

Tóth Tihamér

Állami támogatások versenyjoga a vírusválság idején

State Aid Rules in Times of Virus-crisis

A tanulmány bemutatja az uniós állami támogatás tilalmát, illetve azokat a kivételeket, amelyek egy gazdasági válságban jogszerűvé tehetnek állami támogatásokat. Áttekintjük a Covid-19-specifikus soft law dokumentumokat, illetve az ezek alapján engedélyezett magyar intézkedéseket. A tanulmány végén, a szabályok ismertetését követően összehasonlítjuk a mostani és a tíz évvel korábbi világgazdasági válság kezelését szolgáló állami támogatási szabályokat.

Kulcsszavak: állami támogatás, versenyjog, Covid-19, soft law

The paper summarises EU competition rules relating to the provision of state aid by Member States, with a special focus on aid given to support undertakings in times of crisis. We give an overview of soft law documents issues by the Commission in relation to Covid-19 virus state aid and also the relevant Hungarian measures. A short comparison is provided about the soft rules adopted during the financial crisis and the current legal framework.

Keywords: state aid, competition law, Covid-19, soft law

1. Válságkezelés állami támogatásokkal

A piacgazdaság működésébe kódolva vannak az időről időre fellépő válságok, „rendszerhibák”, amelyek a gazdasági kapcsolatok globalizálódása révén egyre inkább országokhatárokon átnyúló léptéket öltenek. Az emberi emlékezet hajlamos a negatív eseményeket gyorsan feledni, de talán mégis emlékszünk a mostani vírusválságot megelőző legutóbbi pénzügyi, majd gazdaság válságra (amely az akkori egyik világhatalomból, az USA-ból indult, míg a mostani a másik hatalmi pontnak mondható Kínából). Akkoriban az az Európai Unió (EU) történetének legnagyobb pénzügyi válságához vezetett, amelynek orvoslásaként addig még nem látott mértéket öltöttek az állami

Tóth Tihamér, egyetemi tanár, PázmányPéter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, ügyvéd, Dentons Réciczka Ügyvédi Iroda, e-mail: toth.tihamer@jak.ppke.hu

támogatások. Az EU-tagállamok 5,1 milliárd euró támogatást adtak 2008–2017 között, ami az EU-szintű GDP 34%-ának felelt meg.¹ A válságot és annak hatásait csillapító állami támogatások, a bankok eszközértéke alapján az európai bankrendszer közel harmadát érintették, néhány tagállamban pedig több mint a felét.² A támogatásokat versenyjogi szempontból ellenőrző Bizottság 500 körüli határozatot hozott, ami óriási szám, még akkor is, ha azok egy része korábbi döntésekhez kapcsolódott.³ Hasonló adatok még nem állnak rendelkezésünkre a Covid-19-influenzavírus következtében bekövetkezett károkról, illetve azt orvosló intézkedésekről, de a példátlan több hónapos leállás minden bizonnyal hatalmas visszaeséssel fog járni.

A globális szinten terjedő koronavírus minden tagállamban olyan védekező intézkedések bevezetését tette szükségessé, amelyek példátlan gazdasági visszaeséshez vezetnek. A Bizottság későbbiekben bemutatandó közleménye így foglalta össze a helyzetet:

„Ez a sokk különböző csatornákon keresztül fejt ki hatását a gazdaságra. Ide tartozik az ellátási láncok megszakadása miatt bekövetkezett kínálati sokk, az alacsonyabb fogyasztói kereslet okozta keresleti sokk, a bizonytalanság befektetési tervekre gyakorolt negatív hatása és a likviditási nehézségek vállalkozásokra gyakorolt hatása.”⁴

Az uniónak nincsenek kifejezetten az időről időre bekövetkező gazdasági válságok következményeinek kezelésére szolgáló szabályai. A versenytorzító állami támogatások tilalmát mérséklő általános kivételek ugyan ilyenkor is hivatkozhatók, de azok a mindennapi hétköznapiakra íródtak. Létezik egy régóta hatályos *soft law* szabály a megmentési és átszervezési támogatásokról, az azonban alapvetően egyes vállalkozások egyedi problémáit orvosolni kívánó állami intézkedésekkel foglalkozik, nem pedig egy ország, sőt egy kontinens egészét érintő általános válsággal. E szabályok szigorú feltételrendszert fektetnek le, nem véletlenül, hiszen a piaci verseny lényegéhez tartozik, hogy a rosszul teljesítő vállalkozásokat nem jó mesterségesen életben tartani, hanem hatékonyabb, ha helyükre új piaci szereplők lépnek.⁵ Ha nem így történne, akkor pazarlóan használnánk fel a szűkösön rendelkezésre álló erőforrásokat. Más azonban az a helyzet, megértőbb kell hogy legyen a szabályozás abban az esetben, amikor a válsághoz külső, előre nem vagy nehezen látható tényezők vezetnek (az előre látható veszélyek kapcsán elvárható egy gondos vállalkozástól, hogy például biztosítással készüljön fel azok semlegesítésére).

A jelenlegi helyzet elemzését segíti, ha jó tíz évet visszalépünk az időben: a 2008-ban kezdődő pénzügyi, majd gazdasági válság menedzselése során az EU Bizottság a több

¹ Guillaume Adamczyk – Bernhard Windisch: *State aid to European banks: returning to viability*. Competition State aid brief, EU Commission, 2015. A Verseny Főigazgatóság honlapján elérhető 2014-es statisztika más összegeket tartalmaz, itt a Bizottság pl. 3892,6 milliárd állami garanciavállalás engedélyezéséről számol be, amelynek ténylegesen csak a negyedét vették igénybe a bankok.

² Ilyen kifejezetten érintett tagállamok voltak Belgium, Írország, Ciprus, Görögország és Portugália. Nem volt érdemi támogatás ugyanakkor Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban, Máltán, Finnországban, Magyarországon. Uo.

³ Lásd e témáról bővebben: Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–55.

⁴ A Bizottság (2020/C 91 I/01) Közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes kéréstől a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából, 112., 2. pont.

⁵ Van olyan nézet, amely szerint a verseny lényege a „teremtő rombolás”. „Creative destruction”, lásd: Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Bros, 1942.



évtizede alkalmazott, kellően rugalmas, általános állami támogatási szabályokat gyorsan és hatékonyan alkalmazva volt képes egyfajta európai válságmenedzser-szerepet eljátszani.⁶ Az állami támogatások engedélyezése kapcsán nagy szerepet játszó puha szabályozásnak köszönhetően gyorsan lehetett új játékszabályokat alkotni, illetve azokat a tapasztalatok fényében módosítani. A mostani vírusválság esetében, a tíz évvel korábbi mintát követve szintén gyors és adekvát volt a bizottsági reakció, amely igyekezett a belső piaci torzulásokat a szükséges minimumra szorítani.

A tanulmányban bemutatom az uniós állami támogatás tilalmát, illetve azokat a kivételeket, amelyek egy gazdasági válságban jogszerűvé tehetnek állami támogatásokat. Áttekintjük a Covid-19-specifikus *soft law* dokumentumokat, illetve az ezek alapján engedélyezett magyar intézkedéseket. A tanulmány végén, a szabályok ismertetését követően összehasonlítom a mostani helyzetet a tíz évvel korábbi világgazdasági válság kezelését szolgáló állami támogatási szabályokkal.

