

DR. ROSENFELD ANITA

SZAKDOLGOZAT

2009.
DEBRECEN

**A TILTOTT ÉS A KÖZÖS PIACCAL
ÖSSZEEGYEZTETHETŐ
ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK
MEGÍTÉLÉSÉNEK FŐBB PROBLÉMÁI
A KÖZÖSSÉGI JOGBAN ÉS A MAGYARORSZÁGI
SZABÁLYOZÁS SZINTJÉN**

**SZAKDOLGOZAT
2009.
DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**

<u>Név:</u>	Dr. Rosenfeld Anita
<u>Szak:</u>	Európa-jogi szakjogász szakirányú továbbképzési szak
<u>Tagozat:</u>	levelező
<u>Konzulens:</u>	Dr. Varju Márton egyetemi tanársegéd
<u>Tanszék:</u>	Európa-jogi és nemzetközi magánjogi

TARTALOMJEGYZÉK

I.	BEVEZETÉS.....	3
II.	TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS	8
1.	A KEZDETEK	8
2.	A FEHÉR KÖNYV	9
3.	A LISSZABONI FOLYAMAT ÉS AZ AKCIÓTERV	10
III.	AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN.....	13
1.	A TILTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK A RÓMAI SZERZŐDÉS ALAPJÁN	13
2.	A TILTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK FOGALMI ELEMEI.....	14
	2.1. <i>Állami forrásból származik</i>	14
	2.2. <i>Előnyt jelent az érintett vállalkozásrésze</i>	17
	2.3. <i>Bizonyos vállalatot vagy ágazatot részesít csak előnyben (szelektivitás)</i>	21
	2.4. <i>Versenytorzító hatású</i>	23
	2.5. <i>Befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet</i>	26
3.	A KÖZÖS PIACCAL ÖSSZEEGYEZTETHETŐ TÁMOGATÁSOK	27
	3.1. <i>Az összeegyeztethető támogatások köre</i>	27
	3.2. <i>A különleges gazdasági ágazatokra vonatkozó szabályok</i>	28
	3.3. <i>A közszolgáltatási feladatokat ellátó vállalkozásokra vonatkozó szabályok</i>	29
	3.4. <i>A Római Szerződés 87. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján kötelezően engedélyezendő állami támogatások</i>	31
	3.5. <i>A Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján engedélyezhető állami támogatások</i>	33
	3.6. <i>A Tanács kivételes engedélyezése</i>	34
4.	AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK FAJTÁI.....	35
	4.1. <i>A csoportosítás szempontjai</i>	35
	4.2. <i>Az állami támogatások típusai azok céljai szerint</i>	35
	4.3. <i>Az állami támogatások típusai azok formái szerint</i>	41
5.	A KÖZÖS PIACCAL ÖSSZEEGYEZTETHETŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS A MAGYAR JOGI SZABÁLYOZÁS	42
	5.1. <i>Az állami támogatásokra vonatkozó magyar jogi szabályozás a csatlakozásig</i>	42
	5.2. <i>Az állami támogatásokra vonatkozó hatályos magyar szabályozás, különös tekintettel a regionális támogatásokra</i>	46
IV.	ÖSSZEGZÉS.....	49
	IRODALOMJEGYZÉK	54
	JOGFORRÁSOK	56
	1. SZ. MELLÉKLET.....	57
	2. SZ. MELLÉKLET.....	58
	3. SZ. MELLÉKLET.....	60

I. BEVEZETÉS

A torzításmentes nemzetközi kereskedelem és a versenyszabadság érvényesítésére irányuló törekvések azon az elméleti felismerésen alapulnak, hogy a liberális kereskedelmi rendszer kibontakozása potenciálisan a globális jólét növekedését eredményezi. A legtöbb antitröszt közgazdasági elmélet azt hangsúlyozza, hogy a versenypolitikának hatékonysági alapon kell állnia, mert így lehet leginkább megközelíteni a maximális társadalmi jólétet.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó tagállamok elsődleges célkitűzése egy egységes és korlátozásoktól mentes közös piac létrehozása volt, a Római Szerződés 2. cikke ennek megfelelően a következő alapelvet tartalmazza:

„A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 4. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, a férfiak és nők egyenlőségét, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást.”

Jól látszik tehát, hogy a Közösség működésének fő mozgatórugója a gazdasági integráció fokozatos kialakítása, majd annak továbbfejlesztése, mely a közösségi intézmények, egyéb szervek és a tagállamok között szoros együttműködést feltételez.

A Római Szerződés már a kezdetektől közösségi hatáskörként határozta meg a versenypolitikát, azon belül pedig nemcsak a vállalati magatartások, hanem az állami támogatások szabályozását és ellenőrzését is. A tagállamok együttműködési területeinek szélesedése és az egységes piac létrehozása, majd fokozatos továbbfejlődése során egyre egyértelműbbé vált, hogy a Közösségben részes államok által alkalmazott állami támogatási politikák szoros összefüggésben állnak

a Közösség vonatkozásában a Római Szerződésben megfogalmazott alapvető feladatokkal, célkitűzésekkel, a négy szabadságra vonatkozó szabályozással és a többi közösségi politikával – többek között a környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, regionális, kohéziós politikával - is. A közösségi versenypolitika ugyanis csak egy a közösségi politikák között, ezért is elengedhetetlen az, hogy ezen politikák lehetőség szerint erősítsék egymás hatásait, hiszen ezáltal lehet biztosítani az egységes, koherens fellépést a Közösség részéről és így lehet elkerülni a közösségi programok bevezetését igénylő problémák súlyosbodását, illetve újabb nehézségek kialakulását. A politikák közötti kapcsolat lényege abban áll, hogy a nem megfelelően alkalmazott állami támogatások leronthatják a gazdasági integráció céljainak elérésére bevezetett intézkedések hatékonyságát, a verseny „felszabadítását” célzó eszközök határfokát. Emellett veszélyeztethetik a közösségi politikák sikere érdekében tett erőfeszítések sikerét is, éppen ezért fontos az, hogy a tagállamok ezen közösségi cselekvési területeken elfogadott szabályrendszerre tekintettel, azzal összhangban alakítsák ki saját gazdaságpolitikájukat, és az annak részét képező állami támogatási mechanizmusokat.

Az alapszerződés 3. cikkének g) pontja – a 2. cikkben foglalt alapfeladat végrehajtását célzó egyik közösségi politikaként - a torzításmentes verseny fenntartását célzó rendszer kiépítését tűzi ki feladatul a Közösség számára, ami széles értelemben véve tulajdonképpen azt jelenti, hogy az egységes belső piac védelmét szolgálja a versenyjog, ezen belül pedig az állami támogatásokra vonatkozó közösségi jogi szabályok életre hívása. Mindezen célkitűzések a Római Szerződés 10. cikkében foglalt lojalitási klauzulával összevetve azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy nem hozhatnak olyan intézkedést, amely veszélyeztetné a közös piaci verseny szabadságát. Ezen rendelkezéseknek pedig a Római Szerződés 81-82. cikkein keresztül történő értelmezése azt jelenti, hogy az államoknak a versenyjog területén is tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jog hatékony érvényesülésének követelményét. Az 'effet utile' követelményének megfelelően – melyet a Bíróság több ítéletében, így például a GB-Inno ügyben¹ is

¹ C-13/77. SA GB. – Inno-B.M. kontra Association des détaillants en tabac (ATAB) [1977] ECR 2115.o.

kihangsúlyozott- tehát a tagállamok nem hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek veszélyeztetnék a közösségi versenyszabályok hatékony érvényesülését, nem követelhetnek meg, és nem hagyhatnak jóvá a közösségi versenyjogba ütköző magatartást, illetve nem ruházhatják át a versenyjogi hatásköreik gyakorlását a piaci szereplőkre.

A Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése általános tilalmat tartalmaz, amikor is nem engedi meg a versenyt torzító és a tagállamok közti kereskedelmet negatívan befolyásoló állami támogatások nyújtását; ezen rendelkezés betartásának ellenőrzésére, illetve egyes állami támogatások alkalmazásának engedélyezésére pedig a Bizottságot ruházza fel hatáskörrel. A közösségi jog nem tiltja általánosságban a tagállamok által alkalmazott támogatási mechanizmusokat, módszere az, hogy pontosan körülhatárolt és felügyelt keretek között hozzájárul ilyen eszközök alkalmazásához, hiszen az állami támogatások – tényleges a gazdasági folyamatokat tekintve - nemcsak negatív, hanem pozitív hatásokkal is járhatnak.

Az állami támogatások negatív következményei különösen a következők lehetnek:

- Torzítják a versenyt és a piaci struktúrát,
- A támogatások nyújtása miatt kialakuló túltermelés, illetve túlfogyasztás következtében torzul a verseny allokációs hatékonysága,
- A támogatások megkönnyítik az abban részesülő piaci szereplők számára az exportot, ezzel párhuzamosan pedig a többi versenytárs számára megnehezítik az importot, ezáltal hátrányosan befolyásolják a szabad kereskedelmet,
- Az adott tagállamban letelepedett vállalkozások előnyben részesítése diszkriminatív kereskedelmi korlátozást jelenthet, ezáltal a belső piac alapvető célkitűzéseit, vagyis az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását is veszélyeztetik a tagállamok között,
- Tovább súlyosbíthatják az eltérő fejlettségű régiók közti különbségeket, gazdasági-társadalmi feszültségeket, ezen keresztül pedig negatívan érintik az Európai Unió kohéziós célkitűzéseinek megvalósítását,

- A kevésbé versenyképes cégeket a támogatásban nem részesülők kárára a piacon tartják, elkényelmesítik a piaci szereplőket,
- A támogatások alkalmazása hozzájárulhat az állami költségvetési hiány kialakulásához, illetve a meglévő költségvetési hiány mértékének növekedéséhez.

