Állami Támogatások Joga
26 (2015/6) 45–62.

AZ EURÓPAI ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ÚJ RENDSZERE

Ulrich Soltész*
Fordította Szirbik Miklós**

Tárgyszavak: állami támogatási szabályok modernizációja, állami támogatás fogalma, de minimis rendelet, csoportmentességi rendelet, eljárási reform

Az Európai Bizottság az európai uniós állami támogatási jog hátsó ajtaján keresztül számos jogterületre hat rá – egyebek közt olyanokra is, amelyeknél az EU-szerződések alapján nem rendelkezik egyértelmű hatáskörrel. Ezt mutatják például a Bizottság által az utóbbi időben a megújuló energiaforrásokat érintő hozzájárulások, nemzeti adórendszerek, közinfrastruktúrák finanszírozása és számos más terület vonatkozásában kezdeményezett vizsgálati eljárások. A Bizottság ezen 'általános hatásköre' miatt felmerült az egész rendszer átfogó reformja iránti igény, amely feladatnak az elmúlt években Almunia leköszönő versenyjogi biztos a 'State Aid Modernisation' elnevezésű csomaggal fogott neki. Jelen tanulmány az újítások legfontosabb sarokpontjait vázolja fel.

---

* Ulrich Soltész ügyvéd partner a Gleiss Lutz brüsszeli ügyvédi irodában. Jelen tanulmánya a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. lapszámában jelent meg „Das neue europäische Beihilfenrecht" címmel.

** Szirbik Miklós a Miniszterelnökség szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. A jelen cikk, illetve annak fordításához írt összefoglaló a szerzők saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

1. Az európai állami támogatások joga – sok jogászt érintő téma

Még az uniós jogban rutinos jogászok számára is gyakran meglepő, hogy az ambiciózus Európai Bizottság milyen területeket érintő hatáskört tulajdonít magának. Az állami támogatások joga kihat az élet és a gazdaság számos területére a hagyományos ipartól kezdve a telekommunikáción, a szolgáltatásokon, a megújuló energián, a közszolgálati műsorszolgáltatáson, a médián, az egészségügyön, a közlekedésen, az infrastruktúrán, a lakásépítő iparon, az egészségbiztosítási rendszereken és a hulladékgazdálkodáson át egészen a kultúráig. Ennek megfelelően a Bizottság tevékenységi területe számos ágazatra kiterjed a kórházakat érintő működési támogatásoktól kezdve a nemzetközileg aktív bankok és ipari nagyvállalatok megmentésén át egészen a labdarúgó klubok és regionális repülőterek finanszírozásáig.

Ez az átfogó és kifejezetten szerteágazó hatáskör végső soron az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt, az állami támogatásokat érintő általános tilalomból következik, amely nem csak közvetlen juttatásokra vonatkozik, hanem minden lehetséges gazdasági előnyre, amennyiben az alkalmas a verseny torzítására. Az Európai Bíróság állandó joggyakorlata szerint az állami támogatás fogalmát nagyon tágan kell értelmezni, és a közvetlen támogatás mellett más előnyök is e fogalom körébe vonhatók, mint például állami garanciák, adókönnyítés, kedvező hitel, feltőkésítés, fizetési haladék, előnyös szolgáltatási szerződés, kedvező díjazás, ingatlanok piaci ár alatti értékesítése, kedvezményes áron történő privatizáció, törvényi szinten biztosított egyedi kedvezmény, kedvező megbízási szerződések, környezetvédelmi adó alóli felmentés, kibocsátási egység ingyenes odaítélése, hozzájárulási kötelezettség alóli felmentés vagy egyszerűen tényleges kedvezmények.

A Bizottság kizárólagos engedélyezési jogkörrel rendelkezik. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése értelmében minden támogatási intézkedést be kell nála jelenteni. Amíg a Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek nem nyilvánítja, a támogatást nem szabad folyósítani (EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés 3. mondata szerinti végrehajtási tilalom). A Bizottság elrendelheti a korábban nyújtott támogatás visszakövetelését (ex tunc hatállyal), amely döntés ellen a támogatás kedvezményezettje csak korlátozott körben hivatkozhat a bizalomvédelem követelményére. A versenyjogi végrehajtási tilalmat a gyakorlatban valóban komolyan kell venni. A német jog szigorú következmé-

nyekkel sújtja ezen végrehajtási tilalom megszegését: a tiltott állami támogatást tartalmazó szerződések alapvetően [a Ptk. 6:95. §-ának megfelelő][1] a német polgári törvénykönyv 134. § értelmében (ex tunc) semmisek. Ebből az okból kifolyólag a jogászokat, könyvvizsgálókat és cégvezetőket egyre inkább érinti az állami támogatások joga. Minden olyan jogviszony és szerződés, amely keretében az állam – még ha csak közvetetten is – szerepet vállal, állami támogatási elemet is tartalmazhat, magában hordozva ez által a semmisség kockázatát is. Állami részvétellel megvalósított finanszírozási modellek 'állami támogatási szempontból fertőzöttek' lehetnek. Felvásárlások esetében is az állami támogatásokra vonatkozó szempontok ma már az átvilágítási jelentés (due diligence riport) alapvető részét képezik, hiszen adott esetben visszafizetési kötelezettséggel is számolni kell, ha a felvásárlás célvállalata korábban jogszerűtlen támogatásban részesült.

