

HU

HU

HU

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS 87. CIKK (3) BEKEZDÉSE SZERINTI ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGÉNEK VIZSGÁLATÁRA VONATKOZÓ KÖZÖS ELVEK

1. BEVEZETÉS

1. Az állami támogatás ellenőrzése a versenypolitika alapvető eszköze, és elengedhetetlenül szükséges az egységes piacon érvényesülő hatékony verseny és szabad kereskedelem megőrzéséhez.
2. A Szerződés állami támogatásról szóló rendelkezései figyelembe veszik, hogy a tagállamok állami támogatás nyújtásakor az adott tagállam területén folyó gazdasági és társadalmi fejlődést kívánják elősegíteni. Ennek egy lehetséges módja a közvetlen külföldi befektetések vonzása. A célország számára rendszerint jelentős előnyökkel jár, ha a vállalkozások egy adott területen letelepednek, beruháznak, terjeszkednek, vagy akár csupán fenntartják a termelést. Munkahelyeket, magasabb adóbevételeket vagy gazdasági fejlődést hozhatnak létre vagy tarthatnak fenn. A nemzeti kormányok által nyújtott állami támogatás az áruk és szolgáltatások Európai Unió (EU) belüli kereskedelmére is hatást gyakorolhat, mivel a támogatás kedvezményezettje külföldi versenytársaival szemben versenyelőnyre tehet szert. Az állami támogatásnak köszönhetően csökkentheti árait, bővítheti termelését vagy növelheti beruházásait (beleértve a K+F területére irányulóakat is).
3. Az EK-Szerződés ugyanakkor azt is számításba veszi az állami támogatásra irányuló intézkedések mérlegelésekor, hogy a nemzeti kormányok gyakran nem veszik figyelembe a más országokat érintő lehetséges negatív továbbgyűrűző hatásokat. A tagállamok érdekeltek lehetnek abban, hogy az állami támogatást stratégiai módon nemzeti gazdasági érdekeik előmozdítására és a területükön folyó tevékenységek fejlesztésére használják, és ez alááshatja a belső piacot, valamint ellentétes lehet a közös európai érdekekkel. Amennyiben az állami támogatás elvonja máshonnan az ott folyó tevékenységeket, káros hatással lehet más tagállamokra, különösen a kevésbé prosperálóakra. A hazai vállalkozásoknak nyújtott állami támogatás a külföldi versenytársaktól von el bevételt, amelyek nyereségük visszaesése következtében úgy határozhatnak, hogy csökkentik alkalmazottjaik számát és visszafogják beruházásaikat (beleértve a K+F területére irányulóakat is). Végül pedig az ilyen határon átnyúló hatásokat kiváltó támogatás más tagállamokat is hasonló lépésekre készíthet. A támogatások terén folyó ilyesfajta verseny túlzott mértékű – az adófizetők pénzéből finanszírozott – támogatási összegekhez vezethet, és súlyos kárt okozhat a belső piacnak.
4. Az EK-Szerződés 87. cikkének 1. bekezdése tehát kimondja azt az elvet, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen az olyan támogatás, amely torzítja a versenyt,

vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet¹. Ugyanakkor a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető az olyan állami támogatás, amely pontosan meghatározott, közös európai érdeket szolgáló célkitűzésekhez járul hozzá, anélkül, hogy a vállalkozások között folyó versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet torzítná. Az EK-Szerződés 87. cikkének (3) bekezdése tehát a közös érdekű célkitűzések megvalósítása érdekében az állami támogatás tilalma vonatkozásában kivételeket állapít meg². Ezért a 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozónak minősülő intézkedések esetében az Európai Bizottságnak meg kell vizsgálnia a 87. cikk (3) bekezdése szerinti összeegyeztethetőségüket. E megbízatásán belül eljárva a Bizottság számos olyan támogatást vizsgál, amelyekkel a tagállamok a gazdasági és társadalmi fejlődés közös érdekű célkitűzéseit kívánják elérni. Ennek az értékelésnek világos közgazdasági elvek alkalmazásán kell alapulnia. Az állami támogatási cselekvési tervben³ ezért a Bizottság bejelentette, hogy megerősíti az összeegyeztethetőségi elemzés során alkalmazott közgazdasági megközelítésmódját. Az összetett gazdasági megközelítés alapeleme a mérlegelés.

5. Ez a dokumentum részletesebb információkat és magyarázatokat kíván nyújtani a Bizottság által a mérlegelési teszt keretében végzett értékelés módszertanáról⁴. A mérlegelés módszertana a Bizottság múltbeli gyakorlata alapján már kialakult, és az állami támogatási cselekvési tervben – kevésbé részletesen – már bemutatásra került. A mérlegelési teszt általános elemzési elveit – az adott szakpolitikai kontextusnak megfelelő módosításokkal – több olyan iránymutatás is tárgyalta, amelyek a különböző támogatási kategóriákra (pl. a K+F+I területén nyújtott támogatásra⁵, a kockázati tőkére⁶, a környezetvédelmi támogatásra⁷) vonatkoznak, valamint ezeket az elveket számos bizottsági határozatban alkalmazták, az említett iránymutatások alkalmazásának területén belül és azon kívül egyaránt.
6. Amennyiben egy adott támogatási intézkedés célkitűzésének jellegéből eredően a meglévő iránymutatások hatálya alá tartozik és így ezeknek az iránymutatásoknak megfelelően kell bejelenteni, akkor csak a vonatkozó iránymutatásban megfogalmazott értékelési kritériumokat kell alkalmazni (pl. támogatási intenzitások, támogathatósági kritériumok).
7. Ezért a jelen dokumentum nem vált fel semmilyen korábbi iránymutatást, bár bizonyos szempontok bemutatásakor az iránymutatások alkalmazási területéről származó példákra támaszkodik. Azok a támogatási intézkedések, amelyek egy adott

¹ Továbbá az uniós tagállamok által nyújtott támogatások nemzetközi egyezmények – pl. a támogatásokról szóló WTO-megállapodás – hatálya alá is eshetnek.

² Lásd még a 87. cikk (2) bekezdését, amely többek között lehetővé teszi a szociális jellegű támogatást és a természeti csapások által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatást.

³ Lásd az állami támogatási cselekvési terv 22. bekezdését (COM(2005)107 végleges, 2005. június 7.).

⁴ A jelen [dokumentum] tehát nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy egy adott intézkedés az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül-e. A 87. cikk (1) bekezdésében található fogalmak értelmezéséhez lásd a Bíróság joggyakorlatát, pl. a következő ügyekben: C-83/98. sz. ügy, a Francia Köztársaság kontra Ladbroke Racing Ltd. és az Európai Községek Bizottsága (EBHT 2000., I-3271. o.), vagy T-67/94. sz. ügy, Ladbroke Racing Ltd kontra Európai Községek Bizottsága (EBHT 1998., II-1. o.).

⁵ HL C 45., 1996.2.17., 5. o.

⁶ HL C 194., 2006.8.18., 2. o.

⁷ HL C 82., 2008.4.1., 1. o.

iránymutatás hatálya alá tartoznak, de nem felelnek meg az ott rögzített összes feltételnek (pl. mert meghaladják az engedélyezett támogatási intenzitásokat vagy nem felelnek meg az összes támogathatósági kritériumnak), összeegyeztethetetlennek minősülnek, és a Bizottság nem fogja ezeket a jelen dokumentum alapján újból értékelni⁸. A jelen dokumentumban leírt módszertan különös jelentőséggel bír az olyan támogatási intézkedések esetében, amelyek egyértelműen bármiféle iránymutatás vagy csoportmentesség hatályán kívül esnek. A dokumentum ugyanakkor nem dönti el előre, hogy értékelése során a Bizottság egy adott ügy egyes jellemzőit milyen súllyal veszi számításba, különösen azt nem, hogy milyen viszonylagos jelentőséget tulajdonít az adott támogatás közös érdeket szolgáló, feltételezett hatékonyságjavulási vagy méltányossági előnyeinek, illetve a támogatásnak a vállalkozások közötti versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet torzító hatásainak. Továbbá a bizottsági értékelés részletessége a vizsgálandó ügy sajátos körülményeinek megfelelően változhat.

8. Amikor egy tagállam egyedi projekt és kedvezményezett számára nyújtott támogatást jelent be, a Bizottság elemzésének középpontjába a konkrét támogatás várható hatásait helyezi. Amikor egy tagállam olyan támogatási programot kíván bevezetni, amely potenciálisan több vállalkozás számára nyújt támogatást, akkor az elemzés középpontjában olyan jellemző esetek állnak, amelyekre várhatóan a programot alkalmazni fogják, továbbá olyan esetek, amelyek az esetlegesen előidézett – pl. a magas támogatási összegekből és/vagy a magas támogatási intenzitásokból eredő – torzító hatások szempontjából a legrosszabb lehetőséget képviselik.

2. AZ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGI ELEMZÉS MÓDSZERTANA: A MÉRLEGELÉSI TESZT

9. A támogatás összeegyeztethetőségének értékelése lényegében annak a közös piacon folyó kereskedelemre és versenyre gyakorolt negatív hatásainak, valamint a pontosan meghatározott, közös európai érdeket szolgáló célkitűzésekhez való hozzájárulása tekintetében kifejtett pozitív hatásainak mérlegelését jelenti⁹. E hatások mérlegelése figyelembe veszi a támogatás által az Unió társadalmi jólétére kifejtett hatást. E célból a Bizottság egy tesztet dolgozott ki, amely a következő kérdéseket tartalmazza:

1. A támogatási intézkedés célja pontosan meghatározott közös érdekű célkitűzés-e?
2. Megfelelő-e a támogatás kialakítása a pontosan meghatározott, közös érdekű cél eléréséhez, azaz a javasolt támogatás a piaci hiányosság orvoslását vagy egyéb célkitűzést szolgál-e?
 - i. Az adott szakpolitikai célkitűzés megvalósításához megfelelő eszköz-e támogatás?

⁸ Ez különösen érvényes a jóváhagyott regionális támogatási térképekben felsoroltakon kívüli térségekbe irányuló regionális beruházási támogatásra.

⁹ Időközben a mérlegelési tesztet már számos esetben alkalmazták. A példaesetek felsorolását lásd a I. mellékletben.

ii. Ösztönző hatású-e a támogatás, azaz megváltoztatja-e a támogatás kedvezményezettjének magatartását?

iii. A kezelni kívánt problémához képest arányos-e a támogatási intézkedés, azaz ugyanaz a magatartásváltozás elérhető-e kevesebb támogatással?

