

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK NYÚJTÁSÁNAK KELETKEZÉSKORI GARANCIÁI*

Lovas Dóra¹

Az állami támogatásokat a közpénzek csoportjába sorolhatjuk.² A közpénz által képes az állam vagy éppen az Európai Unió közösségi feladatainak ellátására, így az ország védelmének és biztonságának biztosítására, a szociális és gazdasági funkciók ellátására, az egészségügy és az oktatásügy finanszírozására. A közpénzeket kizárólag a törvényesség elvének és a hatékonysági követelményeknek megfelelően közfeladatok ellátására lehet fordítani. Az államháztartáson belül valósul meg az állami bevételek megszerzése és azok elköltése az átláthatóság, a kiegyensúlyozottság és a fenntarthatóság elvén alapulva.³ Ezen elvek érvényesüléséről Magyarországon az Alaptörvény és az Államháztartásról szóló törvény gondoskodik, akképp, hogy külön nevesíti a további felelős intézményeket.⁴

Az állami támogatás a kormányzati transferek azon típusa, amely közvetlenül vagy közvetve hasznot hoz az adott vállalkozásnak, amelyért nem jár ellenszolgáltatás, és amelynek célja a piaci folyamatok által létrehozott állapot megváltoztatása.⁵

Az állami támogatások nyújtásának számos garanciális Európai Unió szabálya van. Az európai uniós jogban főszabályként az állami támogatások általános tilalma érvényesül (kivételesen megengedhető). Azonban annak megítéléséhez, hogy tekinthetjük-e az adott előnyt szubvenciónak és, ha igen az adott támogatás összegegyeztethető a belső piac jogával és a

* DOI 10.21867/KJK/2018.1.2.

¹ Dr. Lovas Dóra, PhD hallgató, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

² A tanulmány alapjául szolgáló kutatás a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának "Az állami szabályozó szerepek újraértékelődése a szolgáltatásokban" c. projektje keretében készült. A projektirány elhelyezésére l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (2016) *Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról*. In: uők.(szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 25–37. old.

³Klicsu László (2016): A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében; http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf; (letöltés ideje: 2017.08.05.)

⁴ Sivák József - Szemler Tamás - Vígvári András (2013): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest: WoltersKluwer Kft., 244-245. old.

⁵ Nyikos Györgyi – Staviczy Péter (2009): Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere I. In: Nyikos Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában PhD-dolgozat*. Budapest: Corvinus Egyetem, 144. old.

versenyszabályokkal nélkülözhetetlen a vonatkozó EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése fogalmi elemeinek meghatározása.⁶ Állami támogatásnak a fent említett rendelkezés szerint csak az tekinthető (így csak az tiltott), amely állami forrásból származik, úgy, hogy gazdasági előnyt jelent az érintett vállalkozás számára, tehát nem általános jelleggel nyújtják (szelektív), továbbá, hogy a támogatáshatással van vagy hatással lehet a versenyre és a tagállamok közti kereskedelemre.⁷ A megengedhető állami támogatások nyújtása során a tagállamoknak több elvet kell követniük: az átláthatóság, a szükségesség és az arányosság elvét. Az átláthatóság követelményének alapján megállapítható, hogy a kedvezményezett milyen és mekkora előnyhöz jutott az állami támogatás következtében, míg a szükségesség és az arányosság elve azt biztosítja, hogy a tagállamok csak akkor avatkozzanak be a piaci viszonyokba, ha valamilyen probléma áll fenn, és csak megfelelő mértékben.⁸

Állami támogatás nyújtásának indokai

Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban a versenypolitika részét képezik. Az európai integráció fő céljai között szerepel az Unióban megvalósuló szabad versenyt gátló, illetve korlátozó akadályok lebontása, ezáltal az egységes belső piac megteremtése, mivel a verseny a piacgazdaság alapvető követelménye, amelynek fenntartása közösségi érdek.⁹

Állami támogatás nyújtása ellen számos érvet tudunk megemlíteni. Hátrányként szokták felhozni, hogy annak adományozása az adott entitásnak gazdasági előnyt jelent, ezáltal pedig torzítja a szabadpiaci versenyt. Valamint hátrányos az is, hogy a vállalatnak nyújtott előny csak átmenetileg tudja kezelni annak problémáit, gazdasági hátrányait, a hosszú távú kezelés így nem megoldható.

