torzíthatja a piacot, mint a relatív hanyatló piacon létrehozott kapacitás, a Bizottság különbséget tesz majd a hosszú távon strukturálisan hanyatló (azaz negatív növekedési arányt mutató) piacon, illetve a relatív mértékben hanyatló (azaz pozitív a növekedési arány, de nem haladja meg a viszonyításként alkalmazott növekedési értéket – lásd a 48. bekezdést) piacon zajló ügyek között. Amennyiben a projekt által létrehozott kapacitás strukturálisan abszolút mértékben hanyatló piacon keletkezik, akkor a Bizottság a mérlegelés során ezt kedvezőtlen elemként veszi számításba, amelyet a kedvező elemek valószínűleg nem ellensúlyoznak. Ilyen esetben erősebben kétséges a hosszú távú haszon is az érintett régió számára.

48. A piaci alulteljesítés mértékét általában a projektkezdést megelőző öt év EGT GDP-jéhez (viszonyítási érték) hasonlítva vizsgálják. A múltbeli teljesítményre vonatkozó adatok azonnal rendelkezésre állnak és kevésbé spekulatívok, mint a jövőbeli előrejelzések. A részletes vizsgálat során azonban a Bizottság a jövőben várható tendenciákat is figyelembe veheti, mivel a kapacitásnövekedés a beruházást követő években fejt ki hatását. A lehetséges mutatók közé tartozik az érintett piacon várható jövőbeli növekedés és az ebből

⁽⁵⁾ Ebben az összefüggésben a piac akkor „szűkülő”, ha az éves átlag növekedési arány a referenciaidőszakban nem haladja meg az EGT GDP-jének növekedési arányát.

következően várható kapacitáskihasználási arány, valamint a kapacitásnövekedésnek az árákon és a haszonkulcsokon keresztül a versenytársakra gyakorolt valószínű hatása.

49. A tapasztalat azt is mutatja, hogy néhány esetben az érintett termék növekedésének EGT-n belüli vizsgálata nem a megfelelő viszonyítási alap a támogatás hatásainak értékeléséhez, különösen akkor, ha a piac világméretű, és a termékeket az EGT-n belül csak korlátozott mértékben termelik vagy fogyasztják. Ilyen esetben a Bizottság szélesebb körben vizsgálja a támogatás piaci struktúrára gyakorolt hatását, különös tekintettel arra, hogy az kiszoríthatja-e az EGT-beli termelőket.

3.2. A kereskedelemre gyakorolt negatív hatások

50. A RAG 2. pontjában említett módon a regionális támogatást a földrajzi vonatkozás különbözteti meg a horizontális támogatások egyéb formáitól. A regionális támogatás különleges jellemzője, hogy a beruházóknak a beruházási projekt helyszínével kapcsolatos döntését kívánja befolyásolni. Ha a regionális támogatás ellensúlyozza a regionális hiányosságokból adódó többletköltségeket, és további beruházásokra ösztönöz a támogatott területeken, akkor a régió fejlődésén túl a kohéziót is elősegíti, így az egész Közösség számára előnyökkel jár⁽¹⁾. A RAG és a regionális támogatásra jogosult területeket meghatározó regionális támogatási térképek bizonyos mértékig felismerik és korlátozzák a regionális támogatás helyspecifikus lehetséges negatív hatásait, figyelembe véve a kiegyenlítő és kohéziós politika célkitűzéseit, valamint a megengedhető támogatási intenzitást. E területeken kívül nem nyújtható támogatás beruházásvonzási célzattal. Az ezen útmutatás tárgyát képező nagyberuházási projektek értékelésekor a Bizottságnak minden információra szüksége van annak megítéléséhez, hogy az állami támogatás jelentős munkahelyvesztéshez vezet-e a Közösségen belüli meglévő helyszíneken.

51. Konkrétabban, ha állami támogatás eredményeként a termelési kapacitást növelő beruházásra kerül sor egy piacon, akkor fennáll a veszélye, hogy ez kedvezőtlen hatást gyakorol a Közösség más régióiban fennálló termelésre vagy befektetésekre. Különösen valószínű ez abban az esetben, ha a kapacitás növekedése meghaladja a piaci növekedést, ami általában jellemző a RAG 68. pontjában szereplő második kritériumnak eleget tevő nagyberuházási projektek esetében. A kereskedelemre gyakorolt negatív, a támogatás által érintett régiókban mutatkozó gazdasági tevékenység-vesztéshez kapcsolódó hatások az érintett piacokon található munkahelyek elvesztésében, az alvállalkozókat érő hátrányként⁽²⁾ és a pozitív externáliák csökkenésében mutatkoznak meg (például klaszterképző hatás, tudás gyűrtűzés, oktatás és képzés stb.).

