# Állami támogatások joga

53. (2026/1)

Miniszterelnökség
-Támogatásokat Vizsgáló
Iroda és az Andersen Zrt.
periodikája

MINISZTERELNÖKSÉG

ANDERSEN

FELELŐS SZERKESZTŐ
Balogh Roland

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
Balogh Roland
dr. Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Radnai Károly

FŐSZERKESZTŐ
Hargita Eszter

SZERKESZTŐ
dr. Ambrusz Ákos

TECHNIKAI SZERKESZTŐ
Kriston Melinda

A SZERKESZTŐSÉG CÍME
Andersen Adótanácsadó Zrt.
1124 Budapest, Csörsz utca 43.
Telefon: +36 1 920 6800
https://hu.andersen.com/hu/
E-mail: info@hu.Andersen.com

A beszerzés hazai forrásból kerül finanszírozásra.

Miniszterelnökség
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1054 Budapest, Báthory utca 10.
http://tvi.kormany.hu

ISSN 2061-5108

KIADÓ
Andersen Adótanácsadó Zrt.

NYOMDAI MUNKÁK
Prime Rate Kft.
primerate.hu

TARTALOM

DR. SŐRÉS Sándor
Az induló beruházás fogalma és gyakorlati alkalmazása 3

DR. STAVICZKY Péter
Infrastruktúra-üzemeltetés aktuális állami támogatási kérdései a Stockholms Hamn ítélet fényében 34

DR. SZALAI Gellért Tamás
Megfeleltethető-e a tesztüzem a projekt megvalósíthatósági tanulmányának? A formális ösztönző hatás vizsgálata az Európai Bizottság (SA.38330) 2025/2522 határozatának tükrében 53

SZALAI Soma
Diheng Xu: Interactions Between Chinese Tax Incentives and WTO's Subsidy Rules Against the Background of EU State Aid – recenzió 67

Állami Támogatások Joga
53 (2026/1) 3–33

# AZ INDULÓ BERUHÁZÁS FOGALMA ÉS GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

DR. SŐRÉS Sándor[1]

*Tárgyszavak: regionális beruházási támogatás, induló beruházás, létesítmény, új létesítmény, termelési kapacitás bővítése, diverzifikáció, termelési folyamat alapvető megváltoztatása, létesítményfelvásárlás*

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősíti a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatást, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az ilyen támogatásokat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel be kell jelenteni az Európai Bizottságnak (a továbbiakban: Európai Bizottság vagy Bizottság), mely szerv az EUMSZ szerinti feltételek fennállása esetén az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglaltak ellenére a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja az érintett támogatási intézkedéseket.

A belső piaccal való összeegyeztethetőség megállapítására alapvetően az Európai Bizottság EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésén alapuló előzetes engedélyezési eljárása szolgál. Az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdésében és 109. cikkében foglalt szabályok azonban egy, ezen általános eljárástól eltérő ügymenetet is megállapítanak. Az EUMSZ 109. cikke szerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, rendeletben határozhatja meg azokat az állami támogatási kategóriákat, melyek mentesülhetnek a fenti bejelentési kötelezettség alól (és ennek megfelelően azok összeegyeztethetőnek minősülnek a belső piaccal). A Tanács ezt a jogkörét legutóbb az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló (EU) 2015/1588 tanácsi rendelettel[2] gyakorolta, mely jogszabályban felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy bizonyos támogatási kategóriákat mentesítsen az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alól.

A Tanács felhatalmazása és az EUMSZ 108. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság rendeleteket fogadott el az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Tanács mentesített az előzetes bejelentési eljárás alól. Ilyen rendeletnek minősül *a Szerződés 107. és*

[1] A szerző a Miniszterelnökségen belül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32015R1588 letöltés ideje: 2026. március 26.

*108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendeletet*[3] (a továbbiakban: 651/2014/EU bizottsági rendelet vagy általános csoportmentességi rendelet), mellyel a Bizottság számos támogatási kategóriát nyilvánított a belső piaccal összeegyeztethetőnek[4]. Az Európai Bizottság célja az általános csoportmentességi rendelet elfogadásával egyrészt a gazdasági növekedés előmozdítása volt (e tekintetben különösen a gazdaságilag leginkább elmaradott, legkevésbé fejlett régiók gazdasági felzárkóztatására törekedett), másrészt annak biztosítása, hogy az Európai Bizottság előzetes jóváhagyási eljárása a nagyobb volumenű támogatási intézkedésekre korlátozódjon, melyek az Unión belüli versenyre nagyobb hatást gyakorolnak.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet alapján – annak valamennyi feltételének teljesítése mellett – tehát az Európai Unió tagállamaiban működő támogatást nyújtók úgy nyújthatnak állami támogatást a vállalkozások számára, hogy ehhez nem kell az Európai Bizottság előzetes jóváhagyását kérniük[5]. A 651/2014/EU bizottsági rendelet a leggyakrabban alkalmazott állami támogatási szabályrendszer, az Európai Bizottság rendelkezésére álló adatok szerint például 2024-ben a tagállamok összesen 6509, a 651/2014/EU bizottsági rendeleten alapuló támogatási intézkedést vezettek be, ami az adott időszak alatti aktív támogatási intézkedések 69%-át tette ki[6].

A regionális beruházási támogatás a 651/2014/EU bizottsági rendelet egyik legjelentősebb támogatási kategóriája, és ezzel együtt alapvető eszköze az EU kohéziós politikájának, amely a régiók közötti gazdasági különbségek csökkentését kívánja előmozdítani. A regionális beruházási támogatás legfontosabb célja az Európai Unió gazdaságának fejlesztése és a foglalkoztatás támogatása.

---

[3] HL L 187. 2014.06.26. 1. o.; módosította: a 2017/1084/EU bizottsági rendelet (HL L 156., 2017.6.20.), a 2020/972/EU bizottsági rendelet (HL L 215., 2020.7.7.), a 2021/1237/EU bizottsági rendelet (HL L 270, 2021.07.29.), valamint a 2023/1315/EU bizottsági rendelet (HL L 167. 2023.06.30.).

[4] A 651/2014/EU bizottsági rendelet mellett az Európai Bizottság az erdészeti és mezőgazdasági ágazatra, valamint a halászati ágazatra vonatkozóan is elfogadott egy-egy csoportmentességi rendeletet (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének alkalmazásában a mezőgazdasági és az erdőalapú ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott támogatások bizonyos kategóriáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (EU) 2022/2472 bizottsági rendeletet és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló (EU) 2022/2473 rendeletet). Azonban ezeken a bizottsági rendeleteken kívül más uniós jogszabályok, illetve jogi aktusok alapján is nyújtható állami támogatás. Ezek közül a leggyakrabban alkalmazott jogszabály az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló (EU) 2023/2831 bizottsági rendelet.

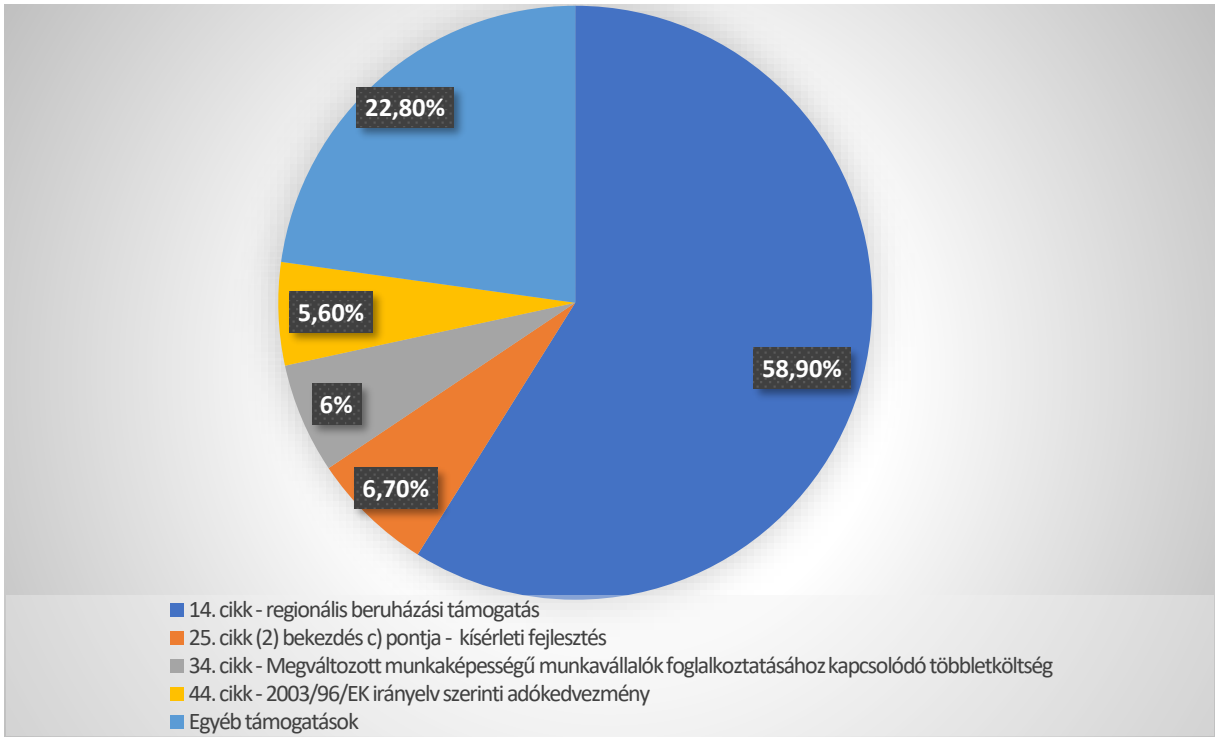
[5] https://transition-pathways.europa.eu/agri-food/legislation/regulation-aid-compatible-internal-markets letöltés ideje: 2026. március 26.

[6] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/gber-review_en letöltés ideje: 2026. március 26.

Az Európai Bizottság által a 2022. évi adatok alapján, 2023 áprilisában közzétett State Aid Scoreboard 2023-ban[7] foglaltak szerint az egyes EU tagállamok ugyan igen eltérő volumenben alkalmazták a regionális beruházási támogatás jogcímét, azonban az megállapítható, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet szerinti támogatási kategóriák közül ez volt az egyik leggyakoribb állami támogatási jogcím. A regionális beruházási támogatások ugyanis Uniós szinten a 651/2014/EU bizottsági rendelet alapján nyújtott támogatások mintegy 21-26,5%-át tették ki. Ez azt jelenti, hogy 2022-ben az általános csoportmentességi rendelet szerinti támogatások körülbelül negyede regionális beruházási támogatásnak minősült.

Magyarországon még hangsúlyosabb volt a regionális beruházási támogatások aránya a 651/2014/EU bizottsági rendelet szerinti támogatásokon belül. A 2022-es adatok alapján ez az érték közel 59%-ot tett ki, ahogyan az a lenti diagramon is látható.

*1. ábra – A 651/2014/EU bizottsági rendelet leggyakrabban alkalmazott támogatási jogcímei alapján nyújtott támogatások Magyarországon 2022-ben*




*Forrás: szerző saját szerkesztése, a State Aid Scoreboard 2023 című kiadvány 209. oldala szerinti táblázat alapján*

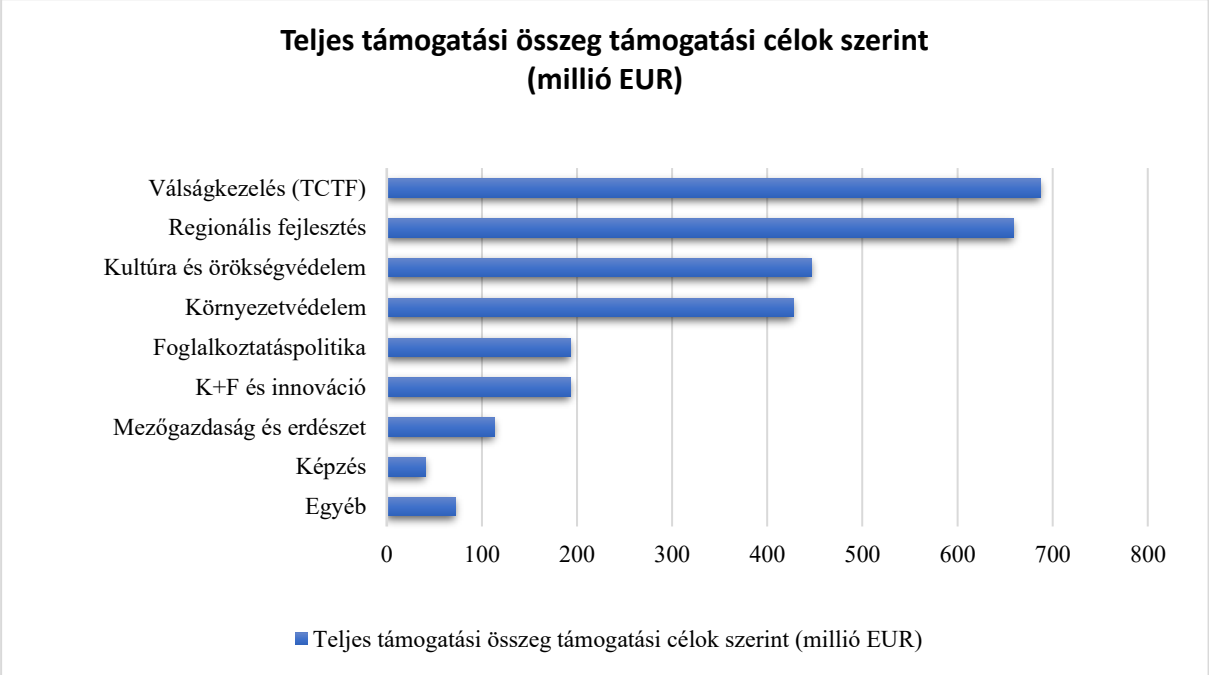
A State Aid Scoreboard 2025[8] című tájékoztatóban (mely a cikk írásának időpontjában elérhető legfrissebb ilyen jellegű kiadvány) szereplő, 2024-es adatok alapján Magyarország az éves

[7] https://www.astrid-online.it/static/upload/stat/state_aid_scoreboard_note_2023.pdf letöltés ideje: 2026. március 26.

[8] https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/cc9cdf4e-97e9-4f8e-ac7d-5f094a9fd12d_en?filename=state_aid_scoreboard_note_2025.pdf letöltés ideje: 2026. április 17.

támogatási összegének 23%-át[9] költötte el regionális fejlesztési célra[10]. A súlyos gazdasági zavarok elhárításával összefüggésben nyújtott támogatásokat[11] nem számítva, 2024-ben is a regionális beruházási támogatások minősültek a legnagyobb volumenben alkalmazott támogatásnak, ahogy a lenti, 2. ábra szerinti diagramon is látható. A diagram támogatási célokra bontva mutatja be a 2024-ben Magyarországon nyújtott legjelentősebb mértékű támogatásokat.

*2. ábra – A Magyarországon 2024-ben nyújtott támogatások, támogatási célok szerint csoportosítva*




*Forrás: szerző saját szerkesztése, a State Aid Scoreboard 2025 című kiadvány alapján*

Magyarországon a regionális fejlesztési célra szánt támogatások jelentős részét – a regionális beruházási támogatás jogcímét alkalmazva – két nagy támogatási program alapján nyújtják. Ezek egyike a beruházás ösztönzési célelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet szerinti egyedi kormánydöntésen alapuló támogatásokkal kapcsolatos támogatási program, míg a másik a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 22/B. §-a szerinti fejlesztési adókedvezmény rendszere. A vállalkozások természetesen ezeken kívül más támogatási programok (például operatív programokon alapuló

[9] State Aid Scoreboard 2025, 25. oldal

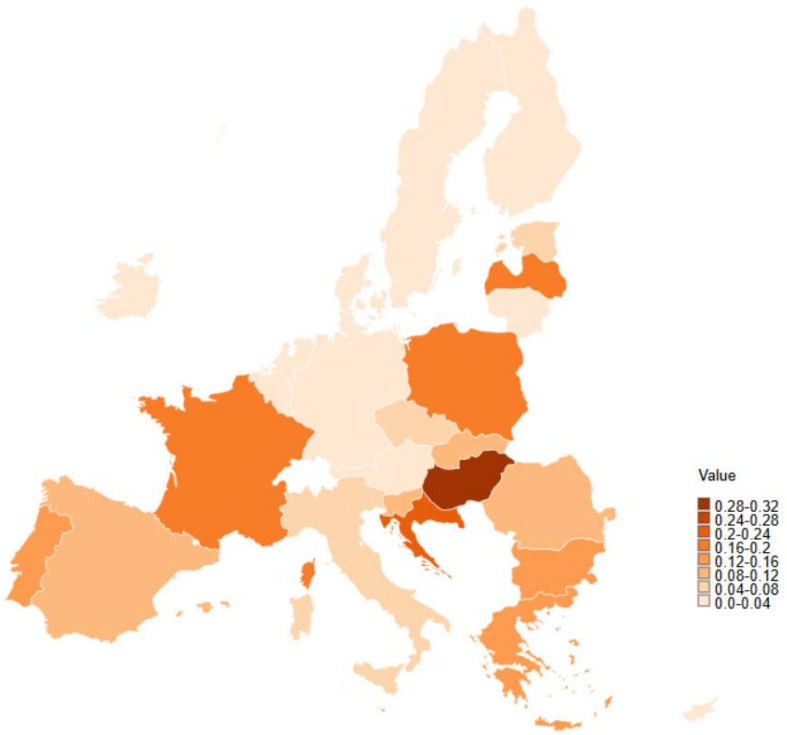
[10] Ez esetben a 23%-os arány tartalmazza a csoportmentességi rendelet szerinti és a regionális támogatásokról szóló iránymutatáson alapuló regionális beruházási támogatásokat is.

[11] Az ideiglenes válság- és átállási keret (Temporary Crisis and Transition Framework, TCTF) alapján a tagállamok a zöld átállást támogató beruházások mellett, válságkezelési támogatásokat is nyújthattak, amennyiben az ezzel kapcsolatos és a TCTF-en alapuló támogatási programjaikat előzetesen jóváhagyta az Európai Bizottság.

felhívások[12] vagy beruházás ösztönzési célt szolgáló önkormányzati rendeletek) alapján, illetve közvetlenül ad hoc támogatás formájában is részesülhetnek regionális beruházási támogatásban.

A lenti, 3. ábra világosan rámutat arra, hogy milyen jelentősége van Magyarországon a regionális beruházási támogatásoknak az Unió más tagállamaihoz viszonyítva. Az ábra az Unió tagállamai esetében a regionális fejlesztésekre fordított támogatási összegeket mutatja be az érintett tagállamok GDP-jének arányában. Hazánk a rendelkezésre álló adatok alapján GDP-jének közel 32%-a szerinti összegben nyújtott regionális fejlesztési célú támogatásokat 2024-ben. A 3. ábra szerint Horvátországban, Lengyelországban, Lettországban és Franciaországban volt még igen jelentős a regionális fejlesztések támogatásának aránya és az is egyértelműen látható, hogy az EU külső, kevésbé fejlett régiói jellemzően aktívabbak voltak a hivatkozott célra történő támogatásnyújtásban.

*3. ábra – Regionális fejlesztésre szolgáló állami támogatási kiadások az EU tagállamai szerint, a nemzeti GDP százalékában*




*Forrás: az Európai Bizottság State Aid Scoreboard 2025 című kiadványának 55. oldala*

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás kategóriája hosszú évek óta következetesen érvényesülő szabályrendszerrel rendelkezik, melyet az Európai Bizottság az általános csoportmentességi rendelet aktuális módosításai során

[12] többek között GINOP Plusz felhívások

jellemzően kis mértékben ugyan változtat, tökéletesít, illetve az aktuális társadalmi-gazdasági viszonyokhoz igazít, azonban a szabályozás alapelvei évek óta változatlanok maradtak.

Jelen cikkben a regionális beruházási támogatás legalapvetőbb feltételével, az induló beruházás fogalmával foglalkozom. Gyakorlati példákon keresztül igyekszem szemléltetni, hogy melyek azok a beruházások, amelyek teljesíthetik az induló beruházás követelményeit, és melyek biztosan nem minősülnek induló beruházásnak. Ezt követően röviden kitérek a 651/2014/EU bizottsági rendelet folyamatban lévő, Európai Bizottság általi felülvizsgálatára, és ezzel összefüggésben a regionális beruházási támogatást érintő módosítási javaslatokra.

## Az induló beruházás fogalma

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás az egyes tagállamok Európai Bizottság által jóváhagyott regionális támogatási térképein szereplő támogatott területeken megvalósuló induló beruházások esetében nyújtható (a 651/2014/EU bizottsági rendelet szerinti feltételek maradéktalan teljesülése mellett).

Az egyes tagállamok regionális támogatási térképein[13] a támogatható területeket jellemzően az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) EU-27 átlagának 75%-ához viszonyít aránya alapján határozták meg[14]. A Magyarországra vonatkozó, jelenleg hatályos regionális támogatási térképet az Európai Bizottság az SA.115961[15] ügyszámon tartja nyilván, és 2027. december 31. napjáig alkalmazható. Budapest kivételével Magyarország teljes területén nyújtható regionális beruházási támogatás, 30-60% közötti támogatási intenzitások mellett[16], melyet növelhetnek bizonyos intenzitási bónuszok[17].

Az induló beruházás[18] tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházásokat takar, melyek új létesítmény létrehozatalára, meglévő létesítmény kapacitásának kibővítésére, valamely létesítmény termékkínálatának vagy szolgáltatásainak olyan termékekkel vagy szolgáltatásokkal való kibővítésére irányulnak (ezeket az adott létesítmény korábban nem termelte vagy nem kínálta (diverzifikáció)), illetve melyek a létesítmény teljes termelési vagy valamennyi szolgáltatását érintően a teljes szolgáltatásnyújtási folyamatának alapvető

[13] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/regional-aid/maps-2022-2027_en letöltés ideje: 2026. március 26.

[14] Bővebben lásd: Medgyesi Ádám – dr. Sőrés Sándor: Magyarország új regionális támogatási térképe és alkalmazása gyakorlati példákon, Állami Támogatások Joga 32. szám (2022/2) 3-16. https://tvi.kormany.hu/download/1/75/f2000/%C3%81TJ_32.pdf

[15] https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.115961 letöltés ideje: 2026. március 26.

[16] https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep letöltés ideje: 2026. március 26.

[17] Az regionális támogatási térkép szerinti támogatási intenzitások kisvállalkozások esetében 20 százalékponttal, középvállalkozások esetében 10 százalékponttal, továbbá az (EU) 2024/795 európai parlamenti és tanácsi rendelet (STEP) hatálya alá tartozó beruházások esetében 10 százalékponttal növelhetőek.

[18] 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 49. pontja

megváltoztatására irányulnak. Az induló beruházás megvalósulhat bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása formájában is. Egy vállalkozásban történő részesedésszerzés önmagában nem minősül induló beruházásnak. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 49. pontja szerinti fogalom kifejezetten kimondja, hogy a pótló beruházás nem minősül induló beruházásnak.

Egy beruházás tehát abban az esetben részesülhet regionális beruházási támogatásban, amennyiben az megvalósítja az induló beruházás valamely típusát, és a tervezett beruházás vonatkozásában fennállnak a 651/2014/EU bizottsági rendelet 13-14. cikkében foglalt egyéb feltételek is. Az induló beruházás fajtáit (a fogalom egyes fordulatait) az alábbi táblázat foglalja össze, tagoltabban.

*1. táblázat – az induló beruházás esetei*

| **Az induló beruházás típusai** | |
|---|---|
| Tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás, amely | új létesítmény létrehozatalát eredményezi |
| | egy meglévő létesítmény kapacitásának bővülését eredményezi |
| | létesítmény termékkínálatának vagy szolgáltatásainak olyan termékekkel vagy szolgáltatásokkal való kibővítését eredményezi, melyet a létesítmény korábban nem termelt vagy nem kínált |
| | a létesítmény teljes termelési vagy valamennyi szolgáltatását érintően a teljes szolgáltatásnyújtási folyamatának alapvető megváltoztatását eredményezi |
| Bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek eladótól független beruházó általi megvásárlása (a vállalkozásban történő részesedésszerzés kivételével). | |

*Forrás: szerző saját szerkesztése*

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 51. pontja rögzíti az új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházás fogalmát[19], mely fogalom a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (3) bekezdésében foglaltak alapján az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti támogatott területen, nagyvállalkozások által megvalósított beruházások esetében releváns. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a Magyarországra jelenleg alkalmazandó

[19] A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 51. pontjában foglaltak szerint azok a tárgyi eszközökbe és immateriális javakba történő beruházások minősülnek új gazdasági tevékenység végzésére irányuló induló beruházásnak, amelyek új létesítmény létrehozását eredményezik vagy a létesítmény tevékenységének diverzifikálását célozzák, feltéve, hogy az új tevékenység nem azonos a létesítményben korábban folytatott tevékenységgel, és nem is hasonlít ahhoz. Ezen túlmenően a bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek megvásárlása is megvalósítja a fogalmat, amennyiben a megvásárolt eszközökkel végzendő új tevékenység nem azonos a létesítményben a felvásárlás előtt végzett tevékenységgel és nem is hasonlít ahhoz.

regionális támogatási térképen nincs ilyen támogatott terület, ezért ennek a fogalomnak a részletes ismertetésétől eltekintek[20].

Az általános csoportmentességi rendelet 14. cikk (4) bekezdése értelmében a regionális beruházási támogatás elszámolható költségei lehetnek a tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházási költségek, illetve – kifejezetten munkahely-teremtési célt szolgáló projektek esetén – a beruházással létrehozott munkahelyekre eső bérköltségek. A bérköltség alapú beruházásokkal kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az induló beruházás fogalmát ez esetben is teljesíteni szükséges[21], továbbá álláspontom szerint a projektnek ekkor is tartalmaznia kell tárgyi eszközre és immateriális javakra irányuló beruházásrészt[22].

A következőkben az induló beruházás fogalmának egyes fordulatait ismertetem, és példákon keresztül igyekszem szemléltetni, hogy milyen beruházások valósítják meg a fogalom adott esetét, továbbá kiemelem a felmerülő elhatárolási nehézségeket is.

*a) Új létesítmény létrehozatala*

Mielőtt rátérek, hogy mit jelent pontosan az új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházás, meg kell határozni, hogy mit értünk létesítmény alatt.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet nem definiálja a létesítmény fogalmát, így annak az általános, gazdasági értelemben vett meghatározásából kell kiindulni. A létesítmény gazdasági értelemben legegyszerűbben talán tárgyi eszközként vagy tárgyi eszközök összességeként (épület és/vagy gépek, berendezések együttesen) ragadható meg, amelyet egy entitás a működési céljainak elérésére, értékteremtésre, termelésre vagy szolgáltatásnyújtásra használ. Állami támogatási értelemben a létesítmény olyan állandó üzleti vagy befektetési helyet jelöl, amely a vállalkozás gazdasági tevékenységét szolgálja. Ez magában foglalhatja a vállalkozás telephelyeit, fióktelepeit, üzlethelységeit, gyártókapacitásait, raktárait, üzemi egységeit. Lényeges kiemelni, hogy a regionális beruházási támogatás szempontjából a létesítmény leggyakrabban egy termelőegységet[23] jelent, és nem magát, a versenyszabályok értelmében vett jogi személyt, a vállalkozást. Továbbá könnyen belátható, hogy gyakorlatilag lehetetlen lenne amellett érvelni, hogy egyes tárgyi eszközök (például egy csomagológép) beszerzésére irányuló beruházás is teljesítheti a létesítménnyel kapcsolatos kritériumokat.

[20] A 2017-2021 közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térképen Pest vármegye bizonyos települései minősültek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján támogatott területnek.