2. A 'State Aid Modernisation' elnevezésű reformcsomag

Az állami támogatások joga az Európai Unió működéséről szóló szerződés versenyszabályokra vonatkozó fejezetének részét képezi. Ennek megfelelően az állami támogatási szabályok első számú célja – akár csak a kartelltilalom, a visszaélést megvalósító magatartásformák tilalmának és a fúziók ellenőrzésének esetében – a verseny torzulásának megelőzése. Míg azonban a 'hagyományos' kartelljogi eszközök nem állami eredetű, vagyis magánvállalatok által okozott versenytorzulásokat tiltanak, az állami támogatásokra vonatkozó tilalom olyan állami intézkedésekre terjed ki, amelyek bizonyos vállalatokat részesítenek versenyelőnyben.

Az Európai Gazdasági Közösség alapítói e tekintetben rendkívül előretekintően jártak el. Már a kezdetekben felismerték, hogy a nemzeti vállalatok előnyben részesítése és támogatása torzítja a 'level playing field'-et, azaz a szabad és egyenlő versenyt a közös piacon. A belső piac fokozódó integrációjával az állami támogatások jogának jelentősége tovább nőtt, mivel egy vállalat javára biztosított pénzügyi előny a másik oldalon versenyhátrányt jelentett a versenytársak számára.

[1] A Ptk. 6:95. § hivatkozása fordítói megjegyzésként került a szövegbe.

Ugyanakkor hosszabb ideje általános konszenzus alakult ki arra vonatkozólag, hogy szükségessé vált bizonyos reformok bevezetése. Az EUMSZ 107., valamint 108. cikkében foglalt állami támogatási szabályok gyakorlatilag nem változtak az 1958-ban történt hatálybalépésük óta; az állami támogatásokra vonatkozó eljárásrendet szabályozó 659/1999/EK rendelet[2] 1999-ben lépett hatályba. Nem meglepő, hogy az elmúlt évtizedekben számos az állami támogatások szabályrendszerének modernizálására célzó reformkísérlet látott napvilágot, mint például Kroes versenypolitikai biztos ambiciózus Állami Támogatási Akcióterv reformcsomagja,[3] illetve számos, még Kroes elődjei, Monti és Van Miert által jegyzett tervezet. Míg azonban a korábbi reformcsomagok inkább korlátozott hatással bírtak, Almunia biztos úgy tűnik, némi sikert ért el. A bő két évvel ezelőtt kezdeményezett State Aid Modernisation (SAM)[4] elnevezésű reformcsomagjában megfogalmazott kulcsszavakkal (például 'Egyszerűbb eljárások', illetve 'összpontosítás') Almunia az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó eljárásokat a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre akarta koncentrálni.[5] Az SAM reformcsomag több pillérre épül, amelyek lényegében lezárultak, és az elkövetkező években tartósan megváltoztathatják az állami támogatásokra vonatkozó gyakorlatot.

3. Az állami támogatások jogának hatálya

3.1. Az állami támogatások fogalmára vonatkozó közlemény

Az SAM projekt egyik alapvető eleme az állami támogatásokra vonatkozó szabályok hatályának pontosítása volt. Ennek érdekében a Bi-

---

2 A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL 083., 1999. 03. 27., 1–9. o.

3 Állami támogatási cselekvési terv, Brüsszel, 07. 06. 2005 COM(2005) 107 végleges.

4 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése, 2012. 05. 08., COM (2012) 209 final.

5 Az Európai Unió Bizottsága – Sajtóközlemény, 2012. 05. 08., IP/12/458.

zottság bemutatta új közleménytervezetét[6], amely az állami támogatás fogalmának értelmezését hivatott pontosítani. Természetesen lényeges kérdés, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e, hiszen ettől függ, hogy egyáltalán alkalmazni kell-e a versenyjogi szabályokat, illetve be kell-e jelenteni az érintett intézkedést a Bizottság felé. Eddig azonban a közleményt – a korábbi tervekkel ellentétben – nem fogadták el, és bizonytalan, hogy erre valamikor sor kerül-e.

