

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY HATÁSA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK UNIÓS VERSENYJOGÁRA*

Széles Krisztina¹

A rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus nemcsak a társadalmat, de a gazdaságot is megrendítette. Az élet és a megélhetés is komoly veszélybe került. Az Európai Unióban 2020 tavaszán mind a tagállami döntéshozók, mind az Európai Bizottság számára világossá vált, hogy vállalkozások ezrei, sőt egész szektorok mehetnek tönkre, ha nem avatkoznak be. A Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a 2008-as válságkezeléséhez hasonlóan valamennyi szükséges eszközt hajlandó bevetni. Ennek jegyében létrehozott egy ideiglenes állami támogatási keretrendszert is, a fennálló járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak enyhítésére.

Az állami támogatások uniós szabályai

Az uniós alapítószerződések általánosságban tiltják azokat a tagállami támogatási intézkedéseket, melyek torzítják a belső piaci versenyt.² A Bizottság kvázi uniós versenyhatóságként vizsgálja, hogy az egyes támogatási intézkedések összeegyeztethetők-e a belső piac szabályozásával. Emiatt főszabály szerint a tagállamok kötelesek valamennyi támogatási intézkedést bejelenteni a Bizottságnak. Ezt a joggyakorlat fokozatosan finomította, így mára már csak a nagyobb volumenű intézkedések bejelentéskötelesek.³

Most a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben a tagállamok a nehéz helyzetbe került vállalkozások megmentésére igyekeznek minden lehetséges eszközt bevetni. Például adókedvezményeket, támogatott hiteleket nyújtanak. Viszont főszabály szerint ezek az intézkedések is (uniós versenyjogi értelemben) tiltott állami támogatásnak minősülhetnek a versenytorzító hatásuk miatt. Ennek ellenére a Bizottság szerint a járványhelyzet szükségessé teszi, hogy a koronavírus-helyzettel összefüggésben keletkezett társadalmi és gazdasági károk mérséklésére a tagállamok bevezethessenek olyan intézkedéseket is, melyek normál esetben tilosak lennének. Álláspontját az állami támogatási rendszer lazításáról szóló közleményeiben megerősítette. De mi adott erre jogalapot?

* DOI 10.21867/KjK/2020.4.4.

¹ Dr. Széles Krisztina, PhD hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 47–390. (A továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése.

³ Papp Mónika (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*. 59. sz. 37–62.

Az ideiglenes keretszabályok jogalapjáról

Az EUMSZ-ben két olyan bekezdést találunk, ami lehetővé tette a Bizottság számára, hogy a járványhelyzet miatt az állami támogatások szabályait ideiglenesen módosítsa.

Az EUMSZ egyrészt elismeri, hogy a belső piaccal összeegyeztethetők azok az intézkedések, melyek természeti csapások, vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására hivatottak.⁴ Másrészt rögzíti, hogy a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére speciális támogatásoknak van helye.⁵ E bekezdés alkalmazására gyakorlatilag a 2008-as gazdasági válság óta nem volt példa. Ez is jól mutatja, hogy a járványhelyzet okozta gazdasági károk rendkívül súlyosak, ellentételezésük minden lehetséges eszköz alkalmazását indokoltá teszi. Emiatt vált lehetségessé, és egyben szükségessé a fent említett bekezdések alapján az ideiglenes keretszabályok elfogadása.

Villámgyors Bizottsági jóváhagyás

A tagállamok a keretszabályok alapján bevezetett intézkedéseket is kötelesek bejelenteni a Bizottságnak, aki a lehető legrövidebb időn belül határoz jóváhagyásukról vagy adott esetben elutasításukról. Alapesetben a Bizottság eljárása hónapokig eltart. A járványhelyzet azonban megkívánja, hogy a hatékony fellépés érdekében lerövidüljenek az eljárási határidők is. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogyha a Bizottság észleli az intézkedés mielőbbi szükségességét, szinte azonnal jóváhagyja azt. Ennek szellemében az első járványhelyzettel összefüggésben bejelentett dániai intézkedést 24 órán belül engedélyezte (12 millió eurós támogatásról volt szó a lemondott nagy nyilvános események szervezőinek). Versenyjogi oldalról szemlélve a gyors eljárás magában rejt a versenyjog kijátszásának a lehetőségét is, hiszen néhány nap alatt a Bizottság nem tud olyan alapos vizsgálatot lefolytatni, mint normál körülmények között egy hosszabb eljárási idő esetén.

