

ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN – MAGYARORSZÁG ÚTJA CSATLAKOZÁSUNKTÓL NAPJAINKIG***

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.03>

Az uniós állami támogatási jog, a versenyjog részeként, korlátját képezheti a tagállami közpolitikák alakításának. A tanulmány arra kíván rávilágítani, hogy a másodlagos uniós jogban és közpolitikában milyen strukturális változások mentek végbe az elmúlt húsz évben, és erre hogyan reflektál a magyar támogatási politika. Az átfogó, szintetizáló céllal írt bemutatás az uniós és magyar folyamatokra, azok dinamikájára fókuszál, kevésbé fordítva figyelmet az egyes részletekre.

Az írás elsősorban, de nem kizárólagosan a politikai szinten meghatározott „kevesebb és jobb támogatás” követelményét járja körbe. A még a 2000-es években az Európai Tanács következtetéseiben megjelenő kevesebb támogatás igényét az elmúlt évtizedek válságainak sorozata (pénzügyi és gazdasági válság, a Covid-19 járvány okozta válság és Ukrajna orosz agressziója miatt kialakult energiaválság) nyilván felülírta. A kevesebb támogatás szlogenje a 2004-ben csatlakozott tíz új, kevésbé fejlett tagállam gazdaságösztönző programjaival is nyilvánvaló ellentétben állt.

Másrészről az ágazati támogatásokat drasztikusan csökkentő és horizontális gazdaságfejlesztési célokra (K+F+I, környezetvédelem, regionális fejlesztés, képzés) fókuszáló tendencia mind az uniós, mind a magyar támogatáspolitikai rendszerben megfigyelhető. Ennek azonban részben eltérő irányai vannak. Míg uniós szinten egyértelműen a környezetvédelmi és energetikai célokat támogatják a legerőteljesebben a tagállamok, addig Magyarországon a regionális beruházási támogatások dominálnak. Ezen utóbbi jogcímen pedig tág közpolitikai mozgástér nyílt a magyar állam számára mind egyes külföldi, mind egyes belföldi beruházások pártolására.

A tanulmány a közelmúlt eseményei közül felvillantja a stratégiai autonómia megvalósítása jegyében megszülető közös uniós kezdeményezések témakörét is, amely szűken meghatározott keretek között már egy uniós szintű támogatási politika irányába hat.

* PhD, tudományos munkatárs, HUN-REN TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; adjunktus, ELTE ÁJK, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: papp.monika@tk.hu.

** PhD, egyetemi tanár, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: bartha.ildiko@law.unideb.hu.

*** A tanulmány Magyarországra vonatkozó fejezeteiben a bírósági és a bizottsági joggyakorlat gyűjtése és rendszerezése a K 134499, K_20 számú, „OTKA” NKFI (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) által támogatott projekt keretében valósult meg.

1. BEVEZETÉS

Unió csatlakozásunk után húsz évvel időszerű visszatekinteni ennek az időszaknak a legfontosabb fejleményeire.¹ A számvetést nem csak a kerek évforduló indokolja, az uniós állami támogatási közpolitika jelentős reformokon esett át ebben az időszakban. A belső reformok mellett sajnos számos külső, előre nem látható eseményre adott közpolitikai megoldást is ki kellett fejlesztenie az Európai Bizottságnak, az uniós politika központi aktorának, amely kizárólagos hatásköréből adódóan a válságkezelés egyik legmeghatározóbb intézményévé vált ebben az időszakban.²

A magyar támogatási rendszer amellet, hogy már a kezdetektől igazodott a kötelező uniós szabályokhoz, számos tagállami sajátosságot mutat. Ezen jellegzetességekből szemlél a tanulmány néhány fontosabbat, a teljességre törekvés igénye nélkül. A tanulmánynak nem célja, hogy szisztematikusan feldolgozza a Bizottság, illetve az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2004–2024 közötti magyar esetjogát, az egyedi támogatási ügyekben hozott határozatok, illetve az egyes ítéletek említése kizárólag a versenypolitikai kontextus bemutatását gazdagítja.

A szintetizáló, történeti fejlődést bemutató munkák természetesen nem lehetnek kimerítő igényűek, a témák szelekciója a szerzők igencsak szubjektív véleményén is nyugszik.³ Ugyanez igaz a húszéves periódus általunk meghatározott szakaszolására. A 2004-től kezdődő eseménymentes betanulási szakaszt a 2008/2009-es pénzügyi és gazdasági válság forgatta fel, földrengésszerű változásokat hozva a pénzügyi szektor és kevésbé ugyan, de a reálgazdaság támogatásába is. A következő mintegy tízéves időszakot (2010–2020) a válságból való lassú kilábalás mellett a Bizottság Állami Támogatási Modernizációs terve dominálja, amelyet ismét csak intenzív válságidőszak követ. 2020-ban a Covid-19 járvány berobbanása, 2022-ben pedig az Oroszország Ukrajnával szembeni agressziója miatt kialakult energiaválság napjainkig meghatározza az EU állami támogatási politikáját. Az utolsó két időszakban a világ gazdaság ártrendeződése, ezen belül különösen Kína megerősödése és az USA zöld magángazdaság támogatását célzó inflációcsökkentési terve szintén megalapozza az európai gazdaságpolitika és ezen belül is a támogatáspolitikaváltozását.

¹ A társulási és csatlakozási folyamatban az állami támogatások szabályozásáról és a korlátozásuk követelményéről, valamint az intézményesülésről lásd: HARGITA Eszter: *Az állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében*, PhD-értekezés (Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem 2003). A csatlakozás utáni első jogalkalmazási tapasztalatokról lásd a csatlakozás 10. évfordulójára készült kötetet: Márton VARJU – Ernő VÁRNAY (szerk.): *The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

² Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ: „The Transformation of EU State aid law ... and its discontents” *Common Market Law Review* 2023/6. 1624., <https://doi.org/10.54648/cola2023118>.

³ Az átfogó műveket lásd: KENDE Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba* (Budapest: Wolters Kluwer 2015) <https://doi.org/10.55413/9789632956152>; TÓTH Tihamér: *Unió és magyar versenyjog* (Budapest: Wolters Kluwer 2020). NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások* (Budapest: Dialóg Campus 2018), https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Web_PDF_Allami_tamogatások.pdf. Az EU jog hatásáról a magyar jogra lásd a 10 éves csatlakozási évfordulóra írt tanulmányt: Mónika PAPP: „The application of EU state aid rules in Hungary: an overview of individual Commission decisions (2004–2012)” in Márton VARJU – Ernő VÁRNAY (szerk.): *The Law of the European Union in Hungary: institutions, processes and the law* (Budapest: HVG-ORAC 2014).

2. AZ ELSŐ IDŐSZAK: CSATLAKOZÁS UTÁN, VÁLSÁGOK ELŐTT

2.1. AZ UNIÓS KÖZPOLITIKA

Az uniós joggal való összeegyeztethetőség vizsgálata terén kizárólagos hatáskörrel rendelkező Bizottság 2004-ben a tíz állam csatlakozását követően felszaporodott bejelentésekkel és növekvő ügyteherrel szembesült. Az egyedi bejelentések terén szerzett jogalkalmazási tapasztalatait a Bizottság általában először soft law aktusokban, majd később tanácsi felhatalmazás alapján kiadott kötelező másodlagos jogi aktusokban, rendeletekben tette közzé. A bejelentési kötelezettség alól mentesülő, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkében foglalt állami támogatási tilalommal összeegyeztethető támogatási fajtákat szabályozó úgynevezett csoportmentességi rendeleteknek nagy szerepe van a támogatás-ellenőrzés során, a tagállamok számára gyorsabb, egyedi eljárás nélküli, kiszámíthatóbb finanszírozási módszert jelentenek a gazdaság szereplőinek támogatására. A rendeletek körén kívül eső támogatások egyedi bizottsági értékelésére a Bizottság soft law eszközöket (tipikusan iránymutatásokat, közleményeket és keret-szabályokat) bocsátott ki, ezzel növelve az egyedi értékelés kiszámíthatóságát. Az ágazati támogatások, valamint a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások – versenyre való károsági fokuk alapján – általában is csak puha jogi eszközök által szabályozottak voltak. A nagyszámú egyedi jogforrás folyamatos módosítása, ezek konzisztenciájának biztosítása, valamint a 2004-es csatlakozás következtében fel-lépő ügygyarapodás is hozzájárult ahhoz, hogy 2005-től folyamatosan napirenden volt a másodlagos jogi szabályozás reformja.

A Bizottság először a 2005–2009 közötti időszakra programozta az Állami Támogatási Cselekvési Terv (továbbiakban ÁTCST) végrehajtását, amelynek célkitű-zése kevesebb és célzottabb támogatás nyújtása volt,⁴ majd az ÁTCST lezárulta után már három évvel ismét korszerűsítési programot hirdetett, az Állami Támogatási Modernizációs Tervet (ÁTM 2012–2016).

Az ÁTCST egyik kifejezett célja volt, hogy a tagállami források felhasználását a Lisszaboni Stratégiának megfelelő célokra irányítsa.⁵ A korszerűsített európai támogatási politikának tehát szintén a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló Lisszaboni Stratégia keretében kellett működnie, további cél volt a környezetvédelmi támogatások szintjének emelése, valamint a K+F+I támogatások erősítése. Az ágazati támogatások szintjén az ÁTCST a korszerű közlekedési, energiaipari, információs és kommunikációs technológiai infrastruktúra kiépítését szorgalmaz-

⁴ Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához, COM/2005/0107 végleges, Brüsszel, 2005.6.7.

⁵ A Lisszaboni Programot az Európai Tanács a versenyképesség erősítése céljából 2000 márciusában fogadta el. Összefoglalja és értékeli: PALÁNKAI Tibor: „A lisszaboni program stratégiai összefüggései” in FARKAS Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, SZTE Gazdaságtudományi Kar közleményei (Szeged: JATEPress 2007) 13–32.

ta.⁶ Az ÁTCST-ben megjelenik az a célkitűzés is, hogy az egyedi bejelentések elbírálása során a bizottsági vizsgálat a formális jogi szempontok helyett gazdasági jellegű legyen (gazdasági szemléletű megközelítés).⁷

Az ÁTCST második célkitűzése már előrevetítette, hogy a Bizottságnak a kulcskérdésekre kell összpontosítania, megjelölve főként a tudásalapú társadalom megerősítésére tett kutatás-fejlesztési és innovációs, valamint a fenntartható fejlődést szolgáló beruházások előmozdítását. Harmadik célként a Bizottság saját gyakorlatainak és eljárásainak korszerűsítését célozta meg a jobb kormányzás érdekében. Ennek legfontosabb eredményeként a Bizottság egy általános hatályú csoportmentességi rendeletbe foglalta össze a korábban külön jogforrásokban megalkotott rendeleteit.⁸

Az ÁTCST eredményeinek, mint minden összetett programnak a megítélése bonyolult. A Bizottság az értékelés során rámutatott, hogy a horizontális (jó) támogatások⁹ aránya a teljes támogatásokon belül nőtt, az állami támogatások mértéke pedig valamelyest csökkent.¹⁰

⁶ A támogatások szektorális helyett horizontális sikkra tereléséről lásd: Jens HÖLSCHER – Nicole NULSCH – Johannes STEPHAN: „State Aid in the New EU Member States”, *JCMS* 2017/4. 779–797., 794., <https://doi.org/10.1111/jcms.12513>.

⁷ A gazdasági szemléletű megközelítés az állami támogatási jog egyes területein játszik csak szerepet: például a nagyberuházások egyedi megítélésénél, később a nagyvállalkozásoknak nyújtott regionális beruházások megítélésénél, a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásoknál. Ahlborn és Piccinin szerint a kutatásfejlesztési, kockázati tőke és környezetvédelmi támogatásokról szóló iránymutatás is a relatíve sikeres modernizációs területek közé tartozik. Christian AHLBORN – Daniel PICCININ: „The Great Recession and other mishaps: The Commission's policy of restructuring aid in a time of crisis” in Erika SZYSZCZAK (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 124–175., 130.

⁸ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) HL 214, 2008. 09. 03., 3–48. Emellett a Bizottság erősíteni kívánta a tagállami fegyelmet az összeegyeztethetetlen támogatások visszakövetelése céljából.

⁹ Jó támogatás alatt a Bizottság elsősorban az uniós érdekekhez igazodó horizontális támogatásokat érti. A jó és rossz támogatások fogalma a politikatudományi irodalomban is megjelent. Lásd: Michael BLAUBERGER: „Of »Good« and »Bad« Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law” *West European Politics* 2009/4. 719–737., <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>. Megjegyezzük, hogy a jó és rossz támogatás megkülönböztetése a Bizottság szóhasználatában nem a versenytorzító és nem versenytorzító támogatások megkülönböztetésére használt fogalmak, hanem a 107. cikk (3) bekezdése szerinti európai érdeket szolgáló horizontális, nem ágazati támogatások megnevezésére, habár a horizontális támogatások a Bizottság megközelítése szerint általában valóban alkalmasabbak a piaci elégtelenségek kezelésére, és így kevésbé versenytorzító hatásúak, mint az ágazati intézkedések. A kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem, az energiatakarékosság, a kkv-k támogatása, a munkahelyteremtés, a képzés előmozdítása és a regionális gazdaságfejlesztés támogatása tekinthető a legjelentősebb horizontális támogatási célkitűzéseknek (State Aid Scoreboard 2008 Autumn 30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0751>).

¹⁰ Lásd erről az értékelésről: Leigh HENCHER – Phedon NICOLAIDES: „Compatibility of Aid – General Introduction” in Philipp WERNER – Vincent VERouden (szerk.): *EU State Aid Control* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 200–201.

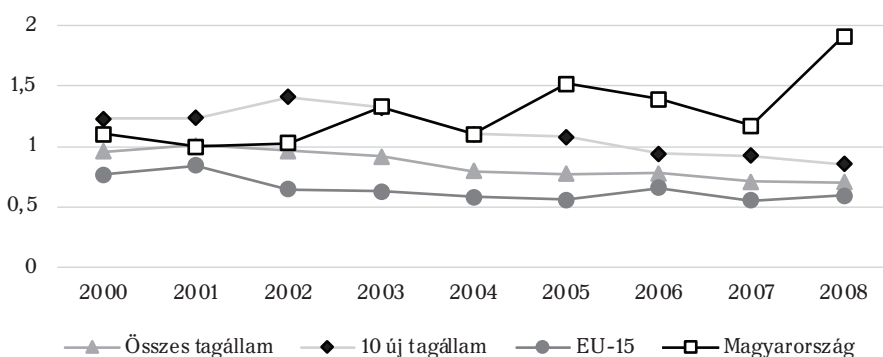
2.2. A MAGYAR KÖZPOLITIKA

2.2.1. KÖZPOLITIKAI PRIORITÁSOK ÉS TÁMOGATÁSI TRENDEK

A csatlakozást megelőzően az új tagállamok többsége GDP arányosan több támogatást nyújtott, mint a régi tagállamok (EU-15) átlagosan. A tíz új tagállam összességében a 2000–2003 közötti időszakban az állami támogatás a GDP 1,42%-át tette ki, ami jelentősen magasabb, mint az EU-15 átlaga, amely 2002-ben 0,4% volt.¹¹ A kifizetett támogatások abszolút összege tekintetében Magyarország a harmadik volt az új tagállamok között a csatlakozást megelőző négy évben, ezzel ugyanakkor csak kevéssel haladta meg GDP-arányosan az uniós átlagot.