[21] Ugyanis az általános csoportmentességi rendelet 14. cikk (3) bekezdése értelmében csak induló beruházást megvalósító vállalkozás részesülhet regionális beruházási támogatásban.

[22] Hiszen csak így teljesülhet az induló beruházás fogalmának azon eleme, mely szerint a tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás minősülhet induló beruházásnak.

[23] Nem szükségszerű, hogy a beruházó egy épületet – például üzemcsarnokot – is felépítsen a beruházás keretében, azonban a gyakorlatban megvalósuló új létesítmény létrehozatalára irányuló beruházások esetében jellemzően sor kerül a gépek elhelyezésére szolgáló épület létesítésére is.

Az új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházással szemben a leglényegesebb követelmény, hogy a létesítménynek újnak kell lennie. Ennek a feltételnek azonban nem feltétlenül objektíven, hanem a beruházó vállalkozás tekintetében kell teljesülnie. Ennek megfelelően, egy zöldmezős beruházás mellett, akár egy barnamezős beruházás is teljesítheti az új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházás fogalmát. Ez pedig azt jelenti, hogy egy vállalkozás akár egy barnamezős beruházás megvalósulása révén is igénybe veheti a regionális beruházási támogatást, amennyiben a támogatás valamennyi egyéb feltételének eleget tesz.

Az induló beruházás fogalma tehát teljesülhet azáltal, hogy a beruházó létrehoz egy, a fentiek szerinti új létesítményt. Az induló beruházás ezen típusa megvalósulásának legegyszerűbb példája, ha a vállalkozás egy olyan településen hoz létre egy új fióktelepet[24], amelyen korábban gazdasági tevékenysége révén még nem volt jelen. Ez azt jelenti, hogy ha a beruházó egy, az ő szempontjából új település vállalkozási zónájában vásárol egy telket és felépít arra egy üzemet – melyben a termelő tevékenységét kívánja végezni vagy amelyben szolgáltatást nyújt (például raktározási tevékenységet végez) –, abban az esetben teljesülhet az induló beruházás új létesítmény létrehozatalával kapcsolatos fordulata.

Fontos kitérni arra az esetre is, ha a társaság egy már meglévő fióktelepe szerinti településen, a létező üzeme közelében tervezi megvalósítani a beruházását. Ekkor elsősorban azt szükséges tisztázni, hogy a beruházással érintett létesítmény önállónak tekinthető-e vagy sem. Az új létesítmény esetében ugyanis lényeges követelmény, hogy annak teljes egészében önállónak kell lennie, az nem támaszkodhat például egy meglévő létesítménnyel közös műszaki erőforrásokra, azaz műszakilag is el kell különülnie a meglévő létesítménytől.

Az új létesítménynek ezen kívül földrajzilag, szervezetileg és funkcionálisan is elkülönült egységnek kell lennie. Ha egy vállalkozás egy ipari parkban már gazdasági tevékenységet végez, és ott egy új létesítményt kíván létrehozni (például a meglévő üzemegységével szomszédos helyrajzi számon vagy ahhoz földrajzilag közeli területen), az új üzem létesítése csak abban az esetben minősülhet új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházásnak, amennyiben az új üzemegység a műszaki elkülönülés mellett – többek között – önálló irányítással, elkülönült humánerőforrással és pénzügyi területtel rendelkezik. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, illetve a társaság ezeknek a feltételeknek a fennállását nem tudja megfelelően alátámasztani, abban az esetben nem állapítható meg az új üzem önállósága és az, hogy a létesítmény szervezetileg elkülönült a meglévő létesítménytől. Az új létesítmény tehát nem lehet pusztán egy meglévő létesítmény termelési kapacitásának kiterjesztése, ahogyan azt a létesítményt sem lehet új létesítménynek tekinteni, amelyben a meglévő létesítménytől eltérő terméket gyártanak, azonban a két létesítmény tekintetében az adminisztratív, működést támogató irodai funkciók közösek. Továbbá önmagában nyilvánvalóan nem elegendő, ha a

[24] Azaz a székhelyétől eltérő településen létesít egy telephelyet, melyben a gazdasági tevékenységét kívánja végezni.

beruházással érintett létesítmény a meglévő létesítménytől eltérő helyrajzi számon helyezkedik el.

Megjegyzendő, hogy a fenti esetekben megvalósuló projekt – az induló beruházás új létesítmény létrehozatalával kapcsolatos fordulata teljesülésének hiányában is – induló beruházásnak minősülhet, így az alapján a beruházó regionális beruházási támogatás igénybevételére lehet jogosult, azonban ehhez az induló beruházás egy másik fordulata szerinti követelménynek kell teljesülnie. Amennyiben például a vállalkozás a beruházással érintett létesítményben a meglévővel azonos terméket gyárt és az irányítási, illetve az adminisztratív támogató funkciók a létesítmények tekintetében nem különülnek el, abban az esetben a gyártási kapacitás bővüléséről beszélhetünk, és az induló beruházás meglévő létesítmény termelési kapacitásának bővítésével kapcsolatos fogalmi eleme valósulhat meg. Ugyanakkor amennyiben a társaság a beruházással érintett létesítményben a meglévő létesítménytől eltérő terméket fog gyártani, és az üzemegységek nem tekinthetők egymástól függetlennek, az induló beruházás diverzifikációra irányul, tehát a meglévő létesítményben még nem gyártott termékkel, nem nyújtott szolgáltatással bővül a vállalkozás termékkínálata, illetve az általa nyújtott szolgáltatások köre.

Kiemelendő továbbá, hogy az új létesítmény fogalmi elem nem tévesztendő össze a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (6) bekezdésének követelményével, mely szerint a nagyvállalkozások által megvalósított beruházások esetében (létesítményfelvásárlás formájában megvalósuló induló beruházások kivételével), a beruházás keretében csupán új eszközök szerezhetők be[25].

Visszatérve a létesítmény új jellegére, amennyiben egy vállalkozás megvásárol egy ingatlanfejlesztőtől egy új és korábban más által még nem használt raktárcsarnokot, úgy, hogy a vállalkozás a beruházás szerinti településen gazdasági tevékenységével korábban még nem volt jelen, abban az esetben a létesítmény a vállalkozás szempontjából újnak tekinthető, és megvalósulhat az induló beruházás új létesítmény létrehozatalára irányuló fordulata. Igaz ugyan, hogy a raktárcsarnokot az ingatlanfejlesztő korábban már felépítette és tulajdonolta, azonban ez egyrészt nem befolyásolja azt, hogy a beruházó szempontjából újként kezelendő, másrészt azáltal, hogy abban korábban még nem került sor gazdasági tevékenység végzésére, amellett is lehet érvelni, hogy maguk a beruházással érintett tárgyi eszközök új eszköznek minősülnek. Továbbá, mivel a beruházással érintett településen a vállalkozás még nem végzett gazdasági tevékenységet, ezért a létesítmény szükségszerűen önálló is lesz, így az induló beruházás új létesítmény létrehozatalával kapcsolatos fordulata tekintetében valamennyi lényeges követelmény teljesül.

Látszólag hasonló a megítélése annak a beruházásnak, mely esetében egy vállalkozás korábban lakóingatlan céljára szolgáló ingatlanokat vásárol magánszemélyektől (melyeket gazdasági tevékenység végzésére korábban még nem használtak), és az épületekben a vállalkozás

[25] Ez a követelmény nem keverendő össze a korábban ismertetett azon feltétellel, amely a létesítmények új jellegét kívánja meg.

munkásszállás vagy hotel kialakítását tervezi. Ekkor a beruházás az új létesítmény fogalom követelményeinek ugyan megfelel, azonban az ingatlanok, mint eszközök nem tekinthetők újnak, mivel azokat, még ha nem is gazdasági tevékenység végzésére, de használták a korábbi tulajdonosaik. Ez esetben tehát, ha nagyvállalkozás valósítja meg a beruházást, az ingatlanokat nem veheti figyelembe a támogatás elszámolható költségei között és kizárólag az ingatlanokon elvégzett fejlesztések képezhetik a támogatással kapcsolatos elszámolhatóság alapját. Mivel a kis- és középvállalkozások (a továbbiakban: kkv) esetében a szabályrendszer nem követeli meg azt, hogy a beruházással érintett eszközök új eszköznek minősüljenek, ezért a kkv-k a támogatás keretében elszámolhatják az ingatlanok vételárát is. Az induló beruházás új létesítmény létrehozatalával kapcsolatos fordulatára visszatérve, amennyiben a beruházás olyan települést érint, amelyen a társaság korábban is gazdasági tevékenységet végzett, és a meglévő létesítménye vonatkozásában nem lenne megállapítható a beruházással érintett létesítmény nagyfokú önállósága, az induló beruházás ebben az esetben is megvalósulhat, csupán annak más típusa által[26].

A tekintetben, hogy az eszköz újnak minősül-e, és nagyvállalkozás esetében elszámolható-e fontos megjegyezni, hogy amennyiben a vállalkozás egy olyan üzemépületet vásárol meg a beruházás keretében, amelyben korábban folyt már gazdasági tevékenység, abban az esetben az eszköz nem tekinthető újnak, ezért – főszabály szerint – nem számolható el a támogatás keretében. Ezért a támogathatóság (elszámolhatóság) szempontjából azt szükséges megvizsgálni, hogy ez esetben az induló beruházás bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeinek eladótól független beruházó általi megvásárlása fogalmi elem teljesül-e. Amennyiben igen, a beruházó vállalkozás jogosult lehet a regionális beruházási támogatás igénybevételére a megvásárolt üzemrész után is. Ha a beruházás nem minősül létesítményfelvásárlásnak, abban az esetben csak a kkv-nak minősülő beruházó tekintetében minősülhet a felvásárlás összege elszámolhatónak, ugyanis kkv-k által megvalósított induló beruházás esetén – ahogyan erről fent már volt szó – a beruházás tárgyát képező eszközöknek nem szükséges új eszközöknek lenniük, így a kkv-knak támogatható lehet a barnamezős beruházása is. Nagyvállalkozás azonban ezt a feltételt vélhetően már nem tudja teljesíteni, a korábban gazdasági tevékenység végzésére szolgáló épület esetében ugyanis elképzelhetetlen, hogy igazolható lehet annak új jellege. Így amennyiben nem állapítható meg a létesítményfelvásárlás esete, a nagyvállalkozás státuszú beruházó vélhetően elesik a támogatás igénybevételének lehetőségétől, a felvásárlás költségeinek tekintetében.

*b) Kapacitásbővítés*

Meglévő létesítmény termelési kapacitásának bővítésére irányuló induló beruházásról akkor beszélhetünk, ha a vállalkozás meglévő létesítménye a beruházás révén olyan helyzetbe kerül, hogy a létesítményben már eddig is gyártott legalább egy termékből többet tud gyártani,

[26] Ha a vállalkozás a beruházással érintett létesítményben folytatni kívánt tevékenységet már a meglévő létesítményében is végezte, abban az esetben kapacitásbővítésről, amennyiben viszont a két létesítményben más-más tevékenység végzésére kerül sor, diverzifikáció valósulhat meg, melyekről a későbbiekben lesz szó.

miközben a tevékenység alapjául szolgáló termelési folyamat alapvetően nem változik meg. Ennek megfelelően a kapacitásbővítésre irányuló beruházásoknak három lényeges eleme határozható meg:

- egyrészt a vállalkozás rendelkezik egy meglévő létesítménnyel, amelyben egy adott terméket gyárt, és az új beruházás ezen termék gyártási volumenének növelésére irányul,
- másrészt a beruházónak a projekt eredményeképpen az adott termékből ténylegesen is nagyobb mennyiséget lesz képes legyártani[27],
- továbbá a termelés folyamata változatlan marad.

Amennyiben egy beruházás mindhárom feltételt teljesíti, abban az esetben a projekt megfelelhet a meglévő létesítmény termelési kapacitásának bővítésére irányuló induló beruházás feltételeinek.

Kapacitásbővítésre irányuló beruházás valósul meg abban az esetben, ha a vállalkozás a meglévő üzemcsarnokában eredetileg három gyártósoron gyártott LED izzókat, majd a vevői igények bővülésére reagálva újabb három gyártósor beszerzéséről döntött, és ezen beruházás révén megduplázhatja az addigi termelési kapacitását. Ez esetben a fenti követelmények egyértelműen teljesülnek, és az elszámolható költségek a három új gyártósor beszerzési költségével lesznek egyenlők.

Amennyiben azonban az előzőek szerinti vállalkozás három meglévő gyártósorán korábban energiatakarékos halogén izzókat gyártott, és ezen gyártási tevékenységének megtartása mellett úgy döntött, hogy a beszerzendő újabb gyártósorokról már LED izzók készülnek (mivel a termékeivel hosszabb távon is versenyképes szeretne maradni), a gyártási körülményekkel kapcsolatos tényállásváltozás ez esetben magával vonja az induló beruházás jelen esetben alkalmazandó fogalmi elemének módosulását is. A vállalkozás ugyan a meglévő létesítményében is izzót gyárt, és a beruházással érintett új gépsorokon is hasonló foglalatokkal rendelkező világítótestek készülnek el – tehát látszólag ugyanannak a terméknek növeli meg a vállalkozás a termelési volumenét –, mégsem ugyanarról a termékről van szó. A halogén izzók és a LED izzók gyártási technológiája ugyanis teljes mértékben eltér egymástól, és a gyártott termék látszólagos egyezősége ellenére állami támogatási értelemben különböző termékekről beszélhetünk, melyek teljesen más gyártósorokon készülnek el. Erre figyelemmel ez esetben az induló beruházásnak nem a termelési kapacitás bővítésével kapcsolatos fordulata, hanem diverzifikáció valósul meg, ugyanis a meglévő létesítmény termékpalettája a beruházás eredményeképpen olyan termékkel bővül, amelyet a beruházó még nem gyártott az érintett létesítményben. Mivel a termelési kapacitás bővülése jelen esetben kizárólag az új termék gyártása révén valósul meg, és az nem az eddig is gyártott termékhez kötődik, ezért kizárt az induló beruházás kapacitásbővítéssel kapcsolatos fordulatának teljesülése.

[27] Arra vonatkozóan nincs előírás, hogy milyen mértékben kell növekednie a termelési kapacitásnak, ezt mindig az adott beruházás viszonylatában szükséges vizsgálni.

Kapacitásbővítés természetesen nem csupán termelési tevékenységgel kapcsolatban, hanem szolgáltatásnyújtás esetén is megvalósulhat. Amennyiben a beruházás eredményeképpen egy meglévő, 56 szoba kapacitású szállodaépületre építenek két új szintet, melynek eredményeképpen a nyújtott szolgáltatások köre és színvonala nem változik, csupán az elérhető szobák száma nő meg 20-szal, abban az esetben ez egyértelmű kapacitásbővülésnek minősül. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a kapacitásbővítés keretében nem számolhatók el a meglévő kapacitások modernizációjához kapcsolódó kiadások. A szálloda példájánál maradva, ha a 2 új szint építése mellett a meglévő 56 szobában ágycserére kerül sor, ez utóbbiak nem számolhatók el a kapacitásbővítés terhére. Az ágycsere pótló vagy szinten tartó beruházásnak minősül, ami már nem teljesíti az induló beruházás fogalmát.

A két új szállodai szinthez hasonló annak a beruházásnak a megítélése is, ha a vállalkozás a meglévő épületeiben raktározási tevékenységet végzett, és ezen tevékenység végzése érdekében megvásárolta a szomszédos telket, melyre egy új csarnokot épít.

Egy raktárépület az adott vállalkozás saját gazdasági tevékenységét is szolgálhatja oly módon, hogy a gyártással foglalkozó társaság saját készleteinek (vásárolt és/vagy saját előállítású készleteinek) tárolását végzi a raktárban és harmadik feleknek nem nyújt tárolási szolgáltatásokat. Amennyiben a vállalkozás olyan beruházás megvalósítását tervezi, melynek során növeli a termelési kapacitását és készletei mennyiségének növekedése miatt a raktározási kapacitását is bővíti, abban az esetben meglévő létesítmény termelési kapacitásának növelésére irányuló induló beruházás valósul meg.

Felvetődik azonban a kérdés, hogy amennyiben ezen vállalkozás beruházása csak egy új raktárépület építésére irányul, míg a beruházás keretében termelő berendezések beszerzésére nem kerül sor, abban az esetben is teljesül-e az induló beruházás fogalma, így a vállalkozás jogosult lehet-e regionális beruházási támogatásra. Tekintettel arra, hogy az induló beruházás kapacitásbővítésre irányuló fordulata magában foglalja a tárolókapacitásnak az adott termelési helyszín kapacitásának bővülése miatt szükségessé vált növelését is, ezért ez a beruházás is megfelelhet az induló beruházás fogalmának, így jogosult lehet támogatásra.

Fontos kiemelni, hogy a kapacitásbővítés során beszerzett tárgyi eszközöket, műszaki gépeket, berendezéseket a meglévő létesítmény eszközeivel együtt kell a későbbiek során működtetni, és a beruházás nem irányulhat a meglévő tárgyi eszközök helyettesítésére, kiváltására. Ahogyan korábban említettem, és a szálloda példáján keresztül be is mutattam, a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 49. pontja szerinti induló beruházás fogalma kifejezetten rögzíti azt, hogy a pótló[28] beruházás nem minősül induló beruházásnak.

A pótló beruházás fogalmát a 651/2014/EU bizottsági rendelet nem határozza meg, azonban ennek a beruházástípusnak egyértelmű a jelentése. Például adott egy vállalkozás, mely műszaki cikk gyártásával foglalkozik és észlelte, hogy az általa alkalmazott gyártósoroknak rendkívül nagy az energiafelhasználása. A társaság erre figyelemmel új gyártósorok beszerzését tervezi (ezek névleges teljesítménye a korszerűbb technológia alkalmazása miatt nagyobb lesz, mint a

[28] másképpen szinten tartó vagy helyettesítő

meglévőké), az eredetileg használt gyártósorait pedig értékesíti, vagy azokon csupán leállítja a termelést. Az új gyártósorok beszerzésével kapcsolatos beruházás ez esetben nem teljesíti az induló beruházás fogalmát, a modernebb berendezések üzembe helyezésével valószínűsíthető kismértékű kapacitásbővülés ellenére sem. Ez a beruházás pótló beruházásnak tekinthető, hiszen csupán a meglévő, kevésbé energia-hatékony gyártósorok helyettesítésére, lecserélésére irányul, és erre figyelemmel regionális beruházási támogatásra nem lehet jogosult[29].

Az előbbiekkel összefüggésben fontos megjegyezni, hogy a regionális beruházási támogatás szabályrendszerében nem minden pótláshoz kapcsolódik tilalom. Lényeges követelmény, hogy amennyiben egy vállalkozás regionális beruházási támogatásban részesült, abban az esetben az érintett területen fenn kell tartania a gazdasági tevékenységét a beruházás befejezését követő öt évig (kis- és középvállalkozások esetében három évig)[30]. A fenntartási kötelezettség a támogatott gazdasági tevékenységre vonatkozik, ami azt jelenti, hogy a vállalkozásnak a támogatással érintett gyártási tevékenységet a kötelezettséggel terhelt időszakon belül folytatnia kell, ami maga után vonja azt is, hogy a támogatás keretében beszerzett műszaki gépeket, berendezéseket üzemeltetni szükséges. Ez a fenntartási kötelezettség azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne lecserélni az időközben korszerűtlenné vált gyártósort, illetve meghibásodott berendezést, feltéve, hogy a gazdasági tevékenység az érintett területen a minimális időtartam alatt fennmarad. Lényeges, hogy a csereberuházásra nem nyújtható regionális beruházási támogatás.

*c) Diverzifikáció*

Diverzifikációra irányuló induló beruházás akkor valósul meg, ha a vállalkozás a meglévő létesítményében addig nem gyártott termékkel bővíti a termékpalettáját vagy olyan szolgáltatást nyújt, amelyet korábban még nem nyújtott.

Azt, hogy mi minősül olyan terméknek, amelyet a vállalkozás korábban még nem gyártott, mindig egyedileg kell vizsgálni, az azonban általánosságban elmondható, hogy a gazdasági tevékenységek besorolására alkalmazott NACE kód (vagy Magyarországon TEÁOR kód) alapján, ezen kódok esetleges változására tekintettel nem lehet megállapítani. A diverzifikáció ugyanis nem minden esetben jár együtt ezen kódok változásával.

Korábban a kapacitásbővítéssel járó beruházásokkal összefüggésben említettem, hogy a halogén izzókat gyártó vállalkozás által a LED izzók gyártására alkalmas gyártósor beszerzésével kapcsolatos beruházása diverzifikációnak minősülhet, ez esetben azonban mindkét termék gyártása a TEÁOR'25 2740 kódja szerinti világítóeszköz-gyártás tevékenységi kód alá tartozik, mely magában foglalja mind a halogén izzók, mind a LED fényforrások

[29] Tekintettel arra, hogy az ilyen jellegű beruházások a gazdaság fejlődéséhez és a munkahelyteremtéshez – mint a regionális beruházási támogatás legfontosabb céljaihoz – érdemben nem járulnak hozzá, ezért egyszerű belátni, hogy a pótló beruházást megvalósító vállalkozás miért nem részesülhet támogatásban.

[30] 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (5) bekezdés

gyártását. A tevékenységek szerinti besorolás még olyan termékek esetében sem irányadó, amelyek távolabb helyezkednek el egymástól. Amennyiben például egy gyáregységben korábban csak mosógépeket gyártottak, de a vállalkozás úgy dönt, hogy az előállított fűtőszálakat elektromos sütők gyártásához is felhasználja, ezen termékek előállítása sem eredményezi a gazdasági tevékenység besorolásának módosulását, hiszen mindkét termék gyártása a TEÁOR'25 2751 kód szerinti háztartási villamos készülék gyártása tevékenységi kód hatálya alá tartozik.

Lényeges megjegyezni, hogy amennyiben egy vállalkozás az általa gyártott terméket rutinszerű termék innováció keretében kismértékben módosítja (például azáltal, hogy a termék műszaki tervein kisebb változtatásokat eszközöl, annak érdekében, hogy módosítsa a külső megjelenését, vagy megváltoztatja a termék csomagolását), ezen termék a változással együtt sem minősül a létesítményben korábban nem gyártott terméknek. Abban az esetben ugyanakkor, ha a termékfejlesztés a termék lényegi részét vagy egészét érintette, melynek következtében a vállalkozás gyakorlatilag egy új terméket fejlesztett, már megállapítható, hogy a létesítmény termékkínálata a létesítményben addig nem gyártott termékkel bővül.

Diverzifikációnak minősülhet az a beruházás, ha egy vállalkozás a meglévő fióktelepén műszaki cikkek gyártására irányuló tevékenységet végzett, majd elhatározta, hogy a telephelyén felépít egy raktárépületet annak érdekében, hogy raktározási szolgáltatást nyújthasson harmadik felek számára. Ez esetben ugyanis a vállalkozás a meglévő létesítményben korábban kizárólag termelő tevékenységet végzett, amelyet a beruházása révén kiegészített egy új, szolgáltatási tevékenységgel, így egyértelműen sor került a fióktelepen végzett gazdasági tevékenységek körének bővülésére.

Vajon induló beruházásnak minősül-e a vállalkozás projektje és amennyiben igen, melyik fordulat alapján, ha az előző példa annyiban módosul, hogy a műszaki cikkek gyártásával foglalkozó társaság a készletei tárolását eddig harmadik féltől igénybe vett szolgáltatás útján oldotta meg[31], később azonban úgy döntött, hogy ezt a tevékenységet a továbbiakban saját maga, a saját eszközeivel kívánja elvégezni, és saját használatára a meglévő telephelyére egy raktárépületet épít?

Álláspontom szerint a diverzifikáció megvalósulhat olyan új tevékenység végzése révén is, amelyet a vállalkozás csupán felhasznál a végső termelése vagy szolgáltatásnyújtása érdekében. Tekintettel arra, hogy a raktározási szolgáltatás a végső termékek, vagyis a műszaki cikkek, előállításához nélkülözhetetlen[32], ezért a vállalkozás által újként végzett raktározási tevékenység és az annak végzése érdekében, a raktárcsarnok építésével kapcsolatos beruházás megfelelhet az induló beruházás fogalmának, így megalapozhatja a regionális beruházási

[31] mivel például az üzemépületével szomszédos telken gazdasági tevékenységet végző vállalkozás raktárépületet üzemeltetett

[32] hiszen a vállalkozásnak a készleteit – anyagokat, félkész termékeket és késztermékeket – tárolnia kell és ez a szükséglet eddig is fennállt, melyet a vállalkozás ez idáig igénybe vett szolgáltatás formájában, harmadik féltől szerzett be

támogatás igénybevételéhez való jogosultságot. Az előző példához hasonlóan ez esetben is diverzifikáció által valósul meg az induló beruházás, mivel a vállalkozás a meglévő fióktelepen korábban nem végzett tevékenységgel bővítette a ténylegesen meglévő tevékenységei körét. Annyi különbséggel tette mindezt, hogy jelen esetben nem harmadik felek részére nyújtja a raktározási szolgáltatást, hanem saját maga számára.

A diverzifikációval összefüggésben mindenképpen ki kell térni a regionális beruházási támogatás egyik lényeges szabályára. A 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdésének második mondata értelmében a meglévő létesítmény diverzifikálására irányuló induló beruházások esetén támogatás csak akkor nyújtható, ha a beruházás elszámolható költségei legalább 200 százalékkal meghaladják az újrahasznált eszközöknek a beruházás megkezdése[33] előtti pénzügyi évben nyilvántartott könyv szerinti értékét. Ez az előírás kkv-kra és nagyvállalkozásokra egyaránt vonatkozik.

A regionális beruházási támogatás ezen szabálya egy garanciális előírás, melynek célja a szinten tartó beruházások támogatásának megakadályozása. Amennyiben a támogatással érintett beruházások megfelelnek ezen feltételnek, abban az esetben megállapítható, hogy a vállalkozások jellemzően nem a már meglévő eszközeiket vették figyelembe a támogatás alapjául szolgáló elszámolható költségek között. Hasonló kötelezettséget rögzít a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdésének első mondata is, melyről a következő pontban lesz részletesebben szó. A szinten tartó beruházás támogatásának kizárása mögött is az az elv húzódik meg, hogy állami támogatásban csak azok a beruházások részesülhessenek, melyek esetében van ösztönző hatása a támogatásnak. A szinten tartó vagy pótló beruházás esetén ez a feltétel nem teljesül, mivel az ilyen beruházást mindenképpen – támogatás hiányában is – meg kell valósítani a vállalkozásnak, ugyanis ha ezt nem tenné meg, leállna a termelés, illetve a szolgáltatás nyújtás, így az ahhoz nyújtott támogatás értelmetlen forrásjuttatásnak minősülne.

A diverzifikációra irányuló induló beruházások többségében – az észszerűségi és gazdaságossági szempontok érvényesülése miatt – általában a meglévő tevékenységhez használt eszközöket is felhasználják valamilyen mértékben az új termék előállítása vagy új szolgáltatás nyújtása során. A korábbi példa szerinti, mosógépet gyártó vállalkozás mosógép előállításához használt földterülete és épületei részben vagy egészben felhasználhatók az elektromos sütők előállítására is, sőt, akár a gyártó gépek, berendezések egy része is lehet közös a különböző termékek gyártása esetén (elég, ha csak a fűtőszál gyártására gondolunk). Ezek az eszközök lesznek a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdésének második

[33] A 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 23. pontjában foglaltak szerint a beruházás (munkák) megkezdése: a beruházás építési munkáinak megkezdése, a berendezések megrendelésére irányuló első, jogilag kötelező érvényű kötelezettségvállalás, vagy más olyan kötelezettségvállalás, mely a beruházást visszafordíthatatlanná teszi, attól függően, hogy melyikre kerül előbb sor. Nem tekintendő a munkák megkezdésének a földterület megvásárlása és az olyan előkészítő munkák, mint az engedélyek megszerzése és megvalósíthatósági tanulmányok készítése. Felvásárlás esetén a beruházás a felvásárolt létesítményhez közvetlenül kapcsolódó eszközök megszerzésének időpontjában minősül megkezdettnek.

mondatában megnevezett „újrafelhasznált eszközök”, melyek könyv szerinti értékét meghatározott mértékkel meg kell haladnia a beruházás elszámolható költségeinek.