2. A versenytorzító állami támogatások tilalma

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése szerint „ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”. A definíció alapján ahhoz, hogy egy intézkedést állami támogatásnak tekinthessünk, az alábbi kritériumoknak kell megfelelnie:

- a) a támogatásnak állami (beleértve a központi, regionális, helyi hatóságokat és az önkormányzatokat is) forrásból kell származnia;
- b) vállalkozás legyen a kedvezményezett;
- c) gazdasági előny esete forogjon fenn;
- d) szelektivitás: a támogatás nem általános jellegű, azaz csak bizonyos vállalkozásokat, ágazatokat részesít előnyben;
- e) a támogatás torzítja a versenyt; és
- f) érintheti a tagállamok közti kereskedelmet.⁷

A széles állami támogatás tilalom kiterjed mind az egyedi, mind a programszerűen nyújtott támogatásokra. Közömbös a támogatás formája is, nemcsak a pénztalással járó

⁶ Lásd Joaquín Almunia: *Restructuring EU banks: The role of State aid control*. CEPS Luncheon Meeting Brussels, 24 February 2012. Természetesen európai szinten az EU Központi Bankja, nemzeti szinten a jegybankok, felügyeletek, pénzügyi kormányzatok is tették a dolgukat, de az eltérő tagállami megoldásötleteket végső soron a brüsszeli állami támogatás részleg szisztematizált, *soft law* formában közzé is tett elvárás rendszere tette „európaivá”, jelentősen mérsékelve a problémák exportálásából adódó feszültséget.

⁷ Az állami támogatások jogának legátfogóbb magyar bemutatását olvashatjuk a Nyikos Györgyi szerkesztette *Állami Támogatások* című könyvben: Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami Támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.



vissza nem térítendő szubvenciók, hanem a piaci ár alatti ingatlanátadás, a kedvező hitel, az állami garancia, fizetési kedvezmény, de még akár egy állami tőkeemelés is hozhat támogatást.

Tekintettel arra, hogy előfordulhatnak olyan körülmények, amikor a támogatások a társadalmi jólét szempontjából több előnnyel járnak, mint amennyi kárt okoznak a versenynek, az EUMSZ az állami támogatások általános tilalma mellett meghatároz olyan eseteket, amikor azok megengedhetők lesznek.

A kifejezett kivételek bemutatása előtt látni kell, hogy vannak olyan esetek, amikor egy intézkedés támogatásnak tűnik, de valójában nem teljesül a 107. cikk (1) bekezdésében lefektetett tilalom valamennyi tényállási eleme. Így például kétségtelenül előnyös egy minden piaci szereplőre érvényes adócsökkentés, vagy éppen a járulékfizetési kötelezettség felfüggesztése, de mivel nem teljesül a szelektivitás kritériuma, az intézkedés általános jellege miatt mégsem beszélhetünk versenyjogi értelemben engedélyköteles állami támogatásról. Gazdasági válságokhoz kötődően példaként említhetők a központi jegybankok monetáris politikai intézkedései, amelyek segíthetik a pénzügyi vállalkozások likviditási helyzetét, de főszabályként általános intézkedésként a tilalmi körön kívül esnek.⁸

Egy másik „burkolt kivétel” példa, amikor az állam úgy tőkésít fel egy vállalkozást, hogy azt adott körülmények között egy *magánpiaci befektető* is megtette volna. Hiába van az államháztartást megterhelő pénzügyi transzfer, *kedvezmény, viszonzatlan előny* hiánya miatt nem beszélhetünk tiltott állami támogatásról. Válságos időben nem könnyű azonban ily módon legitimálni egy állami tőkeemelést, mivel a profitorientált befektetők inkább kiváró, ha nem menekülő álláspontra szoktak helyezkedni. A munkahelyek megmentése, a pénzügyi biztonság fenntartása viszont már olyan célok, amelyek a piaci logikából az állami támogatás világa felé viszik el az ügyet. A legutóbbi pénzügyi válság során is ritkán került arra sor, hogy a Bizottság elfogadta volna a tagállam azon érveit, hogy nem támogatott, hanem „üzletelt”, amikor például tőkét emelt egy pénzintézetben. A piaci motiváció alátámasztására mindig jó érv, ha az állam egy már meglévő befektetésének az értékét igyekszik így megóvni, illetve ha ugyanabban az időben, azonos feltétellel egy magántulajdonos is hasonló lépésre határozza el magát.⁹

⁸ Így a 2008. októberi első bizottsági közleményben a Bizottság kifejtette, hogy nem tekinti szelektív előnynek egy jegybank intézkedését, ha: a) a pénzintézet fizetőképessé és likviditási segítségnyújtás időpontjában, és utóbbi nem képezi egy nagyobb támogatási csomag részét, b) az eszközt teljes egészében biztosíték fedezi, c) a központi bank a kedvezményezettre büntetőkamatot vet ki, d) az intézkedést a központi bank kezdeményezésére hajtják végre, és nem részesül állami viszontgaranciában. A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02), 51. pont.

⁹ Ezt hívják „*pari passu*” esetnek a szakzsargonban, példaként említhető az osztrák Hypo Steiermark feltőkésítése (NN 40/2009). Egy portugál esetben a hibák kijavítását célzó átszervezés mellett egy 10–15%-os befektetéshezhozamot a Bizottság a piaci befektető elve alapján elfogadhatónak talált (SA.47178.). Magyar kötődésű példa a MARK intézménye (SA.38843), itt a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a magyar eszközkezelő társaság által alkalmazott árképzési modellek biztosítják, hogy a társaság piaci árat fizessen a nemteljesítő hitelekért. A megoldás lényege az volt, hogy a fizetőképessé pénzügyi intézmények önkéntes alapon a MARK nevű magyar eszközkezelő társaságnak piaci áron értékesíthették kereskedelmi ingatlannal fedezett nemteljesítő hiteleik egy részét.



Hasonló módon van lehetőség a közszolgáltatások állami (vagy önkormányzati) finanszírozását legitimálni, ha az ügynevezett *Altmark* jogesetben¹⁰ meghatározott feltételekkel összhangban szervezik meg. A mostani válság során is minden bizonnyal szükség lehet nagyobb mértékű állami finanszírozásra a változatlanul, de jelentősen visszaesett utasszámmal üzemelő közlekedési szolgáltatók esetében.

A 107. cikk (1) bekezdésének értelmezési körében megemlítendőek még a *csekély mértékben versenytorzító* támogatások. A Bizottság 1407/2013/EU számú rendelete alapján csekély jelentőség (*de minimis*)¹¹ jogcímen nyújtható támogatás, ha az tagállamonként és három pénzügyi év vonatkozásában nem haladja meg a 200 ezer eurónak megfelelő összeget. Vannak bizonyos további feltételek, így a támogatás átlátható formát kell hogy öltjön (például nem lehet tőkeemelés), nem irányulhat exporttámogatásra, illetve bizonyos érzékeny ágazatok is ki vannak zárva e lehetőség alól. Ez a jogi lehetőség tehát továbbra is fennáll, a vírushoz kapcsolódó kisebb károkat e rendelettel konform támogatásokkal is helyre lehet hozni.