A 2004-es csatlakozás időpontjára a kelet-közép-európai országokban a GDP-arányos támogatás szintje jelentősen csökkent, és közeledett a nyugat-európai szinthez, ami azt sugallja, hogy ezen országok addigra tovább igazították az állami támogatási politikáikat és ennek eredményeképpen a kiadásokat is az uniós normákhoz.¹² Magyarországon ugyanakkor a kelet-közép-európai átlaghoz képest némileg ellentétes tendenciát láthatunk. A támogatások GDP-hez viszonyított aránya minden évben 0,8 százalék felett volt, és 2008-ban a magyar adat az 1,8 százalékot is meghaladta.¹³ Mindez részben a nagy költségvetéssel működő támogatási programok eredménye, amelyeket a 2000-ben indult (első) Széchenyi-terv vezetett be.¹⁴

2.5. ábra. állami támogatások a nemzeti GDP %-ában (2000–2008)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redissstat/databrowser/explore/all/all_themes)

¹¹ State Aid Scoreboard 2004 Autumn, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0750&rid=17>.

¹² HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. l.) 784.

¹³ KÁLLAY László: „Állami támogatások és gazdasági teljesítmény. Támogatás-tüladagolás a magyar gazdaságfejlesztésben?” *Közgazdasági Szemle* 2014/3. 279–298., 282.

¹⁴ KÁLLAY (13. l.).

Az ÁTCST 2005-ös közzététele óta a támogatás intenzitása az új tagállamokban enyhén nőtt, míg a régi tagállamokban stagnált. Az egyes kelet-közép-európai államok között ugyanakkor e szempontból jelentős különbségek voltak. Míg egyeseknél csökkenő tendenciát mutat az állami támogatások intenzitása, addig mások (Szlovénia, Csehország és Lettország) esetében növekedést láthatunk a kiadások GDP arányában. 2010-ig Magyarország mutatta a legmagasabb támogatási intenzitást ezen országok közül.¹⁵ A növekvő támogatási intenzitás egyrészt magyarázható azzal, hogy az uniós tagság mint elérendő cél fegyvermező hatása a csatlakozást követően megszűnt.¹⁶ Másrészt a tagság gazdasági hatásai – különösen a verseny fokozódása – is kényszeríthették az új tagokat a támogatási kiadások növelésére.¹⁷

Az uniós tagállamokban 2007-ben átlagosan a horizontális célokra előirányzott támogatások az iparnak és a szolgáltatásoknak nyújtott összes támogatás 80%-át tették ki.¹⁸ Az Európai Unióhoz való csatlakozásukat megelőzően a legtöbb kelet-közép-európai országban magas volt az ágazati támogatások aránya és mértéke, mivel ezen országoknak ebben az időben elsősorban a rendszerváltást követő gazdasági átalakulásból eredő gazdasági nehézségekkel (így a privatizációs folyamat egyes kihívásaival) kellett megküzdeniük. Így „Kelet és Nyugat között” a csatlakozás előtt fennálló különbségek részben az iparágak szerkezetátalakításával magyarázhatók. A csatlakozást követően azonban a kelet-közép-európai országokban (EU-12) az ágazati célkitűzésekhez nyújtott támogatások aránya 2004 és 2005 között átlagosan már a felére esett vissza, és az ezt követező években tovább csökkent.¹⁹

A horizontális támogatások típusainak terén a prioritások ugyanakkor jelentősen eltértek a kelet-közép-európai országok és az EU-15 tagállamok között. E támogatások legnagyobb része környezetvédelmi és energiatakarékosági célú támogatás (az iparnak és a szolgáltatásoknak nyújtott összes állami támogatás 25%-a 2007-ben), és jellemzően a régi tagállamokban képezték ezek GDP-arányosan a támogatások meghatározó részét (2007-es adatok szerint például Svédországban az összes támogatás 85%-a, Hollandiában 58%-a). Ezzel szemben az új tagállamok átlaga mindössze 2% volt 2007-ben. A második legnépszerűbb horizontális célkitűzés a regionális fejlesztés volt (az összes támogatás 20%-a), amelyet elsősorban az új tagállamok (köztük Magyarország igen intenzíven) és a déli tagállamok alkalmaztak.²⁰ Magyarország esetében jelentős volt a foglalkoztatási támogatások aránya is; a vonatkozó csoportmentességi rendeletnek megfelelő intézkedések 70%-át öt tagállam: Lengyelország, Olaszország, Spanyolország, Magyarország és Németország vezette be.²¹

¹⁵ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.)

¹⁶ Frank SCHIMMELFENNIG – Ulrich SEDELMEIER: „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe” *Journal of European Public Policy* 2004/4. 661–679., <https://doi.org/10.1080/1350176042000248089>.

¹⁷ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.).

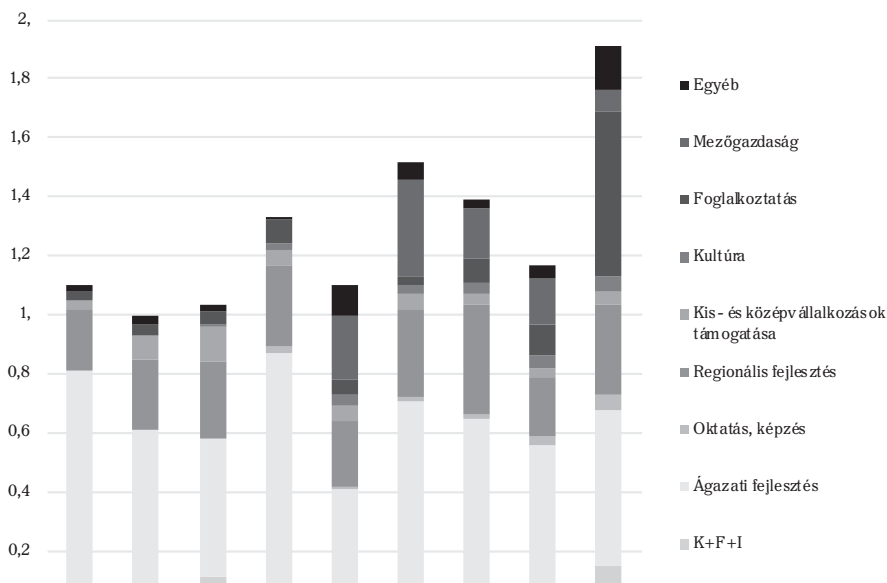
¹⁸ State Aid Scoreboard 2008 Autumn, 30.

¹⁹ HÖLSCHER – NULSCH – STEPHAN (6. lj.).

²⁰ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 31.

²¹ State Aid Scoreboard (Europe 2020 Strategy report) 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0356&qid=1623074973127>.

2. ábra. Magyarország által nyújtott állami támogatások a nemzeti GDP %-ában (2000–2008, ágazati megoszlás)



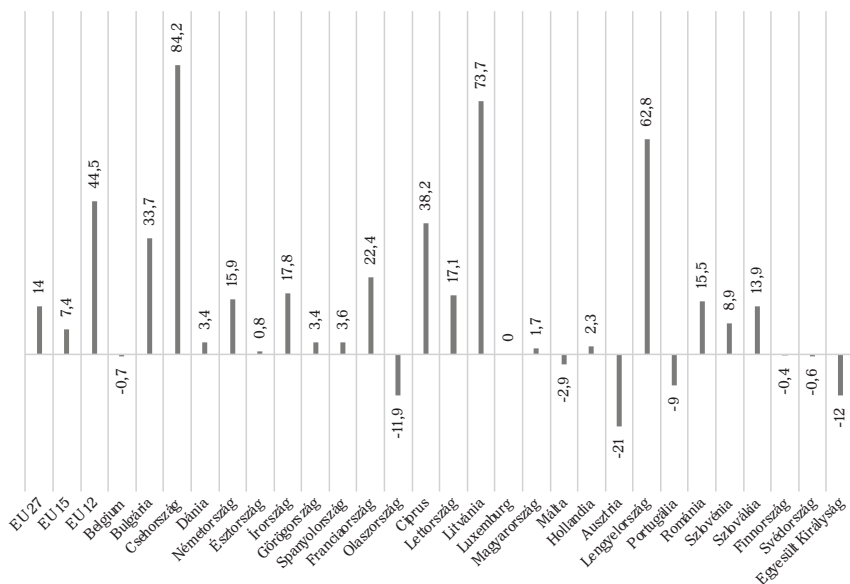
Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisst/stat/databrowser/explore/all/all_themes)

A régi tagállamok (EU-15) 2000 után növelték a Lisszaboni Stratégia céljaival összhangban lévő támogatások összegét, bár ez a tendencia ezen országok esetében is megállt 2005-ben, az ÁTCST közzétételével.²² Az új tagállamok esetében a „jó támogatások” összege GDP-arányosan nem nőtt jelentősen, azonban (az adott állam által nyújtott) támogatások teljes összegén belüli arányuk hosszú távon egyenletesen növekvő tendenciát mutatott, ami 2002 és 2007 között intenzívebb is volt, mint a régi tagállamok esetében. Magyarország esetében ugyanakkor ez a növekedési arány szerényebb volt (1,7%), ami részben magyarázható az ágazati támogatások továbbra is intenzív szerepével, valamint azzal, hogy Magyarország a támogatások nagy részét továbbra is a beruházási adókedvezmény-programon keresztül nyújtotta.²³

²² HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 789.

²³ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 31.

3. ábra. A horizontális célokra nyújtott támogatás részarányának alakulása az összes támogatás %-ában, 2002–2007, százalékpontokban kifejezve



Forrás: State Aid Scoreboard Autumn 2008

2.2.2. JOGI ÉS ADMINISZTRATÍV RENDSZER A CSATLAKOZÁS UTÁN

Az uniós elvárásoknak megfelelő támogatás-ellenőrzési rendszer Magyarországon – hasonlóan a többi kelet-közép-európai új tagállamhoz – már a csatlakozást megelőzően kiépült.²⁴ Az állami támogatási szabályok betartására vonatkozó kötelezettséget már az 1991-ben aláírt Európai Megállapodás is tartalmazta, az ennek teljesítéséért felelős szerv, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI) pedig 1999-ben létrejött. A csatlakozás óta a TVI alapvetően két funkciót lát el: a hazai támogatási terveket, illetve támogatási gyakorlat összhangjának biztosítása az uniós joggal (ideértve a jogellenes támogatások visszatérítésével kapcsolatos kötelezettségek teljesítésének koordinálását is), valamint a magyar válasz elkészítése a Bizottság által indított hivatalos vizsgálati eljárások, panaszok megválaszolása során. Az uniós jogi követelményeknek való megfelelést biztosítani hivatott korábbi anyagi jogi normákat a csatlakozást követően a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi rendelkezések felváltották,

²⁴ Erről számolt be Hargita Eszter „A magyar állami támogatási ellenőrzési rendszer kialakítása és működése” című, az Állami Támogatási Nap keretében, 2011. május 12-én tartott előadásában; lásd az előadás összefoglalóját: STAVICZKY Péter: „Az állami támogatási politika jelene és jövője” *Állami Támogatások Joga* 2011/2. 13–28., 22.

a 2004. május 1-jétől hatályba lépő új kormányrendelet már leginkább csak eljárási szabályokat tartalmazott.²⁵

A támogatást nyújtó szervek részéről (illetve a TVI részéről e szervekkel történő egyeztetés során) a csatlakozást követő első néhány évben az egyik legnagyobb kihívást az állami támogatási szabályokkal kapcsolatos ismeretek hiánya jelentette, különösen a közvetett támogatási formák esetében, illetve amikor uniós szinten történő jogszabályváltozás tette kérdésessé a korábban már bevezetett támogatási rendszer jogszerűségét.²⁶ Emellett a kelet-közép-európai tagállamokban általánosan nehézséget okozott, hogy az állami támogatásokat felügyelő hatóságok nem rendelkeztek megfelelő jogállással, és így nem minden esetben volt hatáskörük az állami támogatási szabályok érvényesítésére.²⁷ A TVI esetében különösen problematikus volt, hogy nem rendelkezett hatáskörrel a kormányzat állami támogatási gyakorlatának leállítására, a negatív határozatok végrehajtására vagy a jogellenes támogatások visszafizettetésére.²⁸

2004. május 1. és 2008. december 31. között a Bizottság 134 olyan határozatot hozott, amelyben magyarországi támogatási intézkedés jogszerűségét vizsgálta, ebből két alkalommal hozott negatív tartalmú (azaz a támogatás jogellenességét megállapító) döntést. A többi esetben a támogatás jogszerű voltának (vagy a támogatási elem hiányának) megállapítására vagy nem érdemi döntésre került sor. A 134 határozatból 78 vissza nem térítendő támogatást érintett. A Budapesti Erőmű Zrt. és az MVM magyar állami tulajdonú vállalkozás között még a 90-es évek közepén létrejött villamosenergia-vásárlási megállapodások (ún. HTM-ek) jogszerűségével összefüggésben hozott határozatokat²⁹ Magyarország a Törvényszék előtt is megtámadta. A megállapodások jogellenességét megállapító ítéletet³⁰ követően a HTM-ek rendszerének megszüntetése nemcsak az állami támogatási szabályokkal való összhang megteremtése érdekében megtett intézkedésként értékelhető, hanem döntő lépés volt (Lengyelországhoz hasonlóan) a villamosenergia-piac megnyitása felé³¹ is az uniós jogi elvárásoknak³² megfelelően.

²⁵ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet.

²⁶ HARGITA Eszter „Establishing and functioning of the Hungarian State Aid Control system” *Állami Támogatások Joga* 2011/2. 55–60., 60.

²⁷ HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 783.

²⁸ Eszter HARGITA – Zsuzsanna REMETEI FILEP: „State Aid Control in Hungary” *European State Aid Law Quarterly* 2004/4. 585–590.

²⁹ HL 2005 C 324, p. 12; 2009/609/EK HL 2009 L 22.

³⁰ T-80/06 és T-182/09 egyesített ügyekben hozott döntés, ECLI:EU:T:2012:65.

³¹ State Aid Scoreboard 2008 Autumn 19.

³² Bővebben lásd erről LOVAS Dóra: *Liberalizáció és reguláció az Európai Unió energiapolitikájában* (Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 2021).

3. A MÁSODIK IDŐSZAK: PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁG, KILÁBALÁS A VÁLSÁGBÓL

3.1. UNIÓS KÖZPOLITIKA ÉS VÁLSÁGINTÉZKEDÉSEK

A két további tagállammal (Romániával és Bulgáriával) 2007-ben tovább bővült Európában az ÁTCST megvalósítását a pénzügyi és gazdasági válság szakította meg.