A közleménytervezet ugyanakkor egy szakmai remekmű. A Bizottság nagyon alaposan és részletesen összefoglalta a bizottsági és bírósági joggyakorlatot. A gyakorlatban akkor is hasznos lehet, ha végül is nem fogadnák el, hiszen jól szemlélteti, hogy a Bizottság milyen eseteket tekint állami támogatási szempontból relevánsnak. Ugyanakkor megkérdőjelezhető, hogy a tervezetnek köszönhetően valóban szűkülni fog-e a versenyjogi szabályok alkalmazási köre, ahogyan ezt egyes tagállamok és az állami támogatások kedvezményezettjei is remélték. A tervezet alapvető tendenciája ugyanis összhangban van az elmúlt 50 év bizottsági joggyakorlatával, nevezetesen az állami támogatás fogalmának meglehetősen tág értelmezésével. Az EUMSZ 107. cikkének e nagyvonalú értelmezése számos állami intézkedésre kiterjedő, átfogó felügyeleti hatáskört biztosít a brüsszeli hatóságnak. A több megfigyelő által megfogalmazott kéréssel szemben a Bizottság nem favorizálja a fokozott visszafogottságot. Sőt, a tervezet alapján sokkal inkább bővülne az állami támogatás tilalma alá eső intézkedések száma.

Ebben a kontextusban felmerül az a kérdés is, hogy a Bizottság hatásköre kiterjedhet-e egyáltalán az elsődleges uniós jog ilyen gyakorlatilag kötelező érvényű értelmezésére. Ezenfelül az is kérdéses marad, hogy a Bizottság 28 tagállam mellett hogyan képzeli el mindezen esetek kezelését. Miközben évtizedek óta a leterheltségéről panaszkodik, a jelen tervezettel a saját hatáskörének bővítését szorgalmazza. Ez az álláspont csak részben érthető.

---

6 Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

3.2. Az új de minimis rendelet

Az eddigi, úgynevezett de minimis rendelet[7] alapján mentesültek az állami támogatási szabályok alkalmazása alól azok a támogatások, amelyek összege három pénzügyi évben nem haladta meg a 200 000 eurót. Az SAM projekt keretében a Bizottság kezdeményezte egy új de minimis (csekély összegű támogatási) rendelet elfogadását, amely 2014. január 1-jei hatálybalépésével a korábbi, 2006-ban elfogadott de minimis rendeletet váltotta fel.[8] A korábbi felvetésekkel ellentétben a három pénzügyi évre vonatkozó 200.000 euró összegű határérték mégsem lett megemelve. A formális követelmények szempontjából némileg szigorították a jogszerűen nyújtható csekély összegű támogatások feltételeit. Meglepő módon az új de minimis rendelet már nem tiltja általánosan a „nehéz helyzetben lévő vállalkozások" támogatását, ami egy kisebb forradalmi változásnak számít.

4. A 'biztos kikötő' bővítése: a felülvizsgált általános csoportmentességi rendelet

Az SAM csomag minden bizonnyal legfontosabb mérföldköve a 2014 májusában elfogadott általános csoportmentességi rendelet (a továbbiakban: csoportmentességi rendelet)[9] reformja. A Bizottság ezzel az eredetileg a kartelljogból kölcsönvett eszközzel 'en bloc' megállapította olyan támogatási intézkedések jogszerűségét, amelyek versenyjogi szempontból általánosan nem számítanak problémásnak.

---

7 A Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet, [2006] HL L 379., 2006. 12. 28., 5. o.

8 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendelet, [2013] HL L 352., 2013. 12. 24., 1.o.

9 A Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló, 2014. június 17-i 651/2014/EU bizottsági rendelet, [2014] HL L 187., 2014. 06. 26. 1. o.

4.1.A biztos kikötő bővítése

Az alapelv kézenfekvő: azok az állami támogatási intézkedések, amelyek bizonyos határértékek alatt maradnak, és megfelelnek a csoportmentességi rendeletben foglalt formális és tartalmi feltételeknek, automatikusan mentesülnek a versenyjogi szabályok alól, tehát nem kell bejelenteni és engedélyeztetni a Bizottságnál. Bár 2008 óta létezik egy csoportmentességi rendelet,[10] azonban az új rendelet alkalmazási köre tartalmi és mennyiségi szempontból is jelentősen bővült. Jelenleg számos területre kiterjedő támogatási intézkedések tartoznak az új csoportmentességi rendelet hatálya alá, mint például a kutatás-fejlesztési támogatás, a KKV-knak nyújtott támogatás, a hátrányos munkavállalókra irányuló támogatás, környezetvédelmi, és képzési támogatás, regionális támogatás, kulturális támogatás, széles sávú infrastruktúrára irányuló támogatás, innovációs klaszereknek nyújtott támogatás, sportlétesítményekre és szabadidős létesítményekre nyújtott támogatás, természeti katasztrófa okozta károk helyreállítására nyújtott támogatás és sok más támogatási intézkedés. Különösen figyelemre méltó az a tény is, hogy a csoportmentességi rendelet a legalizáló hatását visszamenőleg is kifejti, tehát a hatálybalépése előtti időszak vonatkozásában is.