Az állami támogatások a következő előnyökkel járhatnak:

- Hozzájárulnak a szabad versenyen alapuló piac kudarcainak kiküszöböléséhez,
- Segítségükkel elérhető a gazdaságban jelentkező negatív externáliák mérséklése, illetve az alkalmazott pozitív externáliák körének bővülése,
- A gazdasági szerkezetváltást gyorsabbá tehetik, ezáltal csökkenthetik az eltérő fejlettségű régiók közti különbségeket,
- Elősegíthetik a közjavak megtermelését, illetve javíthatják a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést azok igénybevevői számára,
- Javíthatják a verseny hatékonyságát, ezáltal pedig megkönnyíthetik a piaci szereplők számára a piaci információk megszerzését
- Hozzájárulhatnak a Közösségben az eltérő fejlettségű régiók közötti különbségek mérsékléséhez, elősegíthetik a súlyos problémákkal küzdő területek felzárkózását, ezáltal pedig összességében javíthatják a Közösség versenyképességét is a külső piacokon.

Általánosságban véve egy adott állami támogatás pozitív hatása a következő tényezőktől függhet:

1. mennyire pontosan állapították meg az elfogadott közös érdekű célkitűzés tárgyát (szociális, regionális, gazdasági vagy kulturális),
2. az állami támogatás – más szakpolitikai eszközökkel szemben – megfelelő eszköz-e a probléma kezelésére, valamint hogy
3. a támogatás létrehozza-e a szükséges ösztönzőket és arányos-e.

A támogatás által okozott torzulás szintje pedig alapjában véve azon múlhat, hogy:

1. a kedvezményezett kiválasztásához milyen eljárást alkalmaz a tagállam és a támogatáshoz milyen feltételeket támaszt,
2. milyen jellemzőkkel írható le a piac és a kedvezményezett, valamint

3. milyen összegű a nyújtott támogatás és milyen fajtájú.²

Összehasonlítva a közösségi versenypolitika és az egyes tagállamok versenyjogi rendelkezéseinek alapjait megállapítható, hogy azok céljai alapvetően azonosak – a verseny tisztaságának biztosítása és a piac védelme a külső versenykorlátozó beavatkozásoktól, ezáltal biztosítva a fogyasztók jólétét és védelmét is -, közelebbről megvizsgálva azonban látható, hogy a közösségi versenyjog egy többletcélkitűzést is tartalmaz, nevezetesen a közös piaci integráció megvalósítását, és ennek egyik eszköze a versenyjog szabályrendszerének kidolgozása, és ezen rendelkezések betartása érdekében a Bizottság megfelelő hatáskörökkel történő felhatalmazása. A fentebb írtakból belátható, hogy tulajdonképpen a közösségi versenyjog kettős hatást fejt ki a belső piaci integrációra, hiszen egyrészt pozitív módon a gazdasági integrációt elősegítve szabályozása révén kiszámítható, biztonságos környezetet teremt a piacon jelenlévő vállalkozások számára, ezáltal is növelve a verseny intenzitását a belső piacon, másrészt azonban a vállalkozások tekintetében annyiban jár negatív hatással, hogy tilalmakat fogalmaz meg piaci magatartásukat illetően. Ez a kettősség az állami támogatásokra vonatkozó közösségi rendelkezések esetében is megfigyelhető, hiszen egyrészt tiltja a versenykorlátozó állami támogatások bevezetését a tagállamok vonatkozásában, másrészt pedig – az állami támogatásoknak a gazdasági integrációs folyamatokra kimutatható pozitív hatásaira tekintettel – bizonyos esetekben, pontosan le szabályozott keretek között, a többi közösségi politika célkitűzéseivel összhangban megengedni az ilyen kedvezmények bevezetését.

Jelen dolgozatban elsőként felvázolom a közösségi versenypolitika állami támogatásokra vonatkozó szabályozása kialakulásának történetét, ezt követően pedig áttekintést adok a tiltott és a közösségi joggal összeegyeztethető állami támogatások fogalmi elemeiről és típusairól. Ennek keretében bemutatom ezen

² Az Európai Közösségek Bizottsága: Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 közötti reformjához, Brüsszel, 7.6.2005 COM (2005) 107 végleges, 6. oldal- Forrás: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_hu.pdf – letöltés ideje: 2008.12.28.

terület közösségi jogi szabályozásának alapjait, kiemelve a tiltott, a megengedett, illetve a megengedhető állami támogatások vonatkozásában a Bizottság által kidolgozott kötelező jogforrásokat és a soft law körébe tartozó, a tagállamok hatóságait orientáló bizottsági iránymutatásokat, ajánlásokat is. Végül pedig a közösségi joggal összeegyeztethető támogatásokkal összefüggő, a csatlakozást megelőzően elfogadott és azt követően kidolgozott magyar jogi szabályozás vizsgálata következik, mely elemzés során kitérek a vonatkozó eljárások alapvető kereteinek ismertetésére is.

II. TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

1. A kezdetek

Az 1957. évi Római Szerződés létrejöttének fő célja a közös piac kialakítása, azaz olyan gazdasági térség létrehozása volt, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabadon áramlanak, mely célkitűzést elsősorban a vámok és mennyiségi korlátozások, valamint ezekkel egyenértékű intézkedések felszámolásával, és a nemzeti alapon történő diszkrimináció megszüntetésével kívánta elérni. A kereskedelmi korlátok megszüntetésére irányuló elhatározásnak a Római Szerződés azzal is nyomatékosan adott, hogy szigorú közösségi versenyszabályokat vezetett be. Ezek keretében az állami támogatások nyújtására főszabályként általános tilalmat rendelt el, de egyúttal a tilalom alóli kivételekről is rendelkezett. A Szerződés megalkotásakor közös ipar- és regionális politikában még nem gondolkodtak, mivel a hat aláíró állam akkor még nem tudott e kérdésekben közös nevezőre jutni, és az integráció első szakaszában a szabad kereskedelem megteremtése és a vámunió kiépítése volt az elsődleges feladat.

A tagállamok a kedvező makrogazdasági környezetben 1968-ra felszámolták a Közösségen belüli vámokat és mennyiségi korlátozásokat. A hatvanas évek közepétől kezdődően a tartós növekedés érdekében a kormányzatok jelentősen beavatkoztak a gazdaságaikba; a regionális-, az ipar- és a jövedelempolitika segítségével befolyásolták a hazai források és jövedelmek elosztását. Ekkor a közös versenypolitika a tiltott üzleti gyakorlat felszámolására és az erőfölénnyel való

visszaélés megakadályozására összpontosított, az állami támogatási szabályok érvényesítésére még nem fektettek különös hangsúlyt.

A hetvenes években a gazdasági válság, a tartós gazdasági recesszió és a munkanélküliség növekedése következtében a tagállamok szintjén előtérbe került a protekcionizmus, mely abban nyilvánult meg, hogy az államok egyrészt ismét a technikai korlátok bevezetéséhez, másrészt pedig az állami támogatások eszközéhez fordultak a válságban lévő iparágak (pl. mezőgazdaság, szénbányászat, acélipar, hajóépítő-ipar) megsegítése érdekében. Gondot okozott azonban az, hogy a támogatások csak a veszteségeket ellensúlyozták, de nem jártak együtt a válságban lévő iparágak szerkezetének átalakításával, ezen túlmenően pedig a protekcionizmus kihatott a tagállamok közötti kereskedelemre, amelynek növekedési üteme ennek következtében jelentősen visszaesett.

Az 1973-ban csatlakozó Nagy-Britannia és Írország súlyos regionális problémákkal küzdött, ugyanakkor Nagy-Britannia számára politikai üggyé vált, hogy a Közösség közös költségvetésébe befizetett forrásait valamilyen formában visszakapja. E tényezők együttes hatására került előtérbe a közös regionális politika kérdésköre, hiszen ezt megelőzően az nem létezett, addig a versenypolitika által támogatni engedélyezett területeket a nemzeti regionális politikák alapján jelölték ki. A Bizottságot az állami támogatások ellenőrzése terén kezdetben passzív politika és óvatos intézkedések jellemezték, tekintettel a tagállamok kormányainak a külső beavatkozással szembeni erős ellenállására.

1983-tól a gazdasági fellendülés jelei mutatkoztak, emellett azonban általánossá vált a félelem, hogy Európa lemarad versenytársaitól, az USA-tól és Japántól, illetve az újonnan iparosodott országok gazdasági fejlődésétől, hiszen egyértelmű lett, hogy a Közösség világgazdasági tévesztésének egyik fő oka a protekcionizmussal terhelt, töredezett belső piac.

2. A Fehér Könyv

Az 1985. évi milánói csúcson elfogadott Fehér Könyv az egységes belső piac mielőbbi tényleges megteremtését tűzte ki célul, melynek akadályait - fizikai,

pénzügyi és technikai területen egyaránt - 1992. december 31-ig tervezték lebontani.

A Fehér Könyv rámutatott arra, hogy a versenypolitika területén – beleértve az állami támogatásokat is – a közösségi szabályok szigorúbb alkalmazása szükséges. A Bizottság a Közösség belső fizikai és technikai határainak felszámolását követően egyre szigorúbb politikát folytatott az állami támogatások terén annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló forrásokból ne bizonyos vállalatoknak juttassanak előnyöket, azaz ne mások rovására, és ne életképtelen tevékenységek finanszírozására pazarolják azokat, a fejlődőképes, újító és munkahelyteremtő iparágak helyett. A Bizottság azért tartotta fontosnak a belső piacon az állami támogatás szigorú ellenőrzését, mert nem ítélte megengedhetőnek azokat a támogatásokat, amelyek társadalmi előnyök biztosítása nélkül és csak néhány vállalkozás érdekeit szolgálva torzítják a versenyt.

Az 1986. évi Egységes Európai Okmány elismerte, hogy a belső piac működésképtelen lenne *„egy olyan rendszer intézményesítése nélkül, amely biztosítja, hogy a közös piacon nem torzul a verseny”* (Római Szerződés 3/g. cikk). Ennek megfelelően alapvetően elfogadott nézetté vált, hogy az aktív versenypolitika segíti az egészséges gazdasági struktúrák létrehozását és megelőzi az indokolatlan mértékű profit felhalmozódását. A Fehér Könyv elfogadása során merült fel először az az igény, hogy a versenypolitika céljaival összhangban pontos kimutatás készüljön a tagállamok által nyújtott támogatások mértékéről, megoszlásáról, így kerültek összeállításra az ezen adatok összesítésére szolgáló áttekintő jelentések, a scoreboard-ok. Ezek jelentősége abban állt, hogy a felmérések eredményeire támaszkodva a Bizottság egyre határozottabban és aktívabban léphetett fel a tagállamok közösségi joggal nem összeegyeztethető támogatási gyakorlatával szemben.