Mivel pénzügyi intézmények számára az akkor hatályban lévő megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat szabályozó bizottsági közlemény alapján támogatás nyújtása nem volt lehetséges, a Bizottság új, csak a válságintézkedések jóváhagyási feltételeit szabályozó közleményeket fogadott el az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján.³³ A közlemények közös elvekre épültek, amelyek közül a 2008-as Versenypolitikai Jelentés az aránytalan versenytorzítások megelőzését, a támogatások időbeli korlátozását és a magánszektorból származó megfelelő mértékű hozzájárulások meghatározását emelte ki.³⁴ A tagállami garancia formáját öltő állami intézkedéseken kívül később, a válság mélyülése okán a Bizottság újabb közleményt fogadott el a pénzügyi intézmények feltőkésítéséről (a továbbiakban: feltőkésítési közlemény).³⁵ A feltőkésítési közlemény a pénzügyi stabilitás és a versennyel kapcsolatos célkitűzések közötti egyensúly megteremtésének szükségessége miatt különbséget tett egyfelől az alapvetően stabil, hatékony bankok, másfelől pedig a nehéz helyzetben lévő, gyenge teljesítményt nyújtó bankok között.³⁶ Továbbá, a feltőkésítési támogatásokat egyrészt olyan ösztönzőktől tette függővé a Bizottság, amelyek elősegítik az állam kilépését a bankból, másrészt olyan biztosítékoktól, amelyek megelőzik a támogatással való visszaélést és a versenytorzulást.

A pénzügyi szektor válsága tovagyűrűzött a reálgazdaságba is, ezért a tagállamok a foglalkoztatási, társadalmi hatások enyhítése végett a reálgazdaságban működő vállalkozások fokozottabb támogatását határozták el. Erre az igényre reagálva a Bizottság egy különálló közleményt fogadott el, amelyben egyes, korlátozott összegű tagállami támogatási rendszereket, kezességvállalásokat és támogatott kölcsönöket is engedélyezett.³⁷ A reálgazdaság számára kifizetett támogatások nagyságrendje

³³ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02). A jogalap az EK Szerződés 87. cikk (3) b) pontja volt.

³⁴ Report on Competition policy 2008, Including Commission Staff Working Document, European Communities, 2009, 73–74. A tehermegosztási feltételek funkciójáról, az erkölcsi kockázatról lásd a Bíróság értelmezését a C-526/14. sz. Kotnik és mások ügyben 2016. július 19-én hozott ítéletben, ECLI:EU:C:2016:570, 54–58 pontok. Az egyének hajlamosak kockázatos döntéseket hozni akkor, amikor annak esetleges negatív következményeit egy közösség viseli el.

³⁵ A Bizottság közleménye – A pénzintézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok (2009/C 10/03) és a Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről (2009/C 72/01).

³⁶ A feltőkésítési közlemény 12. pontja.

³⁷ A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági

korlátozott maradt,³⁸ de emellett a Bizottság kezdeményezte az Európai Gazdasági Fellendülés Tervének megvalósítását is, amely uniós és tagállami forrásokból elsősorban infrastrukturális és kulcsszektorokba történő beruházásokat célzott meg.³⁹ A pénzügyi intézmények restrukturálása, illetve felszámolása több évre elhúzódott és a reálgazdaság válságból való kilábalása is egy hosszú folyamat eredménye volt.⁴⁰ A krízis mélységét mutatja, hogy az egyes tagállamok fizetőképességének megrendüléséhez, sőt adósságválságához is elvezett.

Az állami támogatások összegének kalkulációjakor a Bizottság különválasztotta a válságtámogatásokat a statisztikában, ahogyan a Bizottság 2012-es Versenypolitikai Jelentése is mutatja. A nem válságenyhítésre nyújtott támogatások megmaradtak az EU GDP 0.5%-ának szintjén. A válságtámogatások viszont már 2011-ben az EU GDP-jének 13%-ra ugrottak meg.⁴¹ A számokból is láthatóan a pénzpiacokat sújtó válság az állami támogatási szabályok példa nélküli lazításához vezetett.⁴² A pénzügyi intézmények számára nem minden tagállam nyújtott támogatást, értelemszerűen a nagy bankszektorral rendelkező tagállamok jártak élen ebben.⁴³

3.2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI MODERNIZÁCIÓS TERV

Az Európai Bizottság 2012-ben a már említett ÁTM-et bevezető közleményében a korábbi terv céljaival átfedően három célkitűzést jelölt meg: a növekedés előmozdításához való hozzájárulást, a jogérvényesítésnek a belső piacot leginkább befolyá-

gi válságban (2009/C 16/01). Ezt a közleményt 2011-ben egy másik váltotta fel, amely 2011 végéig engedélyezte a reálgazdaság számára nyújtott támogatásokat. A Bizottság összesen hét közleményt adott ki. A válságközleményeket részletesen ismerteti és elemzi: Stan MAES – Stephen MAVROGENIS: „Aid in the Banking Sector” in Philipp WERNER – Vincent VERouden (szerk.): *EU State Aid Control* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 775–820., CONOR QUIGLEY QC: *European State Aid Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing 2015) Chapter 15: State Aid and the Financial Crisis.

³⁸ Kelyn BACON (szerk.): *European Union Law of State Aid* (Oxford: Oxford University Press 2013) 404.

³⁹ COM (2008) 800 final, Brussels, 26/11/2008.

⁴⁰ Az állami támogatási szabályokat ezalatt többször módosította a Bizottság. 2009-től kezdve adta ki értékelését a bankok szerkezetátalakításának terveiről. (A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján, 2009/C 195/04) 2013-tól a támogatások kivezetésének szakasza kezdődött meg. A kivezetést, a bizottsági elemzési keret súlyos problémáit és a Bizottság által alkalmazott jogorvoslati intézkedések hatástalanságát már 2011-ben kritizálta Christian AHLBORN – Daniel PICCININ: „The Great Recession and other mishaps: The Commission’s policy of restructuring aid in a time of crisis” in Erika SZVSCZAK (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2011) 124–175., <https://doi.org/10.4337/9780857936424.00016>.

⁴¹ Report on Competition Policy 2012, Including Commission Staff Working Document, European Union 2013, 25.

⁴² Eugene STUART – Iana ROGINSKA-GREEN: *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy* (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2018) 294.

⁴³ Ezek az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország voltak. Commission Staff Working Paper: The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, SEC (2011) 1126 final, Brussels, 5.10.2011

soló ügyekre való összpontosítását, valamint az egyszerűbb szabályok és gyorsabb döntéshozatal elvárását.⁴⁴

Korábban láthattuk, hogy már az ÁTCST első számú elvárása is az volt, hogy a lisszaboni stratégia kereteihez igazítsa a jogot a növekedés és munkahelyteremtés céljával. A lisszaboni stratégia leáldozásával a helyébe lépő Európa 2020 program jelentette az ÁTM-ben az uniós jogalkotó számára az igazodási pontot. Mindkét esetben a növekedés előmozdításához való hozzájárulás az összeurópai elképzeléshez való igazodást jelenti, és nem a tagállamok egyedi iparpolitikai vagy fejlesztéspolitikai céljainak elfogadását.⁴⁵

Az ÁTM kifejezett célja volt e körben, hogy a tagállamokat az ún. „jó támogatások” nyújtására ösztönözze. Ez azon a felismerésen alapul, hogy a támogatások leginkább akkor járulnak hozzá a növekedéshez, ha a piaci elégtelenségekre irányulnak, és ily módon kiegészítik, nem pedig helyettesítik a magánkiadásokat. Az állami támogatás kizárólag akkor éri el eredményesen a kívánt közpolitikai célt, ha hatékony ösztönzőt jelent, vagyis arra serkenti a támogatás kedvezményezettjét, hogy olyan tevékenységeket végezzen, amelyeket a támogatás hiányában nem tenne meg;⁴⁶ továbbá ha képes korlátozni a versenytorzulásokat és fenntartani a belső piac nyitottságát és versenyző jellegét. Az olyan állami támogatás, amely nem a piaci hiányosságokra irányul, és amelynek nincs ösztönző hatása, nem pusztán az állami források elfecsérlését jelenti, hanem fékezi a növekedést is azáltal, hogy rontja a versenyfeltételeket a belső piacon.⁴⁷ Ez a cél, azaz az állami támogatások összegének csökkentése azonban, álláspontunk szerint, nem tekinthető a támogatáspolitikai elsődleges céljának, inkább csak annak mellékterméke lehet.⁴⁸

Az ÁTCST-vel egyezően az ÁTM második számú célkitűzése az egyedileg bejelentett és engedélyezett támogatási tervek felszaporodásával járó bizottsági ügyteher csökkentése volt.

Ez az állami támogatási politika nyelvére lefordítva a közvetlen bizottsági jogérvényesítésnek a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre való összpontosítását

⁴⁴ A Bizottság közleménye: Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése, COM/2012/0209 final, Brüsszel, 8.5.2012.

⁴⁵ Az Európa 2020 program: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

⁴⁶ A kontrafaktuális elemzést kívánó ösztönző tesztet anyagi jogi tesztként azonosítja HENCHER–NICOLAIDES (10. lj.) 206., megkülönböztetve attól a formális ösztönző tesztől, hogy a kedvezményezett nem kezdheti meg addig a projekt végrehajtását, ameddig a támogatási kérelmet be nem nyújtotta.

⁴⁷ Másrészt a Bíróság a Hinkley Point ügyben kifejtette, hogy a piaci elégtelenség fennállása nem feltétele a 107. cikk (3) bekezdése c) pontja szerinti összeegyeztethetőségnek. C-594/19. P. sz. Ausztia kontra Bizottság ügyben 2020. szeptember 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:742.

⁴⁸ A tagállamok által nyújtott támogatások összegének csökkentésére vonatkozó törekvések alapvetően politikai nyilatkozatokban (Európai Tanács konklúziói) és Bizottsági jogpolitikai dokumentumokban kapnak szerepet, nem a kötelező jogban. A kötelező jogban csak az egyes projektek finanszírozásához nyújtható támogatási intenzitás maximálásával képes a Bizottság befolyásolni az egyes projektek állami finanszírozását. A nem válság okán nyújtott támogatások összege csökkent az 1980-as évektől, 2004 és 2011 között a GDP 1%-ról 0,5%-ra. Alexandros Lymperopoulos – Maria Eleni POULIASI: „Beyond Cuno: EU state aid vs US subsidies regulation from a quantitative perspective” *European Competition Law Review* 2023/10. 429–438., 436. Ez a trend 2019-ben megfordult. HÖLSCHER–NÜLSCH–STEPHAN (6. lj.) 794.

jelentette. A jelentős összegű és potenciálisan a versenyt jobban torzító támogatásokat, beleértve a pénzügyi támogatásokat is, szigorúbban kell ellenőrizni, ezzel egyidejűleg egyszerűsíteni kell az inkább helyi jellegű és a kereskedelmet kismértékben befolyásoló ügyek vizsgálatát. Ez a cél arányosabb és differenciáltabb szabályok megállapításával és az állami támogatás ellenőrzésére vonatkozó eljárások korszerűsítésével érhető el, erősítve a tagállamok felelősségét a támogatási intézkedések kialakítása és végrehajtása terén. A jelentősebb ügyek körében a Bizottság különös figyelmet helyezett a multinacionális vállalkozások adóelkerülési és adó optimalizációs gyakorlatainak vizsgálatára és a magyar, valamint lengyel különadók összeegyeztethetőségének vizsgálatára.⁴⁹

Az ÁTCTST utolsó célkitűzése az eljárások és gyakorlatok korszerűsítése, valamint a tagállamokkal megosztott felelősség kialakítása volt, amelyet az ÁTM az egyszerűbb szabályok és gyorsabb döntéshozatal irányába mutató folyamatként értelmezett tovább. Az ÁTM legjelentősebb eredménye az új általános csoportmentességi rendelet (ÁCSR) elfogadása volt,⁵⁰ amely elődjéhez hasonlóan⁵¹ egy jogi aktusban szabályozza a korábban külön rendeletekben szabályozott, széttagozott csoportmentességeket, így törekedve egységes fogalom-, valamint mentesítési feltételrendszer bevezetésére.⁵² Az ÁTM az új tanácsi jogalkotási felhatalmazás erejénél fogva olyan támogatási kategóriákra is kiterjesztette a mentesítést, ahol rendeleti szabályozás még nem volt, de a Bizottság ekkorra már jelentős jogalkalmazási gyakorlattal rendelkezett. A kiterjesztett támogatási kategóriák között találunk olyan, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése alapján mentesülő, ex lege kivételeket, mint a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások és olyanokat is, amelyek a Bizottság diszkrecionális jogkörében engedélyezendő (például sport és multifunkcionális szabadidős létesítmények, helyi infrastruktúra létesítése).⁵³ Az ÁCSR hatályának bővítésével a Bizottság jelentősen csökkentette az egyedi elbírálást igénylő ügyek számát. Az ÁCSR jelentőségét ugyanakkor csökkenti, hogy általában nem alkalmazható a versenyre veszélyesebb ágazati támogatásokra és a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújtott támogatásokra. A csoportmentességi rendelet az ún. bejelentési határérték feletti (nagyobb összegű) támogatásokat

⁴⁹ A magyar irodalomból lásd: ERDŐS Éva: „Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban” *Miskolci Jogi Szemle* 2017/2. különszám 114–126. és Márton VARJU – MÓNICA PAPP: „Sectoral Special Taxes in Hungary as Instruments of a Populist Fiscal Policy: A Legal Analysis” *Review of Central and East European Law* 2022/2. 60–83., <https://doi.org/10.1163/15730352-bja10061>.

⁵⁰ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187., 2014. 06. 26., 1.

⁵¹ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet), HL L 214, 2008. 08. 09., 3–47.

⁵² Ez nem azt jelenti, hogy nincsenek a külön támogatási kategóriákra meghatározott különös szabályai.

⁵³ Az ex lege és diszkrecionális kivételekről lásd részletesebben VÁRNAY Ernő – PAPP MÓNICA: *Magyarország az Európai Unió jogáról* (Budapest: Wolters Kluwer 2023).

nem mentesíti,⁵⁴ azok bejelentéskötelesek, amelyeket a Bizottság egyedileg értékeli általában valamilyen *soft law* jogforrás alapján.⁵⁵

Az ÁCSR általános szabályai konjunktív általános feltételeket kapcsolnak a mentességhez. Ezek a következők: a támogatás átlátható, ösztönző hatása van, a támogatás csak a költségek meghatározott arányára vonatkozhat (támogatási intenzitás), támogatáshalmazódási szabályok alkalmazandók, teljesülnek az ellenőrzési célú közzétételi és információszolgáltatási, jelentéstételi és nyilvántartási kötelezettségek. Az egyes speciális támogatásfajtákra pedig a rendelet igen részletes feltételrendszert határoz meg.