4.2.A gyakorlat szempontjából fontos következtetések

Alapvetően jó hír a csoportmentességi rendelet reformja. A Bizottság eddig ugyanis mindig ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, hogy a jelentéktelen kis ügyeket, mint például a községi könyvtárak, múzeumok, uszodák, kultúrházak vagy helyi sportlétesítmények közfinanszírozását is be kell nála jelenteni engedélyezésre. A Bizottság új megközelítése valódi könnyítést jelent azáltal, hogy a fenti intézkedések – bár még mindig állami támogatásnak minősülnek a Bizottság álláspontja szerint – már automatikusan felmentésben részesülnek. Végeredményben a nagyvonalú felmentések csak az állami támogatás fogalma, va-

[10] A Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), [2008] HL L 214., 2008. 08. 06., 3.o.

lamint a versenyjogi felügyelet egyre több területet érintő folyamatos kitágításának az elkerülhetetlen következménye volt. Az évtizedek óta az állami támogatási jog minél szélesebb körű alkalmazásáért harcoló Bizottság felismerte, hogy nem képes ilyen sok ügyet elbírálni. Ez a belátás önmagában véve pozitív fejlemény. Nem valószínű azonban, hogy egyhamar további területekkel bővülne a csoportmentességi rendelet.

Ezenfelül a csoportmentességi rendelet reformja elsősorban az állami szektornak fog kedvezni, amely érthető okokból nem szeretné minden közinfrastruktúra finanszírozását bejelenteni a Bizottságnál. A Bizottság által javasolt értékhatárok mértéke kifejezetten nagyvonalú, így a reformnak köszönhetően valóban könnyebb lehet a városok és községek élete. A Bizottság arra számít, hogy a közeljövőben a jelenlegi állami támogatási intézkedések háromnegyede, és a támogatási összegek kétharmada mentesülhet a bejelentési kötelezettség alól.

Emellett az új csoportmentességi rendelet jogbiztonságot is nyújt a többi szereplő, egyebek közt a kedvezményezettek vagy a finanszírozást nyújtó bankok számára is. A csoportmentességi rendeletnek köszönhetően a fúziók és felvásárlások során is egyszerűbb lesz az esetleges támogatások jogszerűségének megítélése.

5. Új vizsgálati jogkörök – Az állami támogatások vizsgálatára vonatkozó eljárások reformja

Miután a vizsgálatokra vonatkozó eljárásjog gyakran volt (sikertelen) reformkísérletek tárgya, úgy tűnik, a Bizottságnak most végre sikerült nagyobb változásokat elérnie. A 2013. júliusban hatályba lépett 734/2013/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban: rendelet) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról[11] ebből a szempontból kétségtelenül egy nagy áttörést jelent.

[11] A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról, [2013] HL 204., 2013. 07. 22., 15. o.

5.1. Vizsgálati jogkörök

A reform előtti időszak fő problémáját az eljárások közismerten hosszú időtartama és gyakori eredménytelensége jelentették. Ennek egyik fő oka a Bizottság megítélése szerint a tényállás megállapításának elavult módszere volt, amely lényegében a tagállam által szolgáltatott információkra hagyatkozott. A ténylegesen érintett vállalatok (a korábbi rendelet terminológiája alapján: „egyéb érdekelt felek”[12]), elsősorban a kedvezményezett és annak vetélytársai, csak korlátozott szerepet kaptak.

Az egyik mostani sarkalatos változás a Bizottság vizsgálati jogkörét erősítette meg. Az uniós versenyjog más területein a Bizottság már rendelkezik az ismert nyomozati jogkörökkel (információkérés, kérdésfeltevés joga, házkutatás stb.). Ebből kifolyólag a Bizottság azt javasolta, hogy az állami támogatásokat érintő vizsgálatok keretében is közvetlenül intézhessen kérdést harmadik személyekhez, például vetélytársakhoz, egyesületekhez, kedvezményezettekhez, ügyfelekhez. Miután ezen tervek eleinte még egyes kormányok heves ellenállásába ütköztek, akik az eljárás bilaterális, a Bizottság és a tagállamok közötti jellegét féltették, végül a Bizottságnak sikerült – legalább is részben – érvényesítenie az álláspontját. Az új rendelet 6. cikke alapján a Bizottság szigorú feltételek mellett kérdőívekkel fordulhat harmadik személyekhez. Ezenfelül pénzbírságot szabhat ki, amennyiben az érintettek hiányos vagy félrevezető információt szolgáltatnak, vagy az előírt határidőn belül nem szolgáltatnak információt.

A Bizottság lehetőségei egy további jogkörrel bővültek, amely alapján hivatalból indíthat eljárást olyan gazdasági ágazatok vonatkozásában, amelyek esetében kiváltképp fennáll az állami támogatások meglétének gyanúja. Azonban még bizonytalannak tűnik, hogy egyáltalán a Bizottság rendelkezik-e az ehhez szükséges kapacitásokkal, különös tekintettel a hatóság (az illetékes Versenypolitikai Főigazgatóság által is rendszeresen hangsúlyozott) leterheltségére.