Célkeresztben a kis- és középvállalkozások, és a „haldokló” szektorok

A lazított támogatási lehetőségek leginkább a kis- és középvállalkozások megmentését célozzák, illetve szűk körben nagyvállalatok számára is elérhetőek.

A Bizottság célja alapvetően a likviditási problémák és a járványhelyzettel összefüggésben keletkezett károk ellentételezése. A Bizottság azonban rögzíti azt is, hogy a rugalmas keretszabályok célja nem a már eleve nehéz helyzetben

⁴ EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésének b) pontja.

⁵ EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja.

lévő vállalkozások megmentése (arra ugyanis a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás „normál” szabályai alkalmazandók), hanem a kialakult helyzet által lesújtott piaci szereplőké. Különösen a turizmus, a közlekedés, a vendéglátás, és a kulturális szektor megsegítéséről van szó.

Az első hullám lehetőségei⁶

A járványhelyzetben a tagállamok első körben ötféle speciális támogatási kategória alapján nyújthatnak ideiglenes vagy kiegészítő támogatást:

1. A közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek vagy adókedvezmények

A tagállamok 800 000 euróig (elsődleges mezőgazdasági termelés esetén 100 000 euróig, halászati- és akvakultúra-ágazat esetén 120 000 euróig) nyújthatnak közvetlen támogatást, visszafizetendő előleget vagy adókedvezményt a hirtelen hitelszükével vagy akár hitelhiánnyal szembesülő vállalkozásoknak. Ily módon csak olyan vállalkozások támogathatók, melyek nem minősültek már 2019. december 31. előtt nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

2. Hitelgaranciák formájában nyújtott támogatás

A jelenlegi körülmények között a tagállamok korlátozott időtartamú és összegű állami hitelgaranciát vállalhatnak annak biztosítására, hogy a bankok és más hitelintézetek továbbra is nyújtsanak hitelt a hirtelen likviditáshiánnyal küzdő vállalkozásoknak. A garanciaberuházási és működőtőke-hitelekre is vonatkozhat. Ez a lehetőség is csak azon vállalkozások számára érhető el, amelyek az év vége előtt nem minősültek nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak, azaz melyek ezt követően, a COVID-19-járvány kitörése miatt szembesültek gazdasági nehézségekkel, vagy kerültek nehéz helyzetbe.

3. Kedvezményes hitelkamatlábak formájában nyújtott támogatások

A fenti megfontolásokból a járványhelyzetben a tagállamoknak lehetősége van kedvezményes kamatlábú hitelek nyújtására is az előző pontban meghatározottak szerint.

4. A hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül garancia vagy hitel formájában nyújtott támogatás

A tagállamok hitelgaranciát és kedvezményes kamatlábú kölcsönöket közvetítők, bankok vagy más pénzügyi intézmények révén is nyújthatnak. Ezesetben fontos, hogy a tagállam biztosítsa a támogatás eljutását a végső

⁶ A Bizottság közleménye: az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:0911:FULL&from=EN> (letöltés dátuma: 2020. december 6.)

kedvezményezetthez és megakadályozza, hogy a közvetítő bank saját maga védelmére használja a támogatást.

5. Rövid távú exporthitel-biztosítás

Főszabály szerint piacképes kockázatokra nem nyújtható állami támogatás, azonban a járvány előidézhethet olyan válsághelyzeteket is, hogy egyes tagállamokban nincs fedezet a piacképes kockázatokra. Ilyen rendkívüli helyzetben a tagállamok rövid távú exporthitel-biztosítást is nyújthatnak.

A keretszabályok bővítése, a 2., 3. és 4. módosítás⁷

A módosítások révén az ideiglenes keretszabályok az eredeti lehetőségekhez képest további hét támogatási kategóriával bővültek eddig, így a speciális szabályok alapján támogatható:

- a Covid19 szempontjából releváns kutatás és fejlesztés,
- a tesztelési és felskálázási (upscaling) infrastruktúra,
- a Covid19 szempontjából releváns termékek előállítására.

Lehetőség van továbbá:

- adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztására,
- munkavállalók utáni bértámogatásra a járvány alatti elbocsátások elkerülése érdekében,
- feltőkésítési támogatásra,
- fedezetlen állandó költségek támogatására.

Monitoring

A tagállamoknak az ideiglenes keretszabályok alapján nyújtott minden egyes egyedi támogatásra vonatkozó információt 12 hónapon belül közzé kell tenniük az átfogó állami támogatási honlapon. 2021. június 30-ig be kell nyújtaniuk a Bizottságnak a jóváhagyott programok alapján bevezetett intézkedések listáját, valamint kötelesek részletes nyilvántartást is vezetni a támogatásokról, melyekből megállapítható, hogy a feltételeket betartották.