3. Korlátozott-e a verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt hatás, és így az összhatás pozitív-e?

10. E kérdések megválaszolásához és az állami támogatás szükséges és arányos voltának igazolásához hasznos lehet közgazdasági módszereket alkalmazni. Az első két kérdés az állami támogatási intézkedés pozitív hatásaira irányul, míg a harmadik kérdés a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait vizsgálja, valamint összeveti a támogatás pozitív és negatív hatásait.
11. A mérlegelés elvégzéséhez természetesen a különböző mérlegelendő tényezők értékelését és összehasonlítását szolgáló közös keretrendszerre van szükség. Ezt a keretrendszert azoknak a hatásoknak az elemzése biztosítja, amelyeket az állami támogatás gyakorol az érintettek jólétére, különös tekintettel kedvezményezettjére, annak versenytársaira, de az inputokat – pl. munkaerő – szolgáltatókra is. Az állami támogatás által az érintettek jólétére gyakorolt várható főbb hatásait az 1. szövegdoboz foglalja össze.
12. Ami az első kérdést illeti, az EK-Szerződés az állami támogatás általános tilalma vonatkozásában csak néhány kivételt határoz meg. Ezért tehát először azt kell megvizsgálni, hogy a támogatás által elősegíteni kívánt cél valóban közös érdeket szolgálónak tekinthető-e, majd meg kell vizsgálni a szóban forgó cél elfogadhatóságát. A közgazdaságtan fogalmait alkalmazva kétféleképpen lehet értelmezni azt, hogy egy adott intézkedés közös érdekű célt szolgál-e. Egyrészt az általános jóléthez és hatékonysághoz való hozzájárulását vizsgálva (hogy az állami támogatás lehetővé teszi-e piaci hiányosság megszüntetését), másrészt pedig a méltányosság szempontjából (azaz a jólét társadalmi megoszlásának módját nézve). A közös érdekű célok tehát mind jellemezhetők úgy, hogy a hatékonyságot és/vagy a méltányossághoz járulnak hozzá. Mint a továbbiakban kifejtésre kerül, a hatékonysághoz való hozzájárulást a piaci hiányosságok keretében elemzik.
13. Ezt követően a második lépés annak vizsgálata, hogy megfelelő-e a támogatás kialakítása a pontosan meghatározott, közös érdekű cél eléréséhez. Konkrétabban, egy adott állami támogatás nem biztos, hogy megfelelő eszköz, még ha pontosan meghatározott célt is szolgál. Ez az eset állna fenn pl. akkor, ha az állami támogatás nem tudja megvalósítani a kitűzött célt, vagy akkor, ha ugyanazon eredmények más, kevésbé torzító hatású eszközökkel is elérhetők. Továbbá a támogatásnak ténylegesen ösztönöznie kell a kedvezményezettet arra, hogy magatartásán a cél megvalósításához szükséges módon változtasson. E feltétel nem teljesül azokban az esetekben, amelyekben nincs szükség támogatásra, mivel a kedvezményezett a támogatás nélkül is megvalósítaná az adott célt. Végül pedig a támogatás összege a cél eléréséhez szükségesnél nem lehet magasabb.
14. Az utolsó kérdés az állami támogatás negatív hatásaival foglalkozik. Előfordulhat, hogy egy bizonyos vállalkozásnak vagy gazdasági ágazatnak nyújtott támogatás a

verseny és a tagállamok közötti kereskedelem elfogadhatatlan mértékű torzulásához vezet, még ha kialakítása megfelelő is egy közös érdekű cél eléréséhez.

15. Az általános mérlegeléshez nem csupán a támogatás által a tagállamok termelőire és fogyasztóira gyakorolt hatások feltárása szükséges, hanem ezek nagyságrendjének megállapítása, valamint ezt követő összehasonlítása is. Ez például azt jelenti, hogy a jelentős mértékű negatív hatásokat hasonló nagyságrendű pozitív hatásoknak kell ellensúlyoznia.
16. Másképpen, ha a verseny torzulása korlátozottnak minősül, kisebb mértékű pozitív hatások is elegendőek. Ilyen esetekben a Bizottság általában kevésbé részletes mérlegelést végez. Emellett az EK-Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének hatálya alá eső, pozitív hatásokkal nem járó állami támogatást e rendelkezés tiltja, és egyáltalán nem kell negatív hatásainak nagyságrendjét vizsgálni.
17. A támogatás hatásainak vizsgálatához a Bizottságnak meg kell határoznia egy olyan ellenkező tényállást, amellyel össze lehet vetni a támogatásnyújtással megvalósuló helyzetet. Ezzel kapcsolatban azt a kérdést kell feltenni, hogy a támogatásnyújtás elmaradása esetén milyen helyzet állna elő.

1. szövegdoboz A támogatások hatásának feltárása

A támogatás megváltoztatja a kedvezményezett működését befolyásoló ösztönző, illetve kényszerítő tényezőket, ezáltal kihat magatartására. Így ez hatással lesz a versenytársakra, a fogyasztókra és egyéb érintettekre. Célszerű leírni a támogatás által a kedvezményezett magatartására gyakorolt hatásokat, hogy ezáltal az egyéb érintettekre gyakorolt következményeit is meg lehessen határozni. Alapvető tényező a támogatás révén megtakarított költségek nagysága, valamint az, hogy ezek milyen mértékben számítanak „elsüllyedt költségeknek”.

Az állandó (és elsüllyedt¹⁰) költségeket – például új létesítményekbe és berendezésekbe való beruházást – fedező támogatás általában befolyásolja a cégek vállalkozásfejlesztésre vonatkozó döntéseit.

A kiváltott hatások például a következők lehetnek¹¹:

Piacra lépés: a támogatást használhatják a piaca lépés költségeinek fedezésére, és pótlólagos, illetve alternatív termelésre irányuló beruházásokhoz vezethet (vagy a piacról való – egyébként bekövetkező – kivonulás elkerülésére használják fel). A kedvezményezett vállalkozás versenytársai veszíthetnek piaci részesedésükből, ezáltal csökken a profitjuk. Erre reagálva visszafoghatják beruházási tevékenységeiket. Amennyiben az ilyen piaca lépés növeli az össztermelést és a versenyt, a fogyasztók számára rövid távon előnyöket biztosíthat. Ugyanakkor a piacon már jelenlévő szereplőkre normális esetben negatív hatással van a

¹⁰ Az elsüllyedt költségek (elveszett kiadások) előzetesen befolyásolják az üzleti döntéseket, de felmerülésük után már nincsenek hatással a racionálisan cselekvő piaci szereplők döntéseire. Az elsüllyedt költségeket fedező támogatás tehát potenciálisan kevésbé torzító hatású. Ezzel szemben a változó költségek ösztönzőket képeznek az üzleti döntéshozatalban, ezért az ilyen költségeket fedező támogatás jár potenciálisan a legnagyobb torzító hatással. Ugyanakkor nem mindig lehetséges elkülöníteni egymástól a változó és az állandó/elsüllyedt költségeket. Például az új, hatékonyabb eszközökbe történő beruházás a további termelés változó költségeiben tartós változást idézhet elő.

¹¹ A felsorolás nem kimerítő jellegű.

piacra lépést támogató támogatás, mivel új versenytárral kell szembenéznük. Egy későbbi szubvencionált piacralépés lehetősége miatt a magánbefektetők kevésbé érezhetik magukat ösztönözve arra, hogy beruházzanak. . A negatív hatások jelentősebbek lehetnek, ha így hatékonyabban működő versenytársak kényszerülnek a piac elhagyására.

Továbbá a támogatás a tevékenységek vagy beruházások egyik térségből másikba való **áthelyezését** idézheti elő (azaz nem jön létre pótlólagos kapacitás). Ez megvalósulhat oly módon, hogy a támogatás hiányában máshová tervezett gyárakat vagy tevékenységeket áthelyezik, de egyszerűen úgy is, hogy a támogatott régióban más helyszínek rovására erősödik a gazdasági tevékenység. Bár a kedvezményezett régiójában erősödhet a regionális fejlődés, a támogatás egyúttal a beruházásoktól eleső régióra negatív hatást is gyakorolhat.

A piacról való kivonulás: a támogatás felhasználható a piacról való kivonulás költségeinek fedezésére, és eszközök, illetve tevékenységek eladásához vezethet (pl. szerkezetátalakítás). Ez az eset a versenytársak számára előnyöket biztosít, és esetleg saját kapacitásuk bővítését teszi lehetővé. A támogatás fokozhatja a hatékonyságot, ha a piacról kivonuló vállalkozás eszközeit új tulajdonosai jobban kezelik, és a termelést hatékonyabb vállalkozások folytatják. Másfelől tehát a támogatás megakadályozhatja azt, hogy más vállalkozások elhagyják a piacot.

Kutatás-fejlesztés: a támogatás segítségével létrejöhetnek olyan beruházások és projektek, amelyek egyébként nem lennének eléggé nyereségesek vagy túl kockázatosak lennének ahhoz, hogy magánbefektetők valósítsák meg őket. Ha ezek a projektek vagy beruházások pozitív továbbgyűrűző hatásokat váltanak ki, előnyöket biztosíthatnak a fogyasztók, a kedvezményezett és a versenytársak számára¹². Ha azonban ez a támogatás kizorítja a kedvezményezett versenytársai által eszközölt magánberuházásokat, a beruházás teljes összege csökkenhet.

A változó költségeket csökkentő támogatások általában befolyással vannak a vállalkozások határtermelési és árképzési döntéseire (az állandó költségek szintjétől függetlenül). Ez a fajta támogatás például a következő módokon hathat a versenyre¹³:

A termelés növelése és az ár csökkentése: a támogatás lehetővé teheti a kedvezményezett számára, hogy csökkentse árait és növelje értékesítéseinek szintjét¹⁴. A kedvezményezett vállalkozás versenytársai emiatt veszíthetnek piaci részesedésükből, alacsonyabb profitszintet érhetnek el, csökkenthetik termelésüket és módosíthatnak beruházási terveiken. Ez a hatás általában a versenytársak rovására biztosít előnyöket a támogatott termékek fogyasztóinak (alacsonyabb árakat, legalábbis rövid távon), valamint a kedvezményezettnek (növekvő profit). A támogatott termékekhez rendelt megnövelt forrásallokáció valószínűsíthetően negatív következményekkel jár azokra a piacokra nézve, amelyeken e források egyébként felhasználásra kerülnének.

¹² Ha azonban a versenytársak csak a kedvezményezett vállalkozásnak fizetendő jelentős mértékű díjak árán férhetnek hozzá a támogatott kutatás-fejlesztési tevékenységek eredményeihez, akkor ehhez a vállalkozáshoz képest versenyhátrányba kerülhetnek, és így profitjuk és piaci részesedésük csökkenhet.

¹³ A felsorolás nem kimerítő jellegű. Például a működési támogatás megkönnyítheti a piacra lépést vagy a piacról való kivonulást, a telephely megváltoztatását, illetve a kutatás-fejlesztést.

¹⁴ A kapacitás növelésére irányuló támogatás ezzel a hatással jár, még akkor is, ha a kapacitásnövelés rögzített kiadás révén jön létre. A kapacitásnövekedés eredményeként a kedvezményezett a termelést a korábbi kapacitás szintje fölé tudja emelni szokásos határköltség mellett.

Az **inputok beszerzésének** növekedése és/vagy változása: a támogatás következtében bizonyos inputok (pl. képzés, környezetkímélőbb alapanyagok) költségei csökkenhetnek. A támogatás megváltoztathatja a termelési folyamatot: másféle alapanyagok, munkaerő vagy inputok kerülhetnek alkalmazásra (pl. több fogyatékossgal élő munkavállalót alkalmazhatnak, csökkenhet a környezetszennyezés). Ez a hatás a kedvezményezett és az inputpiacok szereplői számára kedvező lehet, ugyanakkor a versengő inputokat szolgáltatókat károsíthatja. A versenytársakat károsíthatja a hatás, amennyiben a támogatás kihat a kedvezményezett termelésére vagy arra, hogy milyen mértékben képes befektetéseket vonzani. Az új termelési folyamat jótékony hatást fejthet ki az összjólétre, ha pozitív továbbgyűrűző hatásokhoz (pl. a környezetszennyezés csökkenéséhez, magasabb ismeretszinthez) vezet, amelyek a kedvezményezett vállalkozás versenytársaira gyakorolt negatív hatást ellensúlyozzák.