Az általános feltételek közül elsőként az ösztönző hatást emelnénk ki, mivel az állami támogatási modernizáció talán ennek a feltételnek a tartalommal való megtöltése terén hozta az egyik legnagyobb változást. Az ösztönző hatás meglétének konzekvens és konkrét alkalmazásával biztosítható, hogy a támogatások ne járjanak a *hatékony verseny* korlátozásával, azaz csak olyan esetekben kerüljenek alkalmazásra, amikor valamilyen *piaci elégtelenség* miatt (vagy *méltányossági szempontból*) van szükség az állami beavatkozásra. Az uniós állami támogatási jog sajnos az ösztönző hatás meglétének vizsgálatát általában egy pusztán adminisztratív formalitásra fozkossa le: azt kell igazolnia a kedvezményezettnek, hogy nem kezdte meg a támogatott projekt végrehajtását a támogatási döntés meghozatala előtt. Az ösztönző hatás a hatályát veszített korábbi ÁCSR szabályai szerint mindig fennállt, ha a kedvezményezett kkv a projekttel járó munka megkezdése előtt támogatási kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz. Az ösztönző hatás bizonyítása tehát nem a piaci elégtelenség bemutatása és az annak orvoslására hozott támogatási intézkedés közötti okszerű kapcsolat tényleges vizsgálatára irányult, hanem egy pusztán formalitássá vált.

Az ösztönző hatás bizonyítása az új ÁCSR alapján a kkv-k számára, valamint a támogatási program alapján támogatott nagyvállalkozások számára változatla-

⁵⁴ Ulrich SOLTÉSZ a Bizottság által az ÁCSR-ben javasolt értékhatárok mértékét kifejezetten nagyvonalúnak tartja. Ulrich SOLTÉSZ: „Az európai állami támogatási szabályok új rendszere” *Állami Támogatások Joga* 2015/6. 45–62., 52.

⁵⁵ Arról kevés adat áll rendelkezésre, hogy a Bizottság hogyan határozza meg a rendeletekben a bejelentési küszöbértéket. A K+F+I támogatások esetén a küszöbérték túlságosan alacsony szintjét kritizálja a Bird & Bird jelentés, amelyet a Bizottság Innovációs Főigazgatósága rendelt meg: State Aid Support Schemes for RDI in the EU's International Competitors in the Fields of Science, Research and Innovation, Written by Bird & Bird Brussels, November 2015. Legfontosabb megállapítása, hogy az ÁCSR a K+F+I projektek támogathatósága tekintetében túlságosan formális és megszorító feltételeket alkalmaz. Lásd különösen a jelentés 867–866. oldalait. ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/full_einri_final_study_report.pdf.

^{Az} általános csoportmentességi rendelet hatályát a Bizottság többször kiterjesztette módosítások során, mint ahogyan egyes támogatási intenzitásokat is és bejelentési küszöbértékeket. A hatályát veszített ÁCSR-hez képest több támogatási kategória esetében emelkedtek a bejelentési küszöbértékek (azaz a Bizottság nem végez egyedi vizsgálatot). A környezetvédelmi támogatások, az Európa 2020 stratégia alapkövének is tekintett K+F+I támogatások vagy a hátrányos helyzetű munkavállalók elhelyezkedéséhez nyújtott támogatások esetében például a duplájára emelkedtek a bejelentési küszöbértékek. A Bizottság 2017-ben tovább növelte a kultúra és kulturális örökség megőrzésére, a sporttámogatásra és a multifunkcionális szabadidős létesítmények infrastruktúra-támogatását szolgáló bejelentési küszöbértékeket.

nul adminisztratív formalitás maradt, a nagyvállalkozások számára nyújtott ad hoc támogatások ösztönző hatásának bizonyítása azonban bonyolultabbá vált.

Az ÁCSR regionális támogatásokra vonatkozó szabályai szerint az uniós átlagnál fejletlenebb területeken működő vállalkozások [107. cikk (3) a) pontja szerinti régiók] az induló beruházásokhoz kaphatnak támogatást, a nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségben [107. cikk (3) c) szerinti régió] csak a kkv-k induló beruházásai, illetve a nagyvállalkozások kaphatnak új létesítmény létrehozatalára vagy a létesítmény tevékenységének diverzifikálására támogatást. A nagyvállalkozások tehát a nemzeti szinten kijelölt elmaradott térségekben nem részesülhetnek támogatásban egy létesítmény kapacitásbővítésére vagy termékínálat-bővítésre.

Az ÁTM egyik kitűzött célja volt, hogy a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások aránya növekedjen. A Bizottság eredeti elképzelése szerint a támogatási intézkedések kb. 75%-a esett volna a módosított csoportmentesség alá, de ezt a gyakorlat meghaladta. Jelenleg az új támogatási intézkedések 93%-a csoportmentesség hatálya alá esik.⁵⁶ Összehasonlításképpen a korábbi ÁCSR alapján ez az arány csak kb. 60% volt.⁵⁷

Az általános csoportmentességi rendeletnek megfelelő támogatások összeegyeztethetők a belső piaccal, a rendelet közvetlen hatályából kifolyólag a nemzeti bíróságok előtti jogérvényesítés tárgyat is képezhetik rendelkezései. A csoportmentesség kiszélesítésével jelentősen megnőtt a tagállamok és vállalati jogászok felelőssége a jogszerűség biztosítása tekintetében, hiszen a rendeletnek nem mindenben megfelelő támogatások a belső piaccal összeegyeztethetetlenek maradnak.⁵⁸

Ebben az időszakban, 2016-ban az ÁTM végrehajtásának utolsó évében a Bizottság elfogadta az állami támogatás fogalmáról szóló közleményét, amelyben összefoglalta az EUMSZ 107 (1) bekezdése feltételeinek joggyakorlatát.⁵⁹ Később, 2019-ben a Bizottság megkezdte a hatályos állami támogatási jog felülvizsgálatát és az Állami Támogatási Modernizáció eredményeinek felmérését.⁶⁰

Az ÁTM átfogó három célja csak részben valósult meg.⁶¹ Bár az ex ante ellenőrzés leépítése terén a Bizottság és a tagállamok kiváló eredményeket értek el, a csoportmentesség előnyét élvező támogatások utólagos bizottsági ellenőrzése az Európai

⁵⁶ State Aid Scoreboard 2022, 70.

⁵⁷ Ha a statisztikát nem a támogatások száma szerint vizsgáljuk, hanem a támogatási értékre vetítjük, akkor a bejelentési határértékek miatt az ÁCSR hatálya alá eső támogatások értéke sokkal kisebb. A tagállamok átlagban az összes támogatás 48%-át az ÁCSR alapján költik el. ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

⁵⁸ Ezt hangsúlyozta az Európai Bíróság is az Eesti Pagar ítéletében (C-349/17.sz. Eesti Pagar AS és mások ügyben 2019. március 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:172. A mentesség feltételeinek meg nem felelő támogatások be nem jelentettek és ezért jogellenesek. Az ezt megállapító hatóság vagy bíróság pedig saját kezdeményezésére köteles elrendelni a támogatás visszatéríttetését.

⁵⁹ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). Helyenként kiegészítve a Bizottság jogértelmezésével.

⁶⁰ Fitness Check eredményét lásd: Commission Staff Working Document, Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance, SWD(2020) 257 final, Brussels, 30.10.2020.

⁶¹ Lásd erre vonatkozóan PIERNAS LÓPEZ (2. l.).

Számvevőszék jelentései szerint nem megfelelő.⁶² Piernas López szerint a notifikációs kötelezettség ilyen mértékű csökkentése „megteremti a tagállami hatóságok általi eltérő jogalkalmazás lehetőségét és az Unió gazdasági, társadalmi és földrajzi kohéziójának elérését is kockáztatja.”⁶³ Tagállami vélemények szerint ugyanakkor a csoportmentesség kiszélesítésére nagy szükség volt, mert a tagállami közpolitikai célok elérését nagyban lassítja és esetenként gátolja a bizottsági előzetes kontroll.

3.3. ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKA ÉS JOGI MEGFELELÉS MAGYARORSZÁGON

3.3.1. VÁLSÁGINTÉZKEDÉSEK

A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság hatásaira tekintettel nyújtott állami támogatások, amint ez a fent ismertetett közlemények tartalmából is következik, leginkább a pénzügyi szektorra korlátozódtak. A pénzügyi szektornak nyújtott támogatások ugyanakkor az új tagállamokban kisebb mértékűek voltak, mint a régi uniós országokban. A legtöbb közép- és kelet-európai pénzintézet a nyugati bankok leányvállalata volt,⁶⁴ és hitelportfóliójuk kezdetben kevésbé volt kockázatos, ezért nem tűntek a válság hatása által olyan mértékben érintettnek, mint a legtöbb nyugati bank. A recesszió beálltával ezeknek a bankoknak is támogatásért kellett folyamodniuk.⁶⁵

A 2008-as válság hatásainak mérséklése érdekében a magyar kormány huszonhat támogatási intézkedést fogadott el az EUMSz 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja, illetve a fent említett közlemények alapján, ezek legnagyobb része támogatási program (azaz nem egyedi támogatási intézkedés), illetve annak meghosszabbítása volt, amelyből tizenöt intézkedés kedvezményezettjei bankok, illetve hitelintézetek.⁶⁶ A nem pénzügyi szektort (reálgazdaságot) érintő intézkedések körében említhetjük többek között azt a programot, amellyel Magyarország uniós, illetve hazai forrásokból nyújtott támogatásokkal igyekezett ösztönözni a munkáltatókat, hogy a

⁶² European Court of Auditors: Special Report No. 15, 2011. Do the Commission's procedures ensure effective management of State aid control? és European Court of Auditors Special Report No. 24, 2016., 44.

⁶³ PIERNAS LÓPEZ (2. lj.) 1650. Megjegyezzük, hogy a kohézió csökkenését a Bizottság 2017-es ÁCSR módosítása is kezelni próbálta, mivel megtiltotta regionális beruházási támogatások nyújtását az egyik tagállamból a másikba áttelepített létesítmények vonatkozásában. Hasonló következtetésre jutott: Carlo Maria COLOMBO: „State aid control in the modernisation era: Moving towards a differentiated administrative integration?” *European Law Journal* 2019/3. 292–316., <https://doi.org/10.1111/eulj.12324>. Ő egyenesen egy többsebességes állami támogatási kontroll kialakulását vetítette előre. A 311. oldaltól.

⁶⁴ Magyarországon és Lengyelországban ugyanis a bankszektor államosítása valamivel később kezdődött meg. Bővebben erről Juliet JOHNSON – Andrew BARNES: „Financial nationalism and its international enablers: The Hungarian experience” *Review of International Political Economy* 2015/3. 535–569. <https://doi.org/10.1080/09692290.2014.919336>.

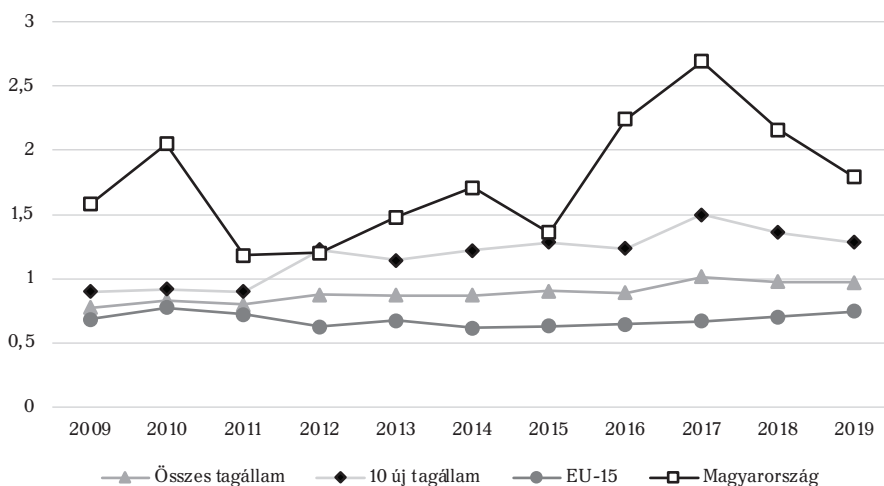
⁶⁵ HÖLSCHER–NULSCH–STEPHAN (6. lj.) 791–792.

⁶⁶ <https://competition-cases.ec.europa.eu/>.

munkaállományt a válság következtében ne, vagy a tervezetthez képest csak lényegesen kisebb mértékben csökkentsék.⁶⁷

Az iparnak és a szolgáltató ágazatoknak⁶⁸ nyújtott támogatásokat nézve, Magyarországon a vizsgált időszakban a támogatások GDP arányos átlaga továbbra is jóval meghaladta a régi tagállamok által nyújtott támogatásokét. Magyarország esetében ez az arány ugyanakkor a 2004-ben csatlakozott tíz tagállaméhoz képest is magas volt. A támogatási intenzitás egyedül 2011-ben és 2012-ben csökkent, mivel az ágazati fejlesztésre szánt támogatásokat a 2010-es 900 millió euróról 2013-ban 34 millió euróra csökkentették, míg a K+F támogatás 30 millió euróról 300 millió euróra nőtt. Az állami támogatás Magyarországon azonban még mindig kétszerese volt ekkor az EU-15 átlagának, a hazai GDP mintegy 1,0 százaléka.⁶⁹

4. ábra. Állami támogatások (szolgáltatási és ipari ágazatok) a nemzeti GDP %-ában (2009–2019)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes)

⁶⁷ BOLF-GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia: „A pénzügyi és gazdasági válság kapcsán Magyarországon bevezetett munkahelyteremtő és munkahelymegőrző intézkedések rövid bemutatása” *Állami Támogatások Joga* 2010/2. 77–88., 78.

⁶⁸ Az Európai Bizottság versenypolitikai Főigazgatósága az összes támogatástípuson belül megkülönböztet három speciális kategóriát: a mezőgazdasági, a vasúti közlekedés fejlesztéséhez nyújtott és a 2008-ban kezdődött válság kezelésére felhasznált állami támogatásokat; az ezen felüli részt az iparnak és a szolgáltató ágazatoknak nyújtott nem válságcélu támogatásként tartja nyilván. KÁLLAY (13. l.) 281.

⁶⁹ KÁLLAY (13. l.) 282.

E számokhoz a válságintézkedésként nyújtott támogatásokat is hozzáadva azt láthatjuk, hogy Magyarországon a versenyszférának nyújtott állami támogatások mértéke 2008-ban elérte a 2,5 milliárd eurót, ami a hazai GDP 2,38 százaléka, vagyis a tagállamok között a legmagasabb. A legtöbb tagállamban azonban 1 százalék alatt volt ez a mutató, az uniós átlag is csupán 0,54 százalék.⁷⁰ Az előbbiekkal összevetve az is egyértelmű ugyanakkor, hogy e magas arány nem elsősorban a válságra tekintettel nyújtott támogatásoknak tudható be, mivel a 2,38 %-on belül 1,81% az ipari és szolgáltató ágazatoknak nyújtott támogatások rátája. Ebben a tekintetben szintén eltérés mutatkozik az uniós trendtől, mivel az uniós tagállamok összességét nézve az állami támogatások összértéke négyszerese lett a korábbiaknak, azaz 66,5 milliárd euróról 279,6 milliárd euróra emelkedett 2007-ről 2008-ra. GDP-arányosan ez 0,52 százalékról 2,2 százalékra történő ugrást jelent, vagyis nagyjából 1,7 százalékra tehető a válságintézkedések keretében kifizetett támogatás.⁷¹ Ezek jelentős részét azonban rövid időn (egy-két éven) belül kivezették a tagállami támogatási rendszerekből.