2.1. Kivételek a tiltott állami támogatás alól

Amennyiben a 107. cikk (1) bekezdésben foglalt feltételek teljesülnek, úgy is számos lehetőség van egy támogatás jogszerűvé tételére: szóba jöhet a 106. cikk (2) bekezdésében szabályozott *közszolgálati kivétel*, a Tanács egyhangú döntéssel szinte mindent engedélyezhet, illetve rendelkezésre állnak a 107. cikk (2) és (3) bekezdéseiben felsorolt *engedélyezési jogcímek*. Ezeknek a részletszabályait egy nagyon széles hatályú *csoporthentesítő rendelet*, illetve számos nem jogszabályerejű bizottsági közlemény, keretszabály, iránymutatás és egyéb elnevezésű *soft law* dokumentum bontja ki. A 107. cikk adta tág jogalkalmazói teret közleményekkel, iránymutatásokkal teszi átláthatóbbá. Kétségtelen előnye ezen intézménynek, hogy növelheti a kiszámíthatóságot, a Bizottság lényegében saját diszkrecionális jogkörét szorítja „puha” korlátok közé. Különösen válsághelyzetekben jön jól, hogy ily módon a Bizottság képes gyorsan reagálni, a gazdasági helyzet alakulását gyorsabban tudja lekövetni a *soft law*, mint a hagyományosan sokszereplős, időigényes uniós jogalkotás.

Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése szerint a belső piaccal összeegyeztethetők: a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; b) a természeti csapások vagy más *rendkívüli események által okozott károk helyreállítására* nyújtott támogatás; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van.

¹⁰ C-280/00. sz. *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, a Bíróság július 24.-i ítélete; ECLI:EU:C:2003:415.

¹¹ 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.



A fenti három esetből (amelyek közül a harmadik inkább történelmi jelentőségű) a b) pont második fordulata képezi a vírushoz kapcsolódó gazdasági károkat kompenzáló támogatások jogalapját.

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése általában gyakrabban hivatkozott kivételeket alkalmaz, amelyek egy része a vírushoz kötődően is releváns lehet. Ez esetben azonban nem automatikus kivételről van szó, a Bizottság mérlegeli, hogy megadja-e az engedélyt vagy sem. E szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősíthetők az alábbi támogatások is:

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján kerülhet sor a nehéz helyzetben levő, valamint a várhatóan nehéz helyzetben levő vállalkozások *mentési célú* támogatására hiteleken vagy garanciákon keresztül. 1994 óta léteznek soft law szabályok, amelyek a mentési és a szerkezetátalakítási támogatások engedélyezhetősége kapcsán adnak iránymutatást. E két különböző jogcímű támogatás egy közleményben való kezelését az indokolja, hogy az esetek túlnyomó többségében egymást követően kerül rájuk sor. A mentési támogatás a vállalkozás rövid távú túlélését teszi lehetővé, általában hat hónapig tarthat, időnyerést szolgálva a szerkezetátalakítási terv kidolgozásáig. A mentést követően szokásos *szerkezetátalakítási* támogatás a vállalkozás hosszú távú talpra állítását szolgálja. Mindkét támogatástípusra vonatkozó további feltétel, hogy ne újonnan létrehozott vállalkozásról legyen szó: a cégalapítástól számított három éven belül nem lehet ilyen jogcímen állami támogatást adni. A csoportszemlélet jegyében egy nagyobb üzleti csoporthoz tartozó vállalkozás sem részesülhet mentési és szerkezetátalakítási támogatásban. Fontos alapelv a „most az egyszer” szabály is, a versenyt torzító mentésre főszabályként egyszer kerülhet sor 10 éven belül.

A jelenleg hatályos 2014-es közlemény, átemelve a banki válságot kezelő támogatások engedélyezése során bevezetett újítást, a mentésre szoruló vállalkozástól fájó áldozatvállalást követel meg. A mentési támogatásokkal járó erkölcsi kockázatot csökkenti ugyanis, ha a vállalatok tudják, hogy nekik is a támogatással nagyjából egyező mértékű tőkeemelés kell vállalniuk. Ezt szolgálja a „*tehermegosztás*” koncepciója.



Ha az állam olyan formában ad támogatást, amely javítja a kedvezményezett sajáttőke-helyzetét, például az állam vissza nem térítendő támogatást nyújt, tőkeinjekciót ad vagy adósságot ír le, az lényegében egyoldalúan javítja a részvényesek és az alárendelt hitelezők helyzetét. Az állami támogatás csak akkor lesz folyósítható, ha a meglévő részvényesek és alárendelt hitelezők között a múltbeli veszteségeket szétterítették.¹²

3. Válságspecifikus támogatási szabályok

3.1. Irányítás közleményekkel

Előjáróban fontos hangsúlyozni, hogy sem a korábbi, sem a mostani válságok esetében nem került sor a jogszabályi környezet módosítására (viszont új *soft law* dokumentumok¹³ születtek). A feladatmegosztás alapvetően az volt, hogy a kormányzatok cselekedtek, a Bizottság pedig kontrollált annak érdekében, hogy a belső piaci verseny ne torzuljon indokolatlan mértékben.¹⁴ Az EUMSZ (2) és (3) bekezdései kellően széles mozgásteret adnak az engedélyezést végző Bizottság számára, így elegendő volt a rugalmasabban alakítható *soft law* szabályozáson keresztül reagálni az új helyzetre. Ez jelentheti egyrészt a meglévő közlemények módosítását (átmeneti enyhítését), illetve új, ideiglenesnek szánt szabályok bevezetését. A Covid-19 keretszabályozás, majd látjuk, kiegészíti a már meglévő támogatási rendszert, az ideiglenes intézkedések ugyanis a meglévő támogatások mellett, azoktól függetlenül nyújthatók. A változó helyzethez való igazodás miatt az első hetekben akár néhány naponta is változhatnak a szabályok: kezdetben, a válság súlyosodásával lazít a Bizottság, majd a helyzet javulásával növekszik a szigor, megkezdődik a normál szabályokhoz való visszatérés. Ideális esetben a gyakran változó közleményeket egységes, konszolidált szöveg formájában is közzéteszi a Bizottság.

A Bizottság első, 2020. március 13-i közleményében elsőként arról tájékoztatta a tagállamokat, hogy melyek azok az intézkedések, amelyek az uniós joggyakorlat értelmében ugyan segítik a gazdaságot, de nem fognak a 107. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülni.¹⁵ Így a Bizottság jóváhagyása nélkül is alkalmazhatók például a minden vállalkozásra vonatkozó adó- és járulékcsoökkentések vagy felfüggesztések, bértámogatások és a visszamondott szolgáltatások miatt a fogyasztóknak nyújtott támogatások. Ezek esetében valamelyik tényállási elem hiányzik, így például az intézkedés vagy általános (azaz nem szelektív), vagy a fogyasztókat, lakosságot érinti (nem pedig vállalkozásoknak kedvez).