3. A TÁMOGATÁSI INTÉZKEDÉS CÉLJA KÖZÖS ÉRDEKŰ CÉLKITŰZÉS-E?

18. A Bizottság engedélyezheti az állami támogatást, ha az hozzájárul az EK-Szerződés 87. cikkének (3) bekezdésében meghatározott közös érdekű célok valamelyikének megvalósításához. Kétféleképpen értelmezhető az, hogy egy adott intézkedés közös érdekű célt szolgál-e. Egyrészt a hatékonysághoz való hozzájárulását vizsgálva, másrészt pedig a méltányosság szempontjából. Az állami támogatást nyújtani kívánó tagállamoknak tehát meg kell határozniuk a szolgálni kívánt célt, és ki kell fejteniük, hogy a cél a piaci hatékonyság fokozására, vagy pedig a méltányossággal kapcsolatos problémák kezelésére irányul. Bizonyos célok egyidejűleg méltányossági és hatékonysági problémákra is irányulhatnak¹⁵.

3.1. A hatékonyságra irányuló célok

19. Konkrét esetre vonatkozó ellenkező bizonyítékok hiányában a Bizottság úgy tekinti, hogy a piacok révén megvalósul a gazdaságban a források hatékony elosztása. Ugyanakkor lehetnek olyan körülmények, amelyek esetében a tagállamok bizonyítani tudják, hogy a piacok működése révén nem valósul meg hatékony eredmény¹⁶, például nem jön létre valamilyen társadalmi haszonnal járó beruházás, bizonyos tevékenységeket túlzott mértékben folytatnak¹⁷, vagy egyes tevékenységeket nem a legalacsonyabb költségek mellett biztosítanak. Ezekben az esetekben az állami támogatás nyújtása pozitív hatásokkal járhat, és a hatékonyság átfogóan javítható a vállalkozásokra ható ösztönzők állami támogatás révén való kiigazításával. Általában csak a jelentős mértékű piaci hiányosság esetében javítható állami támogatás révén a hatékonyság. Tehát a **piaci hiányosság** meglétére és

¹⁵ Például a kultúra előmozdítására nyújtott támogatás a méltányosságra irányul, amennyiben a kulturális javakat és szolgáltatásokat olyan emberek számára teszi hozzáférhetőbbé, akik számára ezek egyébként nem lennének elérhetőek, ugyanakkor a hatékonyságra is irányulhat, amennyiben a kultúra pozitív externáliáival kapcsolatos piaci hiányosságot kíván orvosolni. Lásd: a filmművészeti és más audiovizuális alkotásokkal kapcsolatos bizonyos jogi szempontokról szóló közleményt {COM(2001) 534 végleges} és különösen annak 2.3. pontját.

¹⁶ Közgazdasági értelemben a hatékony eredmény olyan helyzetnek felel meg, amelyben a források elosztása optimális abban az értelemben, hogy senki sem tehet szert előnyre anélkül, hogy ezáltal valaki más ne szenvedne kárt. Az állami támogatás befolyással van a piaci szereplőkre ható ösztönzőkre és megváltoztathatja magatartásukat, ezáltal módosítva a piaci eredményt.

¹⁷ Erre példa többek között a környezetszennyező tevékenységek esete – ilyenkor az okozott kárt az azt előidéző vállalkozások nem feltétlenül veszik teljes mértékben számításba.

nagyságára vonatkozó elemzés elengedhetetlen ahhoz, hogy megállapítható legyen az állami támogatás hatékonyságra gyakorolt hatása.

20. Nem feltétlenül jelenti piaci hiányosság meglétét az, ha egy bizonyos vállalkozás nem képes valamilyen projektet támogatás nélkül megvalósítani. Például az, ha egy vállalkozás úgy határoz, hogy nem ruház be alacsony jövedelmezőségű projektbe, vagy olyan régióba, ahol korlátozott a piaci kereslet és/vagy gyenge a költségversenyképesség, nem feltétlenül a piaci hiányosságra utaló jel, hanem éppenséggel a jól működő piac jele. Nem szabad azt feltételezni, hogy a termelés növelését vagy az árcsökkentést célul kitűző támogatás indokolható a piaci hiányosságra való hivatkozással, mivel a túlkapacitás¹⁸ vagy a túlfogyasztás¹⁹ kevésbé hatékony, sőt a gazdaság és a társadalom egészének szempontjából káros is lehet. Csak akkor merül fel piaci hiányosság fennállásának lehetősége, ha – támogatás hiányában – pusztán a piaci erők működéséből következően nem jöhetne létre hatékony eredmény. Ebben az esetben a megfelelően kidolgozott állami beavatkozás képes lehet arra, hogy javítsa a termelési tényezők elosztását, orvosolja a piaci hiányosságot és lehetővé tegye a közös érdekű cél megvalósítását.
21. A piaci hiányosságok különböző formában jelentkezhetnek, más-más okokból és eltérő jellemzőkkel. A piaci hiányosságok két legáltalánosabb oka a következő:

Externáliák

Externáliákról akkor beszélünk, amikor a piaci szereplők tevékenységeiből származó előnyök vagy költségek nem teljes mértékben az adott piaci szereplőnél jelentkeznek, a tulajdonjogok tisztázatlansága miatt. A pozitív externáliát előidéző tevékenységekre példa a kutatás-fejlesztés (K+F). Amennyiben a vállalkozások képesek kutatásaik eredményeit hatékonyan szabadalmaztatni, kisebb a valószínűsége annak, hogy pozitív externáliák fennállását állapítják meg. Ezzel szemben ha a vállalkozások nem képesek teljes mértékben kisajátítani a K+F kiadásaikból származó előnyöket, akkor K+F területére irányuló beruházásaik esetleg nem fogják elérni az összjólet szempontjából optimálisnak minősülő mértéket. Negatív externália jelentkezik az ipari tevékenység által okozott környezetszennyezés esetében. Amennyiben a vállalkozások nem fizetik meg a környezetszennyezés teljes költségét (pl. a fokozott környezetszennyezés által károsított emberek egészségügyi ellátását), akkor az összjólet szempontjából optimálisnak minősülő mértéket meghaladó mértékben folytathatnak szennyező tevékenységet.

Tökéletlen vagy aszimmetrikus információ, illetve koordinációs problémák

A tökéletlen és aszimmetrikus információ tranzakciós költségeket, ügynöki költségeket, erkölcsi kockázatot vagy kontraszelekciót okozhat, ezek viszont gazdasági szempontból nem hatékony piaci eredményekhez vezetnek. Ennek egyik példája a pénzügyi piacok területén fordul elő, ahol az induló vállalkozások számára gyakran nehézségeket okoz a megfelelő finanszírozáshoz való hozzáférés (különösen

¹⁸ Erre olyan ágazatok területén találhatunk példákat a múltból, mint amilyen az acélgégyártás, a textilipar vagy a hajógyártás.

¹⁹ A támogatott árakból következő túlzott fogyasztást példázhatja a szűkös erőforrások – pl. víz vagy fosszilis üzemanyagok – pazarlása vagy akár a támogatott bankok által nyújtott hitelek túlzott mértékű igénybevétele.

a megfelelő biztosítékok, stabil cash flow és piaci hírnév hiányából adódóan), még ha üzleti tervük potenciálisan igen értékes is. Ebből eredően nem biztos, hogy megfelelő finanszírozás áll rendelkezésre olyan vállalkozások számára, amelyek egyébként hatékonyan fokoznák a gazdasági tevékenységet. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy tökéletlen információ feltételezése miatt általában minden vállalkozás számára finanszírozást kellene biztosítani. Épp ellenkezőleg, a piaci hatékonyságot jelzi az, hogy nem finanszíroznak olyan projekteket, amelyek esetében a befektetés megtérülése alacsonyabb, így a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy az állami beavatkozás pontosan hogyan kezelni a tökéletlen információ problémáját.

A **koordinációs problémák** szintén piaci hiányosságokhoz vezethetnek, amennyiben a szerződéskötéssel kapcsolatos költségek, az együttműködés sikerességével kapcsolatos bizonytalanság és a hálózati hatások magakadályozzák a szerződések hatékony kidolgozását vagy akár megkötését, és a koordináció és a kibocsátás olyan alacsony szintjét eredményezve, amely nem hatékony. A tökéletlen információ megakadályozhatja, hogy a vállalkozások kölcsönösen előnyös döntéseket hozzanak. Ez előfordulhat szabványok kialakításával kapcsolatban, együttműködési szerződésekben és klaszterek kialakítása esetében²⁰. Például egy kutatási projekt olyan eredményekkel járhat, amelyek olyan fejlesztési stratégiákhoz vezethetnek, amelyeket előre nehéz megjósolni. Ezért a beruházási projektben résztvevő felek közötti szerződések nem fognak mindenre kiterjedni, és egyes felek esetleg nem vállalnak hatékony szerepet a közös beruházásban (különösen azok, akik előre nem látható eseményekkel kapcsolatban kevés befolyással rendelkeznek), vagy pedig egyáltalán nem ruháznak be. Ez történhet pl. akkor, amikor egy kutatási projektben résztvevő partnerek nagyon eltérő kompetenciákkal és tudással járulnak hozzá a projekthez, amelyek később vagy értékesnek bizonyulnak, vagy sem²¹. A felek számára jelentős költségvonzzal járhat a megfelelő szerződések kidolgozása és érvényesítése is. Az ilyen koordinációs problémák és a koordináció költségei várhatóan a szerződő felek számának növekedésével párhuzamosan növekednek. A koordinációs problémák oka az is lehet, hogy egy adott technológia, szabvány vagy gyakorlat esetében meghatározott kritikus tömeg elérése szükséges ahhoz, hogy érdemes legyen elfogadni vagy kiegészítő elemeket hozni létre hozzá, vagy az is, hogy elsüllyedt költségek merülnek fel azt megelőzően, hogy a felek szerződést köthetnének.

22. Emellett a közjavaknak is jelentősége lehet az állami támogatás elemzése szempontjából. A közjavak fogyasztása kimerülésük nélkül lehetséges, és e javak fogyasztásából nehéz vagy lehetetlen bárkit is kizárni (és így a javakat megfizettetni valakivel). Annak ellenére, hogy a közjavak a társadalom javát szolgálják, nem biztos, hogy a piac biztosítja őket²².

²⁰ Agglomerációs externáliák fennállása esetén a vállalkozás jövedelmezősége növekszik, ha versenytársai, szállítói és vevői közelében helyezkedik el. Ebben a helyzetben a kormány képes lehet arra, hogy elősegítse vagy támogassa klaszter kialakulását.

²¹ Lásd pl. a következő ügyet. N 854/2006 Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur des programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle TVMSL, HL C 182, 2007.8.4.