3.3.2. KÖZPOLITIKAI PRIORITÁSOK ÉS TÁMOGATÁSI TRENDEK

Az Európa 2020 stratégia, illetve az ÁTM céljaival való összhangot nézve azt láthatjuk, hogy kutatás-fejlesztés és innováció (a továbbiakban: K+F+I) és környezetvédelmi célokra biztosított támogatások aránya (különösen ez utóbbi esetében) alacsony maradt. A K+F+I támogatások terén erős ingadozás is megfigyelhető, 2014-ben és 2015-ben ez a támogatási fajta lényegében teljesen eltűnt. A foglalkoztatottság növelése érdekében nyújtott támogatások aránya sem nőtt a korábbi időszakhoz képest. Erőteljesen növekedett ugyanakkor a regionális támogatások aránya. 2019-ben a különböző kategóriák közül a regionális támogatások aránya volt a legmagasabb: 40% Magyarországon, ami többszöröse az uniós átlagnak (az északi országokban például az elmúlt években jellemzően 3-4% között volt). A környezetvédelemre és energiatakarékosságra szánt támogatások aránya azonban messze elmaradt az uniós átlagtól (amely meghaladja az 50%-ot), Magyarországon ez az arány 10% alatt volt 2019-ben.⁷² E támogatási prioritások tekintetében erőteljes hasonlóság mutatható ki a lengyel adatokéval.⁷³

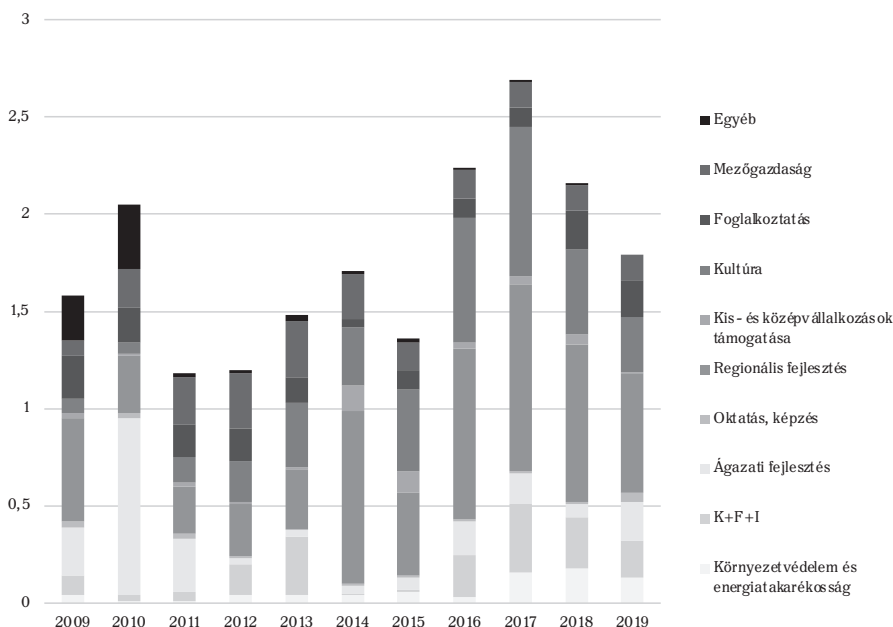
⁷⁰ „Európa-rekorder a magyar állam a támogatásokban” *Portfolio* 2009. december 10. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20091210/europa-rekorder-a-magyar-allam-a-tamogatásokban-125689>.

⁷¹ *Portfolio* (70. l.).

⁷² Adam A. AMBROZIAK: „State Aid Trends in Poland and Finland – Similarities and Differences” *Studia Europejskie-Studies in European Affairs* 2023/4. 217–232., 225., <https://doi.org/10.33067/SE.4.2022.9>.

⁷³ AMBROZIAK 2023 (72. l.).

5. ábra. Állami támogatások a nemzeti GDP %-ában
(2009–2019 ágazati megoszlás)



Forrás: Eurostat (https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes)

A regionális támogatásokra vonatkozó adatokat érdemes Magyarország 2010 után átalakuló gazdaságpolitikai prioritásai fényében is megvizsgálni. A 2008-as válságot követően a kelet-nyugati fejlődési szakadék mélyülése⁷⁴ és az ezt követő gazdasági nacionalizmus ideológiájának erősödése több kelet-közép-európai országban megkérdőjelezte a külföldi tőkére épülő, függő piacgazdaságok létjogosultságát.⁷⁵ A gazdasági nacionalizmus képviselői rendszeresen bírálták a külföldi befektetők befolyását a központi kormányokra,⁷⁶ elítélték a neoliberális gazdaságpolitikát mint a közvetlen külföldi tőkebefektetésektől (foreign direct investment, a továbbiakban

⁷⁴ Clara VOLINTIRU et al.: „East-west divide in the European Union: Legacy or developmental failure?” *Romanian Journal of European Affairs* 2021/1. 93–118.

⁷⁵ Katharina BLUHM – Michai VARGA „Conservative developmental statism in East Central Europe and Russia” *New Political Economy* 2020/4. 642–659. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1639146>; Gergő MEDVE-BÁLINT – Andrea ÉLTETŐ: „Economic nationalists, regional investment aid, and the stability of FDI-led growth in East Central Europe” *Journal of European Public Policy* 2024/3. 874–899., 875., <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2305834>.

⁷⁶ Lásd például Rachel A. EPSTEIN „The economic successes and sources of discontent in East Central Europe” *Canadian Journal of European and Russian Studies* 2020/2. Article 2., <https://doi.org/10.22215/cjers.v13i2.2619>

FDI) való nagyfokú függőség kialakulásának fő okát, és a hazai tulajdon kiterjesztése mellett foglaltak állást.⁷⁷ A korábbi piacorientált megközelítést a „nemzeti érdekek védelmének” előtérbe helyezése váltotta fel.⁷⁸

Empirikus adatokon alapuló elemzések szerint ugyanakkor a külföldi befektetések gazdasági súlya még a 2008-as válság után is hasonló maradt a régióban.⁷⁹ Ebből következik, hogy a nacionalista kormányok politikai retorikájukkal ellentétben nem szakítottak az FDI-t támogató gyakorlattal.⁸⁰ Medve-Bálint és Éltető szerint e gyakorlat fenntartásának egyik legfontosabb eszköze a regionális beruházási támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás, amely tág politikai mozgásteret biztosít a kelet-közép-európai államoknak a külföldi befektetők támogatására. A közvetlen külföldi befektetések ösztönzése tehát része egy egyfajta „autokráciát fedező” stratégiának,⁸¹ amely a külföldi befektetőket „külső egyensúlyjavítóként” vonja be e kormányok legitimálása, valamint külső és belföldi elismertségük növelése érdekében.⁸²

Magyarország esetében Bohle és Regan azzal érvel, hogy a vezető külföldi feldolgozóipari befektetők (főként német multinacionális vállalatok) és a politikai elit közötti alkuk megerősítik az FDI-vezérelt modell folytonosságát.⁸³ A külföldi tőke bevonása (és az említett alkuk) elsősorban a dinamikus termelési ágazatokban meghatározó, beleértve a technológiaintenzív feldolgozóipart is.⁸⁴

Szemben a termelési szektorral, az – elsősorban a kormányzat számára stratégiai jelentőségű – piaci szolgáltatások terén, továbbá az általános gazdasági érdekű szolgáltatási ágazatokban, a nacionalista ideológiának megfelelően, a külföldi tőkebefektetés- és tulajdonszerzés kiszorítása volt jellemző. Ennek keretében került sor például a közüzemi politika több lépésben történő átalakítására – lényegében piaci

⁷⁷ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 875. Lásd többek között ezen irány képviselőjére Marek NACZYK: „Taking back control: Comprador bankers and managerial developmentalism in Poland” *Review of International Political Economy* 2022/5. 1650–1674., <https://doi.org/10.1080/09692290.2021.1924831>.

⁷⁸ TAMÁS M. HORVÁTH: „From municipalisation to centralism: Changes to local public service delivery in Hungary” in Helmut WOLLMANN – Ivan KOPRIĆ – Gérard MARCOU (szerk.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. Governance and Public Management* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2016) 185–199., https://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_13.

⁷⁹ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.; Alison JOHNSTON – Matthias MATTHIJS: „The political economy of the eurozone’s post-crisis growth model” in Lucio Baccaro – Mark BLYTH – Jonas PONTUSSON (szerk.): *Diminishing returns. The new politics of growth and stagnation* (Oxford: Oxford University Press 2022), <https://doi.org/10.1093/oso/9780197607855.003.0005>.

⁸⁰ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸¹ Alvin CAMBA – Rachel A. EPSTEIN: „From Duterte to Orbán: The political economy of autocratic hedging” *Journal of International Relations and Development* 2023/2. 347–372., <https://doi.org/10.1057/s41268-022-00287-7>.

⁸² MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸³ Dorothee BOHLE – Aidan REGAN: „The comparative political economy of growth models: Explaining the continuity of FDI-led growth in Ireland and Hungary” *Politics & Society* 2021/1. 75–106. <https://doi.org/10.1177/0032329220985723>; MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. lj.) 876.

⁸⁴ Gábor SCHEIRING: *The retreat of liberal democracy. Authoritarian capitalism and the accumulative state in Hungary* (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2020), <https://doi.org/10.1007/978-3-030-48752-2>.

viszonyok alapvető újrendezésére – Magyarországon.⁸⁵ E folyamatnak részét képezte többek között a külföldi vállalati részvénytulajdon megszerzése, illetve az ágazati különadók kivetése a külföldi piaci szereplőkre.⁸⁶

A piac ilyenfajta átrendezésének kedvezett az uniós állami támogatási szabályok lazítása a 2008-as válság kitörését követően. A közüzemi hálózatokra kivetett adót ugyanis gyakran „válságadóként”, vagyis a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság negatív hatásainak csökkentését szolgáló intézkedésként vezették be. A Bizottság ugyanakkor megértőbb volt az ilyen jellegű kezdeményezésekkel szemben válság idején, és rugalmasabban kezelte az ilyenfajta tagállami intézkedések uniós állami támogatási szabályokkal⁸⁷ való összeegyeztethetőségének kérdését.⁸⁸

A gazdasági nacionalizmus ideológiáját képviselő magyar és lengyel kormányok nem pusztán folytatták a külföldi befektetőket előnyben részesítő gyakorlatot a regionális állami támogatásokon keresztül, hanem lényegesen többet is költöttek, mint elődeik.⁸⁹ Mindez a jogállamiság helyzetének folyamatos romlásával is összefüggésbe hozható, ami miatt Magyarországgal szemben 2018 szeptemberében kezdeményezték a 7. cikk szerinti eljárást; a Fidesz tagságát 2019 márciusában felfüggesztették az Európai Néppártban (EPP). Medve-Bálint és Éltető kutatásai mind Magyarország, mind Lengyelország esetében igazolták, hogy minél inkább elmélyült e két tagállam konfliktusa az EU-val, és minél inkább elszigetelődtek az európai politikában, annál inkább fokozták a külföldi vállalatoknak nyújtott regionális támogatásokat.⁹⁰

3.3.3. ADMINISZTRATÍV ÉS JOGI MEGFELELÉS

Amint ezt fent már bemutattuk, 2014-ben az új ÁCSR elfogadásával és ily módon a korábbi csoportmentességi rendelet hatályának bővítésével a Bizottság jelentősen csökkentette a bejelentésköteles, egyedi elbírálást igénylő ügyek számát. Az ÁTM fent említett célja – vagyis hogy a csoportmentesség hatálya alá tartozó támogatások aránya növekedjen – Magyarország vonatkozásában teljesült: az ÁCSR alapján elfogadott támogatási intézkedések aránya ugrásszerűen megnőtt, ahogyan azt a 6. ábra mutatja.

⁸⁵ E folyamat részletes elemzését lásd Horváth M. Tamás tanulmányában: HORVÁTH M. Tamás: „A fáraó varázsol. A rezsi-csökkentés beágyazottsága” *Politikatudományi Szemle* 2016/3. 135–146.

⁸⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2015).

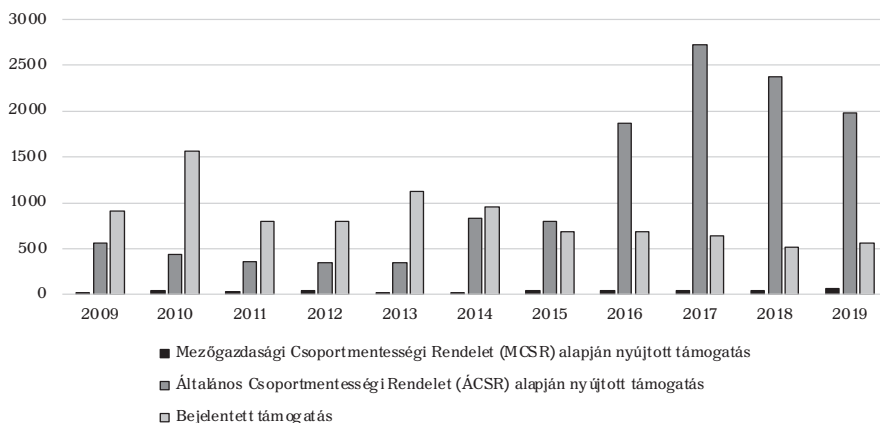
⁸⁷ Ilyen esetben szelektív állami támogatás a különadó által nem érintett vállalatok ezen intézkedés keretében keletkezett gazdasági előnye által valósulhat meg.

⁸⁸ Tamás M. HORVÁTH – Ildikó BARTHA: „EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary” *Central European Public Administration Review* 2018/1–2. 99–121., <https://doi.org/10.17573/cepar.v16i1.362>.

⁸⁹ MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.) 888.

⁹⁰ MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.).

6. ábra. Az ÁCSR (GBER) alapján elfogadott intézkedések alapján kifizetett támogatások összege Magyarországon (2009–2019, milliárd euró)



Forrás: State Aid Scoreboard 2020

Az ÁCSR hatályán kívül eső, bejelentésköteles támogatási tervezetek esetében Magyarország nem mindig tett eleget e kötelezettségének. A nagyberuházási projektek (Mercedes-Benz, Audi, Opel, Hankook, Mátrai Erőmű, IBIDEN) esetében ez megtörtént, a többi vizsgált ügyben a Bizottság az eljárást általában hivatalból indította meg Magyarországgal szemben. Két ügyben, a MOL és a MALÉV esetében érkezett panasz a Bizottsághoz. Tekintettel arra, hogy mindkét vállalat jelen van a verseny piacon, nem volt meglepő, hogy épp a versenytársak jeleztek a Bizottságnak.⁹¹

2009. január 1. és 2019 december 31. között 771 olyan határozatot hozott, amelyben magyar hatóság által elfogadott állami támogatási intézkedést vizsgált. Ebből nyolc alkalommal zárult az eljárás negatív tartalmú (azaz a támogatás jogellenességét megállapító) határozattal, melyből öt alkalommal a támogatás visszafizetésére is kötelezte Magyarországot a Bizottság,⁹² míg a másik három esetben a jogellenesség megállapításához nem társult támogatásvisszafizetés.⁹³ E nyolcból hat döntés uniós bírósági eljárás tárgyát is képezte. A negatív tartalmú határozatok alacsony száma Magyarország esetében a már említett magas támogatási intenzitást figyelembe véve is meglepő, főként más (alacsonyabb támogatási intenzitást, de magasabb jogsértési rátát mutató) tagállamokhoz (pl. Észtország) viszonyítva.⁹⁴ A többi esetben pozitív tartalmú (a támogatás jogszerű voltát vagy támogatási elem hiányát

⁹¹ PAPP (3. lj.).