Sokféle elképzelés létezik arra, hogy miért előnyös a vállalatoknak, ha érvényesül az állami támogatás, a kartell, és a piaci erőfölény tilalma. Tény, hogy a tiszta verseny az Európai Unió tagállamaiban nem teljesen valósul meg, mert a piacgazdaságokban jelen van az állam, melynek szükségességére többféle elmélet született. Az állami támogatásokat, az állami beavatkozást valamilyen piaci kudarc jelenléte indokolja. A piaci kudarcok például a közjavak, információs kudarcok, és a külföldi támogatások megléte. E kudarcok

⁶EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

⁷ Hargita Eszter (2003): Az állami támogatások és a verseny. In: *Európai Füzetek 36. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa.* Budapest.

⁸Bolf-Galamb Zsófia (2012): Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata. *Közbeszerzési Szemle*, 2012.6 évf., 49. old.

⁹ Tari András: Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban; http://www.sugallat.hu/doc/kotelezo/fvr_04-04-05_eu_allami_tam_cegeknek.pdf; (letöltés ideje: 2017.08.04.)

kezelésére az állam alkalmazhat szabályozásokat, adókedvezményeket, támogatásokat, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat a közérdek szolgálata felé irányítsa. Az állami támogatások képesek e piaci kudarcokat kiküszöbölni, azonban versenytorzítást, vagy akár az árakkal kapcsolatos döntésekre vonatkozó torzító hatást is okozhatnak. Megállapítható, hogy minél több az állami támogatás a magánszektorban, annál több káros hatás érvényesül, pl.: a többi ország kereskedelmére (az egyik országban nyújtott, megszokottól eltérő túlzott mértékű állami támogatás), amely támogatási versenyhez vezethet az országok között.

Az állami támogatások uniós szabályozása

Az állami támogatások tehát befolyásolják az unióban tevékenykedő (energia) vállalatok közötti versenyt, amely bizonyos kivételektől eltekintve, többnyire a fent felsorolt negatívumok miatt a versenyre gyakorolt torzító vagy korlátozó hatás miatt tiltott az integrációban.

Az Európai Unió állami támogatási szabályozásának rendkívül fontos célja van, mégpedig, hogy a vállalkozások számára egyenlő feltételeket biztosítson, és megakadályozza, hogy egyes vállalkozások az állami támogatások révén jogtalan előnyhöz/előnyökhöz jussanak. Ha a szubvencióra vonatkozó szabályozást vizsgáljuk, az tágabb értelemben szorosan kapcsolódik a belső piac megfelelő működéséhez, szűkebb értelemben pedig versenyjog részét képezi, az állami támogatások versenytorzító hatása miatt.¹⁰

Az uniós állami támogatási szabályok tagállami betartása azért is fontos, mert ha a támogatás nyújtására az uniós szabályok megsértésével kerül sor, az Európai Bizottság hivatalból vagy panasz alapján vizsgálati eljárást indíthat és megállapíthatja az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetlenségét, sőt annak kedvezményezett általi visszafizetését rendelheti el.

A versenypolitikára vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket az elsődleges jog tartalmazza, mely két nagy területre osztható: a vállalatokra vonatkozó előírásokra és az állami forrásból nyújtott támogatások szabályozására. A vállalkozásokra a tagállamok gazdaságpolitika területén hozott rendelkezései is hatnak, mely területen gyakran alakul ki érdek-összeütközés a támogatásokat belpolitikai kérdésként felfogó tagállamok és az Unió között.

Az Európai Unióban az állami támogatások szabályozását három szinten találjuk. A legfontosabb szabályok az Európai Uniót létrehozó Római Szerződésben (jelenleg: Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ) találhatóak, a szabályozás másik szintjét az Európai Bizottság által kiadott másodlagos joganyag (rendeletek, iránymutatások, keretszabályok stb.) adja. A

¹⁰ Lásd erről: Bartha Ildikó (2017): Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 69-94. old.