²² A piaci erő meglehetősen gyakran oka annak, hogy a piac nem vezet hatékony eredményre, például monopolhelyzetben. Azonban a legtöbb olyan piac esetében, ahol egyes piaci szereplők bizonyos piaci erővel rendelkeznek, és ahol a piacok működése esetleg nem teljes mértékben hatékony, a Bizottság ezt

23. Nem vonható le automatikusan az a következtetés, hogy piaci hiányosság fennállásáról van szó abban az esetben, ha egy projekt olyan pozitív hatásokkal jár, amelyeket a támogatás kedvezményezettje nem képes teljes mértékben kisajátítani, vagy ha a kedvezményezett koordinációval vagy tökéletlen információval kapcsolatos nehézségekkel küzd. Csak akkor merülhet fel a piaci hiányosság kérdése, ha a tagállam bizonyítani képes, hogy ezek a tényezők oly mértékben befolyásolják a projekt jövedelmezőségét, hogy a projekt a hatékonyság szempontjából nem (vagy nem kielégítő módon) valósul meg²³.
24. A piaci hiányosság meghatározására sokféle módszer van. Bizonyos esetekben ezek számszerűsíthetőek. Például a tagállamok néha ökonometria becsléseket tudnak biztosítani a tudás vagy a környezetvédelem tekintetében jelentkező továbbgyűrűző hatásokra vonatkozóan. Azonban ritkán áll rendelkezésre elegendő információ ahhoz, hogy konkrét esetekre vonatkozóan kiterjedt ökonometria vizsgálatokat lehessen elvégezni. A piaci hiányosságok azonosítása lehetséges referenciaértékek meghatározásával vagy felmérések végzésével is, amelyek kimutatják, hogy egy adott piacot jelentős extern hatások vagy információs problémák jellemzik (a fent kifejtett értelemben véve).
25. Emellett speciálisabb piaci hiányosságok beazonosítása és ezek valamilyen konkrét közös érdekű célhoz való kapcsolása esetében bizonyos kritériumok fontosak lehetnek.

Piaci hiányosság típusa	Valószínűsíthetően érintett területek	Speciális értékelési kritériumok
Externáliák:	K+F+I támogatás (pozitív externáliák); Képzési támogatás (pozitív externáliák); Környezetvédelmi támogatás (negatív externáliák elkerülése)	<ul style="list-style-type: none"> Hasonló, támogatásban nem részesülő projektek megléte (amennyiben vannak hasonló projektek, nem valószínű, hogy piaci hiányosság esete forog fenn) A tevékenységek által biztosított előnyök kisajátításának lehetősége, például szerződésekből, szellemi tulajdonjogokból, titoktartásból adódóan A terjesztés várható szintje Az előidézett externália sajátosságai A fogyasztókat és a kereskedelmi partnereket érintő externáliák jellegének és nagyságrendjének átláthatósága
Tökéletlen információ	Kockázati tőke, K+F+I támogatás, Foglalkoztatási támogatás	<ul style="list-style-type: none"> A kedvezményezett típusa, nemteljesítési valószínűség Az érintett tevékenység előzetes értékelésének és utólagos ellenőrzésének lehetősége, különösen jövedelmezősége és/vagy minősége tekintetében

rendszerint nem tekinti elégséges indoknak állami támogatás nyújtásához (pl. kisebb vagy eltérő piaci stratégiát folytató piaci szereplőknek).

²³ Ez a helyzet akkor áll elő, ha a tevékenység költsége elég magas ahhoz, hogy a vállalkozás profitját megszüntesse, de még mindig alacsonyabb szintű, mint a társadalom javát szolgáló általános előny.

Koordinációs problémák	K+F+I támogatás, Foglalkoztatási támogatás	<ul style="list-style-type: none"> • Az érintett ágazatra és/vagy az érintett tevékenységre és a kedvezményezettre vonatkozó információk és szaktudás elérhetősége • Az együttműködéshez szükséges vállalkozások száma • Korábbi együttműködés foka • Az együttműködő partnerek közötti érdekkülönbségek • A szerződések kialakításának problémái, az előre nem látható kockázatok jelentősége • Az együttműködés koordinálásával kapcsolatos problémák (nyelvi kérdések, idő, távolság, utazási költségek, könnyen elérhető kommunikációs csatornák hiánya, érzékeny információk)
-------------------------------	--	--

3.2. Méltányossági célok

26. A piac működése során egyesek nyertesekké, mások vesztesekké válnak, és e folyamat során a piac egyenlőtlenség kialakulását vagy megerősítését eredményezheti. A kormányok ezeket az egyenlőtlenségeket elfogadhatatlannak tarthatják, és úgy dönthetnek, hogy a társadalmi vagy regionális egyenlőtlenségek csökkentése érdekében beavatkoznak, és az egyének között elosztják a jólétet. Az állami támogatások között tehát vannak olyanok, amelyek méltányossági célokra irányulnak.
27. A közös érdekű célok egy része – pl. a K+F+I, a környezetvédelem és a kockázati tőke területére irányuló támogatás – a piaci hiányosságok orvoslását célozza, azaz hatékonysági problémákra irányul. Ezek esetében a méltányossági megfontolások általában kisebb szerepet játszanak a támogatás pozitív és negatív hatásainak mérlegelése során. Azonban még ilyenkor is merülhetnek fel méltányossági szempontok (pl. ha a támogatás célja valamely K+F+I projekt egy bizonyos régióból másikká való áthelyezése).
28. Másrészt egyes támogatási intézkedések egyértelműen méltányossági célok elérésére irányulhatnak. Például:
- A regionális támogatások célja az EU eltérő fejlettségű régiói közötti különbségek csökkentése révén a gazdasági kohézió erősítése. A regionális beruházási támogatás célja, hogy a beruházásokat és a munkahelyteremtést támogatva és a hátrányos helyzetű régiókban működő vállalkozások gazdasági tevékenységének bővítését és diverzifikációját ösztönözve elősegítse a leghátrányosabb helyzetű régiók fejlődését.
 - Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások biztosításához nyújtott támogatásnak lehet méltányossági célja, különösen akkor, ha egy tagállam úgy ítéli meg, hogy a hatékony piac nem biztosítaná megfelelő módon e szolgáltatásokat az ország minden állampolgára számára.

- Egyes munkavállalói csoportok nagyon nehezen találnak munkát, mert a munkáltatók nem tartják őket eléggé termelékenynek. Az állami támogatás segítheti a hátrányos helyzetű munkavállalók munkaerőpiacra való belépését, illetve a fogyatékkal élők munkaerőpiaci integrálódását vagy munkaerőpiacon maradását azon többletköltségek fedezése révén, amelyek feltételezetten vagy ténylegesen alacsonyabb termelékenységükhöz kapcsolódnak.
- A megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatások célja lehet az, hogy elkerülje a foglalkoztatás visszaesését egy bizonyos helyszínen vagy ágazatban²⁴.
- A kulturális termékekhez vagy szolgáltatásokhoz nyújtott támogatásoknak is lehet méltányossági indítéka (például a kulturális sokszínűség megőrzése esetében) a pozitív továbbgyűrűző hatásokkal kapcsolatos piaci hiányosságok orvoslása mellett.

Bizonyos körülmények között lehetséges méltányossági célú állami támogatási intézkedések kialakítása és piaci mechanizmusokon keresztül történő végrehajtása (pl. a megmentés és szerkezetátalakítás területén). Az ilyen támogatás jóváhagyásának feltétele lehet, hogy a végkimenetele a versenynek megfelelő piaci eredmény legyen²⁵.

29. Bár a konkrét méltányossági célok tagállamonként változhatnak, gyakorta lehetséges valamilyen átfogó közös érdeket megállapítani az ilyen célok követésekor. A méltányossági indokok bizonyíthatók a társadalmi vagy regionális egyenlőtlenségeket bemutató statisztikai mutatókkal. Ilyenek lehetnek a következők: az egy főre eső GDP, a munkanélküliség szintje, a munkaerőpiaci részvétel aránya, a szegénységi mutatók stb.

4. MEGFELELŐ-E A TÁMOGATÁS KIALAKÍTÁSA A KÖZÖS ÉRDEKŰ CÉL ELÉRÉSÉHEZ?

4.1. Megfelelő eszköz

30. A tagállamok különbözőképpen választhatják meg a szakpolitikai eszközöket és az állami támogatások ellenőrzése nem határozza meg a gazdasági beavatkozás egyetlen és követendő módját. Azonban a Szerződés 87. cikke 1. bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatás alkalmazása csak akkor tekinthető indokoltnak, ha az állami beavatkozás kérdéses eszköze megfelel a közpolitika céljának, és hozzájárul egy vagy több közös érdekű uniós célhoz²⁶. Olyan esetekben, amikor az állami támogatás nem megfelelő eszköz egy bizonyos hatékonysági vagy méltányossági probléma kezelésére, a verseny és a kereskedelem olyan torzulásait okozhatja, amelyek más szakpolitikai eszköz alkalmazásával (pl. szabályozási eszközök, termékek és szolgáltatások közvetlen állami biztosítása vagy a vagyon újraelosztását, illetve a

²⁴ A Bizottság a jelenlegi pénzügyi válsággal kapcsolatos tapasztalatok számbavétele érdekében hamarosan ismét meg fogja vizsgálni a megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatásokról szóló hatályos iránymutatást.

²⁵ Például hálózatkiépítésre irányuló állami támogatási intézkedések jóváhagyásának előfeltétele lehet a nyílt hozzáférés követelménye.

²⁶ Lásd pl. a következő ügyeket: C 25 / 2004 - *DVB-T Berlin-Brandenburg* (HL L 200, 2006.7.22.) vagy N 854/2006 *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur des programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle TVMSL*, HL C 182., 2007.8.4.

vállalkozások számára ösztönzők létrehozását célzó adózási eszközök révén) elkerülhetőek vagy korlátozott mértékűek lennének.

31. A tagállamok egy bizonyos szakpolitikai eszköz alkalmazására vonatkozó döntésüket alapozhatják a tapasztalatokra, teljesítményértékelésekre, vagy pedig különböző forgatókönyvek és költség-haszon elemzés eredményére. Az összeegyeztethetőség értékelésekor a Bizottság különös figyelmet szentel a tagállam által a tervezett intézkedésre vonatkozóan készített hatásvizsgálatoknak. A Bizottság akkor tekinti úgy, hogy egy intézkedés megfelelő eszközt jelent, ha a tagállam egyéb szakpolitikai lehetőségeket is mérlegelt, valamint a Bizottság számára megalapozottak és bizonyítottak a szelektív eszköz (ügymint állami támogatás) alkalmazásával járó előnyök.