⁹² Három egyedi támogatási intézkedés (a MOL, a MALÉV és a Péti Nitrogénművek számára nyújtott támogatások) és két támogatási program (magyar reklámadó, HTM-ek útján nyújtott támogatások) esetén.

⁹³ Egy egyedi támogatási intézkedés (Postabanknak nyújtott támogatás) és két támogatási program (dohánytermék-értékesítést terhelő adó és élelmiszerlánc-felügyeleti díj) esetében.

⁹⁴ Nicole LINDSTROM: „Aiding the state: administrative capacity and creative compliance with European state aid rules in new member states” *Journal of European Public Policy* 2021/11. 1789–1806., 1800., <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1791935>.

megállapító) határozat vagy nem érdemi döntés született. A 771-ből 609 határozat tárgyát vissza nem térítendő támogatás (vagy részben ilyen intézkedés) képezte.

4. SOROZATOS VÁLSÁGOK KORSZAKA (2020-TÓL NAPJAINKIG)

4.1. UNIÓS KILENGÉS A JÁRVÁNY MIATT

A járvány hatása, hasonlóan a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válság alatt alkalmazandó intézkedésekhez, alapvetően megváltoztatta a korábban szigorúnak tartott állami támogatási jog jellegét. A pandémia által okozott gazdasági és társadalmi válság eddig nem látott kihívások elé állította a tagállamokat és a Bizottságot.⁹⁵ A pénzügyi és gazdasági válság idején a Bizottság alapvetően a pénzügyi intézmények támogatását tette lehetővé, a reálgazdaság kevésbé részesült bőkezű állami támogatásokban. A válság jellege is eltérő volt, míg a pénzügyi és gazdasági válság meghatározott tagállamokat sújtott leginkább, addig a koronavírus-válság alapvetően szimmetrikus, tehát minden tagállamot negatívan érintett. Ezen kívül a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének általános tapasztalata az volt, hogy a megszorítások (így az állami támogatások nyújtásának visszafogása) nem vezetnek gazdasági és társadalmi fellendüléshez. A koronavírus-válság ezért a tagállamokat arra indította, hogy a válság okozta károkat állami beavatkozással kezeljék. Általánosnak tekinthető egyetértés bontakozott ki az európai vezetők között később arra vonatkozóan is, hogy a tagállami források mellett európai alapokat is fel kell állítani a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök bővítése és egyenletes tagállami elosztása céljából.

A Bizottság igen gyorsan reagált a vírus megfékezése miatt bevezetett korlátozások következtében hirtelen támadt, mély gazdasági visszaesésre, 2020. március 19-én Ideiglenes Keretet fogadott el, amelyet később hétszer módosított.⁹⁶ A céget sújtó likviditási hiány miatt a Bizottság az EUMSz 107.cikk (3) b) pontja alapján összeegyeztethetőnek találta a belső piaccal azokat a támogatásokat, amelyek nem haladták meg a 800 ezer EUR-t vállalatonként. A későbbi módosítások során az Ideiglenes Keret szabályozta többek között a bértámogatásokat, az adó- és járulékkedvezményeket, valamint azok fizetésének felfüggesztését. 2020 májusában az elhúzódó válság miatt egyes vállalkozásoknak már nemcsak likviditásra volt szüksége, hanem a tőkéjük felélése miatt feltőkésítési intézkedésekre is. Ezért a Bizottság a versenytorzítások elkerülése érdekében szigorú feltételekkel, de lehetővé tette a vállalkozások feltőkésítését is. A 2021-ben bevezetett egyik legfontosabb módosítás a 800 ezer euró/vállalkozás támogatási plafon megemlése volt egymillió euróra.

⁹⁵ GOMBOS Katalin – SZÜCS Anikó Edit: „State aid in the times of COVID-19 pandemic” *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2021, 74–90., <https://doi.org/10.5553/hyel/266627012021009001005>.

⁹⁶ Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi Covid-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01)

Számos kritika érte a Bizottságot amiatt, hogy a lazább szabályok alapján nem minden tagállam tudja támogatásban részesíteni a vállalkozásokat és ezért a vállalkozások szintjén (mikroszinten) versenytorzulások alakulnak ki. A Bizottság által a válság kezdetén jóváhagyott intézkedések következtében egy torz, földrajzilag egyenlőtlen támogatási eloszlás képe kezdett kibontakozni.⁹⁷ A gazdaságilag erősebb tagállamok természetesen jelentősebb pénzügyi kapacitással rendelkeznek vállalataik finanszírozására. Még ha a jóváhagyott támogatások meg is felelnek minden jogszabályi feltételnek, az állami támogatások egyenlőtlen földrajzi eloszlása a piaci versenytorzulás egyik fő oka lehet.

Másrészt a Bizottságnak nincsenek eszközei arra, hogy fellépjen a támogatások tagállamok általi egyenlőtlen felhasználása ellen, legfeljebb a Keret szigorításával érhetett volna el ilyen eredményt. Az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokban és az Ideiglenes Keretben sincs olyan, a tagállamban nyújtott összes támogatásra vonatkozó felső határ, amely felett a tagállamok nem finanszírozhatnak újabb támogatható projekteket. Minden egyes beavatkozást úgy kell megtervezni, hogy a támogatás szükséges és arányos legyen.

A Bizottság 2021-es versenypolitikai jelentése szerint „Olaszország 2021 első felében növelte a kiadások ütemét, és ezzel az ország a saját GDP-jéhez képest a legtöbbet juttatott a gazdaságnak (9,4%), amelyet a következő országok követnek: Spanyolország (8,4%). Franciaország (7,7%), Magyarország (6,7%). Azok a tagállamok, amelyeket a vilájárvány első hulláma a leginkább érintett, a kifizetések általános lassulását mutatják 2020 decembere és 2021 júniusa között (Franciaország, Németország, Hollandia és Dánia), Olaszország és Spanyolország kivételével, amelyek nagymértékben növelték a kiadásait a 2021 első felében. A Covid–19-hez kapcsolódó állami támogatási kiadások további nagymértékű növekedése 2021-ben azokban a tagállamokban következett be, amelyeket a későbbi hullámok leginkább érintettek (Magyarország, Szlovénia, Lettország, Csehország, Szlovákia, Litvánia és Ciprus). Ez a kialakuló bizottsági kép azt mutatja, hogy a tagállamok általénylegesen végrehajtott állami támogatási intézkedések nem aránytalanok a válság során elszenvedett gazdasági károkhoz képest. Ez megnyugtató, mivel eloszlatja az egyenlő versenyfeltételekkel kapcsolatos esetleges aggályokat.”⁹⁸

A válságkezelés volumenét mutatja, hogy 2022 végéig a Bizottság 217 határozatot hozott a Covid–19 járvány kapcsán az összes tagállamban (beleszámolva az állami támogatásokra vonatkozó ideiglenes válságkeret alapján hozott határozatokat is). Ez jelentős csökkenést jelent 2021-hez képest, amikor a járványtámogatási eljárásokban a Bizottság 1180 határozatot fogadott el.⁹⁹

⁹⁷ „Germany gains most from relaxed EU state aid rules” *Euractiv*, 3 May 2020, <https://rb.gy/icm2p8>; Francesco MUNOZ: „Lifting the veil: Covid-19 and the need to re-consider airline regulation” *European Papers*, 2020/1. 533–559.

⁹⁸ Commission Staff Working Document, Accompanying the Report on Competition Policy, 2021, SWD(2022) 188 final. Brussels, COM(2022) 337 final, 14 July 2022., 25. (saját fordítás).

⁹⁹ A Bizottság jelentése, 2022. évi jelentés a versenypolitikáról. Brüsszel, 2023.4.4., COM(2023) 184 final, 4.

4.2. AZ UKRÁN VÁLSÁG ÁTGYŰRÜZŐ KÖVETKEZMÉNYEI

A Bizottság 2022 márciusában egy újabb Ideiglenes Válságkezelési Keret (TCF) elfogadására kényszerült Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziója miatt. Előbb a szankciókat elszenvedő uniós vállalkozások, illetve az agresszió következtében kialakult energiaár-emelkedés és abból tovagyűrűző gazdasági válság miatt a Bizottság újabb tagállami források bevonása előtt nyitotta meg az utat.¹⁰⁰

A Bizottság később módosította és kiterjesztette az ideiglenes válságkeretet,¹⁰¹ lehetővé téve a tagállamok számára, hogy orvosolják az olyan vállalkozásoknál jelentkező likviditáshiányt, amelyeket közvetve vagy közvetlenül érintenek az Ukrajna elleni orosz agresszió által okozott súlyos gazdasági zavarok, valamint azok közvetlen és közvetett hatásai, többek között az Unió és nemzetközi partnerei által kiszabott szankciók, valamint az Oroszország által hozott ellenintézkedések. Az európai energiaintenzív vállalkozásokat különösen érzékenyen érintette az energiaválság, ezért a Bizottság külön rendelkezéseket fogadott el védelmük érdekében.

Az elhúzódó háború és annak tovagyűrűző hatásai miatt a válságkezelési keretet többször módosítani kellett. A magasabb energiaköltségek kompenzációjára a tagállamok nagymértékű forrásokat voltak kénytelenek fordítani, mivel a magasabb energiaárak hozzájárultak az európai versenyképesség romlásához és az infláció fokozódásához. 2022-ben az Európai Bizottság, a járványhoz képest kisebb számú, mégis jelentős munkateherrel szembesült az új keret alapján benyújtott támogatások jóváhagyása során.¹⁰² 2022-ben a Bizottság engedélyezte az ideiglenes válságkeret jogcíme alatti támogatásokat az EU-27 tagállami GDP-jének 4,3%-ának értékében.¹⁰³

Újabb fordulat ezúttal a világ gazdaság legerősebb szereplőjétől, az USA-tól indult ki, amelynek 2022 nyarán elfogadott jogszabálya (Inflation Reduction Act: IRA) a klímaváltozás elleni küzdelem és zöld átállás finanszírozásának legjelentősebb fejleménye. A tíz éves terv kiemelt célja a zöldberuházások ösztönzése, a háztartások és vállalkozások energiaköltségeinek csökkentése. A támogatások adóösztönzők, közvetlen támogatások és hitelgaranciák formájában valósulnak meg. Bár üdvözlendő, hogy az IRA az európai elkötelezettséggel párhuzamosan a zöld átállást támogatja, kritikussai szerint egyes feltételei mégis globális támogatási versenyt indukálnak. A zöld átálláshoz fontos elektromos járművek és megújuló energia támogatás feltétele, hogy azok helyben, az USA-ban készüljenek. Ez pedig szívóhatást gyakorol-

¹⁰⁰ A Bizottság közleménye. Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából (2022/C 131 I/01), 2022. 03. 24. szeptember 1-jéig a Bizottság már hetvenhárom tagállami intézkedést engedélyezett.

¹⁰¹ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válságkeret (HL C 426., 2022.10.28., 1. o.). Ez az ideiglenes válságkeret a 2022. március 23-án elfogadott (HL C 131I., 2022.3.24., 1. o.) és 2022. július 20-án módosított ideiglenes válságkeret (HL C 280., 2022.7.21., 1. o.) helyébe lépett.

¹⁰² 2022-ben 195 határozatot hozott ezen a jogcímen, a támogatások 53%-át Németország kérte jóváhagyni. A Bizottság jelentése, 2022. évi jelentés a versenypolitikáról. COM(2023) 184 final, Brüsszel, 2023.4.4., 4. o.

¹⁰³ *State aid brief* 2023/1. 2.

hat az EU-ban működő cégek felé is.¹⁰⁴ A Bizottság és a tagállamok némi hezitálás után¹⁰⁵ 2023 februárjában a Zöld megállapodáshoz kapcsolódó Ipari Tervvel (Green Deal Industrial Plan) reagáltak az amerikai zöldgazdaság-ösztönző intézkedésekre.¹⁰⁶ A Terv részeként 2023 márciusában sor került az új ideiglenes válság- és átállási keret kidolgozására (Temporary Crisis and Transition Framework: TCTF) is.¹⁰⁷

4.3. AZ IDEIGLENES VÁLSÁG- ÉS ÁTÁLLÁSI KERET

A TCTF a megújuló energiaforrások terjedésének felgyorsítását és az energiatárolást célzó programokra, valamint az ipari termelési folyamatok dekarbonizációjára irányuló programokra vonatkozik. Beruházási támogatás nyújtható a stratégiai fontosságú berendezések gyártásához, valamint a kulcsfontosságú összetevők előállításához és a kapcsolódó kritikus fontosságú nyersanyagok előállításához és újrafeldolgozásához. A TCTF újdonsága, hogy a válságintézkedések során először a kohéziós célok is integrálásra kerültek az ideiglenes keretbe. A kohéziós célkitűzések megfelelő figyelembevételének biztosítása érdekében ugyanis a tagállamok magasabb összegű támogatásban részesíthetik a kis- és középvállalkozásokat (kkv-k), valamint a hátrányos helyzetű régiókban található vállalkozásokat. A tagállamok a beruházási költségek még magasabb százalékát is biztosíthatják, ha a támogatást adókedvezmény, kölcsön vagy garancia formájában nyújtják.

Kivételes esetben, amennyiben fennáll annak a valós veszélye, hogy a beruházásokat Európán kívülre telepítik át, a tagállamok egyes vállalkozásoknak még nagyobb mértékű támogatást is nyújthatnak. Ilyen esetben a tagállamok által nyújtott támogatás volumene elérheti vagy azt az összeget, amelyet a kedvezményezett az adott alternatív helyszínen egy ezzel egyenértékű beruházáshoz kaphat (az úgynevezett „kiegyenlítő támogatás”), vagy azt, amely arra ösztönzi a vállalkozást, hogy a beruházást az EGT-n belül valósítsa meg (az úgynevezett „finanszírozási hiány”) – attól függően, hogy melyik az alacsonyabb. Ezzel a lehetőséggel csak több bizto-

¹⁰⁴ Emiatt ezen rendelkezések nemzeti elbárást előíró WTO jogellenessége valószínű. Az IRA kontextusáról lásd: Thomas J. SCHOENBAUM: „The Biden Administration’s Trade Policy: Promise and Reality” *German Law Journal* 2023/1. 102–124., <https://doi.org/10.1017/glj.2023.7>. A szerző szerint az IRA „vásárolj amerikai terméket” protekcionista rendelkezései a szabadkereskedelmi eszmétől való eltávolodást jelzik. (107.) A Chips Act 2022-ben kiegészíti az IRA rendelkezéseit. Lásd még az Európai Parlament összefoglalóját: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739300](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739300); valamint a Bizottság reakcióját: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7727.