3. A lisszaboni folyamat és az akcióterv

A gazdasági unió további kiépítése, a tagállamok versenyképességének javítása, az európai polgárok jólétének növelése és a globalizációs kihívások kezelése érdekében az Európai Tanács 2000. márciusi lisszaboni ülésén a tagállamok új

stratégiát indítottak újtára, mely a foglalkoztatás, a gazdasági reformok és a szociális kohézió megerősítését célozza, a tudásalapú társadalom kiépítésével párhuzamosan. E komplex stratégia központi célkitűzése, hogy 2010-ig az Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegye, amely képes a fenntartható fejlődésre, miközben nagyobb szociális kohézióval több és jobb munkahelyeket teremt. A lisszaboni stratégia fentiekén túlmenően követelményként fogalmazta meg az Unióban az állami támogatások szintjének csökkentését, és az ágazati támogatások felváltását horizontális és regionális támogatással. A 2001. márciusi stockholmi Európai Tanács ülésén erről konkrét döntés született, amely szerint 2003-ra a tagállamoknak a támogatásokat transzparenssebbé, átláthatóbbá, a kapcsolódó eljárásokat egyszerűbbé kell tenni, és be kell mutatniuk, hogy nyújtott támogatásaik a GDP-jük arányában csökkennek.

Az Európai Tanács 2002. márciusi barcelonai ülése megerősítette a Stockholmban elfogadott határozatot, kiegészítve azzal, hogy az állami támogatásoknak meghatározott piaci hiányosságok megszüntetését kell szolgálniuk.

A hatékonyság mérésének bevezetése jegyében, a lisszaboni folyamat keretében 2001-től az Európai Bizottság közzéteszi az Állami Támogatások Összefoglaló Jelentését (State Aid Scoreboard-ot) is. A jelentés három „dimenzió” szerint - a támogatás formája, nyújtója és célja - értékeli a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokat, tagállamonként és az Unió egészére nézve; célja az, hogy világos kép alakuljon ki a tagállamok által követett és a szabad versenyre hatással levő állami támogatási gyakorlatról, a támogatási összegek nagyságáról és belső szerkezetéről egyaránt.

2005. nyarán a Bizottság meghirdette az ún. Állami Támogatási Akciótervet, melyben meghatározta a következő években megteendő reformintézkedéseket (*a reform ütemtervét jelen dolgozat 1. számú melléklete tartalmazza*). Eszerint az állami támogatásoknak összhangban kell lenniük a Lisszaboni Stratégiában meghirdetett célkitűzésekkel, így mind a tagállamoknak, mind a Bizottságnak szem előtt kell tartaniuk a versenyképesség, a regionális kohézió, a szociális kohézió szempontjait, továbbá a közszolgáltatások színvonalának emelésére irányuló követelményt. Ezen új elvárásoknak való megfelelés az állami támogatásokra

vonatkozó szabályrendszer átfogó módosítását is szükségessé tette, anyagi és eljárásjogi szempontból is, melynek megfelelően egy olyan reformcsomagot hirdetett meg a Bizottság, melynek alapvető elemei a következők:

1. kevesebb és célzottabb állami támogatás,
2. finomított gazdasági szempontú megközelítés,
3. hatékonyabb eljárások, jobb végrehajtás, nagyobb kiszámíthatóság és fokozott átláthatóság,
4. felelősség-megosztás a Bizottság és a tagállamok között: a tagállamok hatékony támogatása és a tervezett támogatások bejelentésére vonatkozó, valamint a szabályok érvényre juttatása iránt teljes elkötelezettségük híján a Bizottság nem tudja tökéletesíteni az állami támogatások szabályozását és gyakorlatát.³

Fenti célkitűzések közül talán a gazdasági szempontok előtérbe helyezése mondható a legfontosabb változásnak a Bizottság gyakorlatában ezen a területen, ami azt jelenti, hogy a verseny és a kereskedelem torzulását megpróbálja ezen módszeren keresztül átláthatóbban, pontosan értékelni, a piaci hiányosságokat és a jelentkező externáliákat mélyrehatóan elemezni, hogy ezen vizsgálatok eredményeinek hasznosítása során minél hatékonyabb verseny alakulhasson ki az egységes belső piacon.

Összességében elmondható, hogy az utóbbi évtizedekben a Bizottság versenyjogi hatáskörei egyre szélesedtek és mélyültek, vagyis egyre több területen lép fel és egyre intenzívebben, mely tevékenységének háttérét a Római Szerződés, a másodlagos jogforrások rendelkezései, valamint az általa kibocsátott soft law szabályok képezik.

³ Az Európai Közösségek Bizottsága: Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 közötti reformjához, Brüsszel, 7.6.2005 COM (2005) 107 végleges, 6. oldal- Forrás: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_hu.pdf – letöltés ideje: 2008.12.28.

III. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN

1. A tiltott állami támogatások a Római Szerződés alapján

A Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések sorát ezen támogatások negatív megközelítésű definíciójával indítja, mely szerint:

„(1) Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

Egy támogatás tehát akkor tartozik a Római Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének hatálya alá, ha az alábbi feltételek mindegyike fennáll, vagyis a támogatás:

1. állami forrásból származik,
2. előnyt jelent a vállalkozás részére,
3. bizonyos vállalatot vagy ágazatot részesít csak előnyben (szelektivitás),
4. versenytorzító hatású és
5. befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet

A fenti fogalmi elemekből látható, hogy a tiltott állami támogatások esetében a Római Szerződés egy széles fogalmat alkalmaz annak érdekében, hogy ezzel lehetőség szerint lefedjen minden olyan állami intézkedést, amely ellentétes lehet a közösségi joggal, vagyis amelyek piaci hatásukat tekintve a közös piaci verseny torzításához vezethetnek. A Bíróság is igen tágan értelmezi ezt a definíciót, amint az a SFEI kontra la Poste esetben⁴ kifejtett álláspontjából is kiolvasható:

„A Szerződés 92. cikkének (ma 87. cikkének) az a célja, hogy meggátolja a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami hatóságok által adott olyan előnyöket, amelyek különféle formákban, bizonyos termékek vagy bizonyos

⁴ C-39/94. Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others kontra la Poste and other [1996] ECR I-3547.o. ítélet 58. bekezdés

vállalkozások kedvezményezésével a versenyt torzítják vagy annak torzításával fenyegetnek. A támogatás fogalma így nemcsak a pozitív előnyöket – mint például szubvenciók - foglalja magában, hanem más olyan beavatkozásokat is, amelyek különféle formában csökkentik a vállalkozás költségvetésében rendszeren kiadásként szereplő tételeket, és amelyek anélkül, hogy a szó szoros értelmében véve szubvenciók lennének, azzal megegyező karakterűek és ugyanolyan hatással járnak.”

A fenti fogalmi elemeket tekintve ki kell emelni azt, hogy az első három kritérium adja az állami támogatás fogalmát, ha pedig ezek mellett megállapítható az utolsó két összetevő fennállása is, akkor az adott szubvenció a Római Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá esik, vagyis nem megengedhető az alkalmazása. Ez a megkülönböztetés azért is lényeges, mert a Római Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerint, amennyiben a tagállamok támogatást akarnak nyújtani, akkor azt előzetesen engedélyeztetni kell a Bizottsággal, és ez az előzetes bejelentés akkor is kötelező, ha az adott támogatás nem versenytorzító vagy/és nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet (állami támogatásról van szó, de nem biztos, hogy a 87. cikk (1) bekezdés hatálya alá eső összeegyeztetetlen támogatás).⁵

2. A tiltott állami támogatások fogalmi elemei

2.1. Állami forrásból származik

2.1.1. Közvetlen és közvetett állami támogatás

Az „állam” fogalom szélesen értelmezett, mivel minden olyan szerv által nyújtott előnyt jelent, amely az állam központi költségvetésére nézve megterheléssel jár, vagyis nemcsak a központi kormányzathoz tartozó minisztériumok, intézmények, egyéb központi hatóságok által nyújtott támogatás hozható kapcsolatba az állammal, hanem az államháztartás körébe tartozó területi–helyi szervek – így például a helyi önkormányzatok - által nyújtott támogatás is állami támogatásnak minősül.

Ezen felül nemcsak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartoznak ide, hiszen az ilyen célra létrehozott, illetve az ilyen feladatok ellátásával felruházott

⁵ Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2007., 540. oldal

magántulajdonban vagy állami tulajdonban lévő szervek által folyósított szubvenciókra is kiterjed ez a tág állam-fogalom, vagyis ez a kritérium minden, valamilyen állami pénzeszközre visszavezethető, azzal szerves kapcsolatba hozható támogatást is jelent. Így állami támogatásnak minősül az is, ha a támogatás nyújtásában az állam nem közvetlenül vesz részt, hanem közvetítőként valamilyen területi szervezetet, illetve más állami szervet, állami vállalatot használt fel.

A Stardust Marine ügyben⁶ Franciaországban egy állami bank és a leányvállalata a rossz anyagi helyzetben lévő Stardust Marine vállalkozást tőkésítette fel, mely állami bank közvetve az állam irányítása alatt állt, hiszen afelett a Credit Lyonnais rendelkezett meghatározó befolyással, ez utóbbi részvényeinek 80%-a pedig állami tulajdonban volt és a szavazati jogok csaknem 100%-a is az államot illette meg. A Bizottság ezt a tranzakciót állami támogatásként értékelte, hiszen azt az állam irányítása alatt álló bank hajtotta végre, ezt azonban Franciaország vitatta, mert szerinte ezt a műveletet az állami bank az államtól függetlenül hajtotta végre, vagyis ez az önálló intézkedés nem vonható a Római Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Az Európai Bíróság ítéletének 24. pontja alapján azonban az alábbiak szerint kell megítélni a helyzetet:

„24. Ahhoz, hogy egy kedvezmény a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott támogatás fogalmába essék, először is az szükséges, hogy közvetve vagy közvetlenül állami forrásból származzon, másodsor, hogy a támogatás az államnak tulajdonítható legyen.”