Vannak más eszközök is

A Bizottság szerint a kormányok számos módon segíthetnek a bajbajutott vállalkozásokon, anélkül, hogy állami támogatásokra és a Bizottság engedélyére lenne szükség.

⁷ Az ideiglenes keretszabály 2020. április 3-án, 2020. május 8-án, június 29-én és október 13-án módosított informális egységes szerkezetbe foglalt változata. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_hu.pdf (letöltés dátuma: 2020. december 6.)

Ilyen általános jellegű eszköz lehet például az adófizetési kötelezettség (például társasági adó, hozzáadottérték-adó, ÁFA, szociális hozzájárulási adó stb.) felfüggesztése. Fontos azonban, hogy ezt ne szelektív módon tegyék a tagállamok, hanem valamennyi vállalkozásra nézve általános jelleggel.

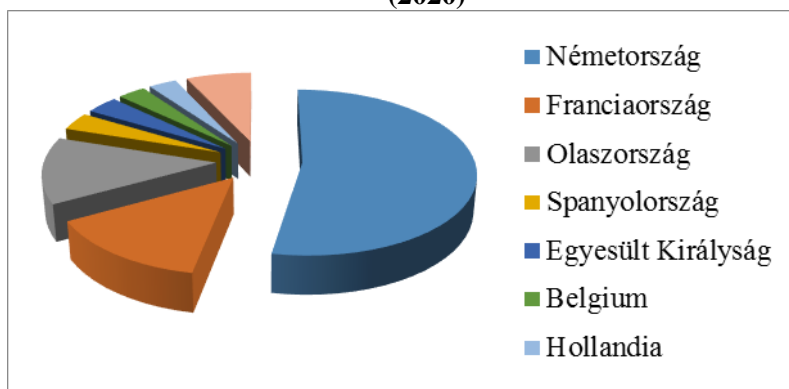
A tagállamok nyújthatnak magánszemélyeknek is támogatást, amennyiben nem térítették vissza a törölt vagy elmaradt szolgáltatások vagy jegyek ellenértékét, így ellentételezhető akár egy elmaradt utazás értéke, vagy egy sporteseményre szóló jegy is.

Továbbra is jogszerűen vezethetők be a csoportmentességi rendelet⁸ által rögzített bejelentési kötelezettség alól mentes intézkedések, illetve a de minimis rendeletben⁹ meghatározott összeg alatti támogatások.

Versenyre gyakorolt hatások

1. ábra

Engedélyezett támogatási programok tagállamonkénti megoszlása (2020)



Forrás: a szerző saját szerkesztés a Bizottság adatai (2020) alapján

A járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak enyhítésére a Bizottság engedélyezte tehát az állami támogatás szabályainak enyhítését. Noha erre a lépésre a vírushelyzetben szükség volt, de széleskörű és hosszú távú alkalmazása valószínűleg torzítja a tagállamok közötti versenyt.

Az engedélyezett támogatási programok arányait tekintve az engedélyezett állami támogatások elsősorban a főbb gazdaságokat érintik: Németországot (a teljes összeg 58%-a), Franciaországot (14%) és Olaszországot (13%).

⁸ Lásd: A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőség nyilvánításáról.

⁹ Lásd: A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.

Ez alapján fennáll a kockázata annak, hogy a tagállamok között jelentős eltéréseket eredményeznek a megengedőbb szabályok, hiszen a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok sokkal szélesebb körben tudnak élni a lehetőséggel, és több állami támogatást tudnak kiosztani gazdasági szereplőiknek, mint a kisebbek. Bár a koronavírus-járvány megköveteli minden lehetséges eszköz alkalmazását a társadalmi és gazdasági károk enyhítése végett, de számolni kell a belső piacra és a környezetre gyakorolt esetleges negatív hatásokkal is.

Források jegyzéke:

- A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.
- A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról.
- A Bizottság közleménye: az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:091I:FULL&from=EN> (letöltés dátuma: 2020. december 6.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 47–390.
- Az ideiglenes keretszabály 2020. április 3-án, 2020. május 8-án, június 29-én és október 13-án módosított informális egységes szerkezetbe foglalt változata. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_hu.pdf (letöltés dátuma: 2020. december 6.)
- Papp Mónika (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*. 59. sz. 37–62.