4.2. Ösztönző hatás

32. Az állami támogatásnak oly módon kell megváltoztatnia a kedvezményezett magatartását, hogy az olyan közérdekű célkitűzéshez hozzájáruló tevékenységet végezzen, amelyet i. a támogatás nélkül nem valósítana meg, vagy ii. amelyet korlátozott vagy eltérő módon folytatna. Ebből következően a tagállamnak bizonyítania kell az egyes esetekben, hogy a támogatást nem olyan tevékenység költségeinek támogatására használják fel, amelyek egyébként is felmerülnének a vállalkozás számára²⁷. A magatartás megváltoztatását nevezik ösztönző hatásnak, és úgy lehet meghatározni, ha összehasonlítjuk a támogatással megvalósuló és a támogatás nélküli helyzetet²⁸.
33. Bár a támogatás következtében a kedvezményezett többféle módon is megváltoztathatja magatartását, a kívánt magatartásváltozás valószínű következményének a szóban forgó szakpolitikai célkitűzés megvalósulásának kell lennie.
34. A **hatékonysági célok** tekintetében a tagállamnak oly módon kell bizonyítania az ösztönző hatást, hogy bemutatja, hogy a kedvezményezett vállalkozás tevékenységének szintjét megváltoztatta (vagy valószínűleg meg fogja változtatni), és ezáltal orvosolja a piaci hiányosságot és javítja a piaci eredményt. Például a K+F támogatás esetében a K+F tevékenységek nagyságának, körének, gyorsaságának vagy költségeinek növekedése szükséges, a képzési támogatásnak pedig a vállalkozás által biztosított képzések általános növekedését kell eredményeznie.
35. Annak érdekében, hogy a Bizottság fel tudja mérni a bejelentés szerinti ösztönző hatást, általában fontos, hogy a tagállam mellékelje a kedvezményezett olyan belső dokumentumait, amelyek bizonyítják, hogy a megcélzott tevékenységet támogatás

²⁷ Pl. a képzési támogatás nem finanszírozhat olyan képzési tevékenységeket, amelyeket a kedvezményezett az üzemeltetési követelmények miatt egyébként is megvalósított volna. Lásd például: C 40 /2005 – – *Ford Genk* (HL L 366., 2006.12.21.).

²⁸ A támogatás melletti helyzet és a támogatás nélküli helyzet összehasonlítását a tényeket összevető elemzésnek is nevezik. Lásd például a következő ügyek esetében végzett összevető elemzést: N 349 / 2007 -*Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS* (HL C 304, 2007.12.15.); N 887 / 2006 -*Projet Bernin 2010* (HL C 200, 2007.08.28.); N 185 / 2007 -*Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART »* (HL C 284, 2007.11.27.).

nélkül nem valósította volna meg²⁹. Ilyen belső dokumentumok többek között a következők lehetnek:

- A támogatás tárgyát képező költségekre vonatkozó költségvetési előrejelzések
 - Üzleti tervek és egyéb olyan dokumentumok, amelyeket beruházási bizottságoknak nyújtottak be bizonyos intézkedésekhez szükséges források lekötése jóváhagyásának céljából.
 - Egy adott projekt támogatás melletti, illetve támogatás nélküli jövedelmezőségére vonatkozó számítások
 - A projekt pénzügyi elemzése, beleértve a forgatókönyv-előrejelzéseket vagy a készpénzforgalmat.
 - Kockázatelemzések a kereskedelmi kudarc kockázatára, a beruházás és a kapcsolódó költségek visszafordíthatatlan jellegére, illetve az érintett tevékenység bizonytalan jövedelmezőségére vonatkozóan.
36. A belső dokumentumok elemzése mellett a Bizottság figyelembe veheti a rendelkezésre álló külső információkat is, pl. a jövedelmezőségre vagy kockázatra vonatkozó ágazati referenciaértékeket.
37. A **méltányossági célok** tekintetében az ösztönző hatás bizonyításához a tagállamnak be kell mutatnia, hogy a megcélzott tevékenység végrehajtása társadalmi vagy regionális hátrányokból adódó többletköltségekkel jár³⁰, amelyeket a támogatás ellensúlyoz. Például a foglalkoztatási támogatás előfeltétele, hogy hátrányos helyzetű vagy fogyatékossgal élő munkavállalókat alkalmaznak testileg ép munkavállalók helyett, tekintettel a foglalkoztatásukkal járó többletköltségekre.
38. Ugyanakkor lehetnek olyan nyomós okok, amelyek a támogatás kedvezményezettjét támogatás nélkül is e magatartásra készítenék. A Bizottság megvizsgálja a tagállam által megküldött, a társadalmi vagy regionális³¹ hátrányt bizonyító mutatókat, és értékeli, hogy a támogatás nélkül vannak-e elégséges ösztönzők az érintett tevékenység végrehajtására. A következő mutatóknak lehet jelentősége:
- Regionális hátrányok (pl. megközelíthetőség, infrastruktúra, képzett munkaerő hiánya, jövedelemmutatók, munkanélküliségi mutatók)
 - A célcsoport profilja (pl. kor, nem, etnikai származás, hátrányos helyzetű vagy fogyatékossgal élő munkavállalók)
 - A társadalmi hátrányok ellenére a magatartás megváltoztatására készítő ösztönzők: pl. a vállalati arculat kialakítása vagy megváltoztatása, egyéb

²⁹ Azt is meg kell jegyezni, hogy piaci hiányosság megállapításához azt is demonstrálni kell, hogy más vállalkozások, azaz általában a piaci erők támogatás nélkül nem tudnák megfelelően megvalósítani a célt.

³⁰ Ez tényleges költségekre és alternatív költségekre egyaránt vonatkozik.

³¹ A regionális támogatás vonatkozásában a nagyberuházási projektek értékelési kritériumait lást a következő bizottsági közleményt: „Útmutatás a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatások részletes vizsgálatáról”.

rendelkezésre álló személyzet szükségessége, a célcsoportot képező személyi állomány képzettsége és termelékenysége.

4.3. Arányosság

39. A támogatás akkor tekinthető arányosnak, ha kevesebb támogatás mellett és kisebb torzító hatással nem lehetne azonos eredményt elérni. A támogatás nagyságát és intenzitását a támogatott tevékenység végzéséhez minimálisan szükséges szintre kell korlátozni. Ha a támogatás meghaladja a szükséges minimumot, a támogatás kedvezményezettje olyan váratlan profithoz jut, amely a verseny szükségtelen torzulását eredményezheti, és így a támogatás nem minősülhet a közös piaccal összeegyeztethetőnek.
40. A támogatás arányosságának értékelésekor fel lehet használni az ösztönző hatás elemzése során alkalmazott információkat. Míg azonban az ösztönző hatás elsősorban attól függ, hogy megváltozik-e a magatartás, a támogatás arányosságának elemzéséhez a tények másféle szintű vizsgálata szükséges, mivel arra irányul, hogy a támogatás mennyiben haladja meg a magatartás megváltoztatásához szükséges mértéket.
41. Számos iránymutatás maximális támogatási intenzitásokat határoz meg (az elszámolható költségek százalékában kifejezve), és a támogatást általában arányosnak tekintik, ha ezeket a maximális támogatási intenzitásokat betartják. Lehetnek azonban olyan esetek is, amelyekre vonatkozóan nincsenek meghatározva maximális támogatási intenzitások. Továbbá azokban az esetekben, amelyekre a meglévő iránymutatások részletes értékelését kell alkalmazni, igazolni kell, hogy ez a támogatási intenzitás nem túl magas-e, és ugyanezt az eredményt nem lehetne-e kevesebb támogatással is elérni.
42. Ilyen esetekben a tagállamoknak olyan bizonyítékokat kell benyújtaniuk, amelyek alapján értékelhető, hogy mennyi támogatás szükséges a támogatás által létrehozni kívánt pótlólagos tevékenység ellentételezéséhez, azaz hogy a támogatás nélkül előálló helyzethez viszonyítva milyen többletköltségekkel kell számolnia a támogatás kedvezményezettjének a támogatott projekt kivitelezése esetén. Emellett a Bizottság az arányos támogatási összeg meghatározásakor számításba veszi az esetlegesen a támogatott projekt által a támogatás kedvezményezettjének biztosított új működési nyereségeket is (pl. az új termelési technológiának köszönhető alacsonyabb költségeket vagy további bevételeket), amennyiben ezek mérhetőek. Például a környezetet kevésbé károsító gép beszerzése előnyöket eredményezhet az energia-megtakarítás terén. Az ilyen további előnyök figyelembe vételével ki lehet számítani a nettó többletköltségeket.
43. A támogatott projekt nettó többletköltségeinek értékelésének elve egyaránt alkalmazható hatékonysági és méltányossági célú támogatás esetében. E két különböző típusú támogatás értékelése azonban annyiban eltérő lehet, hogy a hatékonysági okokból megvalósuló projektek esetében a támogatás nélküli helyzetre vonatkozó forgatókönyv esetleg kevésbé egyértelmű³² (azaz a projekt elmaradása, más nagyságrendű projekt, kevésbé kockázatos projekt stb.), mint a méltányossági

³²

Lásd például e kérdés tárgyalását a következő ügyben : N 674 / 2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal (HL C 120., 2007.5.31.).

célú projektek esetében (ahol a támogatás célja általában az, hogy megváltoztassa a kedvezményezett tevékenységeinek megvalósítási módját, pl. megváltoztatva a helyszínt vagy az alkalmazott munkavállalók típusát).

5. A VERSENY TORZULÁSAI

44. Legalább háromféle olyan versenytorzulás különböztethető meg, amelyet az állami támogatás idéz elő. Először, az állami támogatás hosszú távú dinamikus hatást fejthet ki a beruházásra és a versenyre való hajlandóságra, mivel megzavarja a bevételek piacokon keresztüli elosztását. Másrészt, konkrétan szinten nézve az állami támogatás befolyásolhatja a termékpiacon folyó versenyt, és a körülményektől függően a versenytársak különféle reakcióit válthatja ki. Harmadszor, az állami támogatás befolyásolhatja az inputpiacon folyó versenyt, és különösen a beruházás helyét.
45. A verseny felsorolt torzulásai mind befolyásolják a gazdasági tevékenységek ágazatok és tagállamok közötti megoszlását és káros hatással vannak a belső piacra, mivel befolyásolják a kereskedelmet és megzavarják a tevékenységeknek a nemzeti határokon átnyúló hatékony elosztását. Valójában már pusztán annak lehetősége, hogy egy tagállamban állami támogatást engedélyezhetnek, más tagállamokat is ösztönözhet arra, hogy állami támogatási intézkedésekhez folyamodjanak annak érdekében, hogy a tevékenységeket stratégiai módon saját területükre vonzzák, ami felveti a támogatási verseny kockázatát.
46. Először, általánosabban tekintve az a tény, hogy az állami támogatás újraelosztja a bevételeket a piacon és megzavarja a versenyfolyamatot, hatással lehet a **hosszú távú ösztönzőkre**. A vállalkozások, arra számítva, hogy a profitot erőfeszítéseik mellett az állami támogatás is befolyásolni fogja, optimálisnak találhatják saját erőfeszítéseik visszafogását. Az állami támogatásnak így negatív hatása lehet, mert visszafoghatja a kedvezményezett és a versenytársak beruházási és innovációs hajlandóságát. Hosszabb távon a dinamikus ösztönzők ilyen jellegű megváltozása a fogyasztók számára a választék csökkenését és esetlegesen rosszabb minőséget vagy magasabb árakat okozhat.
47. Másodszor, konkrétan, számítani lehet arra, hogy a támogatás kedvezményezettje által a termékpiacon folytatott magatartásának megváltozása hatással lesz a versenytársakra, és viselkedésükben különböző változásokat idéz elő. Mindenekelőtt a versenytársak reakciója az lehet, hogy **visszafogják saját értékesítéseiket és beruházási terveiket** (kiszorítás). Például a tényleges versenytársak csökkenthetik kapacitásukat, a potenciális versenytársak dönthetnek, hogy tartózkodnak az új piacra való belépéstől. A versenytársak kutatás-fejlesztési kiadásai csökkenésével is reagálhatnak. Részletesebben erről lásd az 1. szövegdobozt. A versenytársak reakciója ugyanakkor a piaci körülményektől és a támogatás sajátosságaitól függően eltérő mértékű lehet. Például jelentősebb lesz a versenytársakra gyakorolt hatás, amennyiben azok olyan termékeket értékesítenek, amelyek a támogatás kedvezményezettje által értékesített termékek közeli helyettesítő termékei, és így reakciójuk is várhatóan erőteljesebb lesz. A verseny torzulásait fokozhatja, ha a támogatás kedvezményezettje piaci erővel rendelkezik. Abban az esetben, ha a kedvezményezett egy termékpiacon már erőfölényben van, a támogatási intézkedés még inkább megerősítheti ezt az erőfölényt azáltal, hogy tovább csökkenti a versenytársak által kifejtett versenykényszert.