Bizottság feladata az állami támogatások ellenőrzése abból a célból, hogy az állami támogatások összeegyeztethetők legyenek a közös piac jogával. A Bizottság eljárása során határozatokat hoz.

Végül fontos rendelkezéseket találunk az Európai Unió Bíróságának döntéseiben is (harmadik szint).¹¹ Ezek egyrészt irányutatást adnak a támogatások megítélését illetően, másrészt értelmezést is jelentenek a szubvenciók összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Míg a bejelentések elbírálásánál a Bizottságnak van elsősorban hatásköre, addig az Európai Bíróság a fogalom értelmezésénél játszik kulcsszerepet. A Bíróság az Unicredito Italiano ügyben¹² kimondta, hogy a Bíróság nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező Bizottság értékelését saját értékelésével, hanem csak annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi során nyilvánvaló hiba, vagy hatáskörrel való visszaélés történt-e. A Bíróság jár el, ha a Bizottság és a tagállamok között vita merül fel a támogatás minőségének megítélése kapcsán (akkor is, ha a tagállam megtagadja a Bizottság döntését, és akkor is, ha a Bizottság tesz feljelentést az Európai Unió Bíróságánál, mert a szabályozást megsérti a tagállam, vagy nem hajtja végre az előírt szabályokat). Megfigyelhető a Bíróság esetjogából, hogy igyekszik szűkíteni a Bizottság azon törekvését, hogy az állami támogatásokat indokolatlanul tágan értelmezze.

Az állam egy különleges nemzetgazdasági szereplő, aki törekszik a közfeladatok minél színvonalasabb, hatékony és gazdaságos ellátására, úgy hogy közben közpénzekből gazdálkodik, valamint közhatalmi helyzetével képes befolyásolni a gazdaságot (pl.: jogi szabályozás, jövedelem-újraelosztás, támogatás). Az Európai Unió jogában főszabályként az állami támogatások általános tilalma érvényesül. Azonban annak megítéléséhez, hogy az adott támogatás összeegyeztethető a belső piac jogával és a versenyszabályokkal, illetve hogy tekinthetjük-e az adott előnyt szubvenciónak, nélkülözhetetlen a vonatkozó EUMSz 107. cikk (1) bekezdése fogalmi elemeinek meghatározása.

Források jegyzéke:

- Bartha Ildikó (2017): Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga

¹¹ Az EU versenyjoga: az állami vállalatokra és állami támogatásokra vonatkozó szabályozás: http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/eun/az-eu-versenyjoga_az-allamra-vonatkozó-szabalyok.pdf; (letöltés ideje: 2017.08.03.)

¹² C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügy; 2005. december 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.]

- Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 69-94. old.
- Bartha Ildikó (2015): Mérlegen. Az Európai Unió külső tevékenységének lisszaboni reformjai. *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia folyóirata*, 15:(3.) 1-10. old.
 - Bartha Ildikó - Horváth M. Tamás (2017): Hol kezdődjön a közpénzek védelme? In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 11-21. old.
 - Bolf - Galamb Zsófia (2012), Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata. *Közbeszerzési Szemle*. 2012.6, 49 old.
 - Bordás Péter (2017): A "helyi közpénzek" keletkezésének nemzetközi modelljei. In: Horváth M Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit (szerk.): Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 111-135. old.
 - Hargita Eszter (2003): Az állami támogatások és a verseny (Európai Füzetek 36.). A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest.
 - Klicsu László (2016): A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében; http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf
 - Nyikos Györgyi – Staviczky Péter (2009): Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere I. In: NYIKOS Györgyi: A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában PhD-dolgozat. Budapest: Corvinus Egyetem, 144.
 - Tari András: Az állami támogatások szabályozása az Európai Unióban; http://www.sugallat.hu/doc/kotelezo/fvr_04-04-05_eu_allami_tam_cegeknek.pdf
 - Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata; 2012/C 326/01
 - Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról; (2016/C 262/01) <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1432.pdf>;
 - Az EU versenyjoga: az állami vállalatokra és állami támogatásokra vonatkozó szabályozás: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/eun/az-eu-versenyjoga-az-allamra-vonatkozozabalyok.pdf>
 - C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügy; 2005. december 15-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.]