Két feltételnek kell tehát teljesülnie ahhoz, hogy a Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének teljesülése megállapítható legyen az adott állami támogatás vonatkozásában. Az első szempont minden olyan pénzügyi eszközt jelenthet, amelynek segítségével a közhatóságok vállalkozásokat támogatnak, akkor is, ha ezen eszközöket az állam rendszeresen alkalmazza és akkor is, ha nem; a második szempont alapján pedig állami forrásnak számít az is, ha az állam irányítása, meghatározó befolyása alatt lévő vállalkozás nyújt támogatást valamely piaci szereplőnek. A közzállalkozások esetén tehát nem elég azt bizonyítani a Bizottságnak, hogy az állam irányítása alatti vállalkozásról van szó, azt is igazolni

⁶C-482/99., France v. Commission [2002] I-4397.

kell, hogy a támogatás nyújtása az államnak tulajdonítható, mely utóbbi következtetést az ügy körülményeiből lehet levonni, így különösen a közvállalkozás által folytatott tevékenység jellegéből, a menedzsment feletti ellenőrzés mértékéből, a vállalkozás jogi státuszából.

2.1.2. A támogatás hatása

Hangsúlyozni kell, hogy a támogatás formája nem bír jelentőséggel, hiszen az államok számtalan célból vezetnek be olyan intézkedéseket, melyek a 87. cikk (1) bekezdése alá esnek, így alkalmaznak adókedvezményeket, kedvezményes hitellehetőségeket és egyéb szubvenciókat. A hangsúly – a Bíróság gyakorlata szerint az antitröszt-területhez hasonlóan - itt is a rendelkezés hatásán van, vagyis az a lényeg, hogy megállapítható legyen, az adott támogatás ténylegesen vagy potenciálisan torzítja a versenyt, hátrányosan befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet. Feltétel tehát, hogy ok-okozati összefüggés legyen megállapítható az adott támogatás és a verseny torzulásának bekövetkezése, vagy legalábbis annak veszélye között. A Bizottság feladata annak vizsgálata, illetve bizonyítása, hogy a versenytorzítás intenzitása olyan mértékű, ami megalapozza annak megtiltását, és ezt minden egyes támogatásnál külön-külön kell mérlegelnie. Előfordulhat, hogy megállapításra kerül, hogy az adott szubvenció versenykorlátozó hatású, mégis ezen befolyás mértéke olyan csekély, ami nem indokolja azt, hogy a Bizottság fellépjen ellene. Ezen helyzet megítélése az állami támogatások megítélésének gyakorlatában a kezdeti időkben nem volt egyértelmű, különösen azért, mert a Bíróság azon az állásponton volt, hogy nem véletlen az, hogy a Római Szerződés nem tartalmaz felhatalmazást arra, hogy a Bizottság jogforrást bocsásson ki a nem számottevő jelentőségű versenykorlátozó állami támogatások mentesítésére. Véleménye szerint ezt az is indokolja, hogy a tagállamok a Szerződés aláírásakor arra vállaltak kötelezettséget, hogy követni fogják a közösségi jogi, azon belül pedig a versenyjogi rendelkezéseket, és nem fognak azokkal ellentétes jogszabályokat, intézkedéseket bevezetni, sőt fel fognak lépni azon piaci szereplőkkel szemben, amelyek veszélyeztetik a közösségi jogi normák érvényesülését. A Bizottság azonban eltérő véleményt képviselt ebben a kérdésben, ami a csekély jelentőségű

állami támogatásokról rendelkező 1998/2006/EK bizottsági rendeletben öltött testet (ez a 2.4.5. alponban kerül részletesebben bemutatásra).

2.1.3. A támogatás állami és közösségi jellege

A Római Szerződés lehetőséget ad arra, hogy a közösségi célkitűzések megvalósítása érdekében mind a Közösség, mind a tagállamok támogatásban részesíthessék az államok egyes régióinak, illetőleg egyes gazdasági szektorainak szereplőit. Az is előfordul tehát, hogy a vállalkozások közösségi forrásokból részesülnek támogatásban, ezért az ilyen forrásokra vonatkozó szabályokat el kell különíteni a nemzeti szintű szubvencióktól.

Amint az fentebb már említésre került, fontos eleme az állami támogatás fogalmának, hogy az adott támogatás megterhelést jelentsen az államháztartásra nézve, vagyis ennek hiányban nem beszélhetünk a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése alá eső állami támogatásról.

Abban az esetben azonban, ha a közösségi pénzeszközök elosztása a tagállami hatóságok diszkréciójától függ, akkor nem kizárt, hogy mégis megállapítható az állami támogatás fennforgása; az olyan projekteknél pedig, amelyek részben közösségi, részben tagállami forrásból kerülnek finanszírozásra, ott egyértelműen a 87. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezés érvényesül.

2.2. Előnyt jelent az érintett vállalkozás részére

2.2.1. Az előny, a közszolgáltatók kompenzálása és az Altmark-teszt

Az előny fogalmát a Római Szerződés nem határozza meg, ezt a definíciót a Bíróság dolgozta ki esetjogában, amely szerint ez olyan viszonzatlan, ellenszolgáltatási kötelezettséggel nem járó kedvezményt jelent, amelyhez az adott vállalkozás a normális piaci versenykörülmények között nem jutott volna hozzá, összehasonlítva a piacon lévő többi, jogilag és ténylegesen is azonos körülmények között lévő, azonos tevékenységet folytató szereplő helyzetével.

Az állami támogatások esetjogában problémaként jelentkezett annak megítélése, hogy a közszolgálati feladatok ellátásához kapcsolódó szubvenciókat hogyan kell minősíteni, vagyis ezekre eleve nem kell alkalmazni a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdését, mivel nem járnak előnnyel a vállalkozások szempontjából,

vagy pedig a Szerződés 86. cikke (2) bekezdésében foglalt kivételek valamelyikét kell ilyenkor igénybe venni. Ezen kérdés megoldását a Bíróság által az Altmark-ügyben⁷ kidolgozott Altmark-teszt hozta meg, amely szerint a következő négy együttes feltételnek kell ahhoz teljesülnie, hogy egy közszolgáltatási feladatellátáshoz nyújtott állami támogatás ne essen a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése alá:

1. a vállalkozásnak világosan meghatározott közszolgálati kötelezettséggel kell rendelkeznie,
2. az ellentételezés kiszámításához alapul vett paramétereket objektív módon, előzetesen kell meghatározni,
3. az ellentételezés mértéke nem haladhatja meg a közszolgálati feladat ellátásával kapcsolatos költségeket (beleértve az ésszerű mértékű nyereséget is),
4. garantálni kell, hogy a költségek a lehető legkisebbek legyenek, melynek két módja van. Az egyik, ha az adott vállalkozást versenyeztetéssel választották ki. A másik, ennek hiányában, hogy csak olyan költségeket szabad figyelembe venni, amelyek fejében egy átlagos, jól szervezett (adott esetben közszolgálati kötelezettség ellátásához szükséges közlekedési eszközökkel rendelkező) vállalkozás biztosította volna e szolgáltatást, szintén beleértve a profit ésszerű szintjét.⁸

Ezen feltételek Bíróság általi rögzítését követően a Bizottság is több jogforrást bocsátott ki annak érdekében, hogy orientálja a tagállamokat és a vállalkozásokat, milyen követelményeknek kell megfeleltetniük a támogatásokat ahhoz, hogy azok mentesülhessenek az általános érvényű tilalom alól. Az Állami Támogatási Cselekvési Terv keretében egy intézkedési csomagot fogadott el, melynek keretében többek között sor került egy, a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában történő állami támogatásokra vonatkozó közösségi keretszabály megalkotására, valamint a pénzügyi átláthatóságról rendelkező bizottsági irányelv módosítására. Ennek azért nagy a jelentősége, mivel ezen dokumentumokban kerültek rögzítésre

⁷ C-280/00. Altmark Trans GmbH és Regierungspresidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH [2003] ECR I-7747.o.

⁸ Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2007., 543. oldal

azok a feltételek, amelyek teljesülése mellett a társaságoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezés összeegyeztethető a közösségi állami támogatási szabályokkal (valamely egyértelműen meghatározott közszolgálati küldetés léte és a túlkompensáció tilalma), és nem kell előre bejelenteni a Bizottságnak. A tagállamok kötelessége lett a közszolgáltatás tartalmának és a szolgáltatásnyújtás mikéntjének meghatározása, és a bizottsági keretszabály meghatározza azokat a feltételeket is, amelyek mellett a határozat hatálya alá nem tartozó ellentételezés az állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető. Az átláthatósági bizottsági irányelv módosítása pedig egyértelművé teszi, hogy az ellentételezésben részesülő, és közszolgáltatás működtetése mellett más piacokon is tevékenykedő társaságoknak külön kell könyveikben nyilvántartani különféle tevékenységeiket, hogy ellenőrizhető legyen a keresztfinanszírozás lehetősége.⁹

2.2.2. A piacgazdasági befektető elve

Előfordulnak olyan esetek is, amikor az állam olyan vállalkozásnak nyújt szubvenciót, amelyben részesedéssel rendelkezik, és ilyenkor nem egyértelmű annak eldöntése, hogy az államot e vonatkozásában piaci szereplőnek vagy tulajdonosnak kell tekinteni, vagy pedig a támogatás nyújtását végző szereplőként kell minősíteni. A Bizottság gyakorlata azt mutatja, hogy akkor van szó állami támogatásról, ha az adott kedvezményt egy hosszútávra tervező, haszonelvűen gondolkodó, a gazdasági, regionális, illetőleg társadalmi szempontokat nem mérlegelő piacgazdasági magánbefektető nem biztosította volna az adott vállalkozás számára.