48. Harmadszor, az állami támogatás hatást gyakorolhat az **inputpiacokon** folyó versenyre. Ez a helyzet akkor áll elő, ha az állami támogatás előnyben részesíti meghatározott inputok (pl. meghatározott munkaerő vagy környezetbarát köztes termékek) alkalmazását. A támogatások bizonyos fajtái csökkenthetik egyes inputok árát (pl. a képzés vagy a környezetbarát alapanyagok támogatása), illetve megváltoztathatják a termelési folyamatot. Ez utóbbi helyzet akkor következik be, ha a támogatás hatásaként másféle nyersanyagok, munkaerő vagy inputok kerülnek alkalmazásra (pl. több fogyatékossgal élő munkavállalót alkalmazhatnak, csökkenhet a környezetszennyezés). Bár ez a hatás kedvező lehet a fogyasztók, a kedvezményezett és az inputpiac szereplői számára, a versengő inputokat szolgáltatókat károsíthatja. A termékpiacok esetéhez hasonlóan az inputpiacokra gyakorolt összeható negatív lehet, amennyiben visszafogja a versenytársak beruházási kedvét.
49. Az inputpiacokra gyakorolt fő torzító hatás azonban egy **adott helyszín kiválasztásával** (azaz egy inputtal) kapcsolatban jelentkezik. A beruházások vonzását célzó támogatás negatív hatással lehet arra a régióra, ahonnan a beruházások áthelyeződnek. Ez az erőforrások pazarló felhasználását eredményezheti, amennyiben az utóbbi régió az adott termelés szempontjából versenyelőnyrel rendelkezik.
50. A verseny torzulása a tagállamokon belül, de a tagállamok között is jelentkezhet. Ez akkor következik be, ha a vállalatok közötti verseny túllép a határokon, ugyanakkor abban az esetben is, amikor a vállalkozások különböző tagállamokban található inputok – pl. telephelyek – között mérlegelnek. A kereskedelem akkor van általában hatásoknak kitéve, amikor a termékpiacok torzulnak, és ez negatívan befolyásolhatja a tevékenységek tagállamok közötti megoszlását és alááshatja a belső piacot. A valamely gyártóhely közös piacon belüli más régióba való áthelyezéséhez nyújtott támogatás nem feltétlenül vezet közvetlenül a termékpiac torzulásához, azonban a tevékenységeket és beruházásokat egyik régióból egy másikba helyezi át. A Bizottság a tagállamok között jelentkező torzulásokra összpontosítja figyelmét.
51. A verseny torzulásai nagyságrendjének megállapításakor a Bizottság elsősorban arra a hatásra helyezi a hangsúlyt, amelyet a kedvezményezett magatartásának megváltozása gyakorol versenytársaira és az inputokat szolgáltatókra. A fogyasztókra gyakorolt hatást szintén figyelembe veszi³³.
52. A támogatás negatív hatásainak azonosítása és értékelése során a Bizottság meghatározza, hogy melyek azok a versenytársak és fogyasztók, akiket a támogatás kedvezményezettje magatartásának megváltozása feltehetőleg érinteni fog.

³³

Az állami támogatás az adófizetők által viselendő pénzügyi terheket képez. Ez a költségvetési hatás egyenlő a támogatás összegével. E költségvetési hatáson kívül az adózással kapcsolatos hatékonysági hiányosságokból és adminisztratív költségekből adódóan további költségek jelentkezhetnek. Az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatban ugyanakkor a Bizottságnak nem feladata az adózási rendszerek általános elemzése, sem pedig annak értékelése, hogy mennyire használják fel megfelelően az adófizetők pénzét. A Bizottság amikor egy intézkedés potenciális előnyeinek nagyságrendjét (amely előnyöket majd összevet a az intézkedés által a versenyre és kereskedelemre kifejtett torzító hatásokkal) értékeli, számításba veszi az intézkedést végrehajtó tagállam adófizetői szempontjából jelentkező pénzügyi terheket.

53. Tehát az állami támogatás hatásainak feltárása érdekében a tagállamoknak olyan bizonyítékokat kell szolgáltatniuk, amelyek alapján a Bizottság i. meg tudja határozni az érintett termékeket (azaz azokat a termékeket, amelyeket a támogatás kedvezményezettje magatartásának megváltozása érint), valamint ii. meg tudja határozni az érintett versenytársakat és fogyasztókat. (A részleteket lásd a 2. szövegdobozban.) E második lépés általában a támogatás által érintett termékpiacok és földrajzi piacok körülhatárolásához vezet³⁴. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Bizottság minden esetben hivatalosan meghatározza a piac határait.
54. A piacelemzés terjedelméről eseti alapon döntenek. A támogatás pozitív hatásainak elemzéséhez általában nem szükséges a piac pontos körülhatárolása. A támogatás helyszínre gyakorolt hatásainak értékeléséhez sem kötelező körülhatárolni a piacokat. A piacelemzés azonban fontos lehet az állami támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásainak értékeléséhez.
55. Valamint arra való tekintettel, hogy sok – bár különböző mértékben – érintett piac lehet, a Bizottság elemzésében azokra a piacokra helyezi a hangsúlyt, amelyeken a támogatás hatásai a legnyilvánvalóbbak és/vagy leginkább számottevőek.

2. szövegdoboz: Érintett termékek és piacok

Az érintett termékek³⁵

A támogatás hatásainak feltárásához először az érintett termékeket kell meghatározni. Ezáltal lehetővé válik a versenytársakra és a fogyasztókra gyakorolt hatásainak azonosítása.

Az érintett termékeket úgy lehet meghatározni, hogy azok a termékek tartoznak ide, amelyek gyártói megváltoztatják magatartásukat, ami árcsökkenéshez, a termelés növeléséhez, az inputok beszerzésének növekedéséhez, az új vagy továbbfejlesztett termékek fejlesztésére fordított összegek megváltoztatásához, a termelési folyamat megváltozásához, piacra lépéshez, a piacról való kivonuláshoz vagy a helyszín megváltoztatásához vezet (ld. még a 2. fejezetet).

Erre való tekintettel az érintett termékek közé nem csupán a támogatás kedvezményezettje által jelenleg előállított termékek tartoznak, hanem a termékfejlesztés eredményeként létrejött új termékek is.

Bizonyos esetekben, amikor a támogatás nem adott tevékenységre irányul, hanem a támogatás kedvezményezettjét egészében támogatja³⁶, a kedvezményezett által előállított összes termék érintett terméknek számít.

Érintett termékpiacok

³⁴ Amennyiben szükséges, a piacok körülhatárolásához a Bizottság felhasználja a trösztellenes politika és az összefonódás-ellenőrzés területén kialakított eszközöket. A piacok körülhatárolására példaként lásd többek között a következő ügyekben született határozatokat: N 674 / 2006 – *Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal* (HL C 120, 2007.5.31.) N 810 / 2006 - *AMD, Dresden – MSF 2002* (HL C 246, 2007.10.20.); N 409 / 2006 - *HighSi GmbH* (HL C 77, 2007.4.5.); N 582 / 2007 *Propapier PM 2 KG* (megjelenés előtt). További példákat találhatók a mellékletben.

³⁵ A „termék” kifejezést olyan általános fogalomként használjuk, amely nem csupán kereskedelmi termékekre, de szolgáltatásokra is vonatkozik.

³⁶ Például a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás esetében.

A támogatás által érintett versenytársak meghatározása azon termékpiacok körülhatárolását jelenti, ahol a támogatás a kereslet a versenytársak kárára és a kedvezményezett javára történő átrendeződéséhez vezethet. A kereslet ilyen átrendeződésére csak akkor kerülhet sor, amennyiben a versenytársak gyártanak olyan termékeket, amelyek az érintett termékek helyettesítő termékei. Továbbá a kereslet átrendeződésével közvetlen kapcsolatban álló piacok is érintettek, mivel a versenytársak az inputokra vagy a kiegészítő termékekre irányuló beszerzéseiket is csökkenteni fogják. Az érintett fogyasztók azok, akik ezeken a piacokon termékeket vásárolnak.

Az érintett termékpiacok kiterjednek mindazon termékekre, amelyeket a fogyasztók az érintett termékkel felcserélhetőnek vagy helyettesíthetőnek tekintenek, valamint a kapcsolódó inputpiacokra (azaz a támogatás kedvezményezettjének szállítóira)³⁷ és a kiegészítő piacokra³⁸. Az érintett termékpiac körülhatárolása szempontjából többek között a következő tényezőknek van jelentősége: a termék jellemzői és felhasználása, fogyasztói preferenciák, a helyettesíthetőség bizonyítékai a közelmúltból, az esetleges helyettesítő termékre való keresletáthelyeződéssel kapcsolatos korlátok és költségek, a kereslet árcsökkenés következtében jelentkező változásai, a termék iránti kereslet rugalmassága és keresztár-rugalmassága. Azt is tekintetbe kell venni, hogy milyen hatással van a támogatás a helyettesíthetőségre (pl. azáltal, hogy olyan termék árának csökkenését idézi elő, amelyet korábban a vevők nem tekintettek más vállalkozások hasonló termékeivel helyettesíthetőnek).

A kínálati oldali helyettesíthetőség szintén szerepet játszhat az érintett piacok körülhatárolásában, amennyiben a kedvezményezett e piacokon gyors belépést vagy terjeszkedést képes megvalósítani. E lehetséges piacra lépés megállapítása szempontjából többek között a következő tényezőknek van jelentősége: a két piac közötti méretgazdaságossági lehetőségek megléte (pl. ha két termékhez azonos termelési létesítmények szükségesek) és a kínálat keresztrugalmassága (a termelés gyors átállításának képessége).

Eseti alapon kell mérlegelni, hogy mely termékpiacokra irányul a részletes elemzés, figyelembe véve a versenyhelyzetet és a támogatás által a kapcsolódó piacokra gyakorolt hatások valószínűségét.

Érintett földrajzi piacok

A támogatás által érintett versenytársak és fogyasztók meghatározása után fontos meghatározni földrajzi elhelyezkedésüket is. Különösen azért van erre szükség, mert elengedhetetlen nyomon követni az állami támogatás határokon átnyúló hatásait. Ugyanakkor még a nemzeti és szubnacionális földrajzi piacok esetében is elképzelhető, hogy a támogatás negatív hatással van a kereskedelemre, pl. akadályozza más tagállamok vállalkozásainak letelepedését.³⁹

Az érintett termékpiacok körülhatárolásához hasonlóan a földrajzi piacok meghatározásakor is a kereslettel kapcsolatos szempontok mérlegelése a legfontosabb módszer. Az értékelés

³⁷ Az inputláncon feljebb található piacokat (azaz az inputpiacok inputjainak piacait) ugyanakkor általában nem veszik figyelembe.