A potenciálisan érintett vállalatok érthető okokból nem fogadták túlzott lelkesedéssel a Bizottság hatáskörének két fentiekben ismertetett

---

[12] A Tanács 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, [1999] HL 83., 1999. 03. 22., 339. o.

bővítését. A Bizottság meglehetősen tág versenyjogi információkérési jogköre ugyanis rendszerint már most jelentős adminisztrációs terheket ró az érintett vállalatokra, amelyek azt inkább felesleges kötekedésnek, nem pedig az információszerzés legitim eszközének tekintik.

5.2. Panaszok kezelése

A Versenypolitikai Főigazgatóság továbbá azt kívánta elérni, hogy a hozzá érkező panaszokból minél szabadabban választhassa ki az esetlegesen tilos állami támogatást tartalmazó intézkedéseket. Álláspontja szerint a Főigazgatóság a rendelkezésére álló erőforrások jelentős részét a hozzá visszaélésszerűen beküldött panaszok kiszűrésére kényszerült pazarolni. Ebben a pontban a Bizottságnak azonban nem sikerült teljes mértékben érvényesítenie az érdekeit.

Egy ilyen széleskörű, 'kimazsolázás' jellegű kiválasztási jogkör ugyanis veszélyeztethette volna a vetélytársak számára biztosítandó hatékony jogvédelmet. Ennek az az oka, hogy a Bizottság, mint független felügyelőhatóság gyakran az egyetlen hatóság, akihez a versenytorzító támogatásban részesített vállalat vetélytársai fordulni tudnak. Ebből kifolyólag az uniós bíróságok többször is megállapították, hogy a Bizottság köteles eljárni, amennyiben tudomást szerzett jogszerűtlen támogatásra következtetni engedő információkról.

A fentiek alapján a tagállamok joggal nem engedtek teljes mértékben a Bizottság kezdeményezésének. Így a panaszok számának ésszerű korlátozása érdekében csak a panaszt alátámasztó indokolás követelményein szigorítottak. Ezen felül az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése alapján egy új űrlapot is bevezettek (amely nemrég megjelent a Versenypolitikai Főigazgatóság honlapján).[13]

6. A (számos) specifikus szabályozás felülvizsgálata

Az állami támogatások jogszabályrendszere számos általános (horizontális, avagy több ágazatot érintő), illetve 'ágazatspecifikus' iránymutatásból, közleményből és keretszabályból (ún. 'soft law') felépülő,

[13] Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_hu.html.

nehezen átlátható terület. Ezeket a szabályokat rendszerint akkor kell alkalmazni, ha egy állami támogatás nem mentesül a csoportmentességi rendelet alapján (például, mert nem marad a határértékek alatt). A Bizottság ezekben a szabályokban ismerteti azokat az alapelveket, amelyek mentén egy intézkedés engedélyezésekor alkalmazni kívánja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján rendelkezésére álló tág mérlegelési jogkörét. Ezeknek a Bizottságot nem kötő szabályoknak a felülvizsgálata komoly erőfeszítést jelentett. A legfontosabb újításokat az alábbiakban ismertetjük.

6.1. A bankokra vonatkozó válságkezelési szabályok fokozatos kivezetése

A Bizottság a pénzügyi válság kapcsán a mai napig számos bankmentési ügyet vizsgál. A legújabb (hetedik) bankokról szóló közleményével[14] a Bizottság érezhetően szigorította az állami mentőcsomagokra vonatkozó feltételeket, aminek következtében kezdenek kifutni a válságban elfogadott nagyvonalú szabályok. Először is bevezettek egy felső határt, amellyel a felső vezetők javadalmazását korlátozzák. Ezenfelül az eljárást is gyorsították. Brüsszel végül célul tűzte ki, hogy a megmentett bankok részvényeseinek, illetve a bankok hibrid kötvényeiknek a hitelezőinek nagyobb önrészt kell vállalniuk ('burden sharing').