Az is lényeges, hogy milyen mértékű tőkerészesedése van az államnak az adott vállalatban, hiszen ha többségi, döntő befolyással rendelkezik, akkor - mivel rövidtávon jobban tudja tolerálni a kisebb profitot vagy annak esetleges hiányát -, nehéz annak bizonyítása a tagállam részéről, hogy piacgazdasági befektetőként lépett fel a piacon, ennek megfelelően esetleg abban az esetben méltányolható a

⁹ 2005. évi jelentés a versenypolitikáról, Európai Bizottság, Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007., 127. oldal – Forrás: [http:// ec.europa.eu/competition / annual_reports/2005/hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/annual_reports/2005/hu.pdf) – letöltés ideje: 2008.12.28.

támogatás, ha fennáll a reális esélye annak, hogy annak eredményeként hosszútávon profitot érhet el az adott vállalkozás.

Ezen túlmenően a piaci magánbefektető elvének kiszélesítésére a következő egyéb törekvések is megfigyelhetők:

1. *piaci magánkölcsonzó elve*: Ez tulajdonképpen a tőkejuttatás kiterjesztését jelenti a kölcsönügyletekre. A kölcsön nem minősül állami támogatásnak, ha olyan feltételekkel nyújtják, amelyeket egy piaci alapon működő kölcsönnyújtó is elfogadna. A Bizottság referencia-kamatlábakat állapított meg ennek ellenőrzésére.
2. *piaci magánhitelező elve*: Az Európai Bíróság dolgozta ki ezt az elvet, amikor azt vizsgálta, hogy vajon egy piaci hitelező ugyanúgy elengedte volna vagy átütemezte volna a hiteleket, mint az állam. Az állami támogatás cáfolatának legfontosabb eleme ugyanis az lehet, ha a vállalkozás bizonyítani tudja, hogy máshol is talált volna finanszírozási lehetőséget. Ezen elv alkalmazása sem egyértelmű, mivel egy vállalkozás egy adott pillanatban nem választhatja meg hitelezőit, a hitelező illetve a hitelezők adottak. Nem mindig áll fenn az az eset, hogy a vállalkozásnak vannak más potenciális hitelezői is, akiknek a hitel visszafizetésének elengedése vagy átütemezése ugyanazt a likviditási segítséget nyújtaná. Ezt az elvet általában akkor kell alkalmazni, ha az állam nem tőkebefektetést hajt végre valamely vállalkozásban, hanem más típusú kedvezmény nyújt, például oly módon támogatja a vállalkozást, hogy fizetési kedvezményben részesíti a szóban forgó vállalatot vagy fizetési halasztást engedélyez számára.
3. *piaci magángarantőr elve*: A kezesség nyújtása nem minősül állami támogatásnak, ha a kezességvállalásért megfelelő díjat fizetnek. A piaci magánbefektetőre vonatkozó szabály alkalmazásával általában kimondható, hogy kölcsön, vagy további kezességvállalás nyújtása korábbi kezességvállalás érvényesítésének megakadályozása céljából – és nyilvánvalóan az állami vagyon megőrzése céljából, ezáltal racionális

gazdasági cselekvésként – nem minősül állami támogatásnak, amennyiben a korábbi kezességvállalás sem volt az.¹⁰

A magánpiaci befektető elve sajátos alkategóriájának tekinthető a *magánpiaci hitelező elve*, hiszen a Tubacex esetben a Bíróság kimondta, hogy „*egy állami hitelező ugyanúgy, mint egy magánhitelező köthet olyan megállapodást a hitelezőjével, amelyben az adósság átütemezésére vagy részletfizetési lehetőség biztosítására kerül sor a visszafizetés megkönnyítése érdekében, de ilyenkor az állam célja is a nyereség realizálása kell, hogy legyen*”¹¹.

Összességében valamennyi fent leírt elv tekintetében a Bizottságnak azt kell mérlegelnie, hogy az állam vagy annak szerve úgy viselkedett-e, mint ahogyan hasonló helyzetben egy a piaci változásokra racionálisan reagáló piactudományi szereplő cselekedne, vagy megfontolásai mögött többségben vannak a gazdasági szempontokon túli tényezők – például szociális célok – is.

2.3. Bizonyos vállalatot vagy ágazatot részesít csak előnyben (szelektivitás)

2.3.1. Az egyedi és az általános intézkedések megkülönböztetése

Egy adott állami támogatás akkor esik a versenyjog hatálya alá, amennyiben az sektorspecifikus, azaz bizonyos vállalatot vagy ágazatot részesít csak előnyben, vagyis nem egy általános, a piaci szereplők széles körére vonatkozó kedvezményről van szó. Ez a szelektivitás kritériuma, ez alapján lehet elkülöníteni egy „klasszikus” egyedi állami támogatást az általános intézkedésektől, hiszen míg az előbbi a támogatott vállalkozásokat előnybe helyezi versenytársaival szemben a piacon, addig az utóbbiak valamennyi ágazatban és az összes vállalkozásra nézve eshetőleges következményekkel járnak, nem szelektálnak a piaci szereplők között, ennél fogva nem merítik ki a Római Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének tényállási elemeit. A Bíróság is több ítéletében hangsúlyozta, hogy akkor lehet általános intézkedésről beszélni, ha az minden, vagy legalábbis nagyszámú piaci szereplő számára, automatikusan, egyenlő mértékben nyitva álló lehetőséget jelent,

¹⁰ Hargita Eszter: Az állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében, Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, TVI Információs Füzetek 2005/23. szám, 17-18. oldal – Forrás: www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_2003_phd - letöltés ideje: 2008.04.21.

¹¹ C-342/96. Spanyolország v Bizottság eset (Tubacex), [1999] ECR I-2549.o.

ha pedig már hatósági diszkréció függvénye egy adott támogatáshoz való hozzáférés, akkor az állami támogatásnak minősíthető. Az általános intézkedések esetében nem csak azt kell vizsgálni, hogy a szabályozás lehetővé teszi-e a kedvezmény igénybevételét minden vállalkozás számára, hanem azt is, hogy a látszólag objektív feltételek ne csak néhány vállalkozást kedvezményezzenek, vagyis ezen rendelkezések nem tartalmazhatnak korlátozásokat és nem diszkriminálhatnak a vállalkozások között. Így tehát abban az esetben, ha egy tagállamnak csak egy adott területét érinti az adott kedvezmény, vagy csak pontosan körülhatárolható szektorokra irányul, akkor már nem minősíthető általános intézkedésnek, hanem a Római Szerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseit kell rá alkalmazni.

2.3.2. A tagállami gazdaságpolitikai intézkedések megítélése

A szelektivitási feltétel azért is fontos, hogy határt lehessen húzni a tagállami szuverenitás részét képező gazdaságpolitika alakítása és a közösségi hatáskörbe tartozó versenyjogi intézkedések tartománya közé. A tagállamok általános gazdaságpolitikai intézkedései ugyanis nem tartoznak a közösségi versenyjog kontrollja alá, az egységes belső piacra káros hatással járó állami szabályok felszámolása érdekében adott esetben csak a jogharmonizáció eszköze jöhet szóba. A Bíróság esetjoga azt mutatja, hogy amennyiben a tagállami intézkedés támogatási elemet is tartalmaz, vagyis ténylegesen egy adott vállalkozást vagy egy adott vállalkozási kört céloz meg, akkor a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdését alkalmazni kell rá, mint állami támogatásra.

Különösen élesen jelentkezik ez a megkülönböztetés az adótámogatások esetében, ezért is bocsátott ki közleményt a Bizottság a közvetlen üzleti adóztatásról, amely alapján akkor kell az állami támogatásokra vonatkozó általános rendelkezéseket alkalmazni egy adott adótámogatásra, amennyiben az egy bizonyos térséget, ágazatot érint, egy pontosan meghatározható vállalkozás tevékenységére vonatkozik, például egy termék létrehozásának támogatására irányul.

Az infrastruktúra létrehozásának, fejlesztésének támogatása is vethet fel problémákat, hiszen az ilyen céllal kialakított programok vonatkozásában sem

mindig könnyű megtenni az elhatárolást az egyedi állami támogatások és az általános intézkedések között. A gyakorlat alapján megállapítható, hogy abban az esetben, ha az állam vagy helyi szerve olyan infrastrukturális beruházást hajt végre, amely általában véve minden vállalkozás szempontjából kedvező hatással jár, illetőleg amely fejlesztéshez a vállalkozások kötelesek hozzájárulni, akkor az intézkedés általánosnak minősül. Ezzel ellentétben, ha az adott infrastrukturális beruházás csak egy vagy néhány vállalatnak előnyös, és cserébe azok nem tartoznak azért ellentételezéssel, az már állami támogatásként értékelendő.

2.3.3. A kedvezményezett(ek) meghatározása

Amint az korábban már említésre került, a támogatás egy vállalkozás vagy azok egy jól körülhatárolható csoportja tekintetében kell, hogy kifejtse hatását ahhoz, hogy a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerint minősüljön. A vállalkozás definícióját illetően itt is az antitörzst-szabályozás esetében az esetjogban kidolgozott fogalom az irányadó, vagyis a ténylegesen végzett gazdasági tevékenységen van a hangsúly, nem pedig a vállalkozás jogi formája, tulajdoni viszonyai alapján kell megítélni azt a szervezetet, amely a kedvezményben részesül. Így tehát egy első látásra vállalkozásnak minősülő szervezetnek nyújtott támogatás kívül eshet az állami támogatásra vonatkozó közösségi rendelkezések alkalmazási körén, ha az adott szervezet nem fejt ki gazdasági tevékenységet, vagy azt nem gazdasági szereplőként részesíti kedvezményben az adott állam. Ennek megfelelően azon juttatások, amelyekben a helyi önkormányzatok és az egyéb szervezetek nem gazdasági tevékenységük végzésére tekintettel részesülhetnek, nem minősülnek állami támogatásnak.

2.4. Versenytorzító hatású

2.4.1. A torzításmentes verseny védelmének követelménye

Amint ahogyan az a bevezető részben már kifejtésre került, az Európai Unió versenyjogának elsődleges célja az, hogy az egységes belső piacon tisztességes és torzításmentes verseny alakuljon ki, mert az elősegíti a jólétet, a fogyasztók számára jobb árukat és szolgáltatásokat, megfizethetőbb árakat, vagyis több választási

lehetőséget biztosít és a fenntartható fejlődés is megvalósítható általa. A szabad verseny tehát nem egy önmagáért vett cél, hanem a célhoz vezető eszköz maga.