¹² Lásd 66. pont.

¹³ A közlemények joghatásairól lásd: Staviczky Péter: Az állami támogatási *soft law* hatása a kedvezményezettekre – a Törvénysszék egy végzésének ismertetése. *Pro Futuro*, 7. (2017), 1. 118–127., illetve Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány*, 50. (2009), 4. 417–472.

¹⁴ Az uniós intézmények nem képesek kellően gyorsan reagálni, inkább utólag születtek például a pénzügyi piaci szabályozás szigorítását célzó jogszabályok, illetve jöttek létre a nehéz helyzetbe jutott tagállamokat segítő pénzalapok.

¹⁵ Az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak és az Eurócsoportnak címzett, a Covid-19 járványra adott összehangolt gazdasági válaszról szóló közlemény, COM(2020) 112 final.



Ha egy állami intézkedés állami támogatásnak minősülne, úgy legalábbis Olaszország kapcsán leszögezte a Bizottság, hogy indokolt lehet az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontjának alkalmazása, ami engedi a gazdasági zavarok megszüntetéséhez nyújtott állami támogatást. Előrevetítette azt is, hogy a válság terjedésével más tagállamokban is hasonló helyzet alakulhat ki. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján is lehetőség van a rendkívüli, előre nem látható helyzetek eredményezte kár megtérítésére az érintett ágazatokban (például a turisztika, közlekedés, vendéglátóipar, illetve rendezvényszervezés) – természetesen ez esetben is szükség van a Bizottság előzetes hozzájárulására. A 107. cikk (2) bekezdés alatt nyújtott támogatások Bizottság általi jóváhagyása automatikusan megtörténik, ez azonban nem jelenti azt, hogy a vírusra hivatkozva bármilyen támogatás kifizethető lenne. A 107. cikk (2) bekezdésének érvényesüléséhez a tagállamoknak igazolni kell tudniuk, hogy a tervezett támogatás szükséges, megfelelő és arányos annak érdekében, hogy megszüntesse az adott tagállam gazdaságában bekövetkezett súlyos zavart. A súlyos zavarnak a tagállam gazdaságának egészét vagy jelentős részét és nem csupán egy régióját vagy területének bizonyos részét kell érintenie.

A 107. cikk (3) bekezdése alapján egyébként is adható megmentési támogatásokra vonatkozó szabályok kapcsán fontos változás volt, hogy a „*most az egyszer*” szabálytól a jelenlegi rendkívüli helyzetre tekintettel a Bizottság a Közlemény szerint egyedi esetekben hajlandó eltekinteni, azzal, hogy ezeket az eseteket egyedileg be kell jelenteni. Ugyanezen közlemény mellékletében arra is invitálta a Bizottság a tagállamokat, hogy kisebb állami cégek, valamint a kkv-szektor részére likviditási támogatást adó támogatási programokat is bejelenthetnek (a megmentési és átszervezési iránymutatás alapján).

Egy héttel később tette közzé a Bizottság az *ideiglenes támogatási keretszabályokat*, amely érdemben a 107. cikk (3) bekezdés b) pontját alkalmazza a válsághelyzetre.¹⁶ Az ideiglenes keretszabályok 2020. március 19-től az év végéig alkalmazandók, tekintettel arra, hogy a járvány gazdaságra gyakorolt hatásai azonnali, viszont minden bizonytalanságban korlátozott lépéseket tesznek szükségessé. Ugyanezen nap megküldte a tagállamoknak azt a hivatalos sorvezetőt, amelyet a Covid-19-vírusjárvány hatásai miatt kezdeményezett, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontjára alapozott bejelentések elkészítéséhez alkalmazhatnak a tagállamok. A keretszabályokat háromszor is módosította a Bizottság, április 20-án, május 8-án, illetve június 29-én. Eredetileg ötféle támogatás engedélyezését jelezte előre a Bizottság, ez mára 11-re bővült. A közleményben foglaltak betartása mellett nyílik lehetőség a bejelentést követően akár néhány napon belül jóváhagyást kapni. Az engedélyezési folyamatától tehát nem tekinthet el a Bizottság, de azt igyekszik felgyorsítani, megkönnyíteni.

A Bizottság véleménye szerint a szükséges állami támogatások az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján korlátozott időtartamra, a közleményben foglalt feltételek teljesülése esetén a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatók annak érdekében, hogy orvosolják a vállalkozások likviditási problémáit, és gondoskodjanak

¹⁶ Az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából közzétett 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény; COM (2020) 112.



arról, hogy a Covid-19-járvány által okozott zavarok – különösen a kkv-k esetében – ne rendítsék meg az érintett vállalkozások életképességét.

A keretszabályokban engedélyezett támogatások

Az új szabályok lehetővé tették, hogy a tagállamok a Covid-19-vírusjárvány miatt nehézségekkel küzdő vállalkozások számára meghatározott formában támogatást nyújtsanak. A közlemény az abban részletezett ideiglenes állami támogatásokat az alábbi, idővel egyre bővülő csoportba sorolja.

1. *Korlátozott összegű támogatások* a hirtelen hitelszűkével vagy akár hitelhiánnyal szembesülő vállalkozások részére. A nálunk is nagy népszerűségnek örvendő jogcím alapján a támogatás összege vállalkozásonként nem haladhatja meg a 800 ezer eurót. Az érzékenyebb, illetve sokszor kisebb gazdasági szereplőkkel a mezőgazdasági és a halászati szektorban a támogatás összege alacsonyabb, 100, illetve 120 ezer euró. A támogatás formája sokféle lehet: közvetlen támogatás, adókedvezmény, fizetési könnyítés, visszafizetendő előlegek, garanciák, hitelek, sajáttőke-juttatás. Fontos, hogy a támogatás csak program keretében (tehát nem egyedi támogatásként) nyújtható, ezen felül az általános szabályok szerint igénybe lehet venni a *de minimis* jogcímen is állami támogatást.

2. *Hitelgaranciák formájában nyújtott támogatás*: a tagállamok csökkentett díjú garanciát nyújthatnak, a díj összegét a vállalkozás mérete és a garancia időtartama alapján állapítják meg (a közlemény részletesen szabályozza a hitelek maximális tőkeösszegét, a garancia időtartamát és egyéb feltételeket).

3. *Kedvezményes hitelkamatlábak formájában nyújtott támogatás*: a tagállamok kamattámogatást nyújthatnak a 2020. december 31-ig megkötött beruházási vagy forgóeszközhitelhez, a vállalkozás mérete és hitelfutamidő alapján meghatározott kamatszinteken. A Bizottság itt tesz említést az alárendelt kölcsön formáját öltő támogatásról is.¹⁷ A közlemény további részletes szabályokat tartalmaz a hitel és a kedvezményes kamatlábak összegéről, a hitelszerződés időtartamáról.