6.2. Vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatás

Megvalósult, továbbá az a régóta kilátásba helyezett reform, amely a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról szóló iránymuta-

[14] A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (A Bankokról szóló közlemény), [2013] HL C 216., 2013. 07. 30., 1.o.

tást[15] érinti. A felülvizsgálat nem eredményezett sarkalatos változásokat, de megfogalmazott néhány figyelemre méltó új szempontot:

- Az alkalmazási kör pontosítása (a 'nehéz helyzetben lévő vállalkozás' fogalmának definiálása) mellett az új szabályok a nyújtani kívánt támogatások célorientáltabb felhasználását ösztönzik, vagyis 'hatékonyabb szűrők' segítségével a támogatásokat olyan esetekre akarják koncentrálni, ahol valóban adott a közérdek. Ennek érdekében a tagállamoknak a közeljövőben különleges körülmények alátámasztásával kell indokolniuk a támogatást, például szociális nehézségek, piaci kudarc stb. Ez a teszt, amellyel végső soron a kedvezményezett támogathatóságát vizsgálják, igazi újításnak számít.
- Már a pénzügyi ágazatból ismert a Bizottságnak az az álláspontja, miszerint nagyobb mértékben be kell vonni a részvényeseket ('burden sharing'). A Bizottság elképzelései szerint a részvényeseknek minél magasabb önrésszel kellene hozzájárulniuk a szerkezetátalakítás költségeihez. Ezzel azt akarják megakadályozni, hogy elsődlegesen az állam állja a költségeket, holott a tulajdonosok a megmentés legnagyobb haszonélvezői.
- A tervezet ezenfelül tartalmaz egy csak KKV-knak nyújtandó ideiglenes szerkezetátalakítási támogatásra (hitel, hitelgarancia) irányuló koncepciót.
- Az új szabályozást követően is megmarad a pénzügyi ágazatra vonatkozó külön szabályrendszer, vagyis a hitelintézetekre vonatkozó szabályokat egyelőre nem integrálják az általános szabályozások rendszerébe.

Az új szabályrendszer összességében jelentősen komplexebb a korábbi szabályozáshoz[16] képest. Ebben a jelenségben az a hosszabb ideje fennálló tendencia tükröződik, mely az állami támogatási intézkedések hatásainak intenzív közgazdaságtani vizsgálatára irányul ('more economic approach'). Ez egy bizonyos fokig ellentmond a reform fő

---

15 A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról, [2014] HL C 249., 2014. 07. 31., 1.o.

16 Közösségi iránymutatás a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról, [2004] HL C 244., 2004. 10. 01., 2. o.

célkitűzésének, nevezetesen az eljárások egyszerűsítésének és gyorsításának, valamint a jogbiztonság megerősítésének.

6.3. Környezetvédelmi és energetikai állami támogatások

A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatást 2014. áprilisban fogadták el.[17] Ennek az intézkedésnek az előzménye néhány erősen bírált felülvizsgálati eljárás volt, amelyeket a Bizottság a megújuló energiához nyújtott egyes tagállami támogatásokkal kapcsolatban indított el, különösen a Németországban hatályba lépett megújuló energiaforrásokról szóló törvénnyel kapcsolatban. Az új iránymutatás sokkal terjedelmesebb a korábbi környezetvédelmi iránymutatásoknál, mivel most az energetikai ágazatra is kiterjed. Elsősorban azoknak az energiaigényes vállalkozásoknak nyújtott támogatásokra vonatkozik, amelyeknek a megújuló energiaforrásokhoz nyújtott támogatások következében megemelkedő energiaárak miatt gyengült a nemzetközi versenyképessége ('Carbon-Leakage-Effec't). Itt is megállapíthatjuk, hogy nem lett egyszerűbb a jogszabályi környezet. Az új szabályozás egyértelműen összetettebb és terjedelmesebb, mint a korábbi szabályozások.

6.4. A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások

2014 májusában fogadta el a Bizottság a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló közleményét,[18] amely a 2006-ban elfogadott szabályozás helyébe lép. Mivel a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások már az új csoportmentességi rendelet alapján meglehetősen nagyvonalú feltételek alapján mentesülhetnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása alól (lásd a IV. pontot), a keretrend-

---

17 Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról [2014] HL C 200., 2014. 06. 28., 1.o.

18 A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszeréről szóló bizottsági közlemény, [2014] HL C 198., 2014. 06. 27., 1. o.

szerben foglalt szabályokat leginkább akkor kell alkalmazni, ha a támogatás meghaladja a csoportmentességi rendeletben foglalt határértékeket. A felülvizsgált szabályok az új vagy javított termékek, eljárások és szolgáltatások prototípusainak és kísérleti modelljeinek kidolgozásához, fejlesztéséhez nyújtható támogatásokat hivatottak egyszerűsíteni. Új támogatási formaként vezették be a kutatási infrastruktúrák létrehozásához vagy korszerűsítéséhez nyújtható támogatást. Ezenfelül megemelték a maximális támogatási intenzitást.

Igazi innovációnak számít továbbá az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vonatkozó közlemény (Important Projects of Common European Interest – ICEI). Eddig csak nagyon ritkán került alkalmazásra ez a különleges rendelkezés (egy történelmi példaként említhetjük az Airbus vállalatnak nyújtott támogatásokat az 1970-es években). Az új szabályozás értelmében egyszerűbb lesz olyan transznacionális projektek támogatása, amelyek az egész Unió szempontjából fontos stratégiai jelentőséggel bírnak. Ezt a jogcímet valószínűleg olyan fontos európai ágazatok támogatásához használják majd, amelyekben az európai ipar némileg le van maradva, különösképpen az úgynevezett kulcstechnológiák területén (Key Enabling Technologies – KET).[19]

Ezen a területen is sajnos ismét meg kell állapítanunk, hogy a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások területén elfogadott új szabályozásban is érvényesül a már említett erősödő ökonómiai szemlélet, és ezáltal bonyolultabb lett az intézkedések jogszabályi környezete.