⁽¹⁾ Így a támogatott területen való további tevékenységek, illetve a megnövekedett életszínvonal fokozhatja a Közösség más részeiből származó termékek és szolgáltatások iránti keresletet.

⁽²⁾ Különösen, ha a régió helyi piacain tevékenykednek.

4. A TÁMOGATÁS HATÁSAINAK MÉRLEGELÉSE

52. Miután megállapította, hogy a támogatás ösztönzőként való alkalmazása szükséges a beruházás érintett régióban történő megvalósulásához, a Bizottság mérlegelni fogja a nagyberuházási projekthez nyújtott regionális beruházási támogatás pozitív és negatív hatásait. Gondosan mérlegeli a támogatásnak a Közösségen belüli kohézióra gyakorolt átfogó hatását. A Bizottság nem gépiesen használja az e közleményben meghatározott feltételeket, hanem összesített értékelést készít viszonylagos fontosságukról. E mérlegelés során önmagában egyetlen elem sem meghatározó, és azok egyetlen csoportja sem tekinthető magában elegendőnek az összeegyeztethetőség biztosításához.
53. A Bizottság különösen úgy véli, hogy a Közösségen belüli kohézió szempontjából előnyösebb egy beruházást egy (a magasabb regionális támogatási korlát által meghatározott) szegényebb régióba vonzani, mint ha ugyanaz a beruházás egy kedvezőbb helyzetű régióban helyezkedik el. Ezért a 2. forgatókönyv esetében, ahol az alternatív helyszínnel kapcsolatban kell bizonyítékot nyújtani, az átfogó mérlegelés során a Bizottság negatív elemként ítéli meg azt, ha a támogatás nélkül a beruházás egy szegényebb régióba (több regionális hiányosság – magasabb maximális regionális támogatási intenzitás) vagy a célrégióhoz hasonló regionális hiányosságokkal rendelkezőnek ítélt régióba (azonos maximális regionális támogatási intenzitás) települt volna. Ezt a negatív elemet valószínűleg nem ellensúlyozzák a kedvező elemek, mivel ellentmond a regionális támogatás lényegének. Másrészt viszont a mérlegelési teszt alapján általában úgy tekintik, hogy a csupán a fejlettebb alternatív beruházási helyszínhez kapcsolódó nettó költségkülönbséget kompenzáló – azaz a célkitűzésre, a megfelelésre és az ösztönző hatásra vonatkozó „pozitív hatások” következménye mellett az arányossági tesztet is teljesítő – regionális támogatás pozitív hatásai meghaladják az új beruházás alternatív helyszínén fellépő negatív hatásokat.
54. Ha azonban meggyőző bizonyítékok támasztják alá, hogy az állami támogatás eredményeként az Európai Unióban található más helyszíneken jelentős munkahelyvesztés következne be, amely egyéb esetben közléptávon valószínűleg nem történne meg, akkor a mérlegelés során figyelembe kell venni a meglévő helyszínekre gyakorolt társadalmi és gazdasági hatásokat.
55. A Bizottság a 659/1999/EK rendelet 6. cikkében meghatározott hivatalos vizsgálati eljárás lefolytatását követően az e rendelet 7. cikke szerinti határozattal zárhatja le az eljárást.

56. A Bizottság jóváhagyhatja, feltételekhez kötheti vagy megtilthatja a támogatást ⁽¹⁾. Ha a Bizottság a rendelet 7. cikkének (4) bekezdése szerint feltételt megállapító határozatot fogad el, olyan feltételeket szabhat, amelyek korlátozzák a verseny potenciális torzulásának mértékét és biztosítják az arányosságot. A Bizottság így különösen csökkentheti a bejelentett támogatási összeget vagy támogatási intenzitást az arányosnak, és így a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekintett szintre.
-

⁽¹⁾ Amennyiben a támogatást létező regionális támogatási program alapján nyújtják. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tagállamnak továbbra is megvan az a lehetősége, hogy addig a szintig nyújtson ilyen támogatást, amely megfelel a vonatkozó szabályok alapján a 100 millió EUR támogatható kiadással rendelkező beruházáshoz maximálisan nyújtható összegnek.