³⁸ Azaz az érintett termékkel együttesen felhasznált termékek piacaira.

³⁹ Ld. például a következő ügyet: C-280/00 Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg [2003] EBHT I-7747, 77-79. bekezdés.

szempontjából a következő tényezőknek van többek között jelentősége: az érintett termékek jellege és jellemzői, a belépési korlátok megléte, szállítási költségek, fogyasztói preferenciák, érzékelhető különbségek a szomszédos földrajzi területek között a vállalkozások piaci részesedése tekintetében, valamint a számottevő árkülönbségek.

56. A támogatást nyújtó tagállamnak minden olyan rendelkezésre álló bizonyítékot biztosítania kell, amelyekkel segítheti a Bizottságot az értékelés elvégzésében. A támogatás versenyre gyakorolt hatásának értékelése során a Bizottság figyelembe veheti a következő mutatókat:

A támogatás jellemzői (pl. a támogatás összege, a kedvezményezett kiválasztását célzó eljárások, a támogatás időtartama és ismétlődése, a kedvezményezett költségeire gyakorolt hatás).

Az érintett piacok szerkezete (pl. piaci koncentráció, a vállalkozások száma és mérete, piaci erő megléte, termékdifferenciálás, belépési és kilépési korlátok, az érintett termékpiac és földrajzi piac kiterjedése⁴⁰).

Ágazati/piaci jellemzők (pl. túlkapacitással rendelkező piacok, a kedvezményezett szintjén jelentkező alacsony hatékonyság (termelékenységi), az innováció jelentősége, a termelési létesítmények áthelyezésének megvalósíthatósága).

A támogatás, a piac és az ágazat fentiekben felsorolt jellemzőit nem önálló mutatókként kell tekinteni, hanem az adott támogatási intézkedéssel kapcsolatos egyéb információkkal összefüggésben (mint amilyen a kezelt piaci hiányosság vagy a megvalósítani kívánt közös érdekű célok).

6. A NEGATÍV ÉS POZITÍV HATÁSOK MÉRLEGELESE

A mérlegelési teszt

57. Az összeegyeztethetőségre vonatkozó elemzés utolsó és döntő lépése annak értékelése, hogy a tagállam bizonyította-e, hogy a támogatás esetleges pozitív hatásai ellensúlyozzák-e annak negatív hatásait. Bár ezt a tesztet csak eseti alapon lehet elvégezni (egyedi intézkedések és programok egészére vonatkozóan is), és ezért általában nem lehetséges előre megjósolni, hogy adott esetben mi lesz a mérlegelés eredménye, ettől függetlenül meg lehet állapítani néhány általános elvet.
58. A pozitív és negatív hatások mérlegeléséhez először ezeket kvalitatív és – amennyiben lehetséges – kvantitatív módon értékelni és mérni kell, és általános értékelést kell nyújtani az egyes érintett piacok termelőire és fogyasztóira gyakorolt hatásukról. Ennek során a társadalmi jólét mércéjének⁴¹ használata lehetővé teszi a

⁴⁰ A nemzeti szintűnél nagyobb kiterjedésű piacok általában befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet, ugyanakkor a nemzeti piacok is hatást gyakorolnak a kereskedelemre az érintett upstream, downstream és kiegészítő piacokon keresztül.

⁴¹ A közgazdaságtanban a fogyasztói jólétet általában a fogyasztók számára a piacok összességének tekintetében jelentkező feleslegként határozzák meg, ami a különbség a termék ára és azon ár között, amelyet a fogyasztó az adott termékért hajlandó kifizetni. Ennek megfelelően a termelők jóléte a

közös érdek analitikus leírását, a különböző szereplőkre ható különféle hatások szétválasztása révén.

59. A támogatás pozitív hatásai közvetlenül kapcsolódnak a kedvezményezett magatartásának a kívánt közös érdekű cél megvalósítását lehetővé tevő változásához. A hatékonysági cél esetében a pozitív hatások leírhatóak azzal a növekedéssel vagy csökkenéssel, amely valamelyik termékpiacon folyó tevékenységben jelentkezik, és amely a közös érdek szempontjából kedvezőnek minősül. Például a környezetvédelmi támogatás csökkenti a veszélyes anyagok előállítását, a K+F támogatás pedig fokozza a K+F tevékenységeket, ami új vagy továbbfejlesztett termékeket eredményez. A méltányossági cél esetében a pozitív hatások a méltányosságot előmozdító termelés biztosításához kapcsolódik, vagy ahhoz a változáshoz, amely a termelés kivitelezési módjában jelentkezik; azaz a termelés más helyszínen valósul meg, vagy másféle inputok felhasználásával (pl. fogyatékkal élő munkavállalók alkalmazásával). Hasonlóképpen, az inputpiacokra gyakorolt hatás leírható valamely tevékenység a támogatás nélküli helyzethez viszonyított változásával (pl. a támogatott régióban letelepedő vállalkozásnak szállító vállalkozások értékesítéseinek növekedése, több állás vagy magasabb fizetések a régió munkavállalói számára). A fogyasztókra gyakorolt pozitív hatások származhatnak a hosszú távon alacsonyabb árakból, a szélesebb áruválasztékból, a minőségből vagy az innovációból.
60. A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatások szintén a támogatás kedvezményezettje viselkedésének megváltozására vezethetők vissza. Mint a fentiekben kifejtettük, a verseny torzulásának jelentőségét lehet a versenytársakra és az inputok szállítóira gyakorolt hatások szempontjából elemezni (különösen a helyszínváltoztatást kiváltó támogatás esetében). A fogyasztókra gyakorolt hatás szintén függ a versenytársak reakcióitól. Bárhogyan is legyen, a támogatás költsége mindenképpen negatív tényezőnek számít, ezért nem hagyható jóvá semmilyen támogatás, ha az nem hoz létre valamiféle pozitív előnyöket azon túl, hogy a támogatás kedvezményezettje számára pusztán finanszírozást biztosít.
61. Ugyan a támogatási programok és az egyes vállalkozásoknak nyújtott támogatások értékelése egyedi alapon történik, számításba vehetők a halmozott hatások. Azaz egy olyan támogatás, amelyben sok kisvállalkozást részesítenek, összességében ugyanazt a hatást válthatja ki, mint egy olyan támogatás, amely egyetlen vállalkozásnak juttat nagy összeget. Egy adott tagállam ugyanazon ágazatának ismétlődő támogatása szintén negatív hatásokat válthat ki azáltal, hogy az adott ágazatot más tagállamok rovására erősíti.
62. Az uniós szintű közös érdek azonosítása során mérlegelni kell a szakpolitikai szempontokat. Egyes szakpolitikai célok többé-kevésbé eszmei előnyökre irányulhatnak. Más célok olyan előnyökkel kapcsolatosak, amelyek nem könnyen

termelők feleslegével azonosítható, azaz azzal az összeggel, amelyre a termelők azáltal tesznek szert, hogy a termelés határköltségénél magasabb piaci áron értékesítenek. A társadalmi jólét nem kizárólag a fogyasztók és a termelők feleslegének összegét veszi számításba, hanem a jólét országok és állampolgárok közötti megoszlását is. A társadalmi jólétnek tehát egyaránt részét képezik hatékonysági elemek (azáltal, hogy figyelembe veszi, hogy a fogyasztók és/vagy termelők feleslegeinek befolyásolásával milyen mennyiségű jólét képződik) és méltányossági elemek (azáltal, hogy megvizsgálja, hogyan oszlik meg ez a jólét a tagállamok és az állampolgárok között). A társadalmi jólét mércéje a támogatás által kiváltott minden lehetséges hatást számba vesz.

mérhetőek össze a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt negatív hatásokkal, és amelyek esetében a megfelelő relatív súlyozás megállapítása szükségszerűen tág értékelési határral jár. Ugyanakkor a támogatás hatásainak a társadalmi jólét mércéjének felhasználásával történő elemzése segítheti ennek az értékelésnek a következetesebbé tételét, mivel minden lehetséges esetben azt célozza, hogy a támogatás egyes – pozitív vagy negatív – gazdasági hatásaira vonatkozóan valamilyen mértékegységet állapítson meg, és ezáltal értékes hozzájárulást biztosít a támogatás hatásának általános értékeléséhez.

A hatások nagyságrendje

63. A Bizottság tisztában van azzal, hogy számos esetben nem lehetséges egy adott állami támogatási intézkedés hatásait pontosan számszerűsíteni. A legtöbb esetben azonban lehetséges megállapítani a kérdéses hatások nagyságrendjét.
64. Szintén figyelembe veszik, hogy bizonyos hatásokat (jellemzően a mennyiségeket és az árakat rövid távon befolyásoló hatásokat) könnyebb számszerűsíteni, mint más, ugyanolyan fontos hatásokat (pl. a beruházásra és az innovációra való hajlandóságra kifejtett hosszú távú hatásokat), tehát az összjólét rövid távú fokozódása nem eredményezheti automatikusan az intézkedés elfogadását.
65. Amennyiben a pozitív vagy a negatív hatások számszerűsíthetőek, közös mértékegységet kell használni az összehasonlíthatóság érdekében (pl. a hatás kifejezhető pénzüsszegekben, állások számában, a létrejövő és/vagy áthelyezett forgalommal).
66. Például a versenytársakat érintő előnyök és károk számszerűsíthetők az értékesítés, a profit vagy az álláshelyek növekedésére vagy csökkenésére vonatkozó becslésekkel. A fogyasztók számára jelentkező előnyök (vagy károk) kifejezhetők a hosszú távon az árcsökkenésből (vagy áremelkedésből) származó pénzügyi haszon becsült összegével. A fogyasztók számára a nagyobb választék, minőség vagy innováció által létrejövő pozitív hatások nehezebben számszerűsíthetőek, de e hatásoknak is megállapítható a nagyságrendje.
67. Bizonyos esetekben nehéz meghatározni, hogy a fogyasztók mennyire fogják értékelni valamely termék vagy szolgáltatás minőségét, újszerűségét, vagy más, nem az árral kapcsolatos jellemzőit. Ez nem akadályozhatja meg a tagállamot abban, hogy megkísérelje felmérni az állampolgárokat érintő előnyöket. Az ilyen pozitív hatások értékelése során a Bizottság a tagállamok által benyújtott fogyasztói felmérésekre, piackutatásra vagy szakértői véleményre vagy – pl. közösségi vagy nemzeti szakpolitikai dokumentumokban található – szakpolitikai értékelésekre, illetve saját megítélésére támaszkodik.
68. Emellett a méltányossági szempontokkal kapcsolatos pozitív hatások értékelése feltehetőleg szintén tág értékelési határral jár. A különböző régiókra, illetve lakossági csoportokra gyakorolt hatások eltérő súlyozása a csoportok közötti különbséget kimutató statisztikai mutatókon alapulhat⁴². Ez a megközelítési mód segíthet abban, hogy a pozitív és negatív hatások értékeléséhez különböző mércék legyenek megállapíthatóak.

⁴²

Vö. a regionális támogatási iránymutatás módszertanával.