6.5. Az infrastruktúrák finanszírozása

A repülőterek finanszírozása területén a Bizottság elfogadta a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szó-

[19] A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól, 20.6.[2014] HL C 188., 2014. 06. 20., 4. o.

ló új iránymutatást,[20] amely a 2005-ben elfogadott, nem kifejezetten gyakorlatias szabályozást[21] váltotta fel. Az új iránymutatás alapján a repülőtéri infrastruktúrához nyújtható támogatás támogatási intenzitása fokozott mértékben függ majd az érintett repülőtér méretétől. A repülőterek működési költségeinek fedezésére a korábbi iránymutatás alapján alapvetően kizárt volt állami támogatást biztosítani, azonban az új szabályozás azt, korlátozott feltételek mellett, lehetővé teszi. A légitársaságoknak, jellemzően a fapados légitársaságoknak kedvezményes repülőtéri díjak formájában nyújtott támogatásokhoz ('Ryanair ügyek') a Bizottság változatlanul kritikusan viszonyul. Ezen a területen is kérdéses marad, hogy a Bizottság hogyan akarja kezelni az Unióban tömegesen előforduló támogatásokat. Az Unióban több száz részlegesen köztulajdonban álló repülőtér működik, amelyek finanszírozási struktúráját, valamint (bonyolult és gyakran változó) díjszabási rendszerét az állami támogatási szabályok fényében kell értékelni. Az utóbbi évek arról tanúskodnak, hogy ez a feladat meghaladja a Bizottság kapacitásait.

Az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló iránymutatás felülvizsgálatával[22] a Bizottság új alapokra helyezte a nagyon nagy sebességű új generációs hozzáférési hálózatok (ún. NGA, vagyis Next Generation Access hálózatok) kiépítését. Az új iránymutatás a technológiai semlegesség alapelvére épül, és olyan rendelkezéseket vezet be, amelyek a lehető legnagyobb mértékben csökkentik a magánberuházások állami támogatások általi kiszorítását ('crowding out'). Az iránymutatás alapszabályként előírja a versenyeztetés útján történő kiválasztási eljárás alkalmazását annak érdekében, hogy minél nagyobb mértékben csökkenjen az állami támogatások aránya, és ezáltal a verseny torzulása.

---

20 A Bizottság Közleménye – Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról, [2014] HL C 99., 2014. 04. 04., 3.o.

21 A Bizottság Közleménye – A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatások ([2005] HL C 312., 2005. 12. 09., 1. o.).

22 A Bizottság Közleménye – Uniós iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról, [2013] HL C 25., 2013. 01. 26., 1. o.

6.6. Széles körű ritkítás a regionális támogatások területén

A 2014. július 1-jén hatályba lépett regionális állami támogatásokról szóló iránymutatással[23] a Bizottság átalakította a régi tagállamok támogatható területeit. Számos térség teljesen elveszítette a korábbi státuszát. Ez az átalakítás leginkább a keletnémet régiókat érintette. Ehhez a ritkításhoz párosul a támogatások ösztönző hatásához kapcsolt feltételek szigorítása annak érdekében, hogy visszaszorítsák azokat az indokolatlan előnyökhöz vezető eseteket (windfall profits), amelyekben a kedvezményezett az érintett beruházást a nyújtott támogatás nélkül is megvalósította volna. A vizsgálat jelentősen összetettebb lesz, és lényeges mértékben fokozódik a gazdasági szemlélet, amelynek köszönhetően jelentősen nőnek a támogatás iránti kérelem benyújtásával felmerülő adminisztratív terhek. Ez vélhetően elrettentő hatást gyakorol majd a vállalatokra, amelyek így inkább eltekintenek a regionális támogatás igénybevételétől. Ezt a mellékhatást a Bizottság valószínűleg tudatosan akarta elérni.

7. Kitekintés – hogyan folytatódik?

Figyelemre méltó a tettvágy, amelyet a Bizottság az elmúlt évek reformfolyamatában tanúsított. Az SAM csomaggal az állami támogatásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályokat bizonyára időt állóbbá és hatékonyabbá sikerült átalakítani. Ez feltétlenül igaz az új csoportmentességi rendelet keretében bátran és nagyvonalúan felmentett 'egyszerű' esetekre vonatkozólag, valamint az eljárásjog gyorsítása tekintetében. Sajnálatos módon az SAM csomag más elemei még nem vezettek a kívánt adminisztratív karcsúsításhoz, aminek fő oka a gazdasági elemzések fokozott alkalmazása.