Természetesen az eszközök újrafelhasználása nem egy kötelezettség. Egy diverzifikációt megvalósító projekt esetében a vállalkozás teljesen új eszközöket is figyelembe vehet a beruházás elszámolható költségei között. Ez az eset akkor áll fenn, ha a társaság új telket vásárol a meglévő létesítménye mellett, azon új gyártócsarnokot épít, melyet gépekkel, berendezésekkel szerel fel és az új termék gyártására itt kerül sor. Ilyen esetben a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdésében foglalt feltételek egyértelműen teljesülnek, mivel újrahasznált eszközök nem szerepelnek a beruházás elszámolható költségei között.

Amennyiben a vállalkozás a meglévő és új eszközöket kombinálja egy új termék előállítására vagy szolgáltatás nyújtására irányuló beruházása keretében, abban az esetben az új eszközök értékének legalább 200 százalékkal meg kell haladnia az újrafelhasznált eszközöknek a munkálatok megkezdését megelőző pénzügyi évben nyilvántartott könyv szerinti értékét. Ez azt jelenti, hogy a beruházással kapcsolatos elszámolható költségeknek legalább háromszorosának kell lenniük az újrafelhasznált eszközök értékének. A könyv szerinti érték ezen eszközöknek gyakorlatilag a maradványértékét takarja, azt az összeget, amelynek a vállalkozás a számviteli nyilvántartásaiban a beruházással kapcsolatos munkálatok megkezdését megelőző pénzügyi év végén nyilvántartotta. Ha egy eszközt (például egy épületet) csak részben használ újra a vállalkozás az új termék gyártásához, ezen eszköz könyv szerinti értékét arányosan kell figyelembe venni. Természetesen ebben az esetben az arányosításnak megfelelően alátámasztottnak, igazoltnak kell lennie.

Amennyiben a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdésében foglalt feltétel nem teljesül, abban az esetben a beruházás nem felel meg az induló beruházás meglévő létesítményben végzett tevékenység diverzifikációjával kapcsolatos fordulatára vonatkozó összes előírásnak, így a beruházással kapcsolatban esetlegesen nyújtott támogatás jogszerűtlen támogatásnak minősülhet.

*d) Termelési folyamat alapvető megváltoztatása*

Egy meglévő létesítmény teljes termelési vagy valamennyi szolgáltatását érintően a teljes szolgáltatásnyújtási folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházásról akkor beszélhetünk, ha a projekt keretében alapvető folyamat innováció valósul meg, tehát a beruházás mélyreható változásokat eredményez a beruházó termelési folyamatának egészén, illetve a nyújtott szolgáltatások teljességének szintjén.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet nem határozza meg az alapvető változás fogalmát ugyanakkor – hasonlóan a diverzifikációhoz – a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdése előír egy feltételt, mely a szinten tartó beruházás támogatását hivatott megakadályozni. A hivatkozott jogszabályhely alapján a beruházás elszámolható költségeinek meg kell haladniuk a korszerűsítendő tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek a megelőző 3 pénzügyi évben realizált értékcsökkenését. Ez esetben tehát a Bizottság által meghatározott

küszöbérték a modernizálandó tevékenységhez kapcsolódó eszközökhöz (tárgyi eszközökhöz és immateriális javakhoz) kötődik[34]. Természetesen, ha valamely berendezés nem kapcsolódik a korszerűsítendő tevékenységhez, akkor annak az értékcsökkenési költségeit nem kell figyelembe venni.

A fenti szabály azt jelenti, hogy amennyiben a korszerűsítendő tevékenységhez kapcsolódó eszközök értékcsökkenése címén a vállalkozás az előző 3 pénzügyi évben összesen 180 millió forintot számolt el, abban az esetben a beruházás elszámolható költségeinek ezt a 180 millió forintot kell meghaladnia.

Lényeges leszögezni, hogy ennek a követelménynek a 651/2014/EU bizottsági rendelet hatályos szabályai szerint csupán a nagyvállalkozások kötelesek megfelelni, tehát a kis- és középvállalkozások az előző példa szerinti számoknál maradva abban az esetben is megvalósíthatják a meglévő létesítmény teljes termelési vagy valamennyi szolgáltatását érintően a szolgáltatásnyújtási folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházást, ha a modernizálandó tevékenységhez kapcsolódó eszközök értékcsökkenése az előző 3 pénzügyi évben összesen 150 millió forint (vagy ettől is kisebb) mértékű volt. Az, hogy a kis- és középvállalkozások mentesülnek a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdése szerinti követelménynek való megfelelés alól, álláspontom szerint azt jelenti, hogy a Bizottság figyelembe veszi azt, hogy a piac nem megfelelő működése miatt ezen vállalkozásoknak különböző hátrányokkal szembenézniük, amely nehezíti a fejlődésüket[35].

A szinten tartó beruházás támogatásának kizárására vonatkozó rendelkezésből következik, hogy az egyes termelési eszközök egyszerű cseréje – a teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatása nélkül – nem valósítja meg az induló beruházás termelési folyamat megváltoztatásával kapcsolatos fordulatát, hiszen az csupán pótló beruházásnak minősül, amely az induló beruházás definíciója alapján sem minősül induló beruházásnak. Ez abban az esetben is így van, ha a termelési folyamattal érintett egyes tárgyi eszközök cseréjére úgy kerül sor,

[34] Amennyiben a korszerűsítendő tevékenységhez ipari épület is kötődik, abban az esetben annak az értékcsökkenését is figyelembe kell venni. Ez esetben, mivel az üzemcsarnok vélhetően nem csak ehhez a tevékenységhez kapcsolódik, ezért az értékcsökkenés mértékének meghatározása során arányosítás alkalmazható. A 651/2014/EU bizottsági rendelet nem határozza meg az erre a célra alkalmazandó módszert, azonban az arányosítás során az érintett létesítmény és tevékenység konkrét helyzetére és jellemzőire figyelemmel, jóhiszeműen kell eljárni.

[35] Ilyen hátrány többek között az, hogy ezen vállalkozások nehezen jutnak pénzügyi forráshoz, korlátozottan férhetnek hozzá a nemzetközi piacokhoz (más tagállam piacára is nehezebben tudnak belépni, összehasonlítva például a nagyvállalkozásokkal), gyengébb tárgyalási pozícióban vannak például egy potenciális beszállítóval vagy vevővel szemben (ami magasabb beszerzési költségeket és alacsonyabb mértékű profitot eredményez számukra), továbbá korlátozott mértékben férnek hozzá az információkhoz, különösen az új technológiákra és a potenciális piacokra vonatkozóan. Bővebben lásd: a Sőrés Sándor: A Kkv fogalom és annak értelmezésével kapcsolatban felmerülő kérdések, Állami Támogatások Joga 51. szám (2025/4) 3-22.

https://tvi.kormany.hu/download/0/79/73000/%C3%81TJ_51.pdf

hogy azokat a vállalkozás nagyobb teljesítményű gépekkel, berendezésekkel helyettesíti, azonban a teljes termelési folyamatot nem változtatja meg.

A meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás esetén a beruházó által előállított termék jellemzően nem vagy nem jelentősen változik meg a termelési folyamat korszerűsítése következtében. Amennyiben a vállalkozás a beruházás végrehajtását követően más terméket kezd el gyártani, mint korábban ugyanabban a létesítményben, az kizárja a lehetőségét a teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás megvalósulásának. Ez esetben ugyanis diverzifikációt eredményező beruházásról beszélünk.

A következőkben néhány gyakorlati példán keresztül igyekszem szemléltetni az induló beruházás termelési folyamat alapvető megváltoztatásával kapcsolatos fordulatának megvalósulását.

Felmerül a kérdés, hogy abban az esetben vajon beszélhetünk-e egy létesítmény termelési folyamatának alapvető megváltoztatásáról, ha a vállalkozás tejterméket előállító élelmiszeripari tevékenysége során a termelési folyamatának részét képező csomagolási folyamatait korszerűsíti oly módon, hogy a jelenleg félautomata csomagolórendszert a beruházás keretében modernizálja, és teljesen automata működésre áll át?

Ahhoz, hogy egy beruházás egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházásnak minősüljön, a modernizációnak a teljes termelési folyamatra ki kell terjednie, és a beruházásnak a termelési folyamatban egy mélyreható, lényegi változást kell eredményeznie. Tekintettel arra, hogy a példa szerinti vállalkozás a tejterméket is maga állítja elő, a korszerűsítés csupán a termelési folyamat egy részét – a csomagolást – érinti, ezért ez esetben a beruházás nem minősülhet az adott létesítmény teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházásnak. A csomagolórendszer cseréje – a teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatása nélkül – olyan pótló beruházásnak tekinthető, amely nem jogosítja a beruházót regionális beruházási támogatás igénybevételére.

Ezzel szemben, amennyiben egy vállalkozás a meglévő létesítményében forgácsolt fém alkatrészek gyártásával foglalkozott, melynek során a termékeit kézi gyártással állította elő, majd a beruházás eredményeképpen a teljes kapacitása vonatkozásában CNC szerszámgéppel történő gyártási módra tér át, abban az esetben megvalósulhat a létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás.

A német hatóságok 2010 decemberében bejelentést tettek az Európai Bizottság felé[36], melynek tárgya a regionális támogatásokról szóló iránymutatáson alapuló regionális beruházási támogatás nyújtása volt a Volkswagen Csoportba tartozó két leányvállalkozás számára (a következő három bekezdésben: kedvezményezett) egy Zwickauban megvalósuló beruházási projekthez. Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottságnak kétségei merültek fel a támogatás

[36] https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.32169 letöltés ideje: 2026. március 26.

összeegyeztethetőségével kapcsolatban, ezért az ügyben EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított[37] , és – többek között – azt vizsgálta, hogy bejelentés tárgyát képező beruházás megvalósítja-e az induló beruházás fogalmát.

A bejelentett beruházási projekt célja a kis- és középkategóriás járművek[38] gyártási folyamatának megváltoztatása volt. A beruházással érintett telephelyen az „A" és „B" szegmensű járműveket platform alapú gyártási folyamattal gyártották. Ez a gyártási mód lehetővé tette az autógyártók számára, hogy ugyanazon a gyártósoron több, egyetlen szegmensbe tartozó modellt gyártsanak, de a különálló szegmensekbe tartozó autók csak különböző gyártósorokon készülhettek el. A támogatás kedvezményezettje a platformstratégiáról a modulalapú gyártási folyamatra tért át. Ez azt jelenti, hogy a járműipari gyártó ugyanazon a gyártósoron több szegmensbe tartozó (jelen esetben „A0"-tól „B"-ig terjedő) modelleket gyárthat. A modulalapú gyártási folyamat magasabb fokú szabványosításon alapul, mivel lehetővé teszi a gyártó számára, hogy alkatrészeket és építőmodulokat osszon meg különböző formájú és méretű modellek között.

Lényeges, hogy a beruházás az érintett telephelyen magában foglalta a karosszéria gyártásának, a fényezőműhelynek és az összeszerelő műhelynek a megváltoztatását, valamint egy új gyártócsarnok építését. A kedvezményezett fokozatosan alakította át a gyártósorait az új, modul alapú gyártósorokká, és az új autómodellek gyártása fokozatosan felváltotta az addig meglévő termelést.

A Bizottság a határozatában[39] megállapította, hogy a beruházás egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházásnak minősül. A határozat indoklása szerint a fokozott szabványosításnak köszönhetően a modulalapú gyártási folyamat lehetővé teszi a kedvezményezett számára, hogy ugyanazokat a gyártósorokat használja a különböző szegmensekbe tartozó autók gyártásához, mely jelentősen magasabb fokú rugalmasságot biztosít, mint a platformalapú gyártási folyamat.

*e) Létesítményfelvásárlás*

Egy beruházás induló beruházásnak minősülhet abban az esetben is, ha a beruházó bezárt vagy megvásárlás nélkül bezárásra ítélt létesítmény eszközeit vásárolja meg. A bezárt fordulat egy a

[37] State aid SA 32169 – Germany – LIP – Aid to Volkswagen Sachsen GmbH tárgyú határozat, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241375/241375_1269046_33_2.pdf

[38] Az ügyben az SA.32169 számú bizottsági határozat szerint az „A0", „A" és „B" járműipari szegmensek voltak érintettek. A járműipar szegmensei többféleképpen csoportosíthatók, leggyakrabban a személygépkocsik méretalapú besorolása vagy a gyártási funkciók határozzák meg a besorolást. Az ügyben érintett „A0" szegmens feltehetőleg a kisautók vagy kompakt városi autók kategóriájának (ide tartozik például a Renault Clio vagy a Volkswagen Polo) felelt meg. Az „A" szegmens az alsó-középkategória vagy népszerű kompakt autók kategóriáját (ide sorolható például a VW Golf vagy a Ford Focus), míg a „B" szegmens a középkategóriát vagy tágasabb autók kategóriáját (ide tartozik a VW Passat és a Skoda Octavia, Superb) jelenthette.

[39] SA.32169 számú bizottsági határozat (40) bekezdés

beruházás megkezdése előtt akár több hónappal vagy több évvel bezárt létesítményre utal, amelyben ennek megfelelően gazdasági tevékenységet már nem végeznek. Az ilyen létesítmény megvásárlása esetén a beruházó jogosult lehet regionális beruházási támogatás igénybevételére, amennyiben a létesítmény korábban nem részesült támogatásban.

Annak a meghatározása már körülményesebb, hogy mit jelent az, hogy egy *létesítményt megvásárlás nélkül bezártak volna*. Ezzel a jogalkotó feltehetőleg arra kívánt utalni, hogy a jelenleg még üzemelő létesítmény már nem életképes, azt a létesítmény eredeti használója (például a létesítmény veszteséges működése miatt) bezárná. Annak igazolása, hogy egy létesítményt megvásárlás nélkül bezártak volna, lényegesen nehezebb feladat, mint azt alátámasztani, hogy egy létesítmény ténylegesen be is zárt. Álláspontom szerint ilyen esetben a létesítmény eredeti tulajdonosának az üzleti terve, a létesítményben végzett tevékenység veszteséges jellegével kapcsolatos pénzügyi adatok, továbbá esetlegesen az eredeti tulajdonos nyilatkozata támaszthatja megfelelően alá azt, hogy a létesítményt az új beruházás nélkül bezárták volna.

Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt feltételeknek megfelelő támogatott területeken nagyvállalkozás által megvalósított, létesítményfelvásárlásra irányuló beruházás csak abban az esetben támogatható, ha az új gazdasági tevékenység létesítését eredményezi. Ez azt jelenti, hogy a támogatás csak akkor vehető igénybe, ha a megszerzett eszközök felhasználásával végzett új tevékenység nem azonos vagy hasonló a felvásárlás előtt a létesítményben végzett tevékenységgel. Ezért akár az olyan létesítmények esetében is kötelező ellenőrizni a korábban végzett tevékenységet, amely létesítményt már évek óta bezártak. A jelenleg hatályos, Magyarországra vonatkozó regionális támogatási térkép valamennyi régiójának támogathatósága az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontján alapul[40], így a Magyarországon megvalósuló beruházások esetében ez a feltétel nem alkalmazandó, azaz amennyiben a beruházó egy korábban optikai kábelek gyártására szolgáló létesítményt vásárolt fel, és ugyanezen tevékenységet kívánja az üzemben végezni, abban az esetben ezen beruházása alapján jogosult lehet regionális beruházási támogatás igénybevételére, feltéve, hogy a létesítmény korábban nem részesült támogatásban.

Amennyiben a bezárt vagy bezárásra ítélt telephely korábban támogatásban részesült, akkor annak további támogatás kizárt a csoportmentességi rendelet 14. cikk (6) bekezdése alapján, illetve amennyiben csak egyes eszközök részesültek támogatásban, abban az esetben az ezen eszközökre eső költségeket le kell vonni az elszámolható költségekből. A csoportmentességi rendelet nagy hiányossága, hogy ezen rendelkezés esetében nem alkalmaz időkorlátot, továbbá nem veszi figyelembe azt, hogy egy haszonmaximalizálásra törekvő eladó a létesítményt piaci áron fogja eladni, és feltehetően nem fogja a korábban kapott támogatást „továbbadni” a vásárló felé.

[40] kivéve Budapestet, mely a gazdasági adatai alapján továbbra sem minősül támogatható területnek

**Példák az induló beruházás teljesülésével kapcsolatban**

A következőkben további gyakorlati példákon keresztül igyekszem szemléltetni az induló beruházás fogalmának érvényesülését, illetve azt, hogy adott esetben az induló beruházás mely esete alkalmazható.

*a) Az induló beruházás több típusát megvalósító beruházás*

Egyes beruházások látszólag az induló beruházás fogalmának egyszerre több fordulatát is megvalósíthatják. Amennyiben egy vállalkozás például új gyártósort szerez be a meglévő mellé, annak érdekében, hogy azon új terméket gyártson, ez esetben egyrészt az új termék megjelenése miatt diverzifikálja a termékpalettáját, másrészt nőni fog a gyártókapacitása. Amennyiben az új gyártósor beszerelése miatt módosítani kell az üzemcsarnokát, és a már korábban is használt egyes gépeit, berendezéseit is korszerűsítenie szükséges, abban az esetben akár a termelési folyamat megváltoztatása is felmerülhet, ez esetben természetesen vizsgálni szükséges, hogy a modernizáció a teljes termelési folyamatot érintette-e.

Fontos, hogy a vállalkozás (és az esetleges támogatást nyújtó) a fentihez hasonló helyzetben is helyesen tudja megállapítani, hogy a beruházás teljesíti-e az induló beruházás fogalmát, továbbá egyértelműen be tudja sorolni azt az adott esetben teljesülő induló beruházási alesetbe. Erre azért is van szükség, mert a vállalkozásnak a támogatás igénybevétele érdekében teljesítenie szükséges az esetleges egyéb feltételeket, többek között a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdése szerinti szinten tartó beruházás kizárására vonatkozó szabályokat. Így például meg kell tudnia határozni az újrahasznált eszközöknek könyv szerinti értékét vagy a korszerűsítendő tevékenységhez kapcsolódó eszközöknek az értékcsökkenését.

Fontos leszögezni, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet értelmében egy beruházás az induló beruházásnak egyszerre akár több fordulatát is megvalósíthatja. Érdemes ugyanakkor gondosan, aprólékosan, az induló beruházás adott típusának szemszögéből felülvizsgálni az érintett beruházást. Ahogyan korábban erről már volt szó, a termelési folyamat alapvető megváltoztatása mindig egy adott terméknek a termelési folyamatára vonatkozik. Ennek megfelelően, amennyiben a termelési folyamat változására termékdiverzifikáció – tehát egy új termék megjelenése – miatt kerül sor, abban az esetben a termelési folyamat alapvető változása fogalmilag kizárt.

A példában szereplő beruházás a termékdiverzifikációt egyértelműen megvalósítja, mivel a rendelkezésre álló információk alapján a vállalkozás egy új termék gyártásába kezd (ugyanakkor valószínűleg a korábban gyártott termék termelését is fenntartja). A termelési kapacitásnövekedést – ahogyan ez a termelési folyamat alapvető változtatása esetén is így volt – termékenként, az adott termék vonatkozásában kell meghatározni. Amennyiben a beruházás tárgyát csak egy új termék gyártása képezi, és ez a meglévő létesítmény tevékenységének diverzifikációját eredményezi, az egyúttal nem jelenti azt, hogy a létesítményben korábban gyártott, meglévő termék kapacitása is növekszik. Ha a vállalkozás a meglévő termékét továbbra is gyártani fogja, és annak gyártására a már használatban lévő gyártósorait használja

tovább, azokról jó eséllyel ugyanannyi termék fog legördülni, mint korábban. Az üzem termelési kapacitásának bővítése csak akkor áll fenn, ha a kapacitásbővülés olyan termékre vonatkozik, amelyet már megelőzőleg gyártottak a létesítményben.

Az előzőekre tekintettel a példa szerinti esetben termékdiverzifikációra irányuló induló beruházás valósul meg, mely beruházási típus esetében a vállalkozásnak a támogatás igénybevétele érdekében – többek között – azt szükséges igazolnia, hogy a beruházás elszámolható költségei legalább 200 százalékkal meghaladják az újrahasznált eszközöknek[41] a beruházás megkezdése előtti pénzügyi évben nyilvántartott könyv szerinti értékét.

A példa szerinti esetben a termékdiverzifikációra irányuló induló beruházás mellett termelési kapacitás bővítésre irányuló induló beruházás akkor valósult volna meg egyidejűleg, amennyiben a vállalkozás az új termék gyártásához használt gyártósor mellett a korábban gyártott termékhez alkalmazott gyártósort is beszerzett volna. Ez esetben ugyanis a létesítmény termékpalettája korábban nem gyártott termékkel szélesedett volna, mellyel azonos időben a létesítményben megelőzőleg gyártott termék gyártási kapacitása is bővülhetett.

*b) Korszerűsítésre irányuló beruházás lineáris gyártósor esetén*

Lineáris gyártósort[42] alkalmazó vállalkozások esetében előfordulhat, hogy a vállalkozás a gyártási lánc különböző elemeit, de nem a gyártási folyamat összességét érintő beruházást valósítanak meg. Amennyiben például egy lineáris gyártósort üzemeltető elektronikai cikkeket gyártó vállalkozás új műanyagipari fröccsöntő gépeket helyez üzembe a műanyag alkatrészek gyártása során keletkező selejtek számának csökkentése érdekében, továbbá a festő részlegre több új festőrobotot szerez be, melynek eredményeképpen a festési munkafolyamat gyorsul, míg az állásidő csökken, a vállalkozás szempontjából a beruházás szükségessége és gazdasági haszna egyértelmű, azonban az induló beruházás fogalmának teljesülése kétséges lehet. A beruházás ugyanis a termelési folyamat több pontját is célozza, azonban az nem jár a teljes gyártási folyamat alapvető megváltoztatásával, a vállalkozás csupán a termelés egyes elemeit korszerűsíti (ahogyan ez a korábbi példa szerinti tejterméket gyártó társaság esetében is látható volt). A beruházás tehát nem valósítja meg az induló beruházás teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatásával kapcsolatos fordulatát.

Érdemes ugyanakkor végiggondolni azt is, hogy a beruházás az induló beruházás egyéb fordulatainak nem felelhet-e meg. Az könnyen belátható, hogy a beruházás nem tekinthető új

[41] Jelen esetben a telek, az üzemcsarnok és az abban lévő olyan gépek, berendezések, amelyekhez a korábbi termék gyártásához és az új termék gyártásához is kapcsolódnak.

[42] A lineáris gyártósort alkalmazó vállalkozások olyan gyártási folyamatot alkalmaznak, amely esetén a termékek egy egyenes útvonalon, egymást követő munkaállomásokon haladnak keresztül, miközben a gyártási folyamat során fokozatosan nyerik el végső formájukat. Ez a gyártási folyamat jellemző például az autóipari vállalkozásoknál.

létesítmény létrehozatalának, ahogy diverzifikációnak sem[43]. Ez esetben tehát azt szükséges részletesebben is megvizsgálni, hogy a beruházás eredményeképpen növekszik-e a gyártás során a termelési kapacitás. Tekintettel arra, hogy a tényállásban foglaltak szerint lineáris gyártósor modernizálásáról van szó, ezért valószínűsíthető, hogy egy-egy munkaállomás korszerűsítése a termelési darabszámot számottevő mértékben nem tudja növelni, ugyanis a termékeknek továbbra is ugyanazon a gyártósoron kell végighaladniuk. A műanyag fröccsöntő gépek beszerzésével ugyan csökken a selejt munkadarabok száma, míg az új festőrobotok révén gyorsabbá válik a festés folyamata, ez azonban továbbra is csupán egy-egy folyamat a teljes termelési ciklusban. Az előzőekre figyelemmel továbbra is kérdéses, hogy a tényállás szerinti korszerűsítés jár-e egyáltalán termelési kapacitás növekedésével, és amennyiben igen, milyen volumenűvel, illetve kimutatható-e az e volumen növekedéshez kapcsolódó költség. Így nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy a beruházás az induló beruházás fogalmának nem felel meg, jelen esetben tehát pótló beruházásról van szó, mely alapján a beruházó nem részesülhet regionális beruházási támogatásban.

*c) Lakóingatlan építésére irányuló beruházás*

Egy vállalkozás dönthet úgy, hogy lakóingatlanok építésére irányuló beruházást valósít meg azzal a céllal, hogy azokat később értékesítse, illetve rövid vagy hosszú távú bérbeadással hasznosítsa. A társaság ezen beruházásával kapcsolatban regionális beruházási támogatást tervez igénybe venni, melynek során az ingatlanokkal összefüggésben felmerülő építési költségeket és minden olyan költséget a támogatás elszámolható költségeinek részévé kíván tenni, amelyek szorosan kapcsolódnak egy új épület építéséhez (például műszaki tervezés, építésfelügyelet).

A fenti beruházással összefüggésben érdemes megvizsgálni a 651/2014/EU bizottsági rendelet preambulum bekezdéseit is. A hivatkozott jogszabály (31) preambulum bekezdése alapján a regionális támogatás célja az, hogy a beruházások és a munkahelyteremtés támogatásán keresztül fenntartható módon segítse elő az Unió leghátrányosabb helyzetű területeinek fejlődését és ezáltal előmozdítsa a tagállamok és az Unió egészének gazdasági, társadalmi és területi kohézióját. Erre figyelemmel a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás elsősorban termelő beruházások és a szolgáltatói ágazat fejlesztésére hivatott. A példa szerinti beruházás esetén ez a cél – lakóingatlanok felépítését követő értékesítési vagy bérbeadási tevékenység révén – álláspontom szerint nem valósul meg, ezért ez esetben a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti regionális beruházási támogatás jogcímének alkalmazására sincs lehetőség.

Ezen kívül a létesítmény fogalmával kapcsolatban is kiemeltem korábban, hogy a regionális beruházási támogatással összefüggésben a létesítmény főszabály szerint termelőegységet jelent,

[43] Előbbi azért zárható ki, mert a beruházó már egy meglévő létesítményében végez korszerűsítő beruházási elemeket, míg az utóbbi fordulatnak azért nem felel meg, mivel a beruházás eredményeképpen ugyanazt az elektronikai cikket fogja gyártani a beruházó, amelyet a korszerűsítést megelőzően is gyártott.

mely állandó üzleti vagy befektetési helyként a vállalkozás gazdasági tevékenységét szolgálja. Lakóingatlanok esetén ezen létesítményfogalom megvalósulása is kétséges.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet 13-14. cikke ugyan az előzőek szerinti tevékenységet nem zárja ki formálisan a támogatható tevékenységek köréből, azonban a jogszabályi rendelkezések alapján levezethető, hogy a piaci alapon történő értékesítésre vagy bérbeadásra szánt lakóházak építésével, megszerzésével kapcsolatos projektek nem minősülnek olyan beruházástípusnak, mely teljesíti az induló beruházás fogalmát.