4. *Hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül nyújtott garancia vagy hitel*: az előző pontokban részletezett garanciadíj- és kamattámogatások a pénzügyi intézményeken keresztül is nyújthatók. A Bizottság közleményében elismeri a pénzügyi közvetítőrendszer kulcsszerepét a Covid-19-járvány gazdaságra gyakorolt hatásainak enyhítésében a hiteláramlás fenntartásán keresztül, és támogatja is a tagállamokat olyan intézkedések meghozatalában, amelyek ily módon juttatják el a támogatásokat a vállalkozásokhoz. Fontos azonban, hogy az eszközből ne legyen cél: az intézkedések nem célozhatják a bankok és más pénzügyi vállalkozások életképességének, likviditásának vagy fizetőképességének megőrzését. A hitelintézeteknek vagy más pénzügyi intézményeknek a „lehető legnagyobb mértékben” tovább kell adniuk az állami garanciából, illetve a kedvezményes kamatlábú hitelekből eredő előnyöket a végső kedvezményezettnek. Ha a bankoknak likviditási, feltőkésítési vagy értékvesztett eszközökkel

¹⁷ Az ilyen adósság a saját tőke vagy hibrid tőke formájában nyújtott támogatáshoz képest kevésbé torzító hatású, mivel működő vállalkozás esetében nem alakítható át automatikusan saját tőkévé.



kapcsolatos intézkedés formájában rendkívüli állami pénzügyi támogatásra lenne szükségük,¹⁸ meg kell vizsgálni, hogy az intézkedés megfelel-e a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv szabályainak. Ha a feltételek teljesülnek, akkor az ilyen rendkívüli állami támogatásban részesülő bank nem tekinthető fizetéseképtelennek vagy valószínűleg fizetéseképtelenné válónak, továbbá kivételesen nem kell hogy sor kerüljön a részvényesek és az alárendelt hitelezők egyébként kötelező teherviselésbe való bevonására.

5. *Rövid lejáratú exporthitel-biztosítás:* bár a Bizottság álláspontja szerint piacképes kockázatokra általában nem nyújtható állami támogatás, a jelen helyzetben a Bizottság arra jutott, hogy nincs elegendő piaci alapú biztosítási kapacitás a rövid lejáratú export-hitelekre, valamint hogy átmenetileg nincs fedezet a piacképes kockázatokra.

6. *A Covid-19 szempontjából releváns kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott támogatás:* a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek fogja tekinteni az antivirális készítményekkel kapcsolatos kutatásra irányuló K + F projektekhez nyújtott támogatást. Ehhez azt megadott formában kell nyújtani (például szubvenció, adókedvezmény), és megfelelni bizonyos feltételeknek (például az ösztönző hatás bizonyítása érdekében). A közlemény példátlanul nagy összegben engedi támogatás nyújtását: a támogatási intenzitás alap kutatás esetében az elszámolható költségek 100%-a lehet, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés esetében is elérheti az elszámolható költségek 80%-át (az állam tehát szinte a teljes K + F költség alól mentesítheti a piaci szereplőket!). Megjegyzendő, hogy ez azért is érdekes engedmény, mert a vírusörületben piaci alapon is számos gyógyszer-cég porgette fel kutatásait, hiszen az elsőként sikeres gyógyszerrel előálló vállalkozás globális szinten is hatalmas profitra tehet szert.

7. *Tesztelési infrastruktúrákhoz nyújtott beruházási támogatás:* a Bizottság engedélyezni fogja olyan tesztelési és felskálázási infrastruktúrák kiépítéséhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott támogatásokat, amelyek a tömegtermelést megelőzően, az első ipari hasznosításig a Covid-19 szempontjából releváns gyógyszerek, orvostechikai eszközök, kórházi és orvostechikai felszerelések, fertőtlenítőszeres stb. eszközök fejlesztéséhez, teszteléséhez és felskálázásához szükségesek. A támogatás összege itt is kivételesen magas, 75% lehet.

8. *A Covid-19 szempontjából releváns termékek előállítására irányuló beruházási támogatás:* az előbbi pontban említett termékkör előállítását segítő támogatás az elszámolható költségek 80%-át is kiteheti. Sőt, ez összesen 95%-ra is felfuthat, ha a beruházás két hónapon belül befejeződik, vagy ha a támogatást egynél több tagállam nyújtja. Az engedélyezett támogatási formák ez esetben is a közvetlen támogatások (szubvenciók), adókedvezmények és visszafizetendő előlegek.

9. *Adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztása formájában nyújtott támogatások:* ezek akkor minősülnek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében támogatásnak, ha bizonyos ágazatokra, régiókra vagy vállalkozástípusokra korlátozódnak (azaz teljesül a szelektivitás feltétele). A támogatásnak program jellegűnek kell lennie,

¹⁸ A pénzügyi részletszabályokat a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 28. pontja, valamint az Egységes Szanalási Mechanizmusról szóló rendelet 3. cikke (1) bekezdésének 29. pontja tartalmazza. Lásd még: a Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01) 1.



és a Covid-19-járvány által különösen érintett vállalkozásokra vonatkozva. Idesorolnádók egyebek között a részletfizetések elhalasztása, az adótartozás-átütemezés könnyítése, kamatmentes időszakok engedélyezése, az adótartozások behajtásának felfüggesztése és a gyorsított adó-visszatérítés. A halasztás legfeljebb a 2022. december 31-ével záródó időtartamra adható.

10. *Munkavállalók utáni bértámogatás formájában nyújtott támogatás:* engedélyezhetőek lehetnek azok a szelektív bárköltésig hozzájárulások, amelyeket a tagállamok a munkahelyek megőrzése érdekében adnak olyan vállalkozásoknak, amelyek a Covid-19 kitérőse miatt egyébként munkavállalókat bocsátanának el. A bértámogatás egy évre nyújtható, és annak havi összege nem haladhatja meg a havi (szuper)bruttó fizetésének 80%-át.

11. *Feltőkésítési támogatás:* a közlemény egyik legrészletesebb pontja szerint a tagállamok saját tőke és/vagy hibrid tőkeinstrumentumok formájában állami támogatást nyújthatnak a Covid-19-járvány miatt pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak annak érdekében, hogy ne eredményezzék a korábban életképes vállalkozások piacról való kiesését. A nagyvállalatoknak arról is számot kell adniuk, hogy a kapott támogatás hogyan támogatja tevékenységüket a zöld és digitális átálláshoz kapcsolódó uniós és nemzeti kötelezettségekkel összhangban. A Bizottság hangsúlyozza, hogy erre a támogatási formára csak kivételesen kerülhet sor, és akkor is csak szigorú feltételekkel, mivel nagymértékben torzítja a vállalkozások közötti versenyt. Fontos kitétel a támogatás időleges jellege: a Covid-19-feltőkésítést a gazdaság stabilizálódásakor vissza kell fizetni. A pénzügyi válság kapcsán hozott korábbi közleményből ismerős, a szabad piaci versenyt korlátozó elvárás, hogy – az indokolatlan versenytorzulás megelőzése érdekében – az ilyenfajta állami támogatásban részesülő kedvezményezettek nem folytathatnak agresszív kereskedelmi terjeszkedést, és nem vállalhatnak túlzott kockázatokat.¹⁹ Ha a feltőkésítés összege meghaladja a 250 millió eurót és a kedvezményezett jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozás (érdekes, hogy a közlemény nem a versenyjogban ismert gazdasági erőfölény fogalmát használja), a tagállamnak kiegészítő intézkedéseket kell javasolnia a tényleges verseny megőrzése érdekében.²⁰ A sok egyéb korlátozás között megemlítendő, hogy a kedvezményezett vezetőségének fizetése a járvány előtti év decemberi szintet nem haladhatja meg, bónusz kifizetése nem lehetséges.²¹ Ugyan erről nem szól kifejezetten a közlemény, de a feltőkésítés csak akkor lesz állami támogatás, ha azt magánpiaci befektető nem lépte volna meg. A közlemény harmadik módosítása új szabályokat hozott az állami feltőkésítéshez csatlakozó magánbefektetők kapcsán, abból a célból, hogy az állami költségvetést tehermentesíteni lehessen.