Az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályozás is azt célozza, hogy az átlátható és kiszámítható szabályozás révén megelőzhető legyen a versenyt torzító állami beavatkozás, ugyanakkor azt is elősegíti, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájuk keretében a tagállami közérdeket ténylegesen szolgáló támogatásokat alkalmazhassanak anélkül, hogy ezen intézkedéseik közösségi versenyjogi korlátozás alá esnének.

A Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése azon állami támogatásokat tiltja, amelyek torzítják a versenyt, vagy legalábbis ennek veszélyével fenyegetnek, vagyis nem csupán a ténylegesen korlátozó hatással járó támogatások alkalmazását nem engedi meg a közösségi versenyjog, az is a tilalom hatálya alá eshet, ha a szubvenció következményeként reális lehetőség van a korlátozás bekövetkezésére. Természetesen itt is követelmény az ok-okozati kapcsolat megléte a versenykorlátozás bekövetkezése vagy annak esélye és a vizsgálat alá volt állami támogatás között.

2.4.2. A versenytorzulás elemzésének szempontjai

A Bíróság joggyakorlata értelmében a verseny- és kereskedelemtorzítás veszélye általában fennáll, tehát azt nem szükséges a Bizottságnak számításokkal igazolnia. A Bíróság a Philip Morris ügyben¹² azonban azt is kimondta, hogy az állami támogatások elemzése során a Bizottságnak legalább azt be kell mutatnia, hogy mi az érintett termékpiac, azon milyen vállalkozások vesznek részt és mekkora a piaci részesedésük, és milyen intenzitású a támogatás. Amennyiben az állami támogatás egy vállalkozás pozícióját erősíti versenytársaival szemben, a versenytorzítás megvalósul. A Bíróság tehát egyértelművé tette, hogy a Bizottságnak itt is mélyrehatóbb, közgazdasági szempontú elemzést kell végeznie, vagyis a támogatás versenytorzító jellegének megállapításához is fel kell tárnia a releváns piacot, annak struktúráját, a piacra lépés akadályait, és a támogatás hatásait is.

¹² 730/79. Philip Morris Holland BV. Kontra Commission of the European Communities [1980] ECR 2671.o.

2.4.3. A versenytorzulás mértéke, a csekély mértékű támogatásokra vonatkozó szabályok

A torzító hatás mértékének felmérése során tehát a Bizottságnak alapos vizsgálatot kell lefolytatnia, melynek keretében be kell mutatnia azt, hogy az adott támogatás versenyre káros hatása olyan jelentős, ami indokolttá teszi az ellene történő fellépést. Ezen munka során a versenykorlátozó támogatás fennállásának időtartamát és hatása mértékét is figyelembe kell vennie, valamint ki kell térnie a támogatás intenzitásának elemzésére is, vagyis annak bemutatására, hogy milyen arányt képvisel a nyújtott szubvenció a vizsgált projekt összértékéhez mérve. Ez utóbbit is esetről esetre kell értékelnie a Bizottságnak ahhoz, hogy meg tudjon határozni egy olyan általános támogatási mértékét, intenzitást, amely még nem minősül tiltottnak.

Amint az már korábban, a versenytorzító állami támogatások hatásainak tárgyalásakor említésre került, az antitröszt-joghoz hasonlóan a gyakorlat során itt is felmerült a kérdés, hogyan kell megítélni az olyan állami támogatásokat, amelyek csekély hatást gyakorolnak a közös piaci versenyre. Azonban az állami támogatások jogában a Bíróság nem állított fel olyan mentességi szabályt, mint az antitröszt-területen, hiszen a Szerződés 10. cikkében a tagállamok azt vállalták, hogy nem fognak a közösségi jogban foglalt rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot folytatni, illetőleg megengedni a piaci szereplők számára, ami tehát szigorúbb fellépést kíván meg a Bíróság szerint a Szerződés aláíróival szemben, mint a vállalkozások esetében. A Bizottság azonban – a versenyjog rendelkezéseinek betartásáért felelős szerepének némileg ellentmondva – engedékenyebb álláspontot képvisel ezen a területen, ami oly módon is kifejezésre került, hogy rendeletet alkotott a de minimis állami támogatásokról. Az 1998/2006/EK bizottsági rendelet hatálya alá azon támogatások tartoznak, amelyek összege egy hároméves időszak alatt kétszázezer euró alatt marad, nyújtsák azt bármely forrásból, bármilyen célra, kivéve például a szállítási- és az exporttámogatásokat, illetőleg a hazai termékek előállítását célzó szubvenciókat. Ezek tehát mentesülnek a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében foglalt tilalom alól, sőt, a tagállamok nem is kötelesek ezeket alkalmazásuk előtt előzetesen bejelenteni az Európai Bizottság felé.

2.5. Befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet

2.5.1. A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének megítélése

A tiltott állami támogatások fogalmi elemei közül talán a legfontosabb a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének megléte, hiszen enélkül az adott kedvezmény nem eshetne a közösségi versenyjogi szabályok hatálya alá. Amennyiben tehát a támogatás olyan termékeket részesít előnyben, amelyek nem vesznek részt az államok közötti kereskedelemben, nem versenyeznek, akkor nem is beszélhetünk a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásról. A Bíróság a tagállamok közötti kereskedelem befolyásoltságának fennállását a Franciaország v Bizottság ügyben¹³ a következőképpen fogalmazta meg:

„Amennyiben egy tagállam támogatást nyújt egy vállalatnak, amely fenntartja, vagy növeli a hazai termelést, ennek az lesz az eredménye, hogy a más tagállamok vállalatai kevesebb eséllyel tudják exportálni termékeiket a piacra az érintett tagállamban.”

Ezen túlmenően akkor is szóba jöhet a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, ha egy tagállam olyan támogatási formát alkalmaz, amely arra ösztönöz egyes vállalkozásokat, hogy abban az adott államban telepedjenek le, illetőleg oda helyezték át székhelyüket, tevékenységük folytatásának központját egy másik államból. Sőt, az is előfordult, hogy a Bíróság akkor is kimutathatónak találta a közösségi szintű verseny befolyásolását, amikor az adott kedvezmény nem a tagállamok közötti relációban fejtette ki hatását, hanem az Európai Unión kívülre irányult azáltal, hogy olyan terméket részesített előnyben, amelyet harmadik országba exportáltak, illetőleg amikor a támogatásban részesített vállalat nem exportált ugyan, de a saját piacán versenyzett a többi tagállam versenyző vállalkozásaival. Ennek oka pedig az volt, hogy a Bíróság megítélése szerint a közösségi piac és az azon kívüli piacok között olyan mértékű összefüggések, kölcsönhatások léteznek, amelyek miatt nem zárható ki ilyen esetben sem a tagállamok közötti, vagyis az Európai Unión belüli verseny korlátozásának esélye.

¹³ 102/87. számú, Franciaország v Bizottság eset, [1988] ECR 4067, 19. bekezdés

2.5.2. A tagállamok közötti verseny érintettségének hiánya

Általánosságban véve elmondható, hogy akkor érintett a tagállamok közötti kereskedelem, ha objektív jogi és ténybeli kritériumok alapján előre látható, hogy a kérdéses támogatás potenciálisan befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet. Ez utóbbiról akkor lehet beszélni, ha legalább két tagállamhoz kapcsolódik a kereskedelem, de az nem feltétel, hogy az érintett piac ténylegesen át is nyúljon egyik állam területéről egy másik állam területére.

A fent írtak alapján tehát amennyiben az adott támogatás csak egy adott tagállamon belül fejti ki hatásait, vagyis a támogatással érintett termék vagy szolgáltatás csak a hazai piacon van jelen, és ott nem versenyez, vagy csak ott vesz részt a versenyben, akkor a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiányában nem lehet a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése alá tartozó állami támogatásról beszélni.

3. A közös piaccal összeegyeztethető támogatások

3.1. Az összeegyeztethető támogatások köre

A közösségi jog szerint tiltott támogatások kategóriájának rögzítését követően a Római Szerződés 87. cikke meghatározza azon támogatások körét is, melyek egyrészt eleve összeegyeztethetők a közösségi joggal, másrészt összeegyeztethetőnek minősíthető azok bevezetése az egyes tagállamokban, harmadrészt pedig azokat is, amelyeket a Tanács határozhat meg minősített többséggel hozott döntésével, a Bizottság javaslata alapján.

Ezen kívül nem szabad megfélekezni azon rendelkezésekről sem, amelyek az egyes ún. különleges gazdasági ágazatok esetében alkalmazható eltéréseket tartalmazzák, ami azt jelenti, hogy bizonyos, a tagállamok közösségi szintű együttműködése szempontjából kiemelkedő jelentőségű területeken a Római Szerződés a versenyjogi rendelkezéseket másodlagossá minősíti az adott szektorra irányadó szabályokhoz képest, vagyis ezen közösségi cselekvési területeken akkor lehet alkalmazni az általános versenyjogi, ezen belül is az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat, amennyiben azt az adott politika kifejezetten megengedi.

Fentiek alapján elsőként áttekintem ezen speciális gazdasági ágazatokban alkalmazható és a közvállalkozásoknak nyújtott támogatásokkal kapcsolatos rendelkezéseket, majd pedig rátérek a Római Szerződés versenyjogi fejezetének a közösségi joggal összeegyeztethető állami támogatásokat tárgyaló normáira.

3.2. A különleges gazdasági ágazatokra vonatkozó szabályok

A közösségi joggal összeegyeztethetetlen támogatások tekintetében a Római Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése is hangsúlyozza, hogy az ott rögzített előírás abban az esetben érvényesül, ha a Szerződés másként nem rendelkezik, ezzel mintegy felhatalmazást ad a főszabálytól eltérő szabályozás alkalmazására. Ez jelenik meg a fent említett, ún. különleges gazdasági ágazatok esetében, vagyis a mezőgazdaság és a közösségi szintű közlekedés területén.

A Római Szerződés 36. cikke a közös mezőgazdasági politika keretében a következő hatáskörrel ruházza fel a Tanácsot:

„A versenyszabályokról szóló fejezet rendelkezései a mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére csak olyan mértékben vonatkoznak, ahogyan azt a 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések figyelembevételével a Tanács a 37. cikk (2) és (3) bekezdésének rendelkezései keretében és az ott megállapított eljárással összhangban meghatározza.