*d) Szálloda kapacitásának és nyújtott szolgáltatási körének bővítése*

Egy vállalkozás tulajdonosa és üzemeltetője egy 4 csillagos szállodának. A vállalkozás a szálloda átalakítását tervezi oly módon, hogy megvásárolja a szálloda szomszédságában lévő telket, lebontja a meglévő szállodai épület egy részét (mivel a meglévő épület szerkezeti és tervezési szempontból korlátozta volna a felújítási lehetőségeket), majd egy új szárnyat épít a megmaradó épületrészhez. Az új szállodakomplexum kialakítására az 5 csillagos követelményeknek megfelelően kerül sor, a szálloda új szolgáltatásokkal bővül, melyek korábban nem voltak elérhetőek (például a meglévő épületre tetőtéri medencét építenek, továbbá edzőtermet alakítanak ki a komplexumban). Továbbá a szálloda kapacitása 138 vendégszobáról 240-re növekszik. A meglévő épületben a biztonsági előírások betartása miatt le kell bontani és újjá kell építeni a lépcsőházak nagy részét és a liftek területét is. Kérdésként merülhet fel, hogy a vállalkozás előbbi projektje támogatható-e regionális beruházási támogatás jogcímén, és amennyiben igen, abban az esetben a projekt egésze (a bontási munkálatok költségét is beleértve) alapján lehet-e jogosult a kedvezményezett a támogatásra.

Egy szálloda építésére, felújítására vagy korszerűsítésére irányuló beruházások induló beruházásnak minősülhetnek, ha azok teljesítik az induló beruházás valamelyik típusával kapcsolatos követelményeket. Jelen esetben az egyértelműen megállapítható, hogy a szálloda kapacitása bővülni fog, hiszen a vendégszobák száma 138-ról 240-re fog emelkedni, ez a kapacitásbővülés pedig a szálloda által eredetileg is nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódik. Erre figyelemmel a szálloda bővítésével kapcsolatos beruházásrész megvalósítja az induló beruházás kapacitásbővítéssel kapcsolatos fordulatát.

A tényállásban foglaltak szerint a szálloda azáltal, hogy egy tetőtéri medencét és egy edzőtermet is kialakít, a nyújtott szolgáltatások körét olyan új funkciókkal bővíti, amelyek addig nem voltak elérhetőek a szolgáltatásai között. Erre figyelemmel a medencével és az edzőteremmel kapcsolatos beruházásrészek tekintetében megvalósul az induló beruházás diverzifikációval kapcsolatos fordulata.

A tényállás azt is rögzíti, hogy a meglévő szállodaépület 4 csillagos szolgáltatási színvonalon üzemel, azonban a felújítási munkálatok befejezését követően már 5 csillagosnak minősül majd. A regionális beruházási támogatással kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlat szerint a szálloda felskálázása megvalósíthatja egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának (jelen esetben szolgáltatásai teljességének) alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházást,

amennyiben az adott szálloda szolgáltatási színvonala jelentős javuláson megy át. Ez a szálloda besorolásában legalább a 2-3 csillagos javulást takarja. Ennek az az oka, hogy a szállodák csillagok szerinti besorolása a szolgáltatások színvonalát, a létesítmény kényelmét és a felszereltségét jelzi. A 2-3 csillagos minőségi javulás esetén már feltételezhető, hogy a szolgáltatások színvonalának javulása a szálloda egészét érinti, az már más elvek és folyamatok mentén működik, mint a felskálázást megelőzően. Jelen esetben ugyanakkor a szálloda besorolása 4 csillagosról 5 csillagosra emelkedik, ami a változások csekély mértékét valószínűsíti. Így az ezzel kapcsolatos beruházásrész nem valósítja meg az induló beruházás teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatásával kapcsolatos fordulatát, ahogyan az induló beruházás más típusát sem.

A példa szerinti beruházás esetében tehát a kapacitásbővítéssel és a diverzifikációval kapcsolatos beruházásrészek valósítják meg az induló beruházás fogalmát, és ezen beruházásrészekre figyelemmel vehet igénybe a vállalkozás regionális beruházási támogatást. A támogatás alapja ez esetben kizárólag az ezen beruházásrészekhez közvetlenül kapcsolódó tárgyi eszközök és immateriális javak költségei lehetnek.

A beruházás leírásából kiderül az is, hogy a beruházás részét fogja képezni a meglévő szállodaépület egy részének lebontása, továbbá például a lépcsőházak, liftek bontása és újjáépítése. Ezen tevékenységek költségei kizárólag abban az esetben képezhetik a támogatás elszámolható költségeinek részét, amennyiben azok közvetlenül kapcsolódnak a szálloda kapacitásának bővítésével és a tetőtéri medence, valamint az edzőterem kialakításával kapcsolatos beruházásrészekhez. Amennyiben a közvetlen kapcsolat nem áll fenn az induló beruházással, és ezen fejlesztésekre kizárólag például biztonsági, fenntarthatósági célokból vagy a technológiai fejlődéshez való alkalmazkodás miatt kerül sor, abban az esetben azokat pótló, helyettesítő beruházásnak kell tekinteni, és így nem alapozhatják meg a támogatás igénybevételére való jogosultságot.

*e) Két telephelyet érintő termelési tevékenység alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás*

Korábban szó esett arról, hogy amennyiben egy vállalkozás a meglévő létesítményében kézi gyártással állított elő forgácsolt fém alkatrészeket, majd egy beruházás révén a teljes termelési kapacitása vonatkozásában CNC szerszámgéppel történő gyártási módra tért át, abban az esetben megvalósulhat a létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás. A vállalkozás azonban a beruházás megkezdése előtt dönthetett úgy, hogy a termelési folyamata egy részét egy másik településre kívánja áthelyezni. A beszerzendő tárgyi eszközök egy részét tehát a meglévő létesítményben, a többi eszközt pedig egy új létesítményben helyezi el, mely ugyanabban a vármegyében, azonos támogatott régióban található. Kérdésként vetődik fel, hogy ez esetben a beruházás továbbra is a meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházásnak minősül, vagy a két beruházási helyszín miatt a beruházást fel kell osztani, és az egyik beruházásrész a meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető

megváltoztatása irányuló, míg a másik új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházást valósít meg?

Az induló beruházás fogalmával összefüggésben ki kell emelni, hogy a beruházások jellegét mindig egy-egy létesítmény szintjén szükséges meghatározni. Ennek megfelelően nem lehet a létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházást két részre osztani, amelyet két létesítményben hajtanak végre, de mégis ugyanazon induló beruházásrészének kell azokat tekinteni. Az ugyanakkor, hogy két induló beruházásról van szó, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (13) bekezdése értelmében egyetlen beruházási projektnek minősüljenek.

Ez esetben tehát a beruházás két beruházásra osztható, a vállalkozás eredeti létesítményében a teljes termelési folyamat alapvető megváltoztatására irányuló induló beruházás, míg az új településen új létesítmény létrehozatalára irányuló induló beruházás valósul meg (mivel ezen a településen a vállalkozás korábban még nem volt jelen és egy teljesen új létesítményt hoz létre). Tekintettel arra, hogy a beruházással kapcsolatos munkák még nem kezdődtek meg, a vállalkozás akkor jár el helyesen, ha a korábban már beadott támogatási kérelmét visszavonja és a támogatást nyújtóhoz új támogatási kérelmet nyújt be, amelyben külön-külön jelöli a beruházás által érintett telephelyeket[44].

*f) Elektromos töltőállomás létesítésére irányuló beruházás*

Az elektromos járművek térnyerése, a szállítási és a nem szállítási ágazatban történő elterjedése felveti a kérdést, hogy elektromos töltőállomás létesítésének finanszírozásával kapcsolatban nyújtható-e regionális beruházási támogatás.

A felvetés megválaszolásához elsőként azt kell megvizsgálni, hogy az elektromos töltőállomás létesítése induló beruházásnak minősül-e a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2. cikk 49. pontja értelmében. A kérdésre egyértelmű nem a válasz, mivel önmagában egy vagy több töltőállomás létesítésére irányuló beruházás nem valósítja meg az induló beruházás egyik fogalmi elemét sem, erre figyelemmel ezen támogatható tevékenység nem is részesülhet a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti támogatásban[45]. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az előzőek szerinti tevékenység esetében kizárt a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti támogatás igénybevétele.

[44] Ennek hiányában ugyanis sérülhet a támogatás vonatkozásában a 651/2014/EU bizottsági rendelet 6. cikke szerinti ösztönző hatás követelménye, hiszen a vállalkozás nem azt a beruházást valósította meg, amelyről a korábbi támogatási kérelmében adatot szolgáltatott. Erre figyelemmel az esetlegesen nyújtott támogatás jogellenes támogatásnak minősülhet.

[45] Ettől függetlenül ez a tevékenység támogatható lehet a 651/2014/EU bizottsági rendelet más támogatási kategória alapján, a töltőállomások létesítésére a hivatkozott bizottsági rendelet 36a. cikke szerinti, az elektromos vagy hidrogéntöltő infrastruktúrára nyújtott beruházási támogatás kategóriája alkalmazandó.

Amennyiben egy vállalkozás egy induló beruházásnak minősülő projekt megvalósításáról dönt, és a töltőinfrastruktúra kiépítése ezen projekt szerves részét képezi és az a projekt megvalósulásához szükséges, abban az esetben a töltőinfrastruktúrával összefüggő projektelemmel kapcsolatban felmerülő beruházási költségek részét képezhetik a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti támogatás elszámolható költségeinek és arra figyelemmel támogatás is nyújtható.

A következő példa szemlélteti a fentieket. Egy műanyag nyílászárók gyártásával foglalkozó vállalkozás termelési kapacitás, valamint a raktárkapacitás bővítésére irányuló beruházás megvalósításáról dönt. A beruházás következtében növekedni fog a társaság készleteinek a mennyisége, melynek telephelyen belüli mozgatására a meglévő járművek nem elegendők, így a vállalkozás két új, nulla kibocsátású, elektromos árammal működő villás targonca beszerzését is szükségesnek ítéli meg, melynek működtetése érdekében a telephelyen belül megfelelő töltőinfrastruktúrát is kiépít. Ez esetben tehát a vállalkozás által megvalósított beruházás induló beruházásnak minősül, és annak a meglévő létesítmény kapacitásának bővítésével kapcsolatos fordulatát valósítja meg. Ezen projekttel szorosan összefügg az anyagmozgatásra használt járművek beszerzése, és az azok töltésére szolgáló infrastruktúra kialakítása, mely a beruházás lényegi részétől elválaszthatatlan, hiszen ezek a beruházási elemek teszik lehetővé a készletek telephelyen belüli mozgatását és raktározását.

Ez esetben tehát a töltőállomások létesítésével kapcsolatos költségek a beruházás elszámolható költségeinek részét képezhetik[46] és erre figyelemmel a vállalkozás ezen tevékenysége vonatkozásában is részesülhet a 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikke szerinti támogatásban.

*g) Gyár parkolójának bővítése, új étkező létesítése a dolgozók részére*

Egy fém alkatrészeket gyártó vállalkozás a munkavállalói parkolási gondjainak megoldása érdekében végrehajthat egy beruházást, melynek keretében a 60 férőhelyes parkolóját 100 férőhelyesre bővíti. Felvetődik a kérdés, hogy a társaság ezen beruházásához igénybe vehet-e regionális beruházás támogatást.

Ehhez először azt szükséges tisztázni, hogy a beruházás induló beruházásnak minősül-e vagy sem. A vállalkozás a projekt révén jelentősen megnöveli a parkolója kapacitását, így a beruházás akár az induló beruházás kapacitásbővítéssel kapcsolatos fordulatát is érintheti. Jelen esetben ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kapacitásbővítésnek a meglévő létesítmény termelési kapacitásához kell kötődnie, mely jelen esetben fém alkatrészek gyártását jelenti. Tekintettel arra, hogy az érintett beruházás nem érinti közvetlenül a létesítményben folytatott gazdasági tevékenységet, ezért az nem minősülhet induló beruházásnak. A parkoló bővítésével kapcsolatos beruházás abban az esetben felelhet meg az induló beruházás fogalmának, amennyiben a beruházó vállalkozás parkolási szolgáltatást nyújt harmadik felek

[46] a telephelyen belüli, nem közúti járművek beszerzésével együtt

számára, mivel ez esetben a projekt a vállalkozás által végzett gazdasági tevékenységhez kötődik.

Az előző példa szerinti beruházáshoz hasonló a megítélése annak a beruházásnak is, melynek keretében a vállalkozás a gyár területén egy olyan új, nagyobb étkező helyiséget alakít ki a munkavállalók részére, melyben el tudják fogyasztani az ebédjüket. Ez esetben a beruházás szintén nem érinti a társaság által végzett gazdasági tevékenységet, így a beruházás nem minősül induló beruházásnak, ezért azzal összefüggésben regionális beruházási támogatás sem vehető igénybe.

A fent kifejtettek alapján az sem valósítja meg az induló beruházás fogalmát, ha például egy vállalkozás úgy dönt, hogy a gyár területén kicseréli a térköves burkolatot.

## A 651/2014/EU bizottsági rendelet Európai Bizottság általi felülvizsgálata

Az Európai Bizottság 2026 február végén nyilvános konzultációt indított a 651/2014/EU bizottsági rendelet átfogó felülvizsgálata során előkészített tervezetről[47] [48]. A jogszabály revíziójával elérni kívánt cél a szabályok egyszerűsítése, az adminisztratív terhek csökkentése, valamint a 651/2014/EU bizottsági rendelet rendelkezéseinek a jelenlegi társadalmi, piaci körülményekhez és technológiai fejleményekhez történő hozzáigazítása.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet módosításával kapcsolatban előkészített tervezet[49] átfogó jellegű, tehát valamennyi, a jogszabály által szabályozott állami támogatási jogcímet érinti, többek között a jelen cikk tárgyát képező regionális beruházási támogatást is. Ezen támogatási kategória részletszabályai a tervezetben foglaltak alapján jelentősen ugyan nem módosulnak, de a tervezet több, kisebb változtatást tartalmaz, melyek egyértelműen jelzik a szabályrendszer egyszerűsítésének szándékát.

A regionális beruházási támogatás alapját képező induló beruházás fogalma nem módosul, azonban a Bizottság javasolja a definícióhoz szorosan kötődő, a jelenleg hatályos 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (7) bekezdése szerinti, a diverzifikációra, és a termelési folyamat alapvető megváltoztatására vonatkozó – korábban már ismertetett – feltételek törlését. A Bizottság szintén hatályon kívül tervezi helyezni a jelen cikkben ugyancsak hivatkozott, nagyvállalkozásokra vonatkozó azon szabályt, mely szerint a támogatott beruházás keretében csak új eszközök beszerzésére van mód[50], figyelemmel a körforgásos gazdaságra. Továbbá a létesítményfelvásárlás esetében a tervezet már nem írja elő azt a követelményt, mely szerint az

[47] https://tvi.kormany.hu/az-europai-bizottsag-nyilvanos-konzultaciot-inditott-a-2027-tol-hatalyos-altalanos-csoportmentessegi-rendelet-tervezeterol letöltés ideje: 2026. március 26.

[48] https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2026-gber_en letöltés ideje: 2026. március 26.

[49] https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/13d86416-7f23-466e-83aa0af8105b72d2_en?filename=empty_file_en.pdf letöltés ideje: 2026. március 26.

[50] a jelenleg hatályos 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (6) bekezdés első mondata

eszközöket csak a vevőtől független harmadik féltől lehet megvásárolni [51], e tekintetben a Bizottság a továbbiakban már csak a piaci feltételeknek való megfelelést várná el. A regionális beruházási támogatásra vonatkozó egyéb módosítások nem érintik a jelen cikket, így azokra már nem térek ki.

A tervezet a konzultációs folyamat során – a beérkezett módosítási javaslatok függvényében – még változhat, így tehát még nem láthatjuk a végleges jogszabályi rendelkezéseket. A Bizottság törekvései szerint ugyanakkor a 651/2014/EU bizottsági rendelet módosításának elfogadására 2026. december 31. napja előtt sor kerülhet, annak érdekében, hogy biztosított legyen az átmenet a jelenleg hatályos 651/2014/EU bizottsági rendelet és annak az új változata között[52].

## Összegzés

Cikkemben a 651/2014/EU bizottsági rendelet egyik legnagyobb jelentőségű támogatási kategóriájával, a regionális beruházási támogatással foglalkoztam. Ahogyan arra rámutattam, ezen állami támogatási jogcím az Európai Unió más tagállamaihoz viszonyítva a hazai támogatási rendszerben még kiemeltebb szerepet tölt be.

A regionális beruházási támogatás alkalmazásának elsődleges feltétele az, hogy a támogatás alapjául szolgáló beruházás induló beruházásnak minősüljön. A 651/2014/EU bizottsági rendelet az induló beruházást fogalmi szinten szabályozza, azonban a jogalkalmazóknak egyes beruházások vonatkozásában kihívást jelenthet annak a megítélése, hogy azok teljesítik-e az induló beruházás feltételeit, és amennyiben igen, abban az esetben a beruházás az induló beruházás melyik típusába sorolható.

Jelen cikkemben az induló beruházás fogalmának alkalmazásával kapcsolatos szabályozási elveket igyekeztem körbejárni, példákon keresztül mutattam be az induló beruházás egyes típusait, kitértem az elhatárolási kérdésekre és komplexebb beruházásokon keresztül mutattam be azt, hogy egyes beruházások esetében akár egyszerre érvényesülhet az induló beruházás több fordulata is.

Bemutattam azt is, hogy a vállalkozások által megvalósított bizonyos beruházások nem felelnek meg az induló beruházás követelményének, így az ilyen beruházásokkal kapcsolatban – regionális beruházási támogatás jogcímén – nem lehet támogatást igénybe venni. E körben külön kiemelendők az induló beruházásnak nem tekinthető pótló vagy helyettesítő beruházások.

A szabályrendszer áttekintése alapján egyértelmű a jogalkotói szándék, mely annak biztosítására irányult, hogy csak azon beruházások részesüljenek támogatásban, melyek valóban hozzájárulhatnak a gazdasági fejlődés előmozdításához, a kohéziós célok eléréséhez, a gazdasági egyenlőtlenségek felszámolásához.

[51] a jelenleg hatályos 651/2014/EU bizottsági rendelet 14. cikk (6) bekezdés utolsó albekezdése

[52] A jelenlegi szabályok szerint a 651/2014/EU bizottsági rendelet 2026. december 31. napjáig hatályos, azonban annak szabályai a már létező támogatási programok esetén 2027. június 30-ig alkalmazhatók.

A 651/2014/EU bizottsági rendelet átfogó módosítására vonatkozó tervezet az induló beruházás fogalmát nem érinti, azonban a fogalomhoz kapcsolódó egyéb feltételek tekintetében kisebb-nagyobb változásokat eszközöl. Ennek következtében az eddigi szabályozási elvek várhatóan alkalmazandók maradnak a jövőben is, azonban a jogalkalmazás során a támogatást nyújtóknak és a kedvezményezetteknek egyaránt figyelemmel kell lenniük az induló beruházás fogalmához kapcsolódó egyéb módosításokra.

Állami Támogatások Joga
53 (2026/1) 34–52

# INFRASTRUKTÚRA-ÜZEMELTETÉS AKTUÁLIS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI KÉRDÉSEI A STOCKHOLMS HAMN ÍTÉLET FÉNYÉBEN

DR. STAVICZKY Péter[1]

Tárgyszavak: infrastruktúra üzemeltetés, állami kompenzáció, szerződés módosítása, vállalkozás fogalma, előny, verseny és kereskedelem érintettsége, létező támogatás

## Bevezetés

Az infrastruktúra építése, fejlesztése és üzemeltetése sokáig egy kevéssé tisztázott területe volt az uniós állami támogatási jognak. Nem volt egyértelmű, hogy az gazdasági tevékenységnek minősül-e, mikor tekinthető szelektivitással nem rendelkező általános intézkedésnek, és hogyan alkalmazhatók e tevékenységekre az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó, illetve az egyéb összeegyeztethetőségi szabályok.

Ez a bizonytalanság az Európai Bíróság Leipzig-Halle ügyben hozott másodfokú ítéletével[2] megszűnt, és egyértelművé vált, hogy az infrastruktúra építése és üzemeltetése az uniós állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik, amennyiben az infrastruktúrát gazdaságilag hasznosítják, vagyis ellenérték fejében lehet használni[3].

Ezt követően az Európai Bizottság nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy az egyes állami támogatási szabályokban az infrastrukturális fejlesztésekre vonatkozó összeegyeztethetőségi feltételeket meghatározza, és a vonatkozó döntéshozatal gyakorlata is gyors fejlődésnek indult.

Az elmúlt tizenöt év jogfejlődése ellenére még mindig előfordulnak olyan helyzetek, amikor nem egyértelmű egy infrastruktúra működtetésének állami támogatási szempontú megítélése. Emiatt is tekinthető különösen fontosnak az Európai Bíróságnak a 2025. november 20-án a Stockholms Hamn ügyben hozott ítélete[4], mivel az a korábbi joggyakorlatra építve az infrastruktúra állami finanszírozásának további kiegészítő szempontok szerinti elemzésére is

[1] A szerző Magyarország brüsszeli Állandó Képviseletének munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető az Állandó Képviselet hivatalos álláspontjának.

[2] A C-288/11. P. számú Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2012:82.

[3] Feltételezve, hogy az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti további fogalmi elemei teljesülnek.

[4] A C-401/24 sz. Staten genom Sjöfartsverket és a Stockholms Hamn Aktiebolag ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2025:902.

kiterjedt. Ez a cikk az ítélet legfontosabb elemeit ismerteti és von le következtetéseket a Bíróság megállapításaiból.

**Az ügy előzményei**

Svédországban a Balti-tengert két hajózási útvonal (Södertälje-csatorna és Stockholm Hammarby-zsilip) köti össze a Mälar-tóval. Állami szinten a svéd tengerészeti hatóság felelős a csatornákon való közlekedésért. Az egyik csatornán található Hammarby-zsilipet a stockholmi önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő Stockholms Hamn üzemelteti. Az ítéletben található összefoglaló alapján a Södertälje- és a Hammarby-zsilipen történő áthaladás ellenében beszedett zsilipdíjak mértékét összehangolták annak érdekében, hogy biztosítsák a forgalom kiegyensúlyozott megoszlását a két útvonalon. A svéd hatóságok azonban „úgy döntöttek, hogy 1979-től eltörölnek bizonyos, a Södertälje-csatorna zsilipjén történő áthaladásért fizetendő díjakat és a zsilipdíjak összehangolásának további folytatása céljából pedig vállalták, hogy intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy megszüntessék a Hammarby-zsilipen történő áthaladásért beszedett díjakat is. Következésképpen a tengerészeti hatóság és a stockholmi önkormányzat ugyanebben az évben megállapodást (a továbbiakban: megállapodás) kötött, amelynek értelmében az önkormányzat lemondott a kedvtelési célú vízi járművektől eltérő hajóknak a Hammarby-zsilipen keresztül történő áthaladásáért fizetendő díjak beszedéséről, a tengerészeti hatóság által fizetett éves ellentételezés fejében. „[…] Az […] ellentételezést a fogyasztói árindex alapján évente ki kellett igazítani. A megállapodást – amennyiben legalább hat hónappal a lejártát megelőzően nem került sor annak felmondására – öt-öt éves időszakokra meg kellett hosszabbítani. Minden egyes új ötéves időszak vonatkozásában újabb éves ellentételezési összeget kellett megállapítani, attól függően, hogy a megelőző szerződéses időszak folyamán miként alakult a Hammarby-zsilipen áthaladó forgalom nagysága”[5].

A tengerészeti hatóság az ellentételezést először a stockholmi önkormányzatnak, majd a 90-es évektől közvetlenül a Stockholms Hamnnak fizette ki. Az ellentételezés mértéke évi 260 000 és 360 000 eurónak megfelelő svéd korona között mozgott.

A tengerészeti hatóság 2021-ben a lejárta előtt felmondta a megállapodást, ami jogvitát eredményezett svéd bíróságok előtt. A hatóság 2023-ban a stockholmi körzeti bíróság előtt keresetet indított a Stockholms Hamn ellen és követelte tőle, hogy az állami támogatási jogban alkalmazandó tíz éves elévülési időn belül számára végrehajtott kifizetéseket kamatokkal (kb. 3 378 000 euró) térítse vissza. Vagyis a tengerészeti hatóság szerint a megállapodás alapján fizetett ellentételezés az uniós szabályokkal ellentétes módon nyújtott állami támogatásnak minősül, és a Stockholm Hamn azt nem tarthatta meg. A hatóság az érvelését arra alapozta, hogy az ellentételezés az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti, a piacon meg nem szerezhető előnyt valósított meg a Stockholms Hamn számára „mivel rendszeres, a forgalom ingadozásától vagy más működési kockázatoktól

[5] A Stockholms Hamn ítélet 10-11. pontjai.

független jövedelmet biztosított neki. Az állami támogatásként minősítést ezenkívül megerősíti a piacgazdasági befektető elvének alkalmazása, mivel egyetlen magánbefektető sem nyújtott volna ellentételezést a Stockholms Hamn részére azért, hogy az tartózkodjon a zsilipelési díjak felszámításától."[6] A tengerészeti hatóság szerint az ellentételezés továbbá nem teljesíti az Altmark Trans ítéletben[7] foglalt feltételeket, amelyek teljesülése esetén egy közszolgáltatási tevékenység állami kompenzációja nem valósít meg állami támogatási szempontú előnyt. A hatóság szerint az ellentételezés a csatlakozási okmány alapján nem minősül létező támogatásnak, mivel egyrészt azt Svédország uniós csatlakozását megelőzően nem jelentették be az Európai Bizottság részére, másrészt 1979-es megkötését követően többször módosították.

A Stockholms Hamn ezzel szemben azt állította, hogy a megállapodás és az az alapján fizetett ellentételezés vagy nem minősül állami támogatásnak, mivel a zsilipelési tevékenység nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, vagy olyan közszolgáltatás (általános érdekű gazdasági szolgáltatás) ellentételezése, ami nem valósít meg túlkompenzációt. Végül a Stockholms Hamn szerint a megállapodás, annak ellenére, hogy nem jelentették be a csatlakozás előtt, nem tekinthető a csatlakozást követően új vagy módosított intézkedésnek, „mivel a felek között nem került sor a megállapodás feltételeinek, különösen pedig az alapügy tárgyát képező ellentételezés összegének újratárgyalására"[8].

Miután úgy ítélete meg, hogy az uniós jog nem ad egyértelmű iránymutatást a jogvita eldöntéséhez, a stockholmi körzeti bíróság (előterjesztő bíróság) előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bírósághoz (Bíróság) fordult az alábbi kérdésekkel:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ 107. cikk] (1) bekezdésében foglalt előnyben részesítés feltételét, hogy az állami hatóság által önkormányzati részvénytársaság részére állami forrásból megállapodás alapján a társaság azon kötelezettségvállalásának ellentételezése céljából nyújtott ellentételezés, hogy bizonyos szolgáltatást – jelen ügyben zsilipműködtetést – ingyenesen nyújtson, amelyért a megállapodás megkötéséig díjat számítottak fel,

a) teljes egészében olyan támogatásnak kell tekinteni, amely a kedvezményezett előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget,

b) olyan támogatásnak kell tekinteni, amely a kedvezményezett előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben az ellentételezés meghaladja a kedvezményezettnek a szolgáltatás díjaiból származó korábbi éves bevételét, figyelembe véve például a fogyasztói árindex és a zsilipműködtetéshez kapcsolódó forgalom nagyságában bekövetkezett változást,

[6] A Stockholms Hamn ítélet 14. pontja

[7] A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2003:415.