¹⁹ 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény, 71. pont.

²⁰ A Bizottság a tagállamok figyelmébe ajánlja a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről szóló bizottsági közleményben előirányzott strukturális vagy magartartási kötelezettségvállalásokat. 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény, 72. pont.

²¹ 2020. március 20-i 2020/C 91 I/01 sz. bizottsági közlemény 78. pont. Ez a korlátozás is addig él, ameddig a Covid-19 feltőkésítési támogatás legalább 75%-át nem fizették vissza.



Néhány általános szabály

Az uniós Covid-19 válságszabályok egyik fontos feltétele, hogy a kedvezményezett nem lehetett *nehéz helyzetben* a válság előtt (2019. dec. 31.) a megmentési és átszervezési iránymutatásban foglaltak szerinti értelemben, hanem a válság következtében került nehéz gazdasági helyzetbe. Ez a feltétel nyilván teljesül, amennyiben a megmentési és átszervezési iránymutatásban foglalt definíció feltételei teljesülnek. A közlemény azonban más lehetőségeket is nyitva hagy a nehéz helyzet bemutatására, így például a forgalom, rendelésállomány stb. drasztikus csökkenésével is lehet azt igazolni. A megmentési és átszervezési közlemény alapján megkívánt legalább hároméves működés feltételétől is el lehet tekinteni, elegendő, ha a vállalkozást a járványt megelőzően, 2019. december 31. előtt alapították. Megjegyzendő, hogy a közlemény harmadik módosítását követően a mikro- és kisvállalkozások akkor is élvezhetik a Covid-19-szabályok előnyeit, ha a válság előtt is már nehéz helyzetben voltak. Ez egy jó példa arra, hogy a *soft law* szabályok az idő előrehaladtával nem feltétlen szigorodhatnak, hanem éppen enyhülhetnek is, ami azt mutatja, hogy a kiinduló helyzetben a Bizottság igyekezett szorosan fogni a gyeplőt.

A támogatásszabályoknál, ahol összeghatárhoz van kötve egy támogatás engedélyezése, fontos az uniós versenyjog *vállalkozáscsoport* fogalmát szem előtt tartani. A vállalkozás fogalma ugyanis nem egyetlen jogi személyt jelent, hanem egy gazdasági egységet alkotó társaságok csoportját. Az egy csoporthoz tartozás alapulhat jogi vagy tényleges helyzeten, a lényeg az, hogy irányítási viszony legyen kimutatható, azaz az anyavállalkozás képes legyen a leányvállalkozás jelentősebb üzleti döntéseit befolyásolni. Egyes állami támogatásszabályoknál külön jelentősége van annak meghatározásának, hogy meddig húzódnak egy vállalkozás határai. Ez igaz a „nehéz helyzet” meghatározására, a kis- és középvállalkozás definiálására, vagy éppen a csekély jelentőségű támogatások esetében a kumuláció értelmezésére. A kkv, illetve ennek kapcsán a kapcsolt és partnervállalkozás fogalmát az általános csoportmentesítési rendelet melléklete definiálja, lényegében követve az általános versenyjogi vállalkozáscsoport (gazdasági egység) fogalmát. Ettől a fogalomtól a vírusjárvány miatt előállt rendkívüli helyzetben sem lehet eltérni. A kapcsolt vállalkozás az egyedüli de jure irányítás eseteit öleli fel, a kapcsolt vállalkozás pedig a kisebbségi de facto irányításhoz hasonlatos (25%-ot meghaladó részesedés, úgy, hogy nincs ennél magasabb részesedésű független tulajdonos). A szabályozás lényege, hogy ne essenek a kkv fogalma alá azok a cégek, amelyek egy nagyobb vállalkozáscsoport tagjai. A fogalmat megszorítóan kell értelmezni, hiszen a kkv-státusz kedvező helyzetbe hozza a kedvezményezettet (a főszabály alóli tilalom nem vonatkozik rá).

A nehéz helyzet meghatározása szempontjából is van jelentősége a vállalkozáscsoport meghatározásának. Az itt követendő logikára a megmentési és átszervezési közlemény adhat iránymutatást. A főszabály ez esetben is az, hogy vállalkozáscsoport szinten kell értékelni a nehéz helyzet paramétereit. Ebből adódóan egy nagyobb vállalatcsoport-hoz tartozó vállalkozás általában nem jogosult megmentési támogatásra. Ez alól viszont



van egy kivétel, ami áttöri a cégcsoportszintű értékelést: megállapítható egy tagvállalkozás nehéz helyzete akkor, ha bizonyítható, hogy a vállalkozás nehézségei saját működésére, és nem a költségeknek a csoporton belüli önkényes felosztására vezethetők vissza, továbbá a nehézségek túl súlyosak ahhoz, hogy csoportszinten megoldhatók legyenek.²²

A válsághelyzetben sem megengedett azonban az egyébként szigorúan tiltott *exporttámogatás*.²³ Ez még a működési célú támogatásnál is szigorúbb tilalom alá esik, sem a de minimis szabály, sem a csoportmentesség, sem egyéb kivétel nem óvja meg a tilalom alól. Nincs jelentős különbség abban sem, hogy uniós tagállamba irányuló export támogatásról van szó, vagy harmadik országról. Ez utóbbi irányú exporttámogatás hasonlóan szigorú tiltását a nemzetközi jogi (WTO) szabályok betartása is indokolja.

3.2. Engedélyezett magyar támogatási programok

2020. március 12. – szeptember 17. között 25 esetben hozott a Bizottság a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján engedélyező döntést (meghatározott vállalkozások vagy iparágak támogatása), 14 ügyben a 107. cikk (3) b) pontja alapján, és csupán három esetben e bekezdés c) pontjára támaszkodva. A döntések nagy része, közel 250 az előbbieken ismertetett keretszabályok alapján született.²⁴

13 magyar támogatási program kapcsán született 24 engedélyező döntés (11 esetben került sor módosításra). Ezeket mind a 107. cikk (3) b) pontja alapján, a bizottság átmeneti közleménye alapján fogadták el, egy esetben a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja volt a jogalap (a kompenzációs támogatási program esetében).

A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája, nem felsorolva a módosításokat:

²² A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról; *HL C 244.*, 2004.10.1., 2–17. 22. pont.