Egy lényeges célkonfliktust nem sikerült a reformokkal megszüntetni: a Bizottság továbbra is minden állami intézkedést az állami támogatási szabályok mentén akar értékelni, ezáltal erősítve a befolyását a tagállamok politikájában. Számos érintett egyáltalán nem üdvözli az állami támogatási szabályok hatályának ilyen mértékű kiterjesztését.

[23] Európai Bizottság – Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020), [2013] HL L C 209., 2013. 07. 23., 1. o.

A Bizottság (számos brüsszeli tisztviselő által megálmodott) általános hatásköre – nem utolsó sorban a közvéleményben erősödő EU-kritikus hangulat miatt – ellenállással szembesül, ráadásul egyre inkább gyakorlati határokba is ütközik. Az Bizottság igazi kihívása ebből a szempontból kevésbé az újabb, egyre összetettebb szabályrendszerek alkotásában rejlik, inkább abban, hogy pragmatikus kiutat találjon annak érdekében, hogy elhárítsa az ügyek folyamatosan növekvő számát, és a Bizottság általi versenyjogi felülvizsgálatot visszavezesse a lényegi funkciójára.

8. Összefoglaló és kiegészítő megjegyzések a magyar gyakorlat szempontjából

A fentiekben ismertetett tanulmány alaposan körbejárja az SAM reformcsomag lényeges elemeit, valamint az elkövetkező években valószínűsíthető tendenciákat. Az alábbiakban a tanulmány néhány kiemelt pontja kapcsán szeretnék rávilágítani azokra a szempontokra, amelyek az adott témakörben különösen fontosak lehetnek a magyar gyakorlat kontextusában.

A Bizottsági közleménytervezet az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmáról[24] valóban az elmúlt évtizedek joggyakorlatát foglalja össze, és összhangban van annak az állami támogatás fogalmát gyakran kiterjeszteni akaró tendenciájával, ugyanakkor léteznek számos olyan területek, ahol a közleménytervezet egyértelműen szűkítette az állami támogatás fogalmának alkalmazási körét. Érdemes például felhívni a figyelmet arra, hogy a korábban gyakran csak a kulturális célú állami támogatás formájában támogatható múzeumi és könyvtári tevékenységek támogatása a korábbiakhoz képest sokkal világosabb feltételek mellett minősül nem állami támogatási intézkedésnek, amennyiben az nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, például, mert a helyi múzeum nem vonz más tagállamokból érkező látogatókat. Ez a tervezetben kibontakozó új megközelítés egyértelműen könnyíti a helyi létesítményeket támogató önkormányzatok dolgát.

---

24 Elérhető itt: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf

Az új de minimis rendelet már nem tiltja általánosan a 'nehéz helyzetben lévő vállalkozások' támogatását, ugyanakkor a három pénzügyi évben nyújtható támogatás összege a tagállamok erre vonatkozó kérése ellenére sem lett megemelve. Ezenfelül a csekély összegű támogatásokra vonatkozó változások közül a következők a legfontosabbak. Fúzió esetében össze kell számítani a de minimis támogatásokat, szétválás esetében is figyelni kell azok megosztására.[25] Bevezették az egy és ugyanazon vállalkozások fogalmának definícióját a 1407/2013/EU bizottsági rendelet 2. cikk (2) bekezdésében, amit kötelezően figyelembe kell venni a támogatások összeszámítása során. Ezenfelül a nehéz helyzetben lévő vállalkozások és a széniparban tevékenységet végző vállalkozások már nincsenek kizárva a de minimis támogatási kategóriából. Továbbá, a kezesség és a hitelek támogatástartalmának kiszámítása tekintetében új szabályok kerültek bevezetésre a 1407/2013/EU bizottsági rendelet 4. cikk (3) és (6) bekezdésben foglaltakkal. Végül, a közúti személyszállítási ágazat esetében emelkedett a támogatási keret, így már szintén 200 000 euró.

Az új általános csoportmentességi rendelet számost területre történő kiterjesztése nem csak a bizottság felé kötelezően bejelentendő támogatási intézkedések számát csökkenti, hanem a tagállamok által felállított támogatási programok versenyjogi feltételeit is segít egységes szabályrendszerbe terelni azáltal, hogy a széles alkalmazási körének köszönhetően összetett programok alapjául is szolgálhat. Amennyiben példaképpen az Operatív Programok (például a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program – GINOP; illetve a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program – TOP) tartalmilag a csoportmentességi rendelet alkalmazási körében mozognak, a különböző programok alapján sokféle ágazatokban nyújtható támogatások egységes feltételek és szabályok mentén valósulhatnak meg, ami könnyíti az adminisztrációt.

[25] 1407/2013/EU bizottsági rendelet 3. cikk (8)–(9) bekezdés.