[8] A Stockholms Hamn ítélet 16. pontja.

c) olyan támogatásnak kell tekinteni, amely a kedvezményezett előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben az ellentételezés meghaladja a kedvezményezettnek a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban felmerült éves költségeit,

d) olyan támogatásnak kell tekinteni, amely a kedvezményezettnek más számítási modell alapján történő előnyben részesítése révén torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget,

e) semmilyen formában nem tekinthető olyan támogatásnak, amely a kedvezményezett előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget?

2) Az állami hatóság által önkormányzati részvénytársaság részére állami forrásból a társaságnak a mezőgazdasági ágazaton kívüli szolgáltatás – jelen ügyben zsilipműködtetés – ingyenes nyújtására vonatkozó kötelezettségvállalása ellentételezéseként nyújtott éves ellentételezésről szóló megállapodás, amennyiben a megállapodást a Svéd Királyság Európai Unióhoz való csatlakozása előtt kötötték, és azt nem jelentették be a Bizottságnak, olyan létező támogatási intézkedésnek minősül-e, amelyet [a] […] 2015/1589 […] rendelet 1. cikke b) pontja i. alpontjának megfelelően jogszerűnek kell tekinteni, feltéve, hogy a Bizottság a támogatást nem minősítette a belső piaccal összeegyeztethetetlennek?

3) A második kérdésre adott igenlő válasz esetén az ilyen éves ellentételezést mindazonáltal új támogatásnak kell-e tekinteni, ha a Svéd Királyság Európai Unióhoz való csatlakozását követően a megállapodást az eredeti feltételeknek megfelelően, felmondás hiányában több alkalommal öt évvel meghosszabbították, és az egyes újabb ötéves időszakokra vonatkozó éves ellentételezést részben a fogyasztói árindex, részben pedig az előző szerződéses időszakban ingyenesen nyújtott szolgáltatás terjedelme, a jelen ügyben a zsilipelési forgalom mértéke alapján módosították?”

A Bíróság részletes választ adott mindegyik kérdésre, amelyeket az alábbiakban mutatunk be.

**A Bíróság ítélete**

A Bíróság elsőként az állami támogatás EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát értelmezte és alkalmazta az előterjesztő bíróság által bemutatott esetre nézve, kifejtve, hogy ahhoz, hogy egy állami intézkedés az uniós állami támogatási jog alapján állami támogatást valósítson meg, az EUMSz 107. cikk (1) bekezdésében foglalt összes feltételnek (vállalkozásnak, állami forrásból, szelektív előnyt biztosító, a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet ténylegesen vagy potenciálisan torzító intézkedés) teljesülnie kell.

*Vállalkozásnak minősül-e a Stockholms Hamn?*

Tekintettel arra, hogy az állami támogatási szabályok hatálya kizárólag vállalkozásokra terjed ki alapvető jelentőségű volt annak vizsgálata, hogy az ellentételezésben részesülő, önkormányzati tulajdonban álló vállalat az uniós jog értelmében vett vállalkozásnak minősül-e.

E tekintetben a Bíróság először összefoglalta a releváns joggyakorlat megállapításait, miszerint a gazdasági tevékenységet folytató, vagyis áruk és szolgáltatások adott piacon történő kínálatát végző jogalanyok minősülnek az uniós állami támogatási jog értelmében vállalkozásnak.

Bár a végső döntést az előterjesztő bíróságra hagyta, a Bíróság igen fontos megállapításokat tett a Stockholms Hamn zsilipüzemeltetési tevékenységének gazdasági jellegét illetően. Először is rögzítette, hogy a vállalkozási tevékenység megítélését illetően a tulajdonjogi háttér, a jogalany köz- vagy magánjogi jellege nem rendelkezik befolyásoló hatással. Másodrészt, a Bíróság kiemelte, hogy egy jogalany különböző tevékenységei eltérő megítélés alá eshetnek. Egyes tevékenységei minősülhetnek gazdasági, míg mások nem gazdasági jellegűnek. Ebből is következően a vizsgálat során a jogalany tevékenységeire kell összpontosítani és a jogalany nemzeti jog szerinti jogállása nem releváns. E megállapításokból a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az a tény, hogy a Stockholms Hamn 100% önkormányzati tulajdonban van, még nem zárja ki, hogy a zsilipelési tevékenysége gazdasági jellegűnek minősüljön.

Ugyanakkor a Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az állam közhatalmi jogköreinek gyakorlásával kapcsolatos tevékenységei nem minősülnek gazdasági jellegűnek. Így azokra az uniós állami támogatási szabályok nem terjednek ki. Ezen esetkör egyik megvalósulása, amikor az infrastruktúra üzemeltetése elválaszthatatlanul kapcsolódik az állam közhatalmi jogköréhez és adott esetben az üzemeltetéssel foglalkozó jogalanyra ruházott közfeladatok ellátásához. Ezekben az esetekben az infrastruktúra üzemeltetője közhatalmi jogköröket gyakorol és nem tekinthető vállalkozásnak[9]. A Bíróság, utalva az ügyben eljáró főtanácsnok véleményére is[10], úgy értékelte, hogy a jelen ügyben, a kapott információk alapján nem tűnik úgy, hogy az üzemeltető a közhatalmi jogkörök gyakorlása miatt ne minősülne vállalkozásnak, és az infrastruktúra működtetése közhatalmi tevékenységnek lenne tekinthető. Példaként a Bíróság azt hozta fel, hogy ez esetben a zsilip üzemeltetése elválaszthatatlanul kapcsolódna például „folyami hajóforgalom ellenőrzéséhez és biztonságához, vízirendészeti feladatokhoz vagy a környezetszennyezés elleni védekezés felügyeletével kapcsolatos feladatokhoz.”[11]

A Bíróság ismételten kihangsúlyozta, hogy a vállalkozás fogalmának teljesülését mindig konkrétan meghatározott tevékenységhez kapcsolódóan kell vizsgálni. Jelen esetben a zsilipelési szolgáltatás a kedvtelési célú vízi járműveken kívüli többi vízi jármű zsilipen való

[9] Az Európai Bizottság a 2010-es években több tagállam (Belgium, Franciaország, Hollandia, Németország, Olaszország) kikötőit vizsgálta állami támogatási szempontból és több alkalommal megállapította, hogy azok gazdasági tevékenységükhöz kapcsolódóan szelektív előnyben részesülnek. Bár a kikötők üzemeltetői több esetben is végeztek állami hatósági tevékenységet is, és erre hivatkozással kívántak a bizottsági határozatban előírt jogkövetkezmények alól mentesülni, az európai bíróságok az előttük folyamatban lévő eljárásokban ezeket az az érveket minden esetben következetesen elutasították, és az üzemeltető által végzett gazdasági, valamint nem gazdasági tevékenységek elválasztása mellett tették le a voksukat. A legutóbbi ilyen ítéletet a Törvényszék a T-166/21. sz. Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale és társai kontra Bizottság ügyben hozta (ECLI:EU:T:2023:862).

[10] Andrea Biondi főtanácsnok C-401/24. sz. ügyben kiadott indítványa, ECLI:EU:C:2025:415.

[11] A Stockholms Hamn ítélet 26. pontja.

áthaladásának biztosítását jelenti[12]. Tehát az előterjesztő bíróságnak a gazdasági tevékenység fennállására irányuló vizsgálatát a kedvtelési célú vízi járműveken kívüli egyéb vízi járművek részére nyújtott szolgáltatásra kell korlátozza[13].

Végül a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján a gazdasági tevékenység nyújtásának előfeltétele az áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálata. Ebből a szempontból ismét nem releváns, hogy az adott tevékenységet a jogalany nyereség elérése céljából vagy non-profit alapon végzi, amennyiben kínálata nyereségorientált gazdasági szereplők kínálatával versenyez. Viszont a Bíróság azt is megerősítette, hogy a joggyakorlat alapján azok a tevékenységek minősülnek gazdasági tevékenységnek, amelyeket „rendes körülmények között díjazás ellenében nyújtanak".[14] Tehát a díjazás az adott szolgáltatás vagy tevékenység gazdasági ellentételezését képezi. Mindezen megállapítások alapján a Bíróság az alapügy körülményei közül azt emelte ki, hogy a zsilipelési szolgáltatást a használók számára térítésmentesen nyújtják. A Bíróság szerint viszont „valamely tevékenység főszabály szerint nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, ha legalábbis hosszú távon nem biztosít olyan megtérülést, amely lehetővé teszi nyereség elérését, vagy legalább a költségek fedezését."[15] Ez a körülmény tehát megalapozhatja az előterjesztő bíróság vizsgálata során a gazdasági tevékenység hiányát. A Bíróság szerint az előterjesztő bíróságnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy a zsilipelési szolgáltatást „piacon, vagyis más gazdasági szereplőkkel versenyezve végzik-e."[16]

*Az előny fennállása*

A Bíróság az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny megvalósulásának vizsgálata előtt kiemelte, hogy a joggyakorlat alapján az az állami intézkedés valósít meg formájától vagy céljától függetlenül közvetlenül vagy közvetve előnyt, amely olyan helyzetbe hoz vállalkozásokat, amelyben a szokásos piaci feltételek között nem részesülhettek volna[17]. Ennek értékelésére szolgál a piaci magánszereplő elve, ami arra irányul, hogy az állam magatartását összevesse egy piaci logika szerint működő vállalkozáséval. Ugyanakkor ezt a vizsgálatot nem

[12] A Bíróság szavaival „az alapügy tárgyát képező zsilipelési szolgáltatás, amelyre a megállapodás vonatkozott, és amely az alapügy tárgyát képező ellentételezés Stockholms Hamn részére történő kifizetéséhez vezetett, abból áll, hogy elvégezzenek minden olyan műveletet, amely szükséges annak biztosításához, hogy a kedvtelési célú vízi járműveken kívüli egyéb vízi járművek áthaladhassanak a Hammarby-zsilipen." (Az ítélet 28. pontja.)

[13] Hacsak nem kell megállapítani, hogy e szolgáltatás, figyelemmel többek között a szolgáltatásnyújtás feltételeire, nem választható el a zsilipelési szolgáltatások kedvtelési célú vízi járművek részére történő nyújtásától, aminek vizsgálata szintén a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

[14] A Stockholms Hamn ítélet 30. pontja.

[15] A Stockholms Hamn ítélet 32. pontja.

[16] A Stockholms Hamn ítélet 34. pontja.

[17] Lásd a C-331/20. P. és C-343/20. P. sz. Volotea és EasyJet kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2022:886.

szükséges elvégezni azon esetekben, amikor az állam nem gazdasági szereplőként, hanem közhatalmi szervként jár el. A Bíróság ezt követően megállapította, hogy az alapügy tárgyát képző „megállapodást a svéd hatóságok azon döntését követően kötötték meg, hogy bizonyos olyan díjakat, amelyeket a bizonyos belföldi hajózási útvonalakon történő áthaladásra vetettek ki, regionális szinten eltörölnek annak érdekében, hogy fenntartsák a forgalomnak az érintett hajózási útvonalak közötti kiegyensúlyozott megoszlását. Ebből következően […] úgy tűnik, hogy azokat az adatokat, amelyek az alapügy tárgyát képező ellentételezés Stockholms Hamn részére történő kifizetésének okaira vonatkozóan a Bíróság rendelkezésére állnak, inkább úgy kell értelmezni, hogy azok a svéd állam közhatalmi minőségében, nem pedig magán gazdasági szereplőként történő eljárására utalnak."[18]

A Bíróság ezt követően áttért az Altmark Trans ítéletben foglalt négy feltétel[19] teljesülésének vizsgálatára és megállapította, hogy a törvény által előírt megállapodás és a zsilipelési tevékenységek ingyenessé tétele közigazgatási hatósággal kötött megállapodásból származó kötelezettségnek minősül, aminek a célja, hogy a svéd hatóságok általános érdekből biztosítsák a kereskedelmi hajóforgalom optimális megoszlását a két hajózási útvonalon. Így nem zárható ki, hogy a Stockholms Hamn az Altmark Trans ítélet értelmében vett közszolgáltatási kötelezettséggel volt megbízva. Ugyanakkor a Bíróság szerint az Altmark Trans ítéletben meghatározott további három feltétel teljesülésére vonatkozóan nem kapott megfelelő részletességgel bíró információt. Így a Bíróság a közszolgáltatási kötelezettség vizsgálata mellett a többi három Altmark-feltétel teljesülését is az előterjesztő bíróságra bízta, de elvi síkon nem zárta ki annak lehetőségét, hogy mind a négy feltétel teljesül és emiatt a Stockholms Hamn nem részesült előnyben. A Bíróság a túlkompenzáció kizárása tekintetében tett csak egy megállapítást, miszerint „az alapügy tárgyát képező ellentételezés összege elsősorban azon díjak összegén alapul, amelyeket azok eltörlése előtt szedtek be, a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból nem tűnik ki, hogy e díjak kapcsolatban állnának az érintett zsilipelési szolgáltatás során felmerülő költségekkel."[20]

*A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége és a verseny torzulása*

A Bíróság a verseny torzulása és a kereskedelem érintettsége tekintetében megismételte az állandó joggyakorlat megállapítását, miszerint „valamely nemzeti intézkedés állami

[18] A Stockholms Hamn ítélet 40. pontja.

[19] A feltételek röviden: 1. A közszolgáltatási feladat világosan meghatározott. 2. A közszolgáltatás kompenzálásának paraméterei előzetesen és világosan meghatározásra kerültek. 3. A kompenzációs mechanizmus kizárja a túlkompenzáció lehetőségét. 4. A közszolgáltató vagy versenyeztetéssel kerül kiválasztásra, vagy a közösség számára leghatékonyabb szolgáltató látja el a feladatot (a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján állapították meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre).

[20] A Stockholms Hamn ítélet 44. pontja.

támogatásnak minősítéséhez nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásnak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, és az ténylegesen torzítja a versenyt, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatás alkalmas-e arra, hogy érintse a kereskedelmet és torzítsa a versenyt. Különösen, ha a tagállam által nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti a Közösségen belüli kereskedelemben versenytársaival szemben, e támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti a kereskedelmet."[21] Továbbá, „nem szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozások saját maguk részt vegyenek a Közösségen belüli kereskedelemben. Ha ugyanis valamely tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, a belső termelés szintje emiatt fennmaradhat vagy növekedhet, ami azzal a következménnyel jár, hogy a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacára való belépési esélyei csökkennek. Másfelől nincs olyan határérték vagy hányad, amely alatt úgy lehet tekinteni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem nem érintett. Még a viszonylag kis összegű támogatás vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kis mérete sem enged ugyanis önmagában arra következtetni, hogy az intézkedés nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Így azon feltétel, mely szerint a szóban forgó támogatásnak a tagállamok közötti kereskedelmet érintenie kell, nem függ a közlekedési szolgáltatások helyi vagy regionális természetétől vagy az érintett tevékenységi kör fontosságától".[22]

Ezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre és a versenyre gyakorolt hatás attól függ, hogy létezik-e olyan piac, amelyen az alapügy tárgyát képező zsilipelési szolgáltatást kínálják, figyelemmel annak ingyenességére is. Ez utóbbi tényező ugyanis visszatarthat más tagállamokban letelepedett vállalkozásokat, hogy a zsilipelési szolgáltatás nyújtását megfontolhassák.

Az első kérdés három alkérdése mentén adott részletes jogértelmezés alapján végül a Bíróság az első kérdésre azt a választ adta, hogy az alapügy tárgyát képező megállapodás alapján adott éves ellentételezés, amelyet „állami források felhasználásával nyújt valamely állami hatóság egy önkormányzati részvénytársaság részére e társaság azon kötelezettségvállalásának ellentételezése érdekében, hogy valamely hajózási útvonalon térítésmentesen nyújtson olyan zsilipelési szolgáltatást, amely e megállapodás megkötése előtt díjköteles volt, állami támogatásnak minősül, ha az említett társaság vállalkozásnak tekinthető, és ez az ellentételezés olyan előnyt biztosít számára, amelyhez rendes piaci feltételek mellett nem jutott volna hozzá."

A Bíróság ezt követően az előterjesztő bíróság létező támogatás fogalmával kapcsolatos második és harmadik kérdését együttesen válaszolta meg.

[21] Lásd a C-518/13. sz. Eventech (The Queen kontra Parking Adjudicator) ügyben hozott ítélet, (ECLI:EU:C:2015:9) 65-66. pontjait és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

[22] A Stockholms Hamn ítélet 47. pontja, szintén utalva az Eventech ügyben hozott ítéletre.

*A megállapodás létező támogatási státusza*

A Bíróság szerint az előterjesztő bíróság annak fényében kívánja megtudni, hogy a létező támogatás fogalmát hogyan kell alkalmazni az 1979-es megállapodásra, hogy azt több alkalommal meghosszabbították, és a megállapodás alapján adható ellentételezés összegét az eredeti megállapodás feltételei szerint kiigazították.

A Bíróság az ítéletében először is bemutatta a legfontosabb különbséget a létező és az új támogatások között. Míg az utóbbiak addig nem hajthatók végre, amíg a Bizottság felé a tagállam be nem jelentette és a Bizottság azt jóvá nem hagyta, a létező támogatások az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése alapján jogszerűen végrehajthatók mindaddig, amíg a Bizottság meg nem állapítja a belső piaccal való összeegyeztethetetlenségüket.

A létező támogatás fogalma a létező támogatás több típusát tartalmazza[23]. Többek között azok az állami intézkedések minősülnek létező állami támogatásnak, amelyek az EUMSZ hatályba lépését megelőzően már léteztek, amelyet az EUMSZ hatályba lépése előtt már bevezettek és azt követően is alkalmaztak.

Jelen esetben az állami intézkedés, az ellentételezés folyósítása már a svéd csatlakozás előtt megkezdődött, vagyis már a csatlakozás előtt létezett. Ugyanakkor az ellentételezést nem jelentették be a Bizottságnak a Csatlakozási Okmány 144. cikke alapján, de a Bíróság megállapította, hogy ez az előírás csak a mezőgazdasági ágazatban nyújtott támogatásokra vonatkozott. A Bíróság szerint az intézkedés tehát létező támogatásnak minősül (a csatlakozás előtt vezették be és azt követően alkalmazzák).

Ugyanakkor az eredeti szerződést több alkalommal is meghosszabbították, és az az alapján nyújtandó ellentételezés éves összegét kiigazították. Így vizsgálandó, hogy ezek a módosítások megkérdőjelezhetik-e a létező támogatási státuszt.

A Bíróság e vizsgálat előtt a 794/2004/EK rendelet[24] 4. cikk (1) bekezdésére hivatkozva hangsúlyozta, hogy „valamely létező támogatás módosítása alatt „[…] a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosítások kivételével […] minden olyan változtatás értendő, amely nem befolyásolhatja a támogatási intézkedésnek a [belső] piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését [helyesen: bármilyen változtatás értendő, kivéve a tisztán formai vagy adminisztratív jellegű módosításokat, amelyek nem befolyásolhatják a támogatási intézkedés {belső} piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését]”[25]. Ezt a megközelítést támasztja alá a joggyakorlat is, amikor a létező támogatások módosításai közül leszűkíti az új támogatást eredményező módosításokat azokra, amelyek „a támogatás alkotóelemeit érintő –

[23] Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU rendelet (HL L 248, 24.9.2015, 9-29- o-.) 1. cikk b) pontjának i)-v.) alpontjait.

[24] A Bizottság 794/2004/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról, HL L 140, 30.4.2004.

[25] A Stockholms Hamn ítélet 58. pontja

alanyi, tárgyi vagy időbeli jellegű – olyan lényeges módosítás", amely megváltoztathatja a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelését[26].

Ezen elemzés és értelmezés előre bocsátását követően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az alapügyben vitatott megállapodás érvényességét a felek a 2021-es felmondásig automatikusan meghosszabbították, és az ellentételezés összegét évente a fogyasztói árindex változásával és ötévente a hajóforgalmi adatok alakulása alapján kiigazították. Ugyanakkor mind az automatikus meghosszabbítást, mind az ellentételezés kiigazítását az eredeti megállapodás írta elő, így annak az állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét már 1979-ben, a svéd csatlakozás előtt figyelembe lehetett venni.

A Bíróság rámutatott arra, hogy a joggyakorlat alapján csak azok a módosítások tekinthetők a létező támogatási intézkedések érdemi módosításainak, amelyeket az érintett támogatást „előíró aktust követően […] elfogadott aktusokkal vezetnek be, illetve az olyan meghosszabbítások, amelyek túlmutatnak az e támogatást létrehozó szerződésben előírt időbeli korlátokon, kivéve a szerződés rendes működését"[27]. A Bíróság azt is megállapította, hogy az inflációs kiigazítás nem tekinthető az ellentételezés összegének lényeges módosításának. Annak eldöntését, hogy az ellentételezés alapösszegének ötévente történő felülvizsgálata az ellentételezés újratárgyalásának, tehát lényeges módosításnak minősül-e, a Bíróság az előterjesztő bíróságra bízta, bár jelezte, hogy arra változatlan képlet alapján került sor. Amennyiben a meghosszabbítások újratárgyalásnak minősülnek az előterjesztő bíróság szerint, akkor kell azt vizsgálnia, hogy az eredeti költségvetés 20%-át meghaladó-e az ellentételezés összegének emelése, mivel ez esetben a 794/2004/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdése alapján a támogatás lényeges módosításának kell azt tekinteni.

A fentiek fényében a Bíróság a második és harmadik kérdésre azt a választ adta, hogy amennyiben az ellentételezés támogatásnak minősül, „létező támogatást képez, létező támogatásnak minősül az olyan ellentételezés, amelynek kifizetését az azt létrehozó megállapodás eredeti rendelkezéseinek megfelelően e megállapodás felmondásának hiányában öt-öt éves időszakokra meghosszabbították, és amelynek összegét egyrészt évente, a fogyasztói árindex alapján, másrészt pedig minden ötéves esedékességkor, az érintett forgalom nagyságától függően módosították az eredeti megállapodásban rögzített és időben változatlan képlet alkalmazásával, az ilyen ellentételezés létező támogatásnak minősül."[28]

[26] Lásd a Stockholms Hamn ítélet 58. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot.

[27] A Stockholms Hamn ítélet 60. pontja.

[28] A Stockholms Hamn ítélet 63. pontja.

**Az ítélet értékelése**

Nem ez az Európai Bíróság első ítélete, ami állami szervek olyan döntésének eredménye, amivel az általuk korábban kötött megállapodásból származó kötelezettségeket később az állami támogatási jogra hivatkozással kívántak érvényteleníteni, vagy azok alól mentesülni[29].

A mostani eset annyiban eltér a korábbiaktól, amelyek jellemzően polgári jogi szerződésekhez kapcsolódtak, hogy infrastruktúra működtetését érinti, ami miatt állami támogatási szempontból további eldöntendő kérdések merülhetnek fel.

Az előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre adott válaszokat áttekintve az alábbiakban lehet az ítélet legfontosabb megállapításait összefoglalni.

Az ítélet a vállalkozás fogalmát illetően összefoglalja az állandó joggyakorlat megállapításait, és megerősíti a tevékenység-alapú megközelítést, amiből következően egy jogalany különböző tevékenységei tekintetében eltérően minősíthető. Az ítélet az állam közhatalmi és gazdasági tevékenységeinek szétválasztása terén tekinthető előre mutató jellegűnek és továbbra is a közhatalmi funkciók szűk értelmezését követi (pl. hajózás biztonsága). Az ítélet ezen részében található legfontosabb megállapítás arra vonatkozik, amiben a Bíróság kimondja, hogy a gazdasági tevékenység egyrészt feltételezi a piac létezését, ami részben visszautal a közhatalmi tevékenységek kérdéskörére, másrészt hangsúlyozza, hogy a gazdasági tevékenységeket „rendes körülmények között" díjazás ellenében végzik. Ez utóbbi kérdéskörhöz kapcsolódik a nyereségszerzés célja, amely tekintetében a Bíróság egyértelműen leszögezi, hogy a non-profit tevékenységek lehetnek gazdasági jellegűek (vö. a piac jelenlétével), azonban egy fontos pontosítást is tesz, amikor arra utal, hogy a gazdasági tevékenység végzésének hosszabb távon előfeltétele a megtérülés, de legalább a tevékenység végzéséhez kapcsolódóan felmerült költségek fedezése. Ezek nélkül a Bíróság szerint jellemzően nem beszélhetünk gazdasági tevékenységről. Ezek a megállapítások a jövőre nézve segíthetnek eligazodni hasonló ügyek állami támogatási szempontú értékelésének eldöntése során. Az ítélet tehát rámutatott arra, hogy léteznek olyan helyzetek, amikor az állam nem közhatalmi tevékenységet finanszíroz, de az mégsem tekinthető gazdasági jellegűnek, mivel nem létezik piac.

Ugyanakkor ez az a pont, ahol az ítélet kritikával is illethető. A Bíróság ugyanis nem foglalkozott azzal a tényezővel, hogy a vállalkozás fogalmának vizsgálata során nem csak a nemzeti jog szerinti forma, hanem a jogalany finanszírozásának módja[30] sem releváns. Vagyis az a tény, hogy a jelen esetben a zsilipelési szolgáltatásért nem a használók, hanem egy megállapodás alapján az állam fizet, nem befolyásolja a gazdasági tevékenység jelenlétét. Ez különösen amiatt is fontos, mivel el kell különíteni egymástól azokat az eseteket, amikor az

[29] Lásd például a C-505/14. sz. Klausner Holz Niedersachsen GmbH kontra Land Nordrhein-Westfalen ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2015:742), a C-15/14 P. sz. MOL kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2015:362), vagy a C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2011:814).

[30] Lásd az állami támogatás fogalmára vonatkozó bizottsági közlemény 7. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot, HL C 262, 19.7.2016. 1-50. o.

állam létező piac mellett finanszíroz egy tevékenységet[31], azoktól az esetektől – ahova a Bíróság értékelése szerint a Stockholms Hamn is tartozik – az állam úgy finanszíroz egy tevékenységet, hogy annak valószínűleg nincsen piaca és alternatívája sem. A kritika mellett a konkrét ügy eldöntése során elképzelhető, hogy a díjazás kérdése kevésbé lesz releváns, mivel a svéd bíróság arra a következtetésre jut, hogy a nyújtott tevékenységnek nincsen piaca, alternatívája, különösen a Stockholms Hamn által vállalt feltételek mellett. Azonban a joggyakorlatnak a finanszírozás formájától való függetlenségre vonatkozó megállapítása annyiban mégis releváns lehet, hogy bár ingyenesen más vállalkozás sem vállalná a zsilip működtetését, azonban, ha az állam ellentételezést fizetne számukra, amint azt a Stockholms Hamn felé tette, akkor lehet, hogy más vállalkozások számára is vonzó lenne e tevékenység végzése, és nem biztos, hogy a piac hiányára vonatkozó megállapítás továbbra is megállna.