²³ A de minimis támogatásról szóló 1998/2006. sz. bizottsági rendelet 1. cikk (1) d) pontja tartalmaz a rendelet vonatkozásában egy támpontot adó kivételszabályt. Ez a rendelkezés tiltja az akár csekély összegű olyan támogatást, amely „harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységek támogatása, nevezetesen az exportált mennyiségekhez közvetlenül kapcsolódó támogatás; értékesítési hálózat kialakításával és működtetésével vagy exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokkal kapcsolatos támogatás”.

²⁴ Lásd: *Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*.



1. táblázat

Magyar támogatási programok

| Bizottsági határozat | Támogatási intézkedés neve | Támogatási forma |
|----------------------|---|--|
| SA.56926 | Versenyképességet növelő támogatás 7/2020. (IV. 16.) KKM rendelet | vissza nem térítendő támogatás |
| SA.56994 | A strukturális alapok felhasználása a koronavírus-járvány miatt átmeneti pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások támogatására 255/2014. (X. 10.) Korm. rendelet | vissza nem térítendő támogatás, kedvezményes hitel, tőkebefektetés |
| SA.57007 | Kutató-fejlesztő munkakörben dolgozók bértámogatási programja 103/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet | bértámogatás |
| SA.57121 | Kezességvállalási program (MFB és Garantiqa) 1170/2020. (IV. 21.) Korm. határozat | kezesség |
| SA.57064 | Kezességvállalási és hitelprogram (Eximbank) 1994. évi XLII. tv. 2. § (1) | kezesség, hitel és kamattámogatás |
| SA.57198 | Kezességvállalási program (AVHGA) 1195/2020. (IV. 30.) Korm. határozat | kezesség |
| SA.57329 | Átmeneti támogatás (Agrárminisztérium) | vissza nem térítendő támogatás |
| SA.57269 | Városi és egyéb tőkealapok (A tőkealapok szabályzatai) | tőke, kölcsön |
| SA.57285 | A Széchenyi hitelprogramokhoz kapcsolódó díjtámogatás 1194/2020 (IV. 30.) Korm. hat. | vissza nem térítendő támogatás |
| SA.57468 | Minisztériumok „ernyőprogramja” | vissza nem térítendő támogatás |
| SA.57375 | Kompenzációs támogatási program | vissza nem térítendő támogatás |
| SA.57767 | Légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése | adó- és járulékmentesség |
| SA.58202 | Egészségipari és kutatás-fejlesztési program | vissza nem térítendő támogatás |

Forrás: Készült a TVI honlapján található táblázat alapján: *A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája.* Támogatásokat Vizsgáló Iroda.

Az alábbiakban, mivel valamennyi döntést bemutatni fölösleges lenne, az első jóváhagyó határozatot mutatom be, amely eredetileg 50 millió Ft-os kerettel célozta a magyar vállalkozások *versenyképességének* növelését. A Bizottság eljárása dicséretesen gyors volt, az április 2-i notifikációt hat nappal követte a jóváhagyó döntés (minden bizonnyal a notifikációt megelőzte a szokásos előzetes, informális egyeztetés). A közvetlen támogatást a Külügyminisztériumhoz kötődő Nemzeti Befektetési Ügynökség Nonprofit Kft. (HIPA Nonprofit Kft.) adja meghatározott piaci ágazatokban működő olyan kkv-k számára, amelyek a koronavírus-járvány gazdasági hatásai okozta bevételkiesés és likviditáskiesés miatt szembesülnek nehézségekkel. A Bizottság arra a következtetésre jutott,



hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjával és az ideiglenes keretszabályokkal összhangban szükséges, megfelelő és arányos a magyar gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetéséhez. Így különösen releváns volt, hogy a támogatás vállalatonként nem haladhatja meg a 800 ezer eurót; a vállalkozásonkénti támogatási összeg a beruházási volumenhez és piaci ágazathoz kapcsolódik, és a támogatás legfeljebb 2020. december 31-ig adható. Fontos feltétel az is, hogy a kedvezményezett alapvetően „egészséges” vállalkozás volt, a vírushelyzet miatt került nehéz helyzetbe, és nem védte a károkkal szemben megfelelő biztosítás.²⁵ A nehéz helyzethez azt kell tudnia igazolni, hogy forgalma vagy rendelésállománya a vírushelyzettel összefüggésben legalább 25%-kal esett vissza. A támogatásért cserébe 2021. június végéig 150 ezer eurós beruházást kell Magyarországon megvalósítani, a támogatás összege a beruházás mértékével arányosan emelkedik 30%-ról, a maximum 50%-ot 500 ezer eurót meghaladó beruházásnál lehet lehívni.

Érdekes, hogy a bizottsági határozatban csupán fél oldalt tesz ki annak indokolása, hogy miért áll fenn az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének sérelme. Valamivel hosszabban szól a döntés a 107. cikk (3) bekezdés b) pont alatti engedélyezésről, összhangban a keretszabályban rögzítettekkel.

4. Hasonlóságok és különbségek a 2008-as gazdasági válság kezelésével

E rövid tanulmány végén érdemes összehasonlítani a közelmúlt fejleményeit a legutóbbi nagy válság kezelésére hozott intézkedésekkel. Fontos különbségnek gondolom, hogy a 2007-ben indult globális válság eredendően *egyetlen gazdasági ágazathoz* és néhány *piaci szereplő* felelőtlen üzleteléséhez kötődött, ami egyszerre volt sokak által kárhozott és a világgazdaság egészét átszövő, így nem meglepő, hogy az intézkedések is óvatosan, nem kis politikai viták között születtek. Jelen esetben nem lehet azt mondani, hogy a piaci szereplők saját hibáik miatt kell hogy bűnhődjenek: a válság mögött egy emberéleteket veszélyeztető vírussal szembeni állami korlátozások álltak. A közvetlenül károsodó ágazatok is nagyobb számúak (eredendően turizmus, szállítás, kapcsolódó szolgáltatások), mint jó tíz évvel ezelőtt, bár mindkét esetben igaz, hogy végső soron a gazdaság egészére jellemző a visszaesés. Érthető, hogy az állami gazdaságvédő intézkedések gyorsabban születtek meg, mondhatni társadalmi konszenzus mellett, így az Európai Bizottság válasza is szinte azonnali és megértő-engedélyező volt.

Közös a válságkezelésekben, hogy a Bizottság a gyorsan változtatható *soft law eszközökkel irányította* a piaci szereplőket segítő tagállami támogatáspolitikákat. A 2008-ban kezdődő válság első szakaszában a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújtott állami támogatások értékelése a 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához

²⁵ A nehéz helyzet fogalmát az általános csoportmentesítő rendelet is tartalmazza: 651/2014. sz. Bizottsági Rendelet a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. 1., 2. cikk (18) bek.



nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás szerint történt. Egy következő lépésben, a válság általánossá válása után vonták be a 107. cikk (3) bekezdésének b) pontját, amely szerint a Bizottság engedélyezheti az állami támogatást „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” is. Hasonlóan alakult a Covid-19-vírus kapcsán a jóváhagyó határozatok jogalapja, azzal a különbséggel, hogy itt a dolgok természete szerint a 107. cikk (2) bekezdése is szerephez jutott.