A Tanács támogatás nyújtását engedélyezheti különösen:

- a) szerkezeti vagy természeti feltételek miatt hátrányos helyzetben lévő üzemek védelméhez;*
- b) gazdaságfejlesztési programok keretében.”*

A Tanács tehát a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősíthet a fenti célok elérését szolgáló támogatási formákat, így azokat bevezethetik a tagállamok saját mezőgazdaságuk fejlesztése, ezen keresztül pedig a közösségi mezőgazdaság versenyképességének javítása érdekében. Így ezen a területen nem előzetes bejelentési kötelezettségről, vagy utólagos engedélyezésről van szó, hiszen a Szerződés értelmében a Tanács arra rendelkezik hatáskörrel, hogy megszabja azon szabályozás kereteit ezen a területen, amelyet - bár azok eltérnek a közösségi versenyszabályoktól – alkalmazhatnak a tagállamok.

A Római Szerződés 73. cikke a közösségi szintű közlekedés fejlesztése érdekében tartalmaz egy, az alapvető versenyjogi rendelkezésektől eltérő, mégis megengedhető támogatási módra vonatkozó szabályt, mely szerint:

„E szerződéssel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.”

A közösségi szintű közlekedés is kiemelkedő jelentőséggel bír a közös piac szempontjából, hiszen minél kiterjedtebb és összehangoltabb közlekedési hálózatok kerülnek kialakításra a tagállamokon belül és azokon keresztül, annál optimálisabbak lesznek az egyes gazdasági tevékenységek folytatásának infrastrukturális feltételei. Emellett pedig nem szabad megfeledkezni az egyre hangsúlyosabb környezetvédelmi szempontokról sem, így a kisebb környezeti terhelést eredményező közlekedési technológiák bevezetése, alkalmazása is támogathatónak minősülhet a tagállamok részéről. Ebből a szempontból tehát érthető a fenti rendelkezés beiktatása a Szerződésbe, ami nem eredményezi azt, hogy a közlekedés egyértelműen eltérne a versenyjogi szabályozás alappilléreitől, tulajdonképpen csupán egy többlet kivételt jelent a 87. cikk (1) bekezdése alól.

3.3. A közszolgáltatási feladatokat ellátó vállalkozásokra vonatkozó szabályok

A Római Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a közszolgáltatást végző, különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozások számára a közfeladatok ellátásához szükséges támogatásokat nyújtsanak. Általános gazdasági érdekűnek az a szolgáltatás minősül, amelyet az állam polgárai számára kiemelt fontosságúnak tart, és melyet az állami beavatkozás hiányában nem, vagy más feltételekkel nyújtanának¹⁴. A 86. cikk (2) bekezdése alapján tehát:

„(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak e szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos

¹⁴ Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2007., 563. oldal

feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes a Közösség érdekeivel.”

Ugyanezen jogszabályhely (3) bekezdése tartalmazza az ilyen támogatásokkal kapcsolatos közösségi szintű eljárási szabályokat, amely szerint a Bizottság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a fenti rendelkezés teljesülésének biztosítása érdekében szükség esetén irányelveket vagy határozatokat fogadjon el. Ezen felhatalmazás alapján született meg a Bizottság 2005. november 28-i 2005/843/EK határozata az EK Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról.

A 86. cikk (1) bekezdésében említett közvállalkozások – vagyis az olyan szervezetek, amelyek felett az állam közvetlenül vagy közvetve meghatározó befolyást gyakorol – különleges vagy kizárólagos jogokkal történő felruházása esetén tulajdonképpen arról van szó, hogy ezeket a vállalkozásokat az állam mentesíti a versennyel járó kockázatok viselése alól. Ebben az esetben az minősül tiltottnak, ha az ilyen jogokkal felruházott vállalatok az állami szabályozás miatt közösségi jogsértést követnek el, például monopolhelyzetbe kerülnek. A Bíróság esetjogában kifejtette, hogy a kizárólagos, illetve a különleges jogok kikötése önmagában még nem összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, azonban ha ezen jogok létesítése erőfölényes helyzetbe kerül, akkor már a jogok garantálása is a 86. cikk tilalmába ütközhet úgy is, ha a vállalkozás ténylegesen nem fejtett ki jogsértő magatartást.

Ezen tilalom alóli kivételt határozza meg a (2) bekezdés, amely automatikus mentesülési lehetőséget jelent, hiszen ha az adott vállalkozás közvállalkozásnak minősül vagy jövedelemtermelő monopóliumnak, és a versenyszabályok hatályának rájuk történő kiterjesztése veszélyezteti ezen feladataik ellátását, akkor nem kell alkalmazni a versenyjogi rendelkezéseket. Mindezen feltételek teljesülését a tagállamnak kell bizonyítania ahhoz, hogy az adott vállalkozás mentesüljön az általános tilalom alól. Ez a bizonyítási kötelezettség azt célozza, hogy a tagállamok lehetőség szerint ne nyúljanak gyakran ilyen típusú előnyök biztosításához annak

érdekében, hogy saját gazdaságpolitikájukat a közösségi érdekekkel szembenemve, vagyis a gazdasági integrációval járó kötelezettségekkel ellentétesen, diszkriminatív módon alakítsák.

Magyarországon ezt a területet az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról szóló 105/2003. (VII.18.) Korm.rendelet szabályozza, amelynek hatálya kiterjed a közvállalkozásokra, valamint az elkülönített elszámolások vezetésére kötelezett vállalkozásokra, kivéve ez utóbbiak esetében azt, amikor az általuk nyújtott szolgáltatás nem befolyásolja az Európai Unió tagállamai közötti kereskedelmet, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával való megbízást, nyílt, átlátható és diszkriminációmentes eljárásban meghatározott időre kapták, valamint a tárgyévet megelőző két üzleti évben az éves nettó árbevételük nem érte el a 40 millió eurónak megfelelő forintösszeget.

3.4. A Római Szerződés 87. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján kötelezően engedélyezendő állami támogatások

A tiltott támogatások kategóriájának meghatározását követően a Római Szerződés rögzíti azon támogatások körét, melyek minden körülmények között, jellegüknél fogva megengedettek, hiszen speciális, a tagállamok szempontjából méltányolható, ugyanakkor ritkán előforduló esetkörökben alkalmazhatók. Ugyanakkor ezeknél is terheli a tagállamokat a bejelentési kötelezettség a Bizottság irányában, bár az nem rendelkezik az ilyen támogatások vonatkozásában mérlegelési jogkörrel; a lényeg tulajdonképpen az, hogy a Bizottság is tudomással bírjon arról, ha valamely tagállam ilyen jellegű intézkedést vezet be. A tilalom alóli automatikus mentesülés garantálását tulajdonképpen az a körülmény indokolja, hogy olyan területeknek, céloknak a támogatásáról van itt szó, amelyek közösségi szempontból is kiemelkedő jelentőségűek és ezen intézkedések versenytorzító hatása tulajdonképpen másodlagos jelentőséggel bír a támogatás által elérni kívánt, illetőleg ténylegesen elért, az alapvető közösségi célkitűzések megvalósítását és a belső piaci integrációt is szolgáló pozitív eredményekhez képest.

A Római Szerződés 87. cikkének (2) bekezdése szerint „a közös piaccal összeegyeztethető:

- a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;*
- b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;*
- c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van.”*

Az a) pontban említett esetben olyan szociális jellegű támogatásokról van szó, amelyek kedvezményezettjei magánszemély fogyasztók, esetlegesen közvetve egy vagy több vállalkozás, és további feltétel, hogy nem diszkriminálhat ily módon a tagállam az egyes termékek között tagállami hovatartozás, származás szerint – vagyis tulajdonképpen nem járhatnak ezen szociális kedvezmények piacfelosztó hatással.

A b) pont a katasztrófa-helyzetek miatti károk felszámolása érdekében teszi lehetővé a tagállamoknak a segítségnyújtást a károsultak számára. Itt fontos feltétel az, hogy előre nem látható, és el nem hárítható események képezzék a támogatás alapját, és az arányosság követelményének is maximálisan érvényesülnie kell. Ezen mentességi lehetőség bevezetését az indokolta, hogy a tagállamokban előforduló súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozó természeti csapások és más katasztrófa-helyzetek esetén a tagállamok garantálni tudják, hogy a károk felszámolása és a károsultak helyzetének javítása érdekében megfelelő eszközök fognak rendelkezésre állni. Ez pedig adott esetben feltétlenül elsőbbséget kell, hogy élvezzen a közös piaci integrációs célkitűzések megvalósításához képest, akár úgy is, hogy a közösségi szintű verseny bizonyos területeken és bizonyos mértékben korlátozások alá esik.

A c) pontban írt támogatási forma a Német Szövetségi Köztársaság speciális történelmi helyzetére tekintettel került beiktatásra a Római Szerződésbe, hiszen az újraegyesítés következtében a két ország rész eltérő gazdasági fejlettsége miatt előállt helyzetet közösségi szinten is kezelni kellett. A Bizottság a Német Szövetségi Köztársaságban felmerülő nehézségek miatt szükségessé váló támogatásokat eltérően ítélte meg, azok jogi alapjaként egyaránt használta a 87.

cikk (2) bekezdés c) és 87. cikk (3) bekezdés c) pontját. Mára ez a felemás helyzet megszűnt: a keleti tartományokba irányuló támogatásokat is a 87. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján – hasonlóan a többi tagállam kevésbé fejlett régióihoz – ítéli meg a Bizottság¹⁵, vagyis ezen szubvenciók is regionális támogatásként értékelendők.

3.5. A Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján engedélyezhető állami támogatások

A Római Szerződés 87. cikkének (3) bekezdése négy esetet tartalmaz, amelyben felhatalmazást kap a Bizottság arra, hogy a támogatás jogszerűségének kérdésében állást foglaljon, a következők szerint:

„(3) A közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság;*
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;*
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;*
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben”*

Ezen rendelkezés tehát nem biztosít automatikus mentesülési lehetőséget az említett támogatási típusok számára, a Bizottság kapott felhatalmazást a Római Szerződés révén arra a tagállamoktól, hogy döntsön a támogatás megengedhetőségének kérdésében.