A Bíróság az előny fennállása terén nem adott – a kapott információk hiányossága miatt nem adhatott – teljes, mindenre kiterjedő választ. Mindezek mellett az ítélet több szempontból is hasznos eleme lesz a joggyakorlatnak. Először is az a megállapítás jelentős, amelyben a Bíróság rögzíti, hogy amennyiben az állam közhatalmi funkciójának keretében jár el, akkor a piaci magánbefektető elve nem alkalmazható, hiszen az államot ezekben az esetekben nem a nyereségszerzés vagy a megtérülés, hanem az állami funkciók biztosításának érdeke vezérli. A Bíróság azt is megállapította, hogy jelen esetben az állam magatartását a zsilipelési szolgáltatás nyújtása érdekében kötött megállapodás tekintetében minden valószínűséggel közhatalmi aktorként kell állami támogatási szempontból értelmezni. Emellett az is releváns, hogy egyes infrastruktúrák működtetése minősülhet általános érdekű szolgáltatásnak (közszolgáltatásnak), ezt a Bíróság megerősítette. Ebben az esetben az infrastruktúrák működtetésének állami kompenzálása állami támogatási szempontból elsőként az Altmark Trans ítélet négy feltétele alapján vizsgálandó. Amennyiben e feltételek, különösen a kompenzáció összegének minimalizálását biztosító negyedik feltétel, nem teljesülnek, a kompenzáció még mindig nyújtható az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethető támogatásként, amennyiben a vonatkozó bizottsági határozat[32] és keretszabály[33] feltételei teljesülnek. Mindezek mellett a Bíróság arra is rámutatott, hogy a közszolgáltatási vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáért fizetett állami kompenzáció során az állam által fizetett ellentételezésnek erősen kapcsolódnia kell a szolgáltatás költségeihez. Úgy tűnik, hogy az ellentételezés előző évek forgalmi adatai alapján történő aktualizálása a Bíróság számára nem minősül a szolgáltatás költségeihez való erős kapcsolatnak. E megállapítás vélhetőleg a közszolgáltatások állami kompenzációjára vonatkozóan általában és kevésbé az

[31] Ezekben az esetekben merülhet fel, hogy a kérdéses tevékenység pusztán gazdasági vagy az Altmark Trans ítélet, illetve az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében vett általános gazdasági érdekű szolgáltatás.

[32] A Bizottság 2025/2530/EU határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról és a 2012/21/EU határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L, 19.12.2025.).

[33] A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (HL C 297. 2005.11.29. 4. o.).

adott ügy eldöntése során fontos, tekintettel a vállalkozási tevékenység és a piac jelenlétének hiányára utaló bírósági értékelésre.

Ami a versenytorzulást és a kereskedelem érintettségét illeti, az ítélet, az állandó joggyakorlat legfontosabb elemeinek megismétlése mellett, két szempontból tartalmaz érdemi megállapításokat. Egyrészt nem zárja ki, hogy kis összegű támogatás[34] esetén is megvalósul a verseny potenciális torzulása, és van lehetőség a tagállamok közötti kereskedelem érintettségére is. Ez szintén a korábbi joggyakorlat által meghatározott irány megtartásának tekinthető,[35] de hivatkozási alap lehet a jövőben alacsony összegű állami kifizetések állami támogatási elbírálása során. Az ítélet ezen részében található másik, jelentős megállapítás az, amiben a Bíróság visszautal a piac jelenlétére, a verseny és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége tekintetében. Ezen belül is a Bíróság fontosnak tartotta megjegyezni a zsilipelési szolgáltatás ingyenes jellegét is, mivel ez befolyásolhatja a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokat, hogy az adott szolgáltatás nyújtását megfontolják. Az tehát, hogy egy adott tevékenységnek létezik-e piaca önmagában befolyással bír a verseny és a kereskedelem érintettségére. Közhatalmi tevékenységek esetén erről nem beszélhetünk. Érdekességként érdemes megjegyezni, hogy az ítélet a londoni buszsávok egyes taxik általi ingyenes használatára vonatkozó Eventech ügyben[36] hozott ítéletre többször utal, a tagállamok közötti kereskedelem vizsgálata tekintetében is. A két ítéletből együttesen levonható az a következtetés, hogy az infrastruktúra ingyenessége mind a használók, mind az üzemeltetők szempontjából olyan tényező, amely befolyással lehet vállalkozások határon átnyúló tevékenységének megkezdésére.

Végül, a létező támogatás fogalmának értelmezése terén az ítélet kifejezetten hasznos összefoglalását adja azoknak a körülményeknek, amelyek mellett egy létező támogatásnak minősülő szerződés módosítása sem eredményezi e státusz elvesztését. Amennyiben a szerződés bizonyos rendszerességgel történő aktualizálását, pl. az állam által fizetendő kompenzáció inflációval, illetve tényleges forgalmi adatokkal való kiigazítását, az eredeti szerződés is tartalmazza, akkor ezek a módosítások az állam által eredetileg, jelen esetben a csatlakozás előtt, vállalt kötelezettségnek minősülnek, és alkalmazásuk, a szerződés aktualizálása nem jár a létező támogatás megszűnésével. Jelen esetben ezt az érvelést az is alátámasztotta, hogy a számítás alapját képező módszertan nem változott, azt az eredeti szerződésben határozták meg, így az állam ellentételezés-fizetési szándékának aktualizálását bizonyította. További hasznos útmutató a Bíróságtól, hogy amennyiben a szerződés módosítása nem minősül új támogatásnak, akkor a 20%-os költségvetési korlátot sem kell betartani. Az

[34] A Stockholms Hamn számára kifizetett éves ellentételezés összege 260.000-360.000 euró között mozgott, vagyis alig haladta meg a de minimis értékhatárt.

[35] Lásd például a EC-55/99. sz. Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:223) 68. pontját.

[36] A C-518/13. sz. ventech (The Queen kontra Parking Adjudicator) ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2015:9

emelés mértéke így idővel meghaladhatja az eredeti éves összeg 120%-át és az ellentételezés továbbra is létező támogatás marad.

Ami a második intézkedést illeti, a panasz szerint a HŠ a piaci ár alatt értékesíti a fát egyes horvát vállalatoknak. A Bizottság e tekintetben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint államnak való betudhatóság és az előny kérdését vizsgálja részletesen.

A horvát hatóságok azzal érveltek, hogy a HŠ független vállalkozásként jár el, és az állam nem befolyásolja üzleti döntéseit. Ezért a Bizottság először azt vizsgálta, hogy a HŠ tevékenysége a horvát államnak tudható-e be. E tekintetben a Bizottság figyelembe vette azt a tényt, hogy az állam a HŠ egyedüli részvényese, és jogosult a vezetői pozíciók többségének (igazgatótanács, felügyelőbizottság) kinevezésére és felmentésére. Ezenkívül a HŠ közgyűlése jóváhagyja a cég üzleti tervét, az igazgatótanács pedig elkészíti a pénzügyi kimutatásokat, amelyek a Bizottság előzetes következtetése szerint „közvetlen felügyeletet gyakorolnak a HŠ legmagasabb szintű vezetése felett". Ezen túlmenően az illetékes miniszter előválogatja az igazgatótanács és a felügyelőbizottság tisztségeire pályázó jelölteket, akiket ezt követően a kormány nevez ki. A vállalat vezetőinek rendszeres kapcsolatot kell tartaniuk a kormánnyal, amely dönt arról, hogy évente mennyi fát értékesítenek. A Bizottság ezért úgy véli, hogy az intézkedés az államnak tudható be.

Az előny meglétét illetően a Bizottság a piacgazdasági szereplő elvének fényében elemezte a HŠ által piaci szereplőkkel kötött keretmegállapodásokban meghatározott árakat[37]. A Bizottság ebben az esetben is azt szeretné megtudni, hogy egy piacgazdasági szereplő alkalmazta volna-e ezeket az árakat vagy sem.

A Bizottság továbbra is úgy véli, hogy a Klausner Holz döntésben[38] azonosított, a fapiac sajátosságaira vonatkozó állítások továbbra is relevánsak: „A fapiacot magas változó költségek jellemzik: Különösen a fa szállítása drága. Ez a piac nagyfokú lokalizációjához vezet, ahol a fűrészüzemek általában nincsenek túl messze a faforrástól. A szállítási költségek mellett a fa végső árának meghatározásakor számos egyéb paramétert is figyelembe kell venni, többek között az adókat, a munkaerő- és energiaköltségeket, a helyi erdőkben található fafajták minőségét és mennyiségét. Ezek a paraméterek tagállamonként eltérőek, és ez különbségekhez vezethet a rönkök árszintjében az egyes – akár szomszédos – európai országokban."[39]

Az értékelés e szakaszában a Bizottság számára még mindig nem világos, hogy a HŠ éves árlistájában meghatározott árak hogyan tekinthetők piaci árnak. Továbbá, „[A] panaszos információkat szolgáltatott arról, hogy a keretmegállapodások árai alacsonyabbak a más

[37] A (106) bekezdés „a Bizottság itt megvizsgálja, hogy a HŠ által a keretmegállapodást aláíró ügyfelekre alkalmazandó éves árjegyzéken keresztül alkalmazott árak a piaci áraknál alacsonyabbnak tekinthetők-e, beleértve a vállalat saját árveréseit [...], és így gazdasági előnyt biztosítanak-e a HŠ konszolidált szerződéses partnereinek csoportja számára."

[38] SA.19045. sz ügyben hozott határozat
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/-cases/241967/241967_1327364_82_2.pdf

[39] A Klausner Holz ügyben hozott határozat 22. pontja.

tagállamokban elért áraknál. Míg a Bizottság megjegyzi, hogy a nemzeti piacok között különbségek lehetnek, amint azt Horvátország is kifejtette, és ezért a tagállamok közötti eltérő árak önmagukban nem feltétlenül elegendőek, a keretmegállapodások és a HŠ saját árverései közötti szisztematikus árkülönbség is fennáll."[40]

Így a Bizottság mélyrehatóan elemzi a keretmegállapodásokban rögzített árakat és a HŠ által szervezett árveréseken elért árakat, továbbá összehasonlította azokat más piaci szereplők aktuális piaci áraival. Az eljárás megindításáról szóló határozat tartalmaz egy táblázatot, amely összefoglalja ezeket az árakat. Valószínű, hogy az eljárás során a Bizottság harmadik felektől is próbál további referenciaértékeket szerezni.

*1. táblázat - A HŠ által elért árak:*

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | HRK/m3 | | HRK/m3 | | HRK/m3 | | HRK/m3 | |
| | Framework Agree-ments | Auctions | Framework Agree-ments | Auctions | Framework Agree-ments | Auctions | Framework Agree-ments | Auctions |
| **Roadside landing site (Franko šumska cesta)** | 545.26 | 650.19 | 578.16 | 590.85 | 588.65 | 673.87 | 612.46 | 738.95 |
| **Penduculate Oak (Lužnjak)** | 1 115.71 | 2 070.31 | 1 210.72 | 2 716.66 | 1 231.41 | 2 153.08 | 1 301.30 | 3 016.50 |
| **Sessile Oak (Kitnjak)** | 706.63 | 728.77 | 744.43 | 1 146.36 | 762.00 | 1 342.16 | 785.37 | 2 209.86 |

*Forrás: A Bizottság határozatának 110. pontjában található táblázat*

Amint látható, jelentős különbségek vannak a különböző fakategóriák árai között attól függően, hogy azokat árverésen vagy keretmegállapodások alapján értékesítették-e. Ezért a Bizottságnak össze kell hasonlítania ezeket az árakat a piaci árakkal és más horvát vállalatok áraival annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e a vásárlók tekintetében az előny, és ha igen, milyen mértékben.

Mindazonáltal az eljárás megindításáról szóló határozat már utal arra, hogy a Bizottság nem zárhatja ki, hogy a keretmegállapodásokban szereplő árak nem tükrözik a piaci árakat, figyelembe véve a panaszosoktól származó információkat és az árverések árait.

A fentiek alapján a Bizottság felkérte Horvátországot, hogy mindkét intézkedés tekintetében szolgáltasson további információkat. Az első intézkedés kapcsán különösen annak megértése érdekében, hogy az intézkedés létező támogatásnak minősül-e, és ha nem, akkor gazdasági előnyt biztosít-e: ismertesse az állami erdő kereskedelmi célú hasznosítására vonatkozó kizárólagos jogok átruházására vonatkozó jogi és gazdasági keret alakulását, tisztázva ezáltal a

[40] Az eljárást megindító határozat (109) preambulumbekezdése.

HŠ jogosultságában és szervezetében az 1990. évi erdészeti törvény óta bekövetkezett változásokat, valamint ismertesse e jogok horvát állam számára történő díjazásának módozatait, szükség esetén megkülönböztetve a HŠ által végzett nem gazdasági tevékenységeket (többek között azt, hogy Horvátország megtéríti-e ez utóbbiakat a HŠ-nek, és ha igen, hogyan, ha az ilyen visszatérítések szét vannak választva a társaság pénzügyi beszámolóiban stb.). A második intézkedést illetően, különösen a második intézkedés államnak való betudhatóságának, a keretmegállapodásokban alkalmazott ár kialakítási módszernek, valamint a keretmegállapodások és az árverések közötti árkülönbség okainak megértése érdekében. Tekintettel arra is, hogy a horvát államnak mint a HŠ egyedüli részvényesének jogában áll kinevezni a társaság vezetői pozícióinak többségét (különösen a felügyelőbizottságban és az igazgatótanácsban), annak kifejtése érdekében, hogy Horvátország hogyan garantálja a HŠ kereskedelmi tevékenységeivel kapcsolatos döntéshozatal függetlenségét; illusztrálja a keretmegállapodás aláírására való jogosultság feltételeit, valamint a keretmegállapodást aláíró ügyfelek esetében az éves árjegyzék árképzési módszertanát az azonos típusú faanyagokra vonatkozó árveréseken az ügyfelek által fizetett árakhoz képest; az elmúlt 10 évben a keretmegállapodások és nyilvános felhívások keretében értékesített faanyag minőségének és mennyiségének, valamint a két értékesítési csatornából származó bevételeknek a biztosítása.

Mivel a hivatalos vizsgálat 2025 márciusában indult, az eljárás lezárása leghamarabb 2026-ban vagy 2027-ben várható.

**Következtetések**

A Bizottság döntéshozatali gyakorlata és az ismertetett kapcsolódó ítélkezési gyakorlat alapján látható, hogy a Bizottság a természetvédelmi tevékenységet folytató szervezetekre ugyanúgy alkalmazza az állami támogatási szabályozás elveit, mint bármely más gazdasági ágazatra, tevékenységre. Ebből a szempontból a joggyakorlat koherenciát mutat, hiszen a Bíróság természetvédelmi okokból jelentkező többletköltségek állami megtérítése esetén sem engedélyezte az állami támogatási szabályok alóli mentesülést[41].

Az ügyek többsége panasszal indult, és az eljárások meglehetősen hosszú ideig tartottak. Ez azt is mutatja, hogy a Bizottság számára is nehéz volt ezekben az esetekben a megfelelőnek ítélt döntési irányt kialakítani, és volt, amikor az uniós bíróságok nem is értettek egyet a Bizottság döntésével, és megsemmisítették a határozatát. A panaszok nagy száma azt mutatja, hogy a természetvédelmi tevékenységek finanszírozását szolgáló, állam által átadott földekhez kapcsolódó gazdasági tevékenységek tekintetében a piac versenyző és a versenytársak gyakran az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokra támaszkodnak jogaik védelme érdekében.

A természetvédelmi feladatokkal megbízott szervezetek állami finanszírozásához kapcsolódó ügyek két kategóriába sorolhatók. Az első csoport az ugyanazon jogalany által végzett nem gazdasági és gazdasági tevékenységeket foglalja magában. Az állam általában földterületet

[41] Lásd a C-238/20. sz. Sātiņi-S SIA ügyben hozott ítéletet, ECLI ECLI:EU:C:2022:57.

(vagy a földterület megvásárlásához szükséges pénzeszközöket) és bizonyos esetekben működési támogatást nyújt a nem gazdasági tevékenységek költségeinek fedezésére. Korábban a Bizottság kész volt elfogadni, hogy ez a finanszírozás belefér az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kompenzálásába (lásd a német és a holland ügyet). Ezt a megközelítést azonban az uniós bíróságok láthatóan nem támogatták. A bíróságok megkövetelik a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek teljes elkülönítését, és ha a gazdasági tevékenységekből származó bevételeket nem gazdasági tevékenységek költségeinek fedezésére használják fel, teljes átláthatóságra van szükség. Ez a szigorú megközelítés összhangban van az ugyanazon jogalany által végzett gazdasági és nem gazdasági tevékenységekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal[42]. A bírósági ítéletek alapján a gazdasági tevékenységet is folytató természetvédelmi szervezetek gazdasági tevékenységei az állami támogatási elemzés során nem vonhatók össze a nem gazdasági, esetleg az általános gazdasági érdekű tevékenységek kompenzálásával. Nem lehet az összes tevékenység bevételei és kiadásai alapján úgymond „nettósítva" támogatást nyújtani. Bár a közpolitikai cél, hogy e szervezetek a természetvédelmi tevékenységeiket a kezelt föld és erdő hasznosításából származó bevételekkel fedezzék – ezzel csökkentve az állami költségvetésre háruló terheket –, érthető, de az állami támogatási jognak való megfeleléshez további előírások teljesítésére van szükség. A tagállamok által korábban bevezetett intézkedések ezeknek az elvárásoknak általában nem felelnek meg.

A tekintetben, hogy a természetvédelem általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhet-e, az ítélkezési gyakorlat jelenleg nem ad egyértelmű választ, mivel a Bizottság döntéseinek ezt az aspektusát nem kérdőjelezték meg.[43] Ha a Törvényszék által a holland intézkedéssel kapcsolatban a T-79/16. sz. ítéletben adott választ elemezzük, amelyet a Bíróság a C-817/18. P. sz. ítéletben megerősített, a válasz inkább nemlegesnek tűnik.

Ugyanakkor, az egyértelműen megállapítható, hogy a bíróságok a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek kombinációját nem találták elegendő indoknak ahhoz, hogy az a gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásként való minősítését elfogadják. Azt is figyelembe kell venni, hogy a természetvédelem és megőrzés mint nem gazdasági tevékenységek általános érdekű szolgáltatások, nem pedig általános *gazdasági* érdekű szolgáltatások. A bíróságok ezért is dönthettek úgy, hogy az azonos szervezetek által az állami finanszírozás összegét csökkentő gazdasági tevékenységek nem teszik a nem gazdasági

[42] Lásd a C-74/16. sz. ügyben hozott ítéletet. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento Getafe (ECLI:EU:T:2017:496).

[43] Ennek oka a holland TBO-kkal kapcsolatban elfogadott bizottsági határozat elleni keresetben keresendő. A felperesek tudták, hogy a határozat tekintetében a Plaumann-doktrína szerinti közvetlen és személyében való érintettség bizonyítására vonatkozó nagyon szigorú követelmény miatt és a bíróság előtti kereshetőségi joguk miatt arra az eljárási hibára kell összpontosítaniuk, hogy a Bizottság az értékelés során felmerült komoly nehézségek ellenére nem indított hivatalos vizsgálatot. Ezért valamennyi jogalapot ezzel a megközelítéssel terjesztették elő. Így a Törvényszék ezen eljárási indok alapján megsemmisítette a Bizottság határozatát, és kifogásolta, hogy a Bizottság az ÁGÉSZ-minősítéssel és az összeegyeztethetőséggel kapcsolatos nehézségek ellenére miért nem indított hivatalos vizsgálatot. Így az ítélet azt sugallja, hogy ilyen esetben nagyon nehéz bizonyítani az általános gazdasági érdekű szolgáltatás meglétét, de elméletileg nem zárja ki azt.

tevékenységeket és az ahhoz szorosan nem kapcsolódó gazdasági tevékenységet együttesen általános gazdasági érdekű szolgáltatássá. Az uniós bíróságok szerint a gazdasági tevékenységek (fa-, hús-, szarvasmarha-értékesítés, vadászati és halászati jogokból származó bevételek) nem voltak szükségesek vagy elengedhetetlenek a természetvédelmi vagy természetmegőrzési tevékenységek elvégzéséhez. Ezért nincs lehetőség arra, hogy ezeket a tagállamok vagy a Bizottság összekapcsolják az általános érdekű szolgáltatásokkal. Mivel azonban a természetvédelmi tevékenységek nem gazdasági jellegét a Bizottság elfogadta, és az a joggyakorlat alapján sem kérdőjelezhető meg, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és azok kompenzációs szabályaira való hivatkozás nem is feltétlenül szükséges.

Meg kell ismételni, hogy a T-347/09. sz. ítéletben csak a gazdasági tevékenységek kérdése forgott kockán, amelyet Németország megkérdőjelezett. A gazdasági tevékenységek általános gazdasági érdekű szolgáltatásként való minősítése nem történt meg. Ezért a holland ügyben hozott ítélet relevánsabb.

Ezenkívül az ismertetett döntések alapján az is megállapítható, hogy a Bizottság nem hajlandó elfogadni e természetvédelmi szervezetek vagy erdészeti vállalatok esetében a „járulékos gazdasági felhasználás” alkalmazását a gazdasági és nem gazdasági célra hasznosított épületek tekintetében, mivel e jogalanyok gazdasági tevékenységei (faértékesítés, halászati és vadászati jogok) nem feltétlenül szükségesek, és nem is kapcsolódnak szorosan a nem gazdasági tevékenységeikhez. Továbbá, egyes esetekben (pl. a horvát ügyben) a gazdasági tevékenységek bevételi aránya jelentősen meghaladta a nem gazdasági tevékenységek súlyát, és a Bizottság által még elfogadhatónak minősített 20%-ot. Így az állami támogatási szabályok alól a járulékos használat alapján való mentesülés általában nem hivatkozható.

Ezzel szemben a „szokásos létesítmény” fogalom alkalmazásával, egyes tevékenységek (pl. bizonyos épületek fenntartása, abban lévő étterem üzemeltetése) finanszírozása kikerülhet az állami támogatási szabályok hatálya alól, mivel az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az ügyek második csoportja a piacgazdasági szereplő elvének alkalmazásáról szól. Itt a támogatás két szinten jelenhet meg:

- az állammal (törvényen, szerződésen stb. alapuló) jogviszonyban álló és az állam nevében az erdőt kitermelő jogalany szintjén, és
- a második szinten a gazdálkodó egység üzleti partnerei vásárolnak árukat a gazdálkodó egységtől.

A piaci díjazást mindkét szinten bizonyítani kell, vagy megkérdőjelezhető. Ez nehezebb feladat a gazdálkodó egység szintjén, mint a vevők szintjén.

Összefoglalva, az állami támogatási jognak való megfelelés ezekben a speciális, természetvédelmi és gazdasági tevékenységgel bíró jogalanyok állami finanszírozása esetében az alábbi feltételek teljesítésével biztosítható:

- a szervezet nem gazdasági tevékenységeit és annak költségeit egyértelműen meg kell határozni;

- a szervezet gazdasági és nem gazdasági tevékenységeit számvitelileg egyértelműen el kell választani egymástól;
- amennyiben a szervezet a különleges (kizárólagos) jog hatálya alá tartozó gazdasági jogot kap az államtól a nem gazdasági tevékenység finanszírozását segítendő, annak tartalmát is meg kell határozni, továbbá annak értékét előzetesen (független) szakértő(k)nek kell megállapítaniuk;
- a nem gazdasági tevékenységeknek a gazdasági tevékenységek bevételeiből történő finanszírozása nyomon követhető módon engedélyezhető;

a szabályok betartásának ellenőrzését megkönnyítendő ajánlott az éves jelentéstétel és a fokozott átláthatóság biztosítása.

Állami Támogatások Joga
53 (2026/1) 53–66

# MEGFELELTETHETŐ-E A TESZTÜZEM A PROJEKT MEGVALÓSÍTHATÓSÁGI TANULMÁNYÁNAK?
# A FORMÁLIS ÖSZTÖNZŐ HATÁS VIZSGÁLATA AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG (SA.38330) 2025/2522 HATÁROZATÁNAK[1] TÜKRÉBEN

DR. SZALAI Gellért Tamás[2]

*Tárgyszavak: munkálatok megkezdése, formális ösztönző hatás, tesztüzem, előzetes megvalósíthatósági tanulmány, regionális támogatás, általános csoportmentességi rendelet, nagyberuházási projekt, versenytársi panaszbejelentés, hivatalos vizsgálati eljárás*

Az állami támogatás fogalmát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése határozza meg. Ennek alapján minden olyan intézkedés, amely állami forrásból vagy állami rendelkezés alatt álló forrásból származó, szelektív gazdasági előnyt biztosít, és ezáltal torzítja vagy torzíthatja a versenyt, illetve érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, főszabály szerint összeegyeztethetetlen a belső piaccal[3]. Ugyanakkor a Szerződés maga ismeri el, hogy bizonyos célok érdekében szükség lehet állami beavatkozásra: a 107. cikk (2) bekezdése taxatíve felsorolja az automatikusan összeegyeztethető támogatástípusokat, míg a 107. cikk (3) bekezdése diszkrecionális mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság számára annak eldöntésére, hogy egyes (többek között regionális) támogatások a belső piaccal mégis kompatibilisnek tekinthetők-e[4]. E kompatibilitási mérce tartalmát az egyes csoportmentességi rendeletek mellett elsősorban a Bizottság „puha jogi" eszközei (pl. iránymutatások és keretszabályok) fejtik ki, amelyek a szükségesség, arányosság és az ösztönző hatás vizsgálatán alapuló kompatibilitási tesztet írnak elő[5].

---

[1] Az Európai Bizottság (EU) 2025/2522 határozata (2025. január 23.) a Lengyelország által a PCC MCAA Sp. z o.o. számára nyújtott SA.38330 (2019/C) állami támogatásról (HL L, 2025/2522, 2025. december 19.) (a továbbiakban: 2025/2522 határozat).

[2] A szerző az Európai Uniós Ügyek Minisztériumán belül a Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

[3] EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés.

[4] EUMSZ 107. cikk (2)–(3) bekezdés.

[5] A Bizottság közleménye az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.); a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás (2007–2013) (HL C 54., 2006.3.4., 13. o.).

Az ösztönző hatás követelménye értelmében a támogatás csak akkor tekinthető szükségesnek, ha igazolhatóan megváltoztatja a kedvezményezett magatartását a támogatás nélküli (kontrafaktuális) forgatókönyvhöz képest[6]. A támogatás általában nem tekinthető ösztönző hatásúnak, ha a Kedvezményezett vállalkozás már elkötelezte magát a projekt mellett, ezért az állami támogatás a „munkálatok megkezdése" *(„start of works")* után főszabály szerint nem engedélyezett[7].

Fontos kiemelni, hogy a cikk tárgyát képező esetben alkalmazandó uniós jog, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás[8] (a továbbiakban: 2007. évi iránymutatás) a jelenleg hatályos szabályoknál[9] szigorúbb ösztönző hatás követelményt állított fel, amikor előírta, hogy ad hoc támogatás esetén a kedvezményezettnek támogatási kérelmét a munkálatok megkezdése előtt kell beadnia, és a támogatást nyújtónak ki kell adni a támogatás odaítélésére irányuló szándéknyilatkozatot, szintén a beruházás megkezdés előtt, ellenkező esetben a teljes projekt támogatásra nem jogosult[10] [11]. Ezt nevezte az akkori gyakorlat formális ösztönző hatásnak, és jelen cikkben, ebben az értelemben használom majd ezt a fogalmat. A „munkálatok megkezdése" pedig főszabály szerint az építési munkák tényleges megindítását vagy a berendezésre vonatkozó első kötelező erejű megrendelést jelenti, az előzetes megvalósíthatósági tanulmányok kizárásával[12].

A cikk tárgyát képező 2025/2522/EU határozatában (SA.38330) (a továbbiakban: Határozat) a Bizottság azt vizsgálta egy német versenytárs, a CABB GmbH[13] (a továbbiakban: Panaszos) bejelentése nyomán, hogy a beruházás esetében sérült-e az ösztönző hatás követelménye[14] azzal, hogy a PCC MCAA Sp. z o.o. (a továbbiakban: Kedvezményezett vagy PCC) telepített

[6] A 2007. évi regionális iránymutatás ösztönző hatásra vonatkozó szakaszai; lásd továbbá 2025/2522 határozat, para 230.

[7] Phedon Nicolaides: Start of Works, Lexxion, State Aid Uncovered, 2023. november 14., https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/start-of-works/ (a továbbiakban: Nicolaides, Start of Works 2023).