¹⁰⁵ David KLEIMANN et al.: „How Europe should answer the US Inflation Reduction Act” *Bruegel Policy Contribution* No. 04/23.

¹⁰⁶ A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age, COM(2023) 62 final, Brussels, 1.2.2023. A terv része a kiszámíthatóbb és egyszerűbb szabályozási környezet megteremtése, a készségfejlesztés, nyitott kereskedelem a reziliens kereskedelmi ellátási láncok védelme érdekében és a finanszírozási környezet megteremtése, amely az EU alapok egyes forrásainak átirányítását jelenti és a tagállami források felhasználását, az állami támogatási szabályok ideiglenes lazításával.

¹⁰⁷ Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret (2023/C 101/03).

síték megléte esetén lehet élni. Finanszírozási hiány támogatást a Bizottság eddig csak egy esetben hagyott jóvá, Németország részéről.¹⁰⁸

A TCTF jelenleg igen szűk időszámban (2023–2025 között) engedélyezi az állami támogatások meghatározott feltételek melletti nyújtását, de valószínű, hogy további strukturált pénzügyi támogatás iránti igény ezután is fenn fog állni.¹⁰⁹ Másik problémaként azonosítható, hogy az EU, szűkös költségvetése miatt, a Green Deal Industrial Plan-hez új uniós forrást valószínűleg nem tud hozzárendelni, tehát a támogatások kizárólag tagállami forrásokból származnak majd.¹¹⁰ Staviczyk szerint ez a tagállamok közötti támogatási versenyhez és a kohézió csökkenéséhez járulhat hozzá. A TCTF előnye ugyanakkor, hogy az ideiglenes keret alapján nyújtott támogatásokat a Bizottság gyorsabban megítéli.¹¹¹

4.4. STRATÉGIAI AUTONÓMIA: ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ UNIÓS IPARPOLITIKA SZOLGÁLATÁBAN?

Az uniós iparpolitika nehezen tudott a tagállamok iparpolitikáihoz képest hozzáadott értéket teremteni, maga az uniós iparpolitika kizárólag a 2010-es évek közepe óta vált hangsúlyosabbá.¹¹² Ambroziak mutatott rá, hogy az állami beavatkozásról hasonlóan gondolkodó tagállamok hogyan irányították a vitát az EU-ban az erőteljesebb uniós fellépés irányába.¹¹³ Többek között „az ipar barátai” elnevezésű tagállami csoport is hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalában elmozdulás következett be.¹¹⁴

Az erősebben intervencionista uniós iparpolitika irányába történő elmozdulás a Bizottság más szakpolitikai dokumentumaiban is megmutatkozott.¹¹⁵ Annak nyílt be-

¹⁰⁸ IP/23/6823, 8 January 2024. A Northvolt cég innovatív akkumulátorüzeme kapja a támogatást, amely a német elektromos autópár számára fog akkumulátort gyártani.

¹⁰⁹ European Round Table for Industry, Expert Paper: Appraisal of recent EU initiatives aimed at improving European competitiveness, June 2023, 4.

¹¹⁰ Az ún. Európai Szolidaritási Alap felállítására vonatkozó elképzelések megbukni látszanak.

¹¹¹ Péter STAVICZYK: „The European Answer to the Inflation Reduction Act: Has Unleashing State Aid Control Any Potential to Enhance the European Competitiveness?” *European State Aid Law Quarterly* 2023/1. 78, 82–83., <https://doi.org/10.21552/estal/2023/1/9>. A Bizottság az ÁCSR-t is módosította: A Bizottság (EU) 2023/1315 rendelete (2023. június 23.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában a halászati és akvakultúra-termékek előállításával, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások számára nyújtott támogatások bizonyos fajtáinak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról szóló (EU) 2022/2473 rendelet módosításáról, HL L 167/1, 2023.6.30.

¹¹² New Industrial Strategy for Europe (COM/2020/102 final, Brussels, 10.3.2020. Industrial Strategy update (2021) (Strategic dependencies and capacities, Brussels, 5.5.2021, SWD(2021) 352 final).

¹¹³ Adam A. AMBROZIAK: „State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union” in Adam A. AMBROZIAK (szerk.): *The New Industrial Policy of the European Union* (Cham: Springer 2017) 87–112., 102–103., https://doi.org/10.1007/978-3-319-39070-3_4.

¹¹⁴ A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?3F_blob%3DpublicationFile%26v%3D2.

¹¹⁵ Pim JANSEN – Wouter DEVROE: „Industrial policy, competition policy and strategic autonomy” in

vallása helyett, hogy az EU hajlandó az iparpolitikai célok átvételére, a kommunikáció puhább és kevésbé hangsúlyos volt.¹¹⁶ Az EU stratégiai autonómiájának megerősítése a Covid–19 világjárványt követően vált hangsúlyosabbá. Felmerült az igény, hogy bizonyos ágazatokban rugalmasabb vagy önállóbb uniós gazdaságot építsenek ki, ez a változó geopolitikai és gazdasági környezetre adott reakció. Az Európai Parlament jelentése szerint „az EU stratégiai autonómiája az EU azon képességére utal, hogy önállóan – azaz más országoktól való függés nélkül – tudjon fellépni a stratégiai fontos politikai területeken”.¹¹⁷ Ebben az értelemben a stratégiai autonómia azután született meg, hogy felismerték Európa kapacitásainak sebezhetőségét és gazdasági függőségét a stratégiai területeken. Az Európai Tanács először 2020-ban hagyta jóvá a stratégiai autonómia koncepciót,¹¹⁸ hangsúlyozva, hogy az nemcsak a védelmi és az energiaágazatban, hanem általában a gazdaságban is jelentőséggel bír.¹¹⁹ A Versenypolitikai Főigazgatóság kiemelte a mély válságból való gazdasági kilábalás, a zöld és a digitális átmenet, a jövőbeli versenyképesség, valamint a stratégiai autonómia globális szinten történő megnyitásának szükségességét az olyan kulcsfontosságú stratégiai területeken, mint az akkumulátorok, a félvezetők, a felhőalapú és a szélsőséges számítástechnika, a nagyszabású kutatási és infrastrukturális projektek finanszírozásának bővítése, ahol szükség van a köz- és a magán erőforrások egyesítésére.¹²⁰ Farkas Beáta és szerzőtársai szerint ezzel az Európai Unió a szektorális iparpolitika irányába mozdult el a horizontális helyett.¹²¹

A harmadik államokhoz képest szigorú uniós állami támogatási szabályozás versenyképességre gyakorolt negatív hatásának ellensúlyozását több tagállam – így Magyarország¹²² – is szükségesnek vélte és ezért a meglévő uniós jogi eszközök kreatívabb alkalmazását, valamint új uniós jogi eszközök bevezetését is javasolták. A hagyományos eszközök újraértelmezésére és újraszabályozására példa a közös európai érdeket szolgáló fontos projekt támogatására nyújtott tagállamközi finan-

Jean-Christophe DEFRAIGNE et al.: *EU Industrial Policy in the Multipolar Economy* (Cheltenham: Edward Elgar 2022) 80–121., <https://doi.org/10.4337/9781800372634.00008>. Nyilvánvaló, hogy a krízisek sorozata önmagában az állam visszatérését tette szükségessé meghatározott területeken.

¹¹⁶ MARIO DAMEN: EU strategic autonomy 2013–2023, From concept to capacity. *European Parliament Briefing* July 2022.

¹¹⁷ DAMEN (116. l.).

¹¹⁸ Conclusions of 1–2 October 2020, European Council, www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf.

¹¹⁹ Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration [10–11 March 2022] www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf.

¹²⁰ Ezt az állami támogatási jogi fejleményt kiegészíti számos jogalkotási kezdeményezés és az iparpolitikai aktorok közötti koordináció. Lásd European Round Table for Industry, Strategic Technologies for European Platform (STEP), Chips Act, Net Zero Industry Act tervezete.

¹²¹ FARKAS Beáta – PELLE Anita – SOMOSI Sarolta: „Az Európai Unió és a geoökonómiai kihívások – ipar- és versenypolitikai válaszok” *Közgazdasági Szemle* 2023/11. 1193–1212., 1197., <https://doi.org/10.18414/ksz.2023.11.1193>.

¹²² Az ezzel kapcsolatos magyar álláspont kidolgozásának feladatát ellátó kutatóintézet szakpolitikai dokumentuma kifejezetten az uniós szintű protekcionizmus útjával azonosítja a stratégiai autonómia koncepciót az európai integráció eddigi, szabad kereskedelemre alapuló filozófiájával szemben, melynek részeként „újra kell gondolni az állami támogatások tilalmára épülő uniós versenypolitikát”. NAVRACSIS Tibor: Stratégiai autonómia vagy szabadkereskedelem? Eötvös József Kutatóközpont

szírozások engedélyezése,¹²³ az újabb eszközök tárházában pedig megtalálhatjuk a közös kereskedelempolitikai és belső piaci jogalapokra épülő uniós jogi szabályokat (többek között a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletet).¹²⁴

4.5. ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ ÚJABB VÁLSÁGOK IDEJÉN MAGYARORSZÁGON¹²⁵

4.5.1. TÁMOGATÁSOK JÁRVÁNY IDEJÉN

Az Ideiglenes Kerettel összhangban támogatások formájában történő állami beavatkozásra az ágazatok jóval szélesebb körében került sor, mint a 2008-as válságot követően. Az Európai Unió huszonhét tagállama a Covid–19 válság kitörését követően, 2020-ban 320,22 milliárd eurót költött összesen támogatásokra, ami majdnem két és félszerese a 2019-es állami támogatási kiadásoknak.¹²⁶ 2020. március 12-től 2020. december 31-ig Magyarország már szerepelt azon öt ország között, amely az összesen huszonhét tagállam közül GDP-jének legnagyobb százalékát kérte támogatásként jóváhagyni a Bizottságtól az EUMSZ 107. cikk (3) b) pontja, illetve az Ideiglenes Keret alapján; 2021-ben pedig már második a GDP arányát nézve. A kérelmek számát illetően térségünkben Lengyelország után Csehország, Románia, Szlovénia, Magyarország nagyjából egy kategóriába tartozik.¹²⁷

A kiadások tényleges értékét nézve mind az állami támogatási kiadások teljes összege, mind pedig a Covid–19-hez kapcsolódó állami támogatások és az egyéb állami támogatások megoszlása jelentősen eltér a tagállamok között. Nominálisan (azaz nem csak a támogatási elemet – a kedvezményezettnél jelentkező tényleges gazdasági előnyt – nézve) a legtöbbet Németország költi 2021-ben (121,21 milliárd euró), ami az EU-27 összes állami támogatási kiadásának mintegy 36%-át teszi ki.¹²⁸ Magyarországot a tizenkettedik helyen láthatjuk ebben az összehasonlításban, ami az uniós országok eltérő méretét tekintve nem meglepő.

Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021., <https://eustrat.uni-nke.hu/document/eski-uni-nke-hu/0128NT.pdf>.

¹²³ Erről lásd bővebben: PAPP MÓNICA – SZALAY RÓBERT ZSOLT: „EU strategic autonomy and state aid control. Case-study on the important projects of common European interest” in NICOLE GRMELOVÁ – PETR TOMČIAK (szerk.): *Horizons of Law in Business and Finance* (Bucharest: Adjuris 2023) 132–141.

¹²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról, HL L 330, 2022.12.23., 1., Csongor István NAGY: „The EU’s New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?” *Journal of World Trade* 2023/6. 889–908., <https://doi.org/10.54648/trad2023037>.

¹²⁵ A tanulmány 4.5. alfejezete a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával valósult meg.

¹²⁶ State aid Scoreboard 2021.

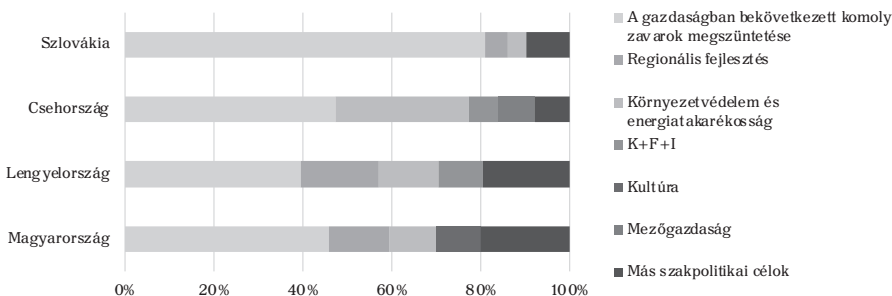
¹²⁷ HORVÁTH M. TAMÁS – BARTHA ILDIKÓ – LOVAS DÓRA: „A látható kéz – Támogatáselosztási jog válságok idején” *Magyar Jog* 2023/7–8. 459–469.

¹²⁸ Commission 2023. State aid Scoreboard 2022. https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

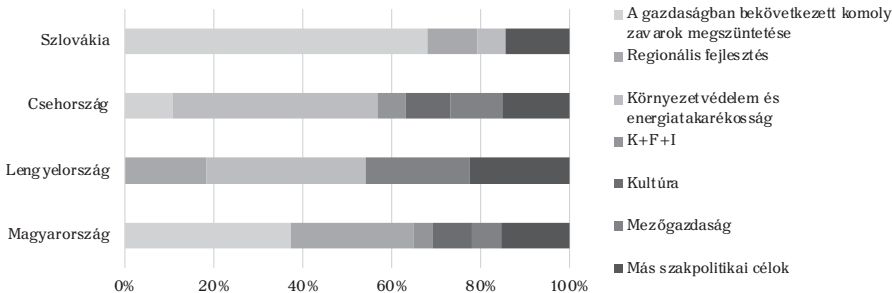
Unió szinten átlagosan a nem válságcéلú állami támogatásokra fordított kiadások 2020-hoz képest 1,7%-kal csökkentek (2,43 milliárd euró).¹²⁹ Magyarországon ez az arány valamivel magasabb volt. A 7. ábra a válságcélok (azaz a gazdaságban bekövetkezett súlyos zavarok orvoslása) és az adott országban leginkább prioritást élvező nem válságcélok (azaz a regionális fejlesztés, a környezetvédelem, a kutatás és fejlesztés, a kultúra, agrárgazdaság és az egyéb szakpolitikai célok) arányát mutatja a 2021. évi összes állami támogatási kiadáson belül Magyarországon, Lengyelországban, Csehországban és Szlovákiában.