A pénzügyi válság kapcsán kiadott, egymással időben és témában is átfedő soft law szabályok alkalmazása nem volt mindig könnyű, a jogbiztonságot jobban szolgálta volna, ha a Bizottság egy közleményben összegezte volna a pénzügyi szektorban működő vállalkozások megmentésére és átszervezésére vonatkozó támogatások szabályait. A Covid-19-vírus kapcsán létrejött ideiglenes szabályrendszer ehhez képest mindenképpen áttekinthetőbb képet ad a Bizottság álláspontjáról. Különbség a két válság közleményszabályozása kapcsán, hogy a pénzügyi válság közlemények nem jelölték meg lejáratuk dátumát, addig a vírusjárvány soft law anyagok igen (bár kétségtelenül nem nagy feladat lesz ezt utóbb módosítani).

Jelentősebb különbség még, hogy korábban a *csekély összegű* támogatások kivételének plafonja 200 ezerről 500 ezer euróra emelkedett.²⁶ Valószínűleg az is a különbségek listáját gyarapítja, hogy a pénzügyi szektorban a tapasztalatok alapján – versenyjogon kívüli – rendeleti és irányelvi szintű ágazati *jogi szabályozás* is született,²⁷ méghozzá meglehetősen nagy szigorot tanúsítva a jövőben támogatandó bankokkal szemben: néhány kivételtől eltekintve a támogatást kapó pénzügyintézetet fel kell számolni. A Covid-19-válság eltérő oka miatt nem várható egy ágazati szabályozás szigorodása.

A Bizottság a 2008-as válságot követő első években, abból kiindulva, hogy gyakorlatilag minden bank megmentésre szorult, első körben lényegében minden állami támogatást engedélyezett, majd később, a szerkezetátalakítás során érvényesítette a verseny- és belső piacot védő feltételeket.²⁸ Ugyanígy megfigyelhető volt idővel a vonatkozó

²⁶ Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban; HL C 16., 2009.1.22., 4.2.2. pont.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, illetve az euró zónára nézve az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról.

²⁸ A 2013-as banki közlemény megfogalmazásában: „A válság mértéke és az uniós pénzügyi szektorban tapasztalható általános bizalomvesztés, valamint a bankközi források ehhez társuló elapadása miatt a Bizottság úgy döntött, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásának megóvása érdekében hozott minden szükséges tagállami intézkedést – beleértve a megmentési intézkedéseket és a feltőkésítési programokat – jóvá fog hagyni. A kezességvállalás, feltőkésítés és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések formájában nyújtott megmentési támogatás ideiglenes elfogadása eredményesen csökkentette a pánikot, és helyreállította a piaci bizalmat.” A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01), 22. pont.



közlemények szigorodása, ha összevetjük a 2008-as és a 2013-as keretrendszert.²⁹ Bár az igaz, hogy önmagában az meglepő, hogy öt évvel a válság kirobbanása után még mindig volt lehetőség pénzügyi válság címen a speciális, átmeneti szabályokat alkalmazni. Így például fontos változtatás volt a tehermegosztásra vonatkozó követelmények szintjének megemlése: mielőtt egy bank szerkezetátalakítási támogatásban részesülne, főszabályként ki kell meríteni valamennyi tőkeképzési lehetőséget, többek között az alárendelt kölcsön átalakítását is. Más szóval, a banknak és a tulajdonosoknak lehetőleg saját forrásból kell finanszírozniuk az átalakítást. Ehhez hozzátehetjük, hogy ez egy olyan természetesnek tűnő „szigorítás”, hogy utólag inkább azon csodálkozunk, miért nem eleve így szóltak az engedélyezési szabályok. Mivel a Covid-19-hez kötődő gazdasági válságnak még nem látjuk a végét, nehéz megmondani, hogy mennyire lesznek tartósak az átmenetinek szánt szabályok, illetve azok azonnali kivezetése helyett azok módosítása, a támogatáshoz kapcsolódó elvárások, feltételek szigorodására fog-e sor kerülni.

Azt, hogy tíz évvel ezelőtt jól sikerült a Bizottságnak a különböző érdekek között egyensúlyoznia, jól mutatja mind a 2008-as pénzügyi, mind a mostani vírusválság kapcsán, hogy a határozatok szinte mind jóváhagyók, érdemi vizsgálatra vagy negatív döntésre korábban egy-két alkalommal, idén még egyszer sem került sor. Azaz sikerült jól meghatározni a játékszabályokat, azokhoz pedig a tagállamok tartották magukat. Megjegyzendő, hogy éppen ezért jelentős bírói gyakorlat sem alakult ki, kevés ügyet vittek a luxemburgi testület elé, s ott is nagyrészt a Bizottság került ki nyertesnek.³⁰ E tekintetben még szintén kevés a tapasztalat, de úgy tűnik, hogy a korábbi pénzügyi jellegű válsághoz hasonlatosan kevés lesz az érdemi jogvita.

Felhasznált irodalom

- Adamczyk, Guillaume – Bernhard Windisch: *State aid to European banks: returning to viability*. Competition State aid brief, EU Commission, 2015. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- Almunia, Joaquín: *Restructuring EU banks: The role of State aid control*. CEPS Lunchtime Meeting Brussels, 24 February 2012.
- Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája*. Támogatásokat Vizsgáló Iroda. Elérhető: <https://tvi.kormany.hu/a-bizottsag-altal-elfogadott-magyar-intezkedesek-listaja> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 19.)
- Nicolaides, Phedon: *Ten Years of State Aid to Financial Institutions*. *European State Aid Law Quarterly*, 18. (2019), 2. 121–137. DOI: <https://doi.org/10.21552/estal/2019/2/3>

²⁹ Erre a következtetésre jut Phedon Nicolaides is: Phedon Nicolaides: *Ten Years of State Aid to Financial Institutions*. *European State Aid Law Quarterly*, 18. (2019), 2. 121–137. 137.

³⁰ Kivételesen például a holland ING-nek juttatott támogatás esete: T-29/10 ING kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2012:98., a C-224/12 ügyben a Bíróság elutasította a fellebbezést; ECLI:EU:C:2014:213.



- Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami Támogatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Bros, 1942.
- Staviczky Péter: Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettekre – a Törvényszék egy végzésének ismertetése. *Pro Futuro*, 7. (2017), 1. 118–127. DOI: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2017/1/4751>
- Tóth Tihamér: Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein. *Állami Támogatások Joga*, 21. (2015), 1. 17–55.
- Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány*, 50. (2009), 4. 417–472.

Jogforrások

- 651/2014. sz. Bizottsági Rendelet a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról A Bizottság iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról; *HL C 244., 2004.10.1.*
- A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02)
- A Bizottság közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretről a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01)
- A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (2013/C 216/01)
- C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, a Bíróság július 24.-i ítélete; ECLI:EU:C:2003:415
- 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
- Az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak és az Eurócsopornak címzett, a Covid-19 járványra adott összehangolt gazdasági válaszról szóló közlemény, COM(2020) 112 final
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, illetve az euró zónára nézve az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek



és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