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2006.054.01.0013.01.HUN&toc=OJ-%3AC%3A2006%3A054%3ATOC

[9] Jelenleg hatályos szabályok (A Bizottság közleménye Iránymutatás a regionális állami támogatásokról 2021/C 153/01) alapján nem követelmény a támogatást nyújtó általi visszaigazolás, a formális ösztönző hatás a támogatási kérelem beruházás megkezdése előtt benyújtásával teljesül.

[10] 2025/2522 határozat, para 230 (a 2007. évi iránymutatás 38. pontjára hivatkozva).

[11] Hasonló feltételek vonatkoztak a támogatási programból nyújtott támogatásra: „Ezért egy támogatási program alapján támogatás csak akkor ítélhető oda, ha még a beruházás megkezdése előtt a kedvezményezett támogatás iránti kérelmét benyújtja, és a programot kezelő hatóság írásban megerősíti, hogy a – további részletes vizsgálat tárgyát képező – projekt elvben megfelel a programban meghatározott jogosultsági feltételeknek."

[12] 2025/2522 határozat, para 233.

[13] 2025/2522 határozat, para 1.

[14] Phedon Nicolaides: Start of Works, Lexxion, State Aid Uncovered, 2023. november 14., https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/start-of-works/ (a továbbiakban: Nicolaides, Start of Works 2023).

egy tesztüzemet *(„pilot installation”)*, amelynek megítélése, különös tekintettel arra, hogy az a munkálatok megkezdésének minősül-e, a támogatási intézkedések ösztönző hatásának értékelése szempontjából döntő jelentőséggel bírt[15].

**A Kedvezményezett és a beruházás**

A Kedvezményezett az egyik legnagyobb piaci szereplő a lengyel és az európai monoklór-ecetsav (a továbbiakban: MCAA) piacon. A Kedvezményezett nagyvállalatnak minősül, mivel tagja a PCCC SE csoportnak, amely sok különböző ágazatban aktív (vegyszerek, logisztika és energia piacok). A PCC csoportnak 3300 munkavállalója van és 17 országban van telephelye[16]. A Kedvezményezett PCC MCAA-t állít elő, melyet főként karboximetil-cellulóz (CMC)[17], valamint különféle vegyi termékek (például ragasztók, mosószerek, kozmetikumok, növényvédő szerek és hajápolási anyagok) gyártására használják[18].

A támogatással érintett nagyberuházási projektben a Kedvezményezett egy ultratiszta monoklórecetsavat[19] gyártó üzemet (a továbbiakban: Projekt) tervezett létrehozni az alsó Sziléziai Brzeg Dolny településen, mely a „Walbrzych Különleges Gazdasági Övezetben” (Special Economic Zone továbbiakban: SEZ) található.

Érdekesség, hogy a Wałbrzych Különleges Gazdasági Övezetet Lengyelország a '90-es évek gazdasági válságára válaszul hozta létre 1997-ben, mivel a régióban meghatározó szénbányák, textil- és porcelángyárak bezárása után Wałbrzych népességének jelentős része munkanélkülivé vált, így szükség volt a régió fejlesztéséhez a hazai és külföldi tőke bevonására, hogy befektetések révén új munkahelyek jöjjenek létre és a régió gazdasága felzárkózzon[20] [21]. Lengyelország 2004-es Európai Uniós csatlakozását követően a SEZ-re vonatkozó nemzeti szabályozást harmonizálták az uniós joggal összhangban.

[15] 2025/2522 határozat, para 234–236.

[16] 2025/2522 határozat, para 17.

[17] Megjegyzés: CMC-t élelmiszer-, papír-, textil- és gyógyszeriparban, biomedicinában, szennyvízkezelésben valamint energiatárolásban használnak sűrítőként, stabilizátorként és vízmegkötőként a tulajdonságai miatt. Forrrás: Hussain, Z. et al. Recent Developments of Carboxymethyl Cellulose. Polymers 2021, 13(9), 1395. DOI: 10.3390/polym13091395. Elérhető: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8074295/

[18] 2025/2522 határozat, para 21.

[19] Az „ultratiszta” minőséget főleg olyan termékpiacokon használják, ahol a melléktermékek minimális jelenléte kritikus a végtermék minőségére, tipikusan gyógyszeripari szintézisekben és a magas követelményű finomvegyszer-gyártásban. https://www.products.pcc.eu/en/id/255071/mcaa-80-solution-up-monochloroacetic-acid/.

[20] A Wałbrzych Különleges Gazdasági Övezet létrehozásáról és működéséről lásd a lengyel különleges gazdasági övezetekről szóló 1994. október 20-i törvényt (SEZ Act).

[21] 2025/2522 határozat, para 36.

**A támogatási intézkedések**

2012. és 2013. között a lengyel hatóságok két különböző támogatást ítéltek meg a Kedvezményezett részére regionális beruházási támogatásként: vissza nem térítendő támogatás *(„direct grant")* és adókedvezmény *(„tax exemption")* formájában. Az akkor hatályos lengyel regionális támogatási térkép nagyvállalatok számára legfeljebb 40%-os támogatási intenzitást engedett meg[22].

A vissza nem térítendő támogatást a Kedvezményezett a 2007–2013. közötti időszakra szóló lengyel Innovatív Gazdaság Operatív Program (Innovative Economy Operational Programme, a továbbiakban: IEOP) keretében kapta, amely az akkor hatályos 800/2008/EK általános csoportmentességi rendelet (a továbbiakban: régi ÁCSR)[23] szerinti regionális beruházási támogatásnak minősült[24]. A Kedvezményezett 2010. december 15-én nyújtotta be a vissza nem térítendő támogatás iránti kérelmet. A lengyel hatóságok 2011. március 2-án szándéknyilatkozatban értesítették a Kedvezményezettet a támogatás odaítéléséről, majd 2012. április 12-én megkötötték a támogatási szerződést[25]. A vissza nem térítendő támogatás összege diszkontált értéken 66.995.312 PLN (16.124.798 euró) volt. A projekt a régi ÁCSR 2. cikke (12) bekezdése alapján nagyberuházási projektnek minősült, mivel elszámolható költségei (a támogatás odaítélésekor érvényes árfolyamon számítva) meghaladták az 50 millió eurót[26].

Az adókedvezményt a Kedvezményezett a SEZ-ben vette igénybe. A jogalapot a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó lengyel szabályozás és a régi ÁCSR 13. cikke szerinti, SA.27752 számon nyilvántartott adókedvezmény rendszer képezte[27]. A Kedvezményezett 2013. február 11-én nyújtotta be az adókedvezmény kérelmet a SEZ Managerhez[28], a kérelemben pedig kifejezetten nyilatkozott arról, hogy a projekt munkálatait még nem kezdte meg, és feltüntette a már megítélt vissza nem térítendő támogatás összegét is. A SEZ Manager az engedélyt 2013. február 19-én adta ki[29]. Az adókedvezmény maximális összege diszkontált értéken 28.802.370 PLN (6.910.523 euró) volt. A Bizottság a PCC nyilatkozatára támaszkodva úgy értékelte, hogy az adókedvezmény kérelmet a Kedvezményezett a vissza nem térítendő

[22] 2025/2522 határozat, para 22.

[23] Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. VIII. 6.) a Szerződés 87. és 88. cikkének alkalmazásában a támogatások bizonyos kategóriáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (Általános csoportmentességi rendelet), HL 214., 2008.8.9., 3–47. o.

[24] 2025/2522 határozat, para 23–24.

[25] 2025/2522 határozat, para 30–31.

[26] 2025/2522 határozat, para 32.

[27] 2025/2522 határozat, para 37–38.

[28] Megjegyzés: A SEZ Manager a Wałbrzych Különleges Gazdasági Övezetet kezelő céget (Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna IP Sp. z o. o.) jelenti, amely hatáskörrel bír az adókedvezményi kérelmek elbírálására., 2025/2522 határozat, para 39.

[29] 2025/2522 határozat, para 40–42.

támogatás megítélését követően, de a projekt munkálatainak 2013. április 5-i megkezdése előtt nyújtotta be, az ösztönző hatás formai feltétele így mindkét intézkedés tekintetében teljesült[30].

A két intézkedés együttes maximális összege diszkontált értéken 95.797.682 PLN (23.086.560 euró), amely a 2007. évi regionális iránymutatás 67. pontja alapján számított megengedett plafont nem haladja meg[31].

A fentieket az 1. és a 2. táblázatok foglalják össze.

*1. táblázat – A projekt tervezett támogatása*

| Támogatási eszköz | Összeg (PLN) | Összeg (EUR) | Intenzitás |
|---|---|---|---|
| Vissza nem térítendő támogatás | 66 995 312 | 16 124 798 | <40% |
| Adókedvezmény (SEZ-engedély) | 28 802 370 | 6 910 523 | 10,5% |
| **Összesen** | **95 797 682** | **23 086 560** | **35%**[32] |

*Forrás: szerző saját szerkesztése*

[30] 2025/2522 határozat, para 40 és 246–249; Nicolaides, Start of Works 2026.

[31] 2025/2522 határozat, para 45.

[32] Megjegyzés: a két intézkedés együttes maximuma a 2007. évi iránymutatás 67. pontja szerinti, nagyberuházási projektre alkalmazandó csökkentett intenzitási plafonon belül maradt.

*2. táblázat – Idővonal az ösztönző hatás megítéléséhez*

| Időpont | Esemény | Ösztönző hatás kritériumának érvényesülése |
|---|---|---|
| **2010.12.15.** | **Vissza nem térítendő támogatás iránti kérelem benyújtása** | 2007. évi iránymutatás 38. pont → kérelem megelőzi a munkálatokat |
| **2011.03.02.** | **Lengyel hatóságok szándéknyilatkozata** | Formai feltétel teljesül (közvetlen támogatás) |
| **2012.04.12.** | **Támogatási szerződés megkötése** | Feltételes jóváhagyás (Bizottság jóváhagyásától függő kifizetés) |
| **2012.10.** | **Tesztüzem telepítése (150.000 euró)** | A Bizottság megvalósíthatósági tanulmánynak minősítette → nem minősül munkálatok megkezdésének (235. bekezdés) |
| **2013.02.11.** | **Adókedvezmény kérelem benyújtása a SEZ Managerhez** | Formai feltétel teljesül (adókedvezmény) → PCC nyilatkozott, hogy munkálatokat még nem kezdte meg |
| **2013.04.05.** | **Építési munkálatok megkezdése** | **a munkálatok megkezdésének tényleges időpontja** |

*Forrás: szerző saját szerkesztése*

### A panasz, az előzetes vizsgálat és a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása

A Panaszos 2014 februárjában benyújtott panaszában azt állította, hogy Lengyelország jogszerűtlenül és a belső piaccal összeegyeztethetetlenül nyújtott közvetlen támogatást a Kedvezményezett számára[33]. A Panaszos versenytársként érintett félként lépett fel az eljárásban.

A panasz két fő kifogáson alapult. Egyrészt a Panaszos azt állította, hogy a támogatás esetében nem érvényesül az ösztönző hatás követelménye, mivel a Kedvezményezett már a kérelem benyújtása és a hatósági szándéknyilatkozat kiadása előtt megkezdte a beruházás megvalósítását. Másrészt a Panaszos szerint a támogatás túltelített piacon nyújtva indokolatlanul torzítja a versenyt. Érdekesség: a vizsgálat során a Bizottság megállapította, hogy korábban a panaszos (CABB) és az Akzo Nobel duopóliumot alkotott az MCAA-piacon, ráadásul 1984–1999. között kartellben vettek részt. Emellett az Akzo Nobel 64 millió euró

[33] 2025/2522 határozat, para 1.

állami támogatást kapott 2004-ben Hollandiában hasonló létesítmény-áthelyezésre, így a Kedvezményezett bejutását pozitív hatásként értékelték, a Panaszos célja feltehetően csupán az új versenytárs kiszorítása volt[34].

A Panaszos a releváns termékpiacot az ultratiszta MCAA szegmensre, földrajzilag pedig az Európai Gazdasági Térségre szűkítette, azzal az indokkal, hogy az Egyesült Államok piaca a magas szállítási költségek miatt nem tekinthető versenyképes értékesítési célterületnek[35]. Fontos hangsúlyozni, hogy a Panaszos kizárólag a vissza nem térítendő támogatást kifogásolta, az adókedvezményt a Bizottság maga tárta fel az előzetes vizsgálat során[36].

Az előzetes vizsgálat közel öt évig tartott, majd a Bizottság 2019. október 31-én hivatalos vizsgálati eljárás indított[37]. A hivatalos vizsgálati eljárás *(„formal investigation")* keretében a Bizottság a két támogatási intézkedés – a vissza nem térítendő támogatás és az adókedvezmény – belső piaccal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a 2007. évi iránymutatás alapján, kitérve a releváns termék- és földrajzi piac meghatározására, a beruházás pozitív regionális hatásaira, valamint a mérlegelési teszt *(„balancing test")* teljesítésére is. Jelen cikk e vizsgálatnak csupán az ösztönző hatásra vonatkozó részével foglalkozik részletesebben.

A Bizottság az összeegyeztethetőség jogalapjának meghatározásakor először azt vizsgálta, hogy a két intézkedés mentesíthető-e az előzetes bejelentési kötelezettség alól a régi ÁCSR, illetve a hatályos csoportmentességi rendelet[38] (továbbiakban: 651/2014/EU rendelet) visszamenőleges alkalmazása alapján. A 651/2014/EU rendelet 14. cikkének (12) bekezdése értelmében a bruttó támogatási egyenértékben (GGE) kifejezett támogatási intenzitás nem haladhatja meg az érintett területen a támogatás nyújtásakor hatályos regionális támogatási térkép szerinti maximális intenzitást. Bár az önmagában nyújtott vissza nem térítendő támogatás megfelelt a 2007–2013-as lengyel regionális támogatási térkép szerinti plafonnak, az adókedvezménnyel együtt számítva ez már nem volt egyértelmű[39]. A Bizottság – korábbi gyakorlatával összhangban – úgy ítélte meg, hogy a 651/2014/EU rendelet 14. cikkének (2) bekezdése a 2014–2020-as regionális térkép intenzitási korlátainak betartását is megköveteli. E térkép szerint a nagyvállalatokra vonatkozó standard plafon a PL51 Dolnośląskie régióban 25%-ra (támogatási intenzitás) csökkent. A nagyberuházási projektekre alkalmazandó kiigazított támogatási összeg és az aktualizált regionális plafonokat alkalmazva a maximálisan nyújtható támogatás összege 12 968 666 euró (24,13%-os intenzitás) lett volna, miközben Lengyelország ténylegesen legalább 23 086 560 euró értékű támogatást nyújtott diszkontált

[34] 2025/2522 határozat, para 125.

[35] 2025/2522 határozat, para 51.

[36] 2025/2522 határozat, para 50.

[37] 2025/2522 határozat, para 52.

[38] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0651-20230701

[39] 2025/2522 határozat, para 68–69.

értéken (38,6%-os intenzitás). Ebből következően a két intézkedés együttesen nem mentesülhetett a bejelentés kötelezettség alól a 651/2014/EU rendelet alapján[40].

Mivel a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy sem a régi ÁCSR, sem a 651/2014/EU rendelet nem alkalmazható a vizsgált támogatásokra, az összeegyeztethetőség vizsgálatának egyetlen lehetséges jogalapja a 2007. évi iránymutatás[41].

A vissza nem térítendő támogatás esetében: Az IEOP-ot Lengyelország bejelentette a Bizottságnak, amely azt SA.29131 számon nyilvántartásba vette, a program a régi ÁCSR alapján regionális beruházási támogatásnak minősült. A 2010. március 2-án hatályba lépett IEOP módosítás azonban – amely csökkentette a minimálisan létrehozandó munkahelyek számát és emelte a maximális támogatási intenzitást – lényeges változást hozott, amelyről Lengyelország nem nyújtott be frissített összefoglaló tájékoztatót[42]. A Bizottság álláspontja szerint a tájékoztató meg nem küldése 2010. március 16-tól jogellenessé tette az IEOP-ot, és mivel a Kedvezményezett kérelmét már a módosított IEOP alapján nyújtotta be, a vissza nem térítendő támogatás sem mentesülhetett a régi ÁCSR alapján[43].

Az adókedvezmény esetében a SEZ-rendszert (SA.27752) Lengyelország szabályszerűen nyilvántartásba vette[44]. Az adókedvezmény mint egyedi intézkedés azonban számos okból nem felelt meg a régi ÁCSR feltételeinek, köztük az ösztönző hatás formális követelményének, a támogatáshalmozási korlátoknak, az összefoglaló tájékoztató Bizottság felé időben történő megküldésnek, és a SEZ-engedély hiányos tartalmának[45]. Megjegyzendő, hogy maga Lengyelország is úgy értékelte, hogy a Kedvezményezett a munkálatokat az adókedvezmény iránti kérelem benyújtása előtt megkezdte, és ennek alapján a SEZ Manageren keresztül megindította az engedély visszavonására irányuló eljárást. A Kedvezményezett azonban a döntést bíróság előtt megtámadta, és a lengyel Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (NSA) végül úgy ítélte meg, hogy az engedély visszavonása nem volt indokolt, kimondva, hogy a formális ösztönző hatás sérelme önmagában nem teszi szükségessé az engedély megszüntetését[46]. A Bizottság e nemzeti ítéletre is hivatkozott, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az uniós állami támogatási jog szerinti értékelés ettől független, és kizárólag az ő hatáskörébe tartozik.

A 651/2014/EU rendelet visszamenőleges alkalmazása szintén kizárt volt. A vissza nem térítendő támogatás még belefért a 2007–2013-as regionális térkép 40%-os plafonjába, ám a két intézkedés együttes 38,6%-os intenzitása túllépte a 2014–2020-as térképnek a

[40] 2025/2522 határozat, para 70.

[41] 2025/2522 határozat, para 71.

[42] 2025/2522 határozat, para 28–29.

[43] 2025/2522 határozat, para 54–55.

[44] 2025/2522 határozat, para 68–69.

[45] 2025/2522 határozat, para 58–67.

[46] 2025/2522 határozat, para 49 és 95.

nagyberuházás miatti kiigazított támogatási összegének maximumát (24,13%, azaz 12,97 millió euró), miközben Lengyelország valójában 23,09 millió euró támogatást nyújtott[47].

Mivel sem a régi ÁCSR, sem a 651/2014/EU rendelet nem alkalmazható egyik intézkedésre sem, a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján közvetlenül vizsgálta az összeegyeztethetőséget, amelynek módszertani keretét a 2007. évi iránymutatás adta[48]. Ez az eset egyúttal szemléletes példája annak, hogy a tagállami hatóságok és az uniós Bizottság azonos tényállás mellett eltérő következtetésre juthatnak, a végső szó azonban állami támogatási ügyekben minden esetben a Bizottságé.

**A Bizottság értékelése a „a munkálatok megkezdése" kérdése tekintetében**

*A jogi keret és a vizsgálat tárgya*

Ahogy azt a bevezetőben említettem, a 2007. évi iránymutatás 38. pontja szerint az ad hoc támogatások ösztönző hatásához szükséges, hogy a hatóság a projekt megkezdése előtt szándéknyilatkozatot adjon ki a támogatás jóváhagyás-feltételes odaítéléséről. Ha a munkálatok e feltétel teljesítése előtt megkezdődnek, a teljes projekt elveszíti támogathatóságát[49]. A „munkálatok megkezdése" *(„start of works")* fogalmát az iránymutatás 40. lábjegyzete határozza meg: az építési munkálatok megkezdését vagy a berendezés megrendelésére vonatkozó első kötelező erejű kötelezettségvállalást jelenti, kivéve az előzetes megvalósíthatósági tanulmányokat[50].

Jelen ügyben a Bizottságnak azt kellett megállapítania, hogy a Kedvezményezett által a projekt előkészítése során üzemeltetett tesztüzem (*„pilot installation"*) e fogalom alá esik-e, azaz a munkálatok megkezdésének minősül-e, és ha nem, akkor mikor kezdődtek el ténylegesen a projekt munkálatai[51]. E kérdés megválaszolása mindkét intézkedés (a vissza nem térítendő támogatás és az adókedvezmény) ösztönző hatásának megítélése szempontjából meghatározó jelentőséggel bírt.

*A Bizottság érvelése: a tesztüzem megítélése*

A Bizottság elsőként rögzítette, hogy kizárólagos hatásköre van az állami támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésére, ezért a lengyel

[47] 2025/2522 határozat, para 69–70.

[48] 2025/2522 határozat, para 71.

[49] 2025/2522 határozat, para 230.

[50] 2025/2522 határozat, para 235.

[51] 2025/2522 határozat, para 231.

Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság ítéletét figyelembe veheti ugyan, de attól független következtetésre juthat[52].

A tényállás megállapításakor a Bizottság az alábbi körülményeket vette figyelembe. A tesztüzem két acélkereten elhelyezett, kb. 1×2 méteres és 1×1 méteres területet elfoglaló, talajhoz nem rögzített, könnyen szétszerelhető berendezésegyüttes volt, amelynek üzembe helyezéséhez semmilyen építési munkálatra nem volt szükség. A tesztüzem összes alkatrésze azok leszállítását követően azonnal a Siemens németországi telephelyére került[53]. A tesztüzem teljes költsége kb. 150 000 euró volt; ebből 2012 októberében (az adókedvezményi kérelem benyújtása előtt) csupán 23 854,19 PLN (5814 euró) értékű alkatrészt szereztek be[54]. A PCC nyilatkozott arról is, hogy kedvezőtlen teszteredmény esetén visszaléphetett volna a projekttől, az esetleges veszteségeit a tesztüzemhez kapcsolódó szellemi tulajdonjogok értékesítésével fedezhette volna, és e célból a tesztüzem összes kapcsolódó költségét elkülönített számlán tartotta nyilván[55].

E körülmények alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a tesztüzemen végzett munka nem minősül a munkálatok megkezdésének. Különös súllyal értékelte, hogy a tesztüzem – bár a projekt megvalósíthatóságának és a megfelelő katalizátor azonosításának tesztelésére volt szükség – nem képezte a projekt szerves, elválaszthatatlan részét (*'integral part of the Project'*)[56]. Ehhez képest kis alapterületet foglalt el, nem volt rögzítve, és átkerült a Siemenshez. A Bizottság arra is rámutatott, hogy a Kedvezményezett rendelkezett a szellemi tulajdonjogok értékesítésére vonatkozó tervvel, és a tesztüzem költsége az összberuházáshoz képest elhanyagolható volt. A tesztüzem tehát előzetes megvalósíthatósági tanulmánynak minősül, így nem tekinthető a munkálatok megkezdésének[57].

A Bizottság ebből következően a projekt munkálatai megkezdésének időpontjaként 2013. április 5-ét állapította meg, ezt az első építési naplóbejegyzés, illetve a berendezés megrendelésére 2013. augusztus 16-án vállalt első kötelező erejű kötelezettség igazolja[58].

**Az ösztönző hatás értékelése az egyes intézkedések tekintetében**

A vissza nem térítendő támogatás esetében a Bizottság megállapította, hogy a lengyel hatóságok 2011. március 2-ai szándéknyilatkozata, majd a 2012. április 12-én megkötött támogatási megállapodás egyaránt megelőzte a projekt munkálatainak 2013. április 5-i megkezdését. A

[52] 2025/2522 határozat, para 232.

[53] 2025/2522 határozat, para 234.

[54] 2025/2522 határozat, para 234.

[55] 2025/2522 határozat, para 234.

[56] 2025/2522 határozat, para 235.

[57] 2025/2522 határozat, para 235.

[58] 2025/2522 határozat, para 236.

Bizottság hangsúlyozta: az ösztönző hatás formális feltételének vizsgálatakor az irányadó kérdés az, hogy a Kedvezményezett a munkálatok megkezdésekor kellő valószínűséggel számolhatott-e a támogatás elnyerésével. E feltétel teljesült: a PCC a munkálatok megkezdésekor nemcsak szándéknyilatkozattal, hanem magával a támogatást odaítélő aktussal rendelkezett[59].

Az adókedvezmény esetében az elemzés kiindulópontja eltérő volt: a vizsgálati eljárás megindításakor Lengyelország maga is úgy értékelte, hogy a PCC az adókedvezményi kérelem benyújtása előtt megkezdte a munkálatokat, ezt az álláspontot a Bizottság előzetes következtetésként szintén osztotta. A hivatalos vizsgálati eljárás eredményeként azonban a Bizottság (a tesztüzemre vonatkozó megállapításai alapján) megváltoztatta ezt az előzetes értékelést, és megállapította, hogy a munkálatok 2013. április 5-én kezdődtek. Mivel a Kedvezményezett az adókedvezményi kérelmet 2013. február 11-én nyújtotta be, a SEZ Manager 2013. február 12-én hozzájárulását adta, és az engedélyt 2013. február 19-én bocsátotta ki, mindez megelőzte a munkálatok megkezdését. A Bizottság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a PCC a munkálatok megkezdésekor nemcsak szándéknyilatkozattal, hanem az adókedvezményt odaítélő aktussal is rendelkezett[60]. Az adókedvezmény ezért szintén teljesíti az ösztönző hatás formális feltételeit[61].

Nicolaides professzor cikkében rámutat arra, hogy ez valószínűleg az első eset a regionális állami támogatások kontextusában, amelyben a Bizottság egy tesztüzemet *(„pilot installation")* megvalósíthatósági tanulmánynak minősített, figyelembe véve, hogy a 2007. évi iránymutatás a tesztüzemet *(„pilot installation")* fogalmilag nem említi[62]. A Bizottság négy szempontot alkalmazott együttesen: a tesztüzem a projekt megvalósíthatóságának tesztelésére szolgált; fizikailag és funkcionálisan elválasztható volt a projekttől; költsége az összberuházáshoz képest elhanyagolható volt; és nem jelentett visszavonhatatlan elkötelezettséget a beruházás egésze mellett[63].

E megközelítés precedensértéke abban áll, hogy a Bizottság egy funkcionális és gazdasági szempontú tesztet alkalmazott: nem a tevékenység elnevezése, hanem annak a projekthez való szerves vagy attól elválasztható jellege volt a döntő. Mint Nicolaides professzor megjegyzi, a jövőbeli ügyekre a határozat nem kötelező erejű, ugyanakkor hasznos iránymutatást nyújt a tagállami hatóságok számára[64].

[59] 2025/2522 határozat, para 239–243.

[60] 2025/2522 határozat, para 247–254.

[61] 2025/2522 határozat, para 256.

[62] Nicolaides, Phedon: Start of Works, Lexxion StateAidPost, 2026. január 27., https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/start-of-works-2/ (a továbbiakban: Nicolaides, Start of Works 2026).

[63] Nicolaides, Start of Works 2026; 2025/2522 határozat, para 235.

[64] Nicolaides, Start of Works 2026

A Bizottság a „munkálatok megkezdése" kérdésének tisztázását követően elvégezte a két intézkedés teljes körű kompatibilitási értékelését a 2007. évi regionális iránymutatás mérlegelési tesztje („*balancing test”*) alapján. Ennek keretében megvizsgálta a projekt várható pozitív hatásait – különösen a Wałbrzych régió gazdasági fejlődéséhez való hozzájárulást, a munkahelyteremtést és az innovatív technológia meghonosítását –, és ezeket összevetette a versenytorzítás lehetséges negatív hatásaival. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a pozitív hatások összességében meghaladják a negatív hatásokat, a támogatás arányos, és mindkét intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján[65]. Nicolaides professzor összefoglalója szerint a Bizottság a határozat fennmaradó részében részletesen megvizsgálta a projekt várható előnyeit és a lehetséges versenytorzítást, és a mérleg egyértelműen a kompatibilitás megállapítása felé billent[66].