7. ábra. Az állami kiadások aránya szakpolitikai célkitűzésenként 2021-ben és 2022-ben (V4)

2021



2022



Forrás: State aid Scoreboard 2022, 2023

A 7. ábra azt is mutatja, hogy a magyar kormányval szemben a cseh és a lengyel kormány (főként az előbbi) a közelmúltban a regionális támogatásokról a környezetvédelmi és energiatakarékossági támogatásokra helyezte át a hangsúlyt, és ezzel a támogatási profiljukat az EU-ban leggyakrabban nyújtott támogatási kategóriákhoz közelítették,¹³⁰ illetve egyre inkább csökkentik a válságtámogatások volumenét.

¹²⁹ Scoreboard 2022 (128. l.).

¹³⁰ Adam A. AMBROZIAK „State aid in the European union. Similarities and differences among Visegrad group countries” in: Michaela STANIČKOVÁ – Lukáš MELECKÝ (szerk.): *Proceedings of the 6th inter-*

Magyarország esetében is igaz az általánosan is érvényes állítás, miszerint a 2008-as gazdasági világválsághoz képest a Covid-19 járvány nem csak egy ágazatot (azaz a bankszektor) érintett, hanem a támogatások legnagyobb hányadát nehéz helyzetben lévő vállalkozások kapták, függetlenül azok méretétől és az ágazattól, amelyben tevékenykednek. Megállapítható az is, hogy a Bizottság – a többi országhoz hasonlóan – Magyarország minden támogatási kérelmét jóváhagyta, negatív döntésre a vizsgált időszakban egyszer sem került sor.¹³¹ A legfontosabb intézkedéseket (bejelentett állami támogatási programokat) az 1. táblázat foglalja össze.

8. ábra. A Covid-19 járvány leküzdése érdekében elfogadott támogatási programok (és azok jogalapjai) Magyarországon

EUMSZ. 107. cikk (2) bek. b) pont	• Kompenzációs program (2020.06.23.) • és módosítása (2020.12.14.)
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; Covid-19 Ideiglenes Keret	• Vissza nem térítendő támogatási program (2020.04.08.) és módosításai (2020.05.19.; 08.17; 10.07.; 11.10.) • Az Ideiglenes Keret alkalmazása a Strukturális Alapok felhasználásakor (2020.04.17.; 11.10.) • Kutató-fejlesztők bértámogatási programja (2020.04.17.) • Kezességvállalási program (MFB és Garantiqa) (2020.04.28.) és módosításai (2020.05.29.; 11.10.) • Kezességvállalási és hitelprogram (Eximbank) (2020.04.29.) és módosításai (2020.05.26.; 07.30.; 11.10.; 12.09.) • Kkv-garanciaprogram (AVHGA) (2020.05.07.) és módosításai (2020.06.25.; 11.10.) • Mezőgazdasági támogatási program (2020.05.18.) és módosításai (2020.07.24.; 11.10.) • Tőkealapok által nyújtott támogatás (2020.05.20.) és módosításai (2020.06.19.; 11.10.); kiegészítése hitelprogrammal (2020.10.01.) • Díjtámogatási program (2020.05.20.) és módosításai (2020.08.13.; 11.10.) • Minisztériumi „ernyőprogram” (2020.06.09) és módosításai (2020.08.26.; 10.13.; 12.16.) • Ágazati bértámogatási program (2020.07.07.) • Összes jóváhagyott program módosítása (2020.07.28.) • Egészségipari és kutatás-fejlesztési támogatási program (2020.08.10.) és módosításai (2020.10.01.; 11.10.) • Hiventures Zrt. Feltőkésítési Alap (2020.11.20.) • Gazdaságvédelmi intézkedések (2020.12.10.) és módosítása (2020.12.23.)

Forrás: a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja (<https://tvi.kormany.hu/a-koronavirus-gazdasagi-hatasaival-kapcsolatos-tagallami-intezkedesekre-vonatkozo-bizottsagi-hatarozatok>) alapján a szerzők szerkesztése

national conference on European integration 2022 (Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava 2022) 29–38., <https://doi.org/10.31490/9788024846057>.

¹³¹ HORVÁTH–BARTHA–LOVAS (127. l.).

Magyarországon a Covid–19 állami támogatás jelentős része szintén a nagy- és középvállalkozásoknak jutott beruházásösztönző támogatások formájában. A magyar kormány 2020-ban bevezetett gazdasági programja (versenyképesség Növelő Támogatási Program, a továbbiakban VNT) keretében vissza nem térítendő támogatásokat nyújtott olyan közép- és nagyvállalatoknak, amelyek a veszélyhelyzet ideje alatt vállalták, hogy új beruházásokat indítanak. A VNT az egyik legnagyobb és legfontosabb válságintézkedéssé vált a magyar kormány által a vállalkozásoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatások között.¹³²

Medve-Bálint empirikus vizsgálatainak eredményei szerint a VNT sem járult hozzá a kormány azon célkitűzéséhez, hogy a hazai vállalatokat előnyben részesítse, és csökkentse a külföldi tőkétől való függőséget, mivel a támogatáshoz való hozzáférés feltételei sokkal kedvezőbbek voltak a nagyvállalatok számára (beleértve a jelentős külföldi tulajdonban lévő vállalatokat is), mint a középvállalkozások számára (amelyek egyértelműen nagyobb arányban rendelkeznek hazai tulajdonnal). A magyar állami támogatási intézkedések válsághelyzetben történő értékelése tehát azt mutatja, hogy a válság előtti helyzethez hasonlóan a támogatási intézkedések tényleges gazdasági hatása és a külföldi versenytársakkal szemben megnyilvánuló politikai akarat továbbra is jelentősen eltér egymástól.¹³³

A már említett, jogállamisági problémákkal összefüggő politikai elszigeteltsége miatt, illetve az azt kiváltó okok következményeként Magyarországnak súlyos pénzügyi nehézségekkel is szembe kellett néznie: felfüggesztették az EU kohéziós politikájából és a helyreállítási és rugalmassági eszközökből származó forrásokat. Ezzel párhuzamosan a magyar kormány még inkább növelte a külföldi befektetőknek nyújtott regionális beruházási támogatásokat.¹³⁴

4.5.2. AZ UKRÁN VÁLSÁG, EZ ENERGIÁKRÍZIS ÉS A „ZÖLD ÁTÁLLÁS”

A TCF és a TCTF alapján a Bizottság tizennégy hazai támogatási programot jóváhagyó határozatot fogadott el (azaz nyolc támogatási programot, illetve ezek módosításait). E programok (2. táblázat) jóval kevesebb ágazatot fednek le, mint a Covid–19 Ideiglenes Keret alapján kibocsátott intézkedések.

A TCF és a TCTF fent bemutatott rendelkezései is arra világítottak rá, hogy a Bizottság a válságkezelés leghatékonyabb módját a zöld átmenet felgyorsításában látja.¹³⁵ A TCTF-et kiegészítő 2023-as ÁCSR módosítás és annak környezetvédelmi jogcímei szintén a zöld átállás felgyorsítását szolgálják: a módosítás kiemelten kezeli a környezetvédelmi és energetikai támogatásokat, többek között kibővíti a tagállamok támogatás-nyújtási lehetőségeit különböző típusú „zöld” projektek ese-

¹³² MEDVE-BÁLINT Gergő: „Koronavírus-válságkezelés beruházás ösztönzéssel: a magyarországi Versenyképesség Növelő Támogatási Program ágazati és területi vonatkozásai” *Tér és Társadalom* 2022/2. 70–98., 72., <https://doi.org/10.17649/TET.36.2.3382>.

¹³³ MEDVE-BÁLINT (132. l.).

¹³⁴ MEDVE-BÁLINT-ÉLTETŐ (75. l.).

¹³⁵ FARKAS Flóra – HARGITA Eszter – SZALAI Soma: „Az új ideiglenes válság- és átállási keret, valamint az azt kiegészítő – zöld megállapodás fémjelezte – általános csoportmentességi rendelet módosítása” *Állami támogatások Joga* 2023/3. 3–23., 6.

9. ábra. A TCF és a TCTF alapján elfogadott magyarországi támogatási intézkedések (jogalapokkal)

EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; AVHGA üzletszabályzata	• AVHGA kezességvállalási program
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; Garantiqua üzletszabályzata	• Garantiqua kezességvállalási program
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCF; egyéb jogszabályok	• Ernyőprogram a háború gazdasági hatásainak enyhítésére (2022.06.20.) és módosításai (2022.08.31.; 2023.03.14.; 06.13.; 12.06.; 2024.05.31.) • EximBank kkv hitel- és kezességvállalási program (2022.10.26.) és módosítása (2023.03.14.) • Magyar TCF programok második módosítása (2022.12.09.)
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. b) pont; TCTF; egyéb jogszabályok	• Exim program a magas energiaköltségekkel szembesülő vállalkozások támogatására (2023.04.13.) • MFB agrár forgóeszközhitel-program (2023.06.26.)
EUMSZ. 107. cikk (3) bek. c) pont; TCTF	• RRF villamosenergia-tároló támogatási program (2023.06.21.) • Zöld átállás támogatási program (2023.07.28.)

Forrás: a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapja (<https://tvi.kormany.hu/tctf-magyar-intezkedesek>) alapján a szerzők szerkesztése

tében, illetve megkönnyíti a zöld hidrogénbe irányuló beruházásokat. A módosított ÁCSR jelentősen növeli a bejelentési határértékeket a környezetvédelmi és energetikai támogatások esetén: míg a legtöbb egyéb jogcím bejelentési határértéke (az inflációra tekintettel) csak 10%-kal növekszik, addig a környezetvédelmi támogatások határértékei általánosságban megduplázódnak.¹³⁶ Kérdésként merül fel – amelyre jelenleg még rendelkezésre álló adatok hiányában nem tudunk válaszolni –, hogy a módosított szabályok mennyiben változtatják meg Magyarország esetében – ahol, mint fent bemutattuk, a többi tagállamhoz viszonyítva rendkívül alacsony volt a környezetvédelmi és energetikai támogatások aránya még 2022-ben is – a támogatási jogcímeik arányát. Annyit ugyanakkor láthatunk, hogy a zöld átmenet koncepciójára épülő TCF és TCTF alapján meghozott intézkedéseket¹³⁷ nézve 2023. júniusi adatok szerint GDP-arányosan Magyarország támogatási rátája (1,35%) a legmagasabb.¹³⁸

¹³⁶ FARKAS–HARGITA–SZALAI (135. l.) 23.

¹³⁷ Ilyen például az ipari akkuk üzemeltetésére nyújtott 1,1 milliárd euró összegű támogatási program, lásd a Bizottság SA.102428 számú határozatát.

¹³⁸ Commission: Competition State Aid Brief. 2024/1. https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en#state-aid-brief.

5. ÖSSZEGZÉS

Az uniós állami támogatási közpolitika számos jelentős reformfolyamaton esett át az elmúlt húsz évben. Jelen tanulmány e folyamatot vizsgálta az Európai Unióhoz az épp húsz éve csatlakozott Magyarország példáján keresztül.

Az uniós állami támogatási politika reformjai alapvetően két fő célcsoportra vezethetők vissza. Egyrészt a Bizottság – a tíz új tagállam 2004-es csatlakozásának is köszönhetően – megnövekedett ügyterhét kívánta csökkenteni és ellenőrzési jogkörét a legnagyobb horderejű ügyekre koncentrálni a nem bejelentésköteles támogatási intézkedései arányának növelésével, elsősorban a csoportmentességi rendeletei útján. Másrészt a reformok célja az volt, hogy a tagállami források felhasználását a fő uniós stratégiai programokkal (Lisszaboni Stratégia, Európa 2020) összhangban lévő, leginkább horizontális támogatások irányába tereljék. Az első célkitűzés összességében nézve teljesült, a nem válságintézkedésként nyújtott nem bejelentésköteles támogatási intézkedések aránya (uniós átlagot nézve) 2022-ben 93%.¹³⁹ Mindez érthető annak fényében, hogy a tagállamok szabadsága a támogatások tervezése és megvalósítása terén a reformoknak köszönhetően egyértelműen megnövekedett. A támogatáspolitikák uniós célokkal való összhangjának megteremtése azonban diverzebb képet mutat tagállamonként, a 2004-ben vagy azt követően csatlakozott kelet-közép-európai államok között is. Magyarország regionális támogatási rátája például a legutolsó (2022-es) adatok szerint is többszöröse az uniós átlagnak, míg a környezetvédelmi és energiatakarékosági támogatások aránya messze elmarad a többi tagállamétól.

A regionális támogatások fontos bázisát jelentik a termelési ágazatokban a külföldi befektetések ösztönzésére irányuló, és a kormányzat által képviselt gazdasági nacionalizmus ideológiájának egyébként egyértelműen ellentmondó sajátos hazai gazdaságpolitikának. Jelentőségük – és arányuk – még tovább nőtt Magyarország belső jogállami válsága és a járványügyi válság gazdasági következményeinek be-tudhatóan.

A tanulmányban vizsgált válságok (2008-as gazdasági és pénzügyi válság, 2020-as pandémia, 2022-es energiaválság) hatásának közös jellemzője, hogy az általánosan alkalmazandó állami támogatási szabályok jelentős mértékű lazításához vezettek. Mindez – tekintettel arra, hogy a tagállamok eltérő intenzitással éltek a nagyobb szabadságból eredő lehetőségekkel – a belső piac torzulásának (legalábbis potenciális) veszélyéhez vezet, akkor is, ha a vonatkozó uniós válságsszabályok csak korlátozott ideig vannak érvényben. Az energiaválsággal összefüggésben kibocsátott ideiglenes keretek rendelkezései ugyanakkor szorosan kapcsolódnak az Unió állami támogatási politikájának egy hosszabbtávú célkitűzéséhez is („zöld átállás”), amely az Unió stratégiai autonómiájának is az egyik fontos pillérét képezi.

Az uniós állami támogatási jogból eredő kötelezettségek betartása tekintetében megállapítható, hogy Magyarország a csatlakozás óta (sőt azt megelőzően is) meg-

¹³⁹ Commission 2024. State Aid Scoreboard 2023. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/0b2037c5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en.

felelő adminisztratív kapacitással rendelkezik és a jogsértést megállapító bizottsági határozatok és uniós bírósági ítéletek száma csekély. E jogsértések is nagyrészt a csatlakozást megelőző vagy a csatlakozást követő első néhány évre még kihátással lévő, a piacgazdasági átmenettel kapcsolatos kihívásokra vezethetők vissza. Magyarország esetében ugyanakkor felvethető a kérdés, hogy a formális jogi megfelelés mennyiben jelenti ténylegesen az uniós állami támogatási közpolitikával való összhangot. Empirikus elemzések¹⁴⁰ épp tagállamunk példáján – az említett regionális támogatásokra fókuszálva – igazolják, hogy az erős adminisztratív kapacitás segítheti a tagállami kormányokat abban, hogy az uniós támogatási szabályoknak formálisan megfeleljenek, miközben a támogatási intézkedés által követett cél egyáltalán nincs vagy legalábbis nem teljesen van összhangban az uniós szakpolitikai célkitűzésekkel.

¹⁴⁰ Lásd MEDVE-BÁLINT–ÉLTETŐ (75. l.); LINDSTROM (94. l.).