69. Bárhogyan is, a mérlegelési tesztnek a hatásokat úgy kell kifejeznie, hogy olyan tényezők csoportját és a hatások olyan leírását alkalmazza, amelyek a lehető legkonkrétabbak és a legpontosabbak. Így még számszerűsítés nélkül is lehetséges kell hogy legyen a pozitív és negatív hatások mérlegelése és összevetése.

Működési mutatók

70. Miután a Bizottság alkalmazta a fenti módszertant a pozitív és negatív hatások értékelésére, előállhat olyan helyzet, amelyben nehéz e hatásokat mérlegelni, különösen akkor, ha ezek számszerűsítése vagy összevetése nem egyszerű. A következő mutatók megkönnyíthetik a pozitív és negatív hatások mérlegelését. Alkalmazásuk nem kötelező, és csak jelzésértékűek. Egyetlen mutató sem elégséges önmagában, és a határozat meghozatalához több mutató együttes alkalmazása szükséges. Továbbá nagyon fontos, hogy nem szabad úgy tekinteni, hogy a mutatókkal elkerülhető a mérlegelési teszt teljes körű alkalmazása. Azt is figyelembe kell venni, hogy az állami támogatás általában véve tilos, és csak az általános elv alóli mentesítés révén lehet engedélyezni. Ebből az következik, hogy kétség esetén valószínűbb, hogy a Bizottság a támogatás tiltása mellett határoz.
71. A Bizottság negatívabb állásfoglalása valószínűsíthető a következő esetekben:
- A verseny torzulásai szinte bizonyosan bekövetkeznek, és az állami támogatás főként a támogatás kedvezményezettje számára biztosít előnyöket
 - A támogatás működési támogatás, amely pusztán bizonyos termelési szintet vagy árszintet támogat
 - A támogatás összege igen jelentős, a pozitív hatások pedig a támogatás költségéhez viszonyítva nagyon korlátozott mértékűek
 - A pozitív hatások kizárólag a támogatást nyújtó tagállam területén jelentkeznek, míg számos más tagállamban jelentős negatív hatások érzékelhetők
 - A támogatás számottevően fokozza a társadalmi és/vagy regionális egyenlőtlenségeket és/vagy környezeti károkat vagy környezetszennyezést idéz elő
 - A támogatás következtében jelentős mértékben és tartósan torzul a verseny, továbbá a kedvezményezett erőfölénnyel rendelkező vállalkozás, és piaci helyzete a támogatás révén megerősödik.
72. Ezzel szemben a következő esetekben valószínűbb, hogy a Bizottság pozitívabb nézetet alakít ki:
- a pozitív hatások szinte biztosra vehetők (pl. a támogatás kialakításából adódóan), míg a negatív hatások kevésbé valószínűek
 - a támogatás szükséges olyan pozitív hatások létrehozásához, amelyek igen számottevőek (és nagy mértékben felülmúlják a támogatás összegét), számos tagállamnak előnyösek, és a közös európai érdek szempontjából bizonyítottan stratégiai jelentőséggel bírnak

- a támogatás kellőképpen célzott, az előnyök elmaradott régiókban vagy szociálisan hátrányos helyzetű csoportoknál jelentkeznek, továbbá a Bizottság megállapította, hogy a támogatás a társadalmi/regionális hátrány ellensúlyozásának nettó többletköltségére korlátozódik
- a támogatás fontos pozitív továbbgyűrűző hatásokat vált ki az érintett termékpiactól eltérő termékpiacokon is, ezáltal az ezeken a piacokon található versenytársak és fogyasztók is előnyökhöz jutnak e továbbgyűrűző hatásokból adódóan
- a támogatás nem torzítja jelentős mértékben a belső piac megfelelő működését, és nem idéz elő komoly egyenlőtlenségeket a különböző tagállamokban működő vállalkozások és/vagy a termelési tényezők Unión belüli elhelyezkedése tekintetében
- a támogatás egyértelmű pozitív hatásokat idéz elő a polgárok számára, hosszú távon is, míg a negatív hatások korlátozott mértékűek, és nem akadályozzák jelentős mértékben a versenyt

Korrekciós intézkedések

73. Ha a mérlegelés azt tárja fel, hogy a negatív hatások az előnyöknél nagyobb mértékűek, a Bizottság megtilthatja a támogatást, vagy korrekciós intézkedéseket kérhet, amelyek irányulhatnak a támogatás kialakítására vagy a verseny károsodására.
74. A korrekciós intézkedések kialakításával kapcsolatban a Bizottság többek között az alábbi tényezőket vizsgálja:
 - A támogatás összegének, intenzitásának, vagy kiterjedésének/céljának (azaz az érintett tevékenységeknek vagy piacoknak) csökkentése a támogatás arányosabbá tétele érdekében.
 - A támogatás szelektív jellegének csökkentése, például úgy, hogy a támogatás kedvezményezettjének kiválasztása nyílt kiválasztási eljárás alkalmazásával történik, vagy általános program alkalmazásával, és a piaci erővel rendelkező vállalkozások előnyben részesítésének elkerülésével.
 - A kereszttámogatás lehetőségének korlátozása az átláthatóság fokozása és a számlák elkülönítése révén, vagy a tevékenységek különböző vállalkozásokban való elkülönítése révén.
 - A vállalkozás megfelelő vállalati vezetési struktúrájának biztosítása.
75. A versenyre és a kereskedelemre gyakorolt hatással kapcsolatban a Bizottság például a következő tényezőket veheti figyelembe:
 - A támogatás kedvezményezettje termelési kapacitásának csökkentése
 - Eszközök értékesítése

- Amennyiben megfelelő ellenőrzés biztosítható, a kizárás megelőzése érdekében a kedvezményezett magatartására vonatkozó kötelezettségvállalásai (pl. hálózathoz vagy egyéb alapvető létesítményekhez való hozzáférés garantálása)
- A tagállamok vállalásai a piacok megnyitására, pl. liberalizációs intézkedések, technikai és nem technikai akadályok csökkentése
- Szellemi tulajdonjogok/szabványok nyílt engedélyezése

I. melléklet

Példák felsorolása olyan esetekre, amelyekben alkalmazták a mérlegelési tesztet

K+F+I

- N 602 / 2007 – Soutien de l'AII en faveur du programme MaXSSIMM, 2008. május 20-i határozat, a nyilvános változat még nem érhető el
- N 469 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme «QUAERO», 2008. március 11-i határozat, a nyilvános változat még nem érhető el
- N 447 / 2007 – TURBOMECA (groupe SAFRAN), HL C 94., 2008.4.16.
- N 435 / 2007 – Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « MINImage » 2008.1.30.
- N 349 / 2007 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle au PMII OSIRIS, HL C 304., 2007.12.15.
- N 195 / 2007 - Rolls-Royce Deutschland Ltd. & Co. KG - HL C 118., 2008.5.15.
- N 185 / 2007 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « NANOSMART » , HL C 284., 2007.11.27.
- N 112 / 2007 - THESEUS, HL C 227., 2007.9.27.
- N 89 / 2007 - Projet d'aide de l'Agence de l'innovation industrielle au PMII HOMES, HL C 275., 2007.11.16.
- N 887 / 2006 - Projet Bernin 2010, HL C 200., 2007.8.28.
- N 854 / 2006 - Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL, HL C 182., 2007.8.4.
- N 708 / 2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du programme « BioHub », HL C 67., 2007.3.23.
- N 674 / 2006 - Soutien de l'Agence de l'innovation industrielle en faveur du projet NeoVal, HL C 120., 2007.5.31.

Képzés

- C 18 / 2007 - DHL Lipcse Halle, HL C 213., 2007.9.12
- C 35 / 2007 – Állami támogatás a Volvo Cars (Gent) számára, HL C 265., 2007.11.7.
- C 23 / 2007 - Vauxhall - Ellesmere port, HL C 243., 2007.10.17.
- N 541 / 2006 – Állami támogatás a Fiat Auto számára, HL C 220., 2007.9.20.

- C 14 / 2006 – General Motors Antwerp, HL C 210., 2006.9.1.

Műsorszolgáltatás

- C 25/2004 - DVB-T Berlin-Brandenburg, HL L 200., 2006.7.22.

Szélessávú szolgáltatások

- N 570 / 2007 – Szélessávú szolgáltatások Baden-Württemberg vidéki területein, HL C 282., 2007.11.24.
- N 117 / 2005 - A szélessávú hálózatra vonatkozó összesített közbeszerzés Skóciában, HL C 204., 2006.8.26.
- N 473 / 2007 – Szélessávú kapcsolatok Alto Adige számára, HL C 289., 2007.12.1.
- N 475 / 2007 - National Broadband Scheme – Írország, HL C 282., 2007.11.24.
- N 118 / 2006 – Szélessávú kommunikációs hálózatok kiépítése vidéki területeken, HL C 296., 2006.12.6.
- N 284 / 2005 – Regional Broadband Programme: Metropolitan Area Networks ("MANs"), HL C 207., 2008.8.30.

Kockázati tőke

- N 521 / 2007 - Cluster Fund 'Start-up!'. Kockázati tőkebefektetési program. Németország (Bajorország), HL C 100., 2008.4.22.
- N 287 / 2007 - Business Expansion Scheme (BES), incorporating the Seed Capital Scheme (SCS), HL C 238., 2007.10.10.
- N 263 / 2007 – TGFS technológiai alap, Szászország, Németország, HL C 93., 2008.4.15.
- N 330 / 2006 - Berlin Kapital Fonds, HL C 67., 2007.3.23.
- N 599 / 2005 – Magvetőtőke-alapok létrehozásának támogatása, HL C 240., 2006.10.5.

Egyéb

- N 581 / 2007 – Egyes szolgáltatási ágazatokban társadalombiztosítási kedvezményt nyújtó program, HL C 59., 2008.3.4.

Olyan regionális támogatási esetek példáinak felsorolása, amelyekben a piac meghatározására került sor

- N 767 / 2007 - LIP - RO - Ford Craiova, HL C 248., 2008.4.30.
- N 582 / 2007 - LIP - DE - Propapier PM 2 KG, HL C 131., 2008.5.29.

- N 907 / 2006 - MSF 2002- Mátrai Erőmű, HL C 227., 2007.9.27.
- N 900 / 2006 - MSF 2002 - CELBI , HL C 271., 2007.11.14.
- N 899 / 2006 - MSF 2002- Artensa, HL C 227., 2007.9.27.
- N 898 / 2006 - MSF 2002 - Repsol Polimeros, HL C 220., 2007.9.20.
- N 872 / 2006 - MSF 2002 - Qimonda, 2008.1.30., a nyilvános változat még nem érhető el
- N 863 / 2006 - MSF 2002 - Avancis, HL C 227., 2007.9.27.
- N 850 / 2006 - MSF 2002 - Q-Cells, HL C 270., 2007.11.13.
- N 810 / 2006 - AMD, Dresden, MSF 2002, HL C 246., 2007.10.20.
- N 564 / 2006 - MSF-2002-PT about the Future - Empresa produtora de Papel S.A. HL C 291., 2007.12.5.
- N 549 / 2006 - MSF-2002-IT Atlantica Invest AG, HL C 213., 2007.9.12.
- N 409 / 2006 - MSF-2002-DE HighSi GmbH, HL C 77., 2007.4.5.
- N 17 / 2006 - First Solar (MSF), HL C 259., 2006.10.27.