## A „munkálatok megkezdése" fogalmának értelmezési íve a Bíróság gyakorlatában

A fenti lengyel bizottsági határozat nem értelmezhető önmagában: a „munkálatok megkezdése" *(„start of works”)* fogalmának tartalma az elmúlt évtizedben fokozatosan gazdagodott, előbb az Eesti Pagar-ítéletben[67], majd az Est Wind Power-ügyben[68], és a lengyel határozat e fejlődési ív legújabb állomásának tekinthető.

Az Eesti Pagar-ügyben (C-349/17.) a Bíróság rögzítette a régi ÁCSR 8. cikkének (2) bekezdése szerinti formális ösztönző hatás tartalmát: a nemzeti hatóság feladata kizárólag annak ellenőrzése, hogy a kérelem időben megelőzte-e a munkálatok megkezdését, tényleges ösztönző hatás bizonyítása e körben nem szükséges[69]. A „munkálatok megkezdése" az építési munkálatok tényleges megindítását vagy a berendezés megrendelésére vonatkozó első jogilag kötelező erejű, feltétel nélküli kötelezettségvállalást jelenti; a visszalépési költség mértéke e minősítés szempontjából irreleváns[70]. A Bíróság emellett megerősítette, hogy ha az ÁCSR feltételei nem teljesülnek, a nemzeti hatóság köteles a támogatást – saját tévedésétől függetlenül – visszakövetelni, és a kedvezményezett nem hivatkozhat jogos várakozásra a nemzeti hatóság téves biztosítékaira alapozva[71].

---

[65] 2025/2522 határozat, para 257–258.

[66] Nicolaides, Start of Works 2026.

[67] A C-349/17. sz. Eesti Pagar AS kontra Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus és Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2019:172].

[68] A C-11/22. sz. Elering AS kontra Konkurentsiamet ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2023:765].

[69] Nicolaides, P.: National Authorities Must Recover Aid they Grant Mistakenly, Lexxion StateAidPost, 2020. augusztus 27., https://www.lexxion.eu/en/stateaidpost/national-authorities-must-recover-aid-they-grant-mistakenly/ (a továbbiakban: Nicolaides, Eesti Pagar); C-349/17. sz. ügy (Eesti Pagar), para 59, 62, 63, 66, 67, 76, 77, 97–105.

[70] Nicolaides, Start of Works 2023; C-349/17. sz. ügy (Eesti Pagar), para 59, 62, 63, 66, 67, 76, 77, 97–105.

[71] Nicolaides, Eesti Pagar; C-349/17. sz. ügy (Eesti Pagar), para 101, 104–105.

Az Est Wind Power-ügyben (C-11/22.) a Bíróság a 2014. évi energetikai iránymutatások 19(44) pontja alapján egy újabb szempontot emelt be az értékelésbe: a „munkálatok megkezdése" akkor állapítható meg, ha a vállalt kötelezettség – jellegét, és a teljes projektköltséghez viszonyított súlyát tekintve – olyan mértékű, hogy a projekt visszafordíthatatlanná válik, és befejezése nagyon valószínűnek tekinthető. Nicolaides professzor szerint a mérőoszlopok felállítása és az elektromos csatlakozási díjak megfizetése ugyan túllép az előkészítő munkálatokon, önmagában mégsem alapozza meg e minősítést, ha a projekt egésze még visszafordítható[72].

A lengyel határozatban a Bizottság, e két fenti ügy értelmezési keretére támaszkodva, azt fogadta el, hogy a PCC tesztüzeme még az előkészítő, megvalósíthatóság tesztelésének fázisába sorolható. E következtetést a tesztüzem fizikai elválaszthatósága, elhanyagolható költségaránya, a Siemenshez való azonnali átadása és a valódi elállási lehetőség fennállása együttesen alapozta meg, azaz pontosan azok a szempontok, amelyeket az Est Wind Power-ítélet is a visszafordíthatatlanság mércéjeként jelölt meg. Fontos különbség ugyanakkor, hogy míg az előbbi két ügy bírósági ítéletben rögzített, kötelező erejű értelmezési mércét eredményezett, a lengyel határozat Bizottság által hozott döntés, amely nem kötelező precedens, de Nicolaides professzor szerint hasznos iránymutatást nyújt a tagállami hatóságok számára[73].

A három ügy (Eesti Pagar, Est Wind Power, lengyel határozat) együtt mutatja be az ösztönző hatás három rétegét: az Eesti Pagar adminisztratív küszöböt (a kötelezettségvállalás időpontját), az Est Wind Power gazdasági visszafordíthatatlanságot (a befejezés valószínűségét), a lengyel eset pedig tényállásfüggő alkalmazást, ahol kisebb tesztüzem még belefért a megvalósíthatósági fázisba anélkül, hogy kizárta volna a támogatás lehetőségét.

## Záró következtetések

A PCC MCAA-ügy talán legfontosabb tanulsága, hogy egy beruházási projekt megvalósíthatóságát nemcsak műszaki és üzleti, hanem állami támogatási jogi szempontból is előzetesen és kellő alapossággal szükséges vizsgálni. A jelen ügy több mint tíz évig tartó bizottsági eljárása, a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása, valamint a visszakövetelés lehetséges terhe szemléltetik, hogy egy nem megfelelően előkészített támogatási döntés milyen súlyos következményekkel járhat: a kamatos visszafizetési kötelezettség, a jogbizonytalanság és a beruházás körüli elhúzódó jogvita nemcsak a kedvezményezett számára jelent kiszámíthatatlan gazdasági kockázatot, hanem különösen hátrányos helyzetű régiókban megvalósuló beruházások esetén, a regionális fejlődési célok elérését is veszélyezteti.

Ugyanakkor a határozat pozitív üzenetet is hordoz: az ÁCSR-kompatibilis, előzetes megvalósíthatósági tanulmányok finanszírozása, amennyiben azok funkcionálisan

[72] Nicolaides, Start of Works 2023; C-11/22. sz. ügy (Est Wind Power).

[73] Nicolaides, Start of Works 2026.

elválaszthatók a főprojekttől, arányos költséggel valósulnak meg és valódi elállási lehetőséget hagynak nyitva, nem zárja el a kedvezményezettet a későbbi, érdemi támogatástól.

Fontos tanulsága az ügynek az is, hogy a csoportmentességi rendelet alapján működő támogatási programok módosítása során a Bizottság megfelelő tájékoztatásáról nem szabad megfeledkezni, mivel ennek elmaradása a támogatás jogellenességét eredményezheti. Amennyiben ugyanis egy adott területre vonatkozó bizottsági iránymutatás – mint a regionális beruházási támogatások esetében – szigorúbb feltételeket ír elő, mint a csoportmentességi rendelet, úgy, ha a támogatási intézkedés kikerül a csoportmentesség védőernyője alól a kedvezményezett nemcsak a jogszerű támogatás lehetőségétől eshet el, hanem utóbb a támogatás visszafizetésének kockázatával is szembesülhet.

Állami Támogatások Joga
53 (2026/1) 67–73

# DIHENG XU: INTERACTIONS BETWEEN CHINESE TAX INCENTIVES AND WTO'S SUBSIDY RULES AGAINST THE BACKGROUND OF EU STATE AID – RECENZIÓ

SZALAI Soma[1]

*Tárgyszavak: FSR, kínai adókedvezmény, külföldi támogatás, uniós állami támogatási jog, WTO*

Kína világgazdasági szerepének növekedése lényegesen átalakította az Európai Unióval fennálló kapcsolatainak természetét és szerkezetét; e kapcsolatrendszer egyre összetettebbé és kiterjedtebbé vált. Míg korábban az uniós és kínai gazdasági kapcsolatok döntően kereskedelempolitikai dimenzióban – főként Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organisation, a továbbiakban: WTO) keretei között – mozogtak, addig mára a kínai gazdasági jelenlét közvetlenebb módon is hatást gyakorol az EU belső piacának működésére. A kínai gazdasági szereplők tevékenysége nem csupán a kereskedelempolitikát érinti, hanem egyre szélesebb körben kapcsolódik az uniós jog egyéb területeihez is: a versenypolitikától és a közbeszerzéstől kezdve a befektetések átvilágításán át az iparpolitikáig. A fokozódó kínai jelenlét az uniós állami támogatási szabályozás vonatkozásában is előtérbe került: a kínai állam által nyújtott támogatások központi helyet foglalnak el az EU globális versenyképességéről és a belső piac védelméről folyó vitákban.

Miközben az uniós állami támogatási szabályok csak az uniós tagállamok által nyújtott támogatásokra vonatkoznak, az EU egyre gyakrabban szembesül olyan támogatásokkal, amelyek harmadik – nem uniós – országokból származnak, ugyanakkor a belső piacon fejtenek ki hatást. A hagyományos szabályozási eszközök – különösen a versenyjog, a kereskedelempolitika és a közbeszerzési szabályok – nem bizonyultak elégségesnek az EU-n kívülről származó támogatások jelentette probléma kezelésére.

E szabályozási hiányosság hívta életre az ún. külföldi támogatásokról szóló rendeletet[2] (Foreign Subsidies Regulation, a továbbiakban: FSR). Az FSR szabályai az EU-n kívül nyújtott, de a belső piacot érintő támogatások piactorzító hatásait hivatottak kezelni. Az FSR célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez azáltal, hogy az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében egy szabályozási keretet hoz létre a külföldi támogatások által

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

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról HL L 330., 2022.12.23.

közvetlenül vagy közvetve okozott belső piaci torzulások kezelésére. Ebből az következik, hogy a rendelet egyfajta harmadik országokra vonatkozó állami támogatási szabályozási keret, amely azt próbálja megakadályozni, hogy a külföldi vállalatok az anyaországoktól kapott források által indokolatlan versenyelőnybe kerüljenek az EU-s versenytársaikhoz képest az uniós belső piacon[3]. Az FSR elfogadása rávilágít arra, hogy a harmadik országok támogatásai – különösen azoké, amelyek az európaitól eltérő gazdasági modellt követnek – innovatív szabályozási megközelítést igényelnek.

Mindezek fényében a jelen recenzió tárgyát képező könyv – *Interactions Between Chinese Tax Incentives and WTO's Subsidy Rules Against the Background of EU State Aid*[4] – különös jelentőséggel bír az állami támogatási szabályozással foglalkozó szakmai közönség számára. A könyv – bár 2023-ban jelent meg – egy korábban elkészült doktori disszertáció[5] eredményeire épül, és rendszerszintű áttekintést nyújt a kínai adókedvezményekről, vagyis a piaci folyamatokba történő állami beavatkozás egyik központi eszközéről. A műben az uniós állami támogatási jog nem normatív mérceként jelenik meg, hanem egy összehasonlítási alapként, amely segít feltárni az adókedvezmények formájában nyújtott kínai támogatások gyakorlati logikáját, működését és támogatásnyújtói indokolását, valamint azt, hogy e gyakorlat miért okoz súrlódást különböző nemzetközi támogatási szabályrendszerekkel. Európai nézőpontból ez a megközelítés különösen értékes, mivel bemutatja azt a kínai gazdasági és intézményi hátteret, amellyel az EU egyre intenzívebben érintkezik kínai támogatások vizsgálata során.

**A könyv elemzési keretrendszere és módszertana**

A könyv egy világosan meghatározott kutatási célt követ: a kínai adókedvezmények és a WTO támogatási szabályai közötti kapcsolatot vizsgálja az uniós állami támogatási jog kontextusában. A szerző két alapvető kutatási kérdést fogalmaz meg: egyrészt, hogy Kína miként illeszkedik a nemzetközi kereskedelmi és támogatási szabályrendszerbe, és adókedvezményei mennyiben felelnek meg annak fennálló szabályainak; másrészt, hogy a nemzetközi szabályozás mennyiben képes megragadni a kínai támogatások gazdasági és intézményi sajátosságait.

A kutatás alapvetően a különböző jogszabályok elemzésére és összehasonlítására épül. A WTO támogatási szabályai – különösen a támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodás[6] (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, a továbbiakban:

[3] További részletekért lásd: Szalai, Soma (2023): Új időknek új dala: A külföldi támogatásokról szóló rendelet. Állami Támogatások Joga, 42(2023/5) 3-19. o.

[4] Xu, Diheng (2023): Interactions Between Chinese Tax Incentives and WTO's Subsidy Rules Against the Background of EU State Aid, Springer Singapore.

[5] A disszertáció letölthető a Tilburgi Egyetem honlapjáról: https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/the-interactions-between-chinese-tax-incentives-and-wtos-subsidy-/ (letöltés dátuma: 2026. április 14.)

[6] Megállapodás a támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről HL L 336., 1994.12.23.

ASCM) – szolgálnak elsődleges elemzési keretként, tekintettel azok meghatározó szerepére a támogatások nemzetközi ellenőrzésében. Ezzel párhuzamosan jelenik meg az uniós állami támogatási jog, nem feltétlenül mint átveendő modell, hanem mint egy fejlett és kiforrott ellenőrzési rendszer. Ez utóbbi biztosít összehasonlítási szempontokat, tekintettel arra, hogy az állami támogatások ellenőrzése terén világszinten az EU rendelkezik a legátfogóbb és legszigorúbb szabályozással. A könyv az uniós állami támogatási jogot elemzési keretként használja a kínai támogatások vizsgálatához. A szerző ennek során az uniós jogból ismert fogalmi eszköztárat – így különösen a szelektivitás vizsgálatát, valamint az ex ante és ex post értékelés logikáját – vetíti rá a kínai rendszerre, és ezen keresztül tárja fel annak strukturális sajátosságait.

A könyv elemzési módszertanának egyik jellegzetessége ún. külső és belső referenciaértékek (benchmarkok) alkalmazása. A (kínai szemszögből) „külső" benchmark a WTO támogatási szabályai és az uniós állami támogatási jog közös céljaként megfogalmazott egyenlő versenyfeltételek biztosítása a torzító állami beavatkozás korlátozása által. Itt fontos megjegyezni, hogy egyik szabályrendszer – WTO és EU – sem tekinti elsődleges céljának az egyenlő versenyfeltételek megteremtését; ehelyett a szabad verseny és a kereskedelem védelme érdekében a torzító hatások korlátozása szolgál mögöttes szabályozási indokként. Ezzel párhuzamosan a szerző kialakít egy „belső" benchmarkot is, amely a kínai gazdasági rendszer sajátosságaira épül, figyelembe véve a szocialista piacgazdaság intézményi kereteit és az állam hagyományosan domináns szerepét az erőforrás-allokáció alakításában. A belső benchmark – vagyis a kínai belföldi piacon az egyenlő versenyfeltételek megteremtése – azt vizsgálja, hogy az egyes adókedvezmények miként befolyásolják a versenyfeltételek alakulását a kínai gazdaságon belül, a rendszer saját gazdaságpolitikai célkitűzéseinek és intézményi sajátosságainak fényében. Ebből következően a belső benchmark lényegében ugyanazt az elvet követi, mint a külső, azonban nem külső jogi mércét alkalmaz, hanem a kínai gazdasági rendszer belső logikájához igazodik. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy az elemzés ne pusztán külső mércék alapján értékelje a kínai támogatási gyakorlatot, hanem annak belső logikáját is figyelembe vegye.

A benchmarkok alkalmazása révén a könyv konkrét kínai adókedvezményeket vizsgál a WTO és az uniós állami támogatási szabályok tükrében. Ez az összehasonlítás nem pusztán elméleti síkon mozog, hanem a szabályok gyakorlati működésére is kiterjed: megfelelnek-e a kínai adóintézkedések a WTO és EU szabályainak, illetve úgy vannak-e kialakítva, hogy hozzájáruljanak az egyenlő versenyfeltételek megteremtéséhez. A WTO támogatási szabályainak, az uniós állami támogatási jog elveinek, valamint a kínai gazdasági rendszer belső összefüggéseinek összekapcsolásával a könyv szilárd alapokat teremt a kínai adókedvezmények jogi, gazdasági és intézményi kontextusban történő részletes vizsgálatához.

Mindezek mellett a szerző explicit módon és átláthatóan ismerteti kutatásának korlátait is: kizárólag a vállalati adózást vizsgálja, ezen belül is elsősorban a társasági adóhoz és az általános forgalmi adóhoz kapcsolódó kedvezményeket. A könyv továbbá a központi kormányzati szinten elfogadott adóintézkedésekre fókuszál, és nem vizsgálja a kínai területi hatóságok adókedvezményeit, a szolgáltatási ágazatot, a mezőgazdasági támogatásokat, illetve nem tér ki

a doktori kutatás lezárását (2016) követő fejleményekre sem. E korlátok kijelölése nem csupán formalitás: a szerző világosan indokolja, hogy az elemzés tárgyának szűkítése vállalati adózásra magát a kutatás megvalósíthatóságát szolgálja, és lehetővé teszi az egyes vizsgált adóintézkedések részletesebb, rendszerezett bemutatását.

**A kínai adókedvezmények rendszere**

Uniós állami támogatási szemszögből a könyv legfőbb érdeme a kínai adókedvezmények – mint az állami beavatkozás eszközei – részletes és szisztematikus elemzésében rejlik. A szerző nem csupán az egyes adóintézkedéseket ismerteti, hanem azok fejlődési ívét és gazdaságpolitikai hátterét is feltárja. Ez különösen értékes azon szakmai közönség számára, akik elsősorban EU vagy WTO kontextusban találkoznak támogatási szabályokkal. A könyv ezen része értékes betekintést nyújt abba, hogy egy szocialista piacgazdaságban miként működnek a támogatások a gyakorlatban.

A történeti megközelítés meghatározó szerepet kap: a könyv végig követi az adókedvezmények alakulását a Kínai Népköztársaság 1949-es kikiáltásától és a korai kínai gazdasági reformoktól a jelenlegi szabályozási keret (Enterprise Income Tax Law[7]) kialakulásáig, kitérve a különböző szakpolitikai prioritásokra és szabályozási megközelítések változásaira az adókedvezmények történelme során. Ez a perspektíva lehetővé teszi annak megértését, hogy az adókedvezmények miért váltak és maradtak a kínai gazdasági kormányzás meghatározó eszközeivé, és miként változott szerepük az ország világgazdasági integrációja során. Ahelyett tehát, hogy az adókedvezményeket állandó, statikus intézkedésekként mutatná be, a könyv beágyazza azokat a kínai gazdasági és intézményi fejlődés pályájába.

A könyv rendszerezi a jelenleg Kínában alkalmazott adókedvezményeket, különös tekintettel az ágazati és regionális célú intézkedésekre. Ezek gyakran stratégiai ágazatokat érintenek – például high-tech vagy energetika –, illetve regionális fejlesztési célokat szolgálnak. Utóbbi intézkedések kedvezményezettjei között jelentős arányban találhatók állami tulajdonú vállalkozások. Az elemzés a WTO és az uniós állami támogatási jog fogalmi kereteire támaszkodik, elősegítve, hogy a WTO és EU szabályozást ismerő olvasóközönség is átlássa a komplex kínai adószabályozási környezetet.

A szerző következetesen összekapcsolja az egyes intézkedéseket a tágabb szakpolitikai célkitűzésekkel, ideértve az ipar modernizálását, a regionális kohéziót, a környezetvédelmet és a gazdasági szerkezetátalakítást. Az adókedvezmények így nem pusztán potenciálisan piactorzító támogatási eszközként jelennek meg, hanem egy olyan gazdasági modell részeként, amelyben az állami beavatkozás legitim eszköz a gazdasági fejlődés irányítására. Ez a

[7] A Kínai Népköztársaság vállalati jövedelemadóról szóló törvénye (kihirdetve: 2007. március 16., hatályba lépett: 2008. január 1.) (Enterprise Income Tax Law), elérhető: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2009-02/20/content_1471133.htm (letöltés dátuma: 2026. április 12.).

megközelítés segít megérteni, hogy a WTO és az EU támogatásellenőrzési mechanizmusai milyen kihívásokkal szembesülnek a kínai támogatási gyakorlat vizsgálata során.

A külső és belső benchmarkokon alapuló összehasonlító elemzés eredménye differenciált képet mutat. A szerző megállapítja, hogy számos kínai adókedvezmény a WTO ASCM szabályai szerint támogatásnak, sőt bizonyos esetekben felróható támogatásnak[8] (actionable subsidy) minősülne, főleg, ha az adott adókedvezmény ágazat- vagy régióspecifikus, illetve állami tulajdonú vállalatokat hoz kedvező helyzetbe. Az uniós állami támogatási jogi szemüvegen keresztül folytatott vizsgálat ezzel szemben azt mutatja, hogy bizonyos intézkedések meghatározott feltételek mellett akár összeegyeztethető támogatásnak is minősülhetnének. A szerző e megállapításain túlmenően azonban kiemelendő, hogy a vizsgált adókedvezmények közül több komoly aggályokat vetne fel uniós állami támogatási szempontból, ha azokat uniós jogi keretbe ültetnénk át, belső piaccal összeegyeztethetetlen jogellenes támogatáshoz vezetve. Ez pedig konkrét negatív következményekkel járhat azon kínai vállalkozások számára, amelyek az EU belső piacán kívánnak működni, miközben a kínai államtól olyan támogatásban részesültek, amely az uniós állami támogatási jog szerint nem lenne megengedett.

## Összegzés és értékelés

A könyv azzal zárul, hogy áttekinti a kínai adókedvezmények és a nemzetközi támogatási szabályok között azonosított feszültségeket, majd javaslatokat tesz enyhítésükre. A szerző szerint indokolt lenne Kína számára az uniós állami támogatási jog bizonyos elemeit átültetni jogrendszerébe, ezáltal megerősíteni az adókedvezmények jogi kontrollját, különösen a nagyobb átláthatóság, az ex ante és ex post értékelés, valamint az adókedvezmények koherens jogi keretbe való integrálása révén. Az uniós állami támogatási jog ebben az összefüggésben példaként szolgálhat arra, miként lehet az állami beavatkozást az egyenlő versenyfeltételek megőrzésével összeegyeztetni.

Az elemzés rámutat arra is, hogy a kínai adókedvezmények és a nemzetközi támogatási szabályok közötti ütközések nem pusztán egyedi intézkedésekből fakadnak, hanem mélyebb strukturális különbségekre vezethetők vissza: az ASCM és uniós jog elsősorban tiltó módon viszonyul a szabadpiaci folyamatokba történő állami beavatkozáshoz, miközben a kínai szocialista piacgazdasági modellben fontos funkciót tölt be az aktív állami szerepvállalás. Ennek alapján a könyv a WTO szabályrendszerének továbbfejlesztését és finomhangolását javasolja feszültségenyhítő megoldásként, különösen az adóalapú támogatások tekintetében. A szerző rámutat, hogy a WTO keretrendszer a támogatások vizsgálata során nem fordít kellő figyelmet a WTO-tagok különböző gazdasági és intézményi sajátosságaira. Ez az EU

[8] Az ASCM három fő támogatási kategóriát különböztet meg: i) tiltott támogatások (prohibited subsidies), ideértve elsősorban az exporttámogatásokat és az importhelyettesítő támogatásokat; ii) felróható támogatások (actionable subsidies), amelyek ugyan nem tiltottak, de más tagok számára kedvezőtlen hatásokat (pl. kárt vagy súlyos sérelmet) okozhatnak, és ezért jogviták tárgyát képezhetik; valamint iii) nem felróható támogatások (non-actionable subsidies), amelyek bizonyos feltételek mellett mentesülnek a jogkövetkezmények alól.

szempontjából azért is releváns, mert az Európai Bizottság a belső piac védelme érdekében rendszeresen alkalmaz WTO-alapú szubvencióellenes intézkedéseket.

Továbbá, a könyv a rendszerszintű különbségek hátterében álló intézményi tényezőkre is rávilágít. Kína gazdasági modelljében az állam szerepe meghatározó az erőforrás-allokáció alakításában. Ez összefügg a szocialista piacgazdaság sajátosságaival és az állami tulajdonú vállalatok kiemelt szerepével; valamint ez magyarázhatja az adókedvezmények szerepét a kínai adórendszerben. Ezzel szemben a WTO és az uniós szabályozás inkább a szabadpiaci verseny védelmére és az állami beavatkozás jogi korlátozására helyezi a hangsúlyt a jogállamiság elvei alapján; úgy tekintve a támogatásokra, mint szisztematikus ellenőrzést igénylő intézkedésekre.

Az elemzés egyik központi eleme az a kontraszt, amely a nyugati jogállami elvekre (rule of law) épülő támogatásellenőrzési rendszer – ahol a támogatások ex ante és ex post értékelésnek vannak alávetve – és Kína inkább eszközszerű jogkezelése – amelyet a könyv gyakran „jog által való kormányzásnak" nevez (rule by law) – között áll fenn. A jogi elemzés mellett történeti és kulturális narratívákra támaszkodva a könyv nem arra törekszik, hogy a támogatásokról egy teljes körű politikai gazdaságtani képet adjon, hanem arra, hogy tisztázza miért eredményeznek hasonló támogatási koncepciók és célok különböző szabályozást különböző rendszerekben. Fontos kihangsúlyozni, hogy az elemzés mentes az ideológiától, és a kínai rendszert csupán annak intézményi és jogi sajátosságai alapján vizsgálja. Ez a szemlélet erősíti a könyv egyik fő üzenetét: a nyugati és kínai támogatások közötti ellentétek gyakran az eltérő állam- és piacfelfogásból, valamint jogi kultúrából erednek, és nem pedig elszigetelt adóintézkedésekből.

A könyv átfogó és történetileg megalapozott képet nyújt arról, miként működnek az adókedvezmények a kínai szocialista piacgazdasági rendszerben, és azokat a kínai állam miként állítja szélesebb gazdaságpolitikai célok szolgálatába. Ez fontos hátteret biztosít az uniós jog és a kínai támogatási gyakorlat közötti kölcsönhatások megértéséhez mindkét irányból: egyrészt betekintést nyújt az uniós joggal kölcsönhatásba kerülő kínai támogatási gyakorlatba; másrészt az EU belső piacán tevékenykedő kínai vállalkozások szükségszerűen szembesülnek az uniós támogatásellenőrzési szabályozással, beleértve az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat és az FSR-t is. Bár a könyv nem tér ki a legújabb uniós szabályozási fejleményekre (a kézirat 2016-ban zárult), a kínai adókedvezményekről szóló elemzése különösen időszerűnek bizonyul, tekintettel arra, hogy az EU belső piacán egyre nagyobb figyelem irányul a harmadik országokból származó támogatások hatásaira. Így fontos háttérinformációkat nyújt azon intézkedések megértéséhez, amelyek arra késztették az EU-t, hogy bővítse támogatásellenőrzési eszköztárát az FSR elfogadása révén.

Ugyanakkor a könyvnek bizonyos hiányosságai is azonosíthatók. A szerző az uniós állami támogatási jogot elsősorban összehasonlítási keretként – és nem részletes elméleti elemzés tárgyaként – alkalmazza, és egyes pontokon túlzottan leegyszerűsített módon, esetenként pontatlanul mutatja be. Emellett az összehasonlítás eltérő logikájú rendszerek között zajlik; és pusztán ez a tény önmagában óvatosságra int az eredmények értelmezése során. Egy adott támogatás például az ASCM szerint lehet jogszerű, de az uniós állami támogatási jog szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen. A kínai adókedvezmények összevetése az uniós

szabályozással leginkább egy gondolatkísérletnek tekinthető, ugyanis egy támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése továbbra is az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre.

E korlátok azonban nem csökkentik a könyv jelentőségét. Ellenkezőleg: az, hogy az uniós állami támogatási jog releváns összehasonlítási keretként jelenik meg egy kínai adózással foglalkozó műben, jól mutatja e jogterület növekvő nemzetközi jelentőségét. Összességében a könyv az állami támogatások iránt érdeklődő olvasóközönség számára időszerű és informatív, elmélyíti a kínai támogatási gyakorlatok megértését, és érdemben hozzájárul a külföldi támogatásokról szóló szakmai diskurzushoz.