Az első kategória alapján kerül sor általában a beruházási, regionális támogatások nyújtására, elsősorban azokon a területeken, ahol az egy főre jutó GDP az utolsó év átlagában nem haladja meg a közösségi átlag 75 százalékát. Itt az indokolja az enyhébb megközelítést a közösségi jog oldaláról, hogy az egyes tagállamok között,

¹⁵ Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2007: 566. oldal

illetve azok egyes területi egységei, szektorai között tapasztalható fejlettségi különbségek mérséklése révén jobban biztosítható a közös piacon letelepedett vállalkozások versenyképessége. Végző soron tehát ezen támogatások hozzájárulhatnak a gazdasági integráció elmélyítéséhez, ez pedig arra ösztönözheti a Bizottságot is, hogy az adott kedvezményt a közösségi joggal összeegyeztethetőnek minősítse.

A második körbe tartozó támogatásokat főként akkor alkalmazzák, ha több tagállam által preferált, közös érdekű ügyről van szó, vagy amennyiben legalábbis több tagállam kooperációját igénylő programról van szó. Ezen típusú programok elősegíthetik az egyes tagállamok közötti együttműködés színvonalának javítását, ez pedig azzal is járhat, hogy a tagállamok egyre elkötelezettebbé válnak a közösségi alapcélok megvalósítása iránt.

A harmadik jogcímen az elmaradott fejlettségű területek megsegítését célzó támogatásokat nyújtanak a tagállamok, ez a leginkább horizontális támogatások formájában jelenik meg, vagyis foglalkoztatási, képzési, kis- és középvállalkozások tevékenységét segítő, szerkezetátalakítási támogatásokkal lehet e körben találkozni, illetve egyes speciális iparágakra vonatkozó programokkal.

Az utolsó csoportba tartozó támogatások célja a tagállamok nemzeti kultúrájának megőrzése, ezáltal pedig a Közösségre olyannyira jellemző kulturális diverzifikáció fenntartása. Látható, hogy ezen mentesülési lehetőség is összhangban van az Európai Közösség, illetőleg az Európai Unió alapvető céljaival és alapelveivel, melyek közé sorolható az egyes tagállamok kulturális sajátosságainak elismerése és védelemben részesítése is -, hiszen az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (1) bekezdése is kinyilvánítja, hogy *„az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.”*

3.6. A Tanács kivételes engedélyezése

A Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének e) pontja tartalmaz még egy esetkört a megengedhető állami támogatásokat illetően, ez a Tanácsra nézve állapít meg hatáskört tekintetben, hogy egyéb, a közös piaccal összeegyeztethető támogatási formákat alakítson ki, mégpedig a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel

hozott határozatával. Az így elfogadott határozat végrehajtása ezt követően a Bizottság feladata lesz – adott esetben újabb másodlagos jogforrások kibocsátása révén -, vagyis a Tanács nem rendelkezik jogkörrel valamely állami támogatás engedélyezhetőségét illető döntés meghozatalára.

4. Az állami támogatások fajtái

4.1. A csoportosítás szempontjai

Az állami támogatások rendszerezésének számtalan módja lehetséges, hiszen az állami juttatásoknak is számos megjelenési formája és célja van, tekintettel arra, hogy a kedvezmények formáját illetően nincsenek korlátozások. A csoportosítás jelentősége abban áll, hogy az adott támogatás besorolása határozza meg azt, melyik másodlagos jogszabály, bizottsági iránymutatás, keretszabály rendelkezéseinek kell megfelelnie ahhoz, hogy ne minősüljön tiltott támogatásnak. A következőkben az állami támogatásokat céljaik alapján, illetőleg azok megjelenési formájukat illetően tekintem át.

4.2. Az állami támogatások típusai azok céljai szerint

Az állami támogatásoknak tehát számos típusát lehet megkülönböztetni formájuk és tartalmuk szerint, egyedi- vagy programjellegük alapján, a közösségi politikák prioritásaira, a tagállami és a közösségi érdekek közti ütközésekre tekintettel, a legtipikusabb különbségtétel a támogatások céljai szerint azonban az, amikor horizontális és ágazati támogatások között differenciálunk.

A horizontális kedvezményekről általánosságban elmondható, hogy valamennyi gazdasági ágazatban jellemzőek, ezeket tulajdonképpen szektor-semlegesén nyújtják az államok, vagyis a vállalkozásokat által képviselt gazdasági ágazatok sajátosságaira tekintet nélkül és nem csak az adott állam egyes területeit megcélozva alkalmazzák, összességében tehát az egész országban jelentkező problémákra igyekeznek ezen kedvezményekkel megoldást találni a tagállamok.

Ezen támogatási formával szemben az Európai Bizottság és az Európai Bíróság is engedékenyebb gyakorlatot folytat, mert úgy ítélik meg, hogy ezek az egyes tagállamok eltérő fejlettségű és különböző tevékenység folytatására szakosodott régióinak kiegyensúlyozását, felzárkóztatását szolgálják, és ezáltal hozzájárulnak

ahhoz, hogy az egységes belső piacon minél szabadabb, kevés korlátozással jellemzett verseny alakulhasson ki, és az itt letelepedett vállalkozások minél jobban fel tudják venni a versenyt az Európai Unión kívüli piacokon is.

Ezzel szemben a vertikális támogatások tipikus jellemzője, hogy csak egyes ipari és szolgáltatási szektorokban fordulnak elő, ezért azokat az Európai Bizottság és az Európai Bíróság is csak akkor tartják megengedhetőnek, ha a tagállam megfelelően bizonyítja azt, hogy annak alkalmazását az adott gazdasági szektorban előforduló nehézségek indokolják, a támogatás alkalmas az ágazat versenyképességének helyreállítására és a lehető legkevésbé torzítja a tagállamok közötti kereskedelmet.

Természetesen a különböző támogatások többféle célzattal is megjelenhetnek, ezért fontos az, hogy az adott támogatás versenyjogi vizsgálata során pontosan kerüljön megállapításra annak célja, hiszen ez alapján lehet azután valamely közösségi jogi versenyjogi szabályozás rendelkezéseinek megfeleltetni és eldönteni, hogy tiltott vagy megengedhető kedvezményről van szó.

A következőkben először a horizontális, majd azt követően a vertikális támogatások közül egy-egy, általam kiválasztott speciális támogatási terület részletszabályain keresztül próbálom bemutatni a fentebb felvázolt általános jellemzők tényleges érvényesülését.

4.2.1. A horizontális állami támogatások részletszabályai

A horizontális támogatások az előzőekben írtak alapján olyan célok elérését szolgálják, amelyekkel a tagállamok a piac tökéletlensége miatt a piaci szereplőket sújtó nehézségeket próbálják meg ellensúlyozni, hiszen bizonyos területeken szükség van az állami beavatkozásra. Ezeket tehát nem az egyes gazdasági ágazatokra, illetve az egyes régiókra tekintettel alkalmazzák a tagállamok, hanem ösztársadalmi szinten tapasztalható problémák kezelése érdekében vezetik be azokat. Összefoglalóan horizontális támogatásnak azokat a kedvezményeket nevezzük, amelyeket a tagállamok a támogatott vállalkozás ágazati jellegétől függetlenül és területi megszorítás nélkül alkalmaznak.¹⁶

¹⁶ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, 2., átdolgozott kiadás KJK-Kerszöv, Budapest, 2005., 758. oldal

A horizontális támogatások között – többek között - az alábbiak fordulnak elő:

- a) regionális fejlesztést szolgáló
- b) környezetvédelmi
- c) kutatás - fejlesztési (K+F)
- d) foglalkoztatási
- e) képzési
- f) szerkezetátalakítási és megmentési
- g) kis- és középvállalkozások létrehozását és fejlesztését célzó támogatások

Ezeket a célkitűzéseket a Közösség is támogatja, hiszen a Római Szerződésben számos közösségi politika került rögzítésre, mely politikák közösségi célkitűzéseivel szoros kapcsolatban állnak a horizontális állami támogatások, hiszen az azokkal összefüggésben megalkotott elsődleges és másodlagos jogforrások részletszabályai tulajdonképpen ezen törekvések elérését szolgálják. Ezen kedvezményeket illetően a Bizottság is azt az álláspontot képviseli, hogy ezeken a területeken a hatékony tagállami fellépés hozzájárul ezen uniós politikák mind magasabb szintű megvalósításához és a gazdasági integrációs célok eléréséhez is.

A horizontális támogatások egyes típusai vonatkozásában a Bizottság számos másodlagos jogforrást és a soft law körébe tartozó egyéb dokumentumot bocsátott ki az egységes tagállami gyakorlat kialakítása és a könnyebb jogalkalmazás érdekében. A Tanács a Római Szerződés 89. cikkében foglalt rendelkezés alapján 1998-ban hatalmazta fel a Bizottságot kötelező erejű rendeletek megalkotására, az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 92. és 93. cikkének (*jelenleg 87. és 88. cikkének*) a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 994/98/EK rendeletében.¹⁷ Ennek megfelelően a Bizottság rendeletben határozhatja meg azon támogatások körét, melyek összeegyeztethetők a közös piaccal és a tagállamoknak nem kell azokat a Szerződés 88. cikkének (3) bekezdésében előírt rendben bejelenteniük a Bizottság számára, vagyis lehetősége van csoportmentességi rendeletek elfogadására. Erre két esetben kerülhet sor, egyrészt a kis- és középvállalkozások, a kutatás és fejlesztés, a környezetvédelem, a

¹⁷ A Tanács 1998. május 7-i 994/98/EK rendelete az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról, HL 1998 L 142., 1998.05.14., p.1.

foglalkoztatás és képzés támogatását célzó kedvezmények tekintetében, másrészt pedig az egyes tagállamok által kidolgozott és a Bizottság által jóváhagyott regionális támogatási térképpel összhangban lévő támogatások bevezetése során. A Bizottság arra is hatáskört kapott az említett rendeletben, hogy de minimis állami támogatásokra vonatkozó szabályokat határozzon meg, illetve a Tanács e rendelettel létrehozta az Állami Támogatások Tanácsadó Bizottságát is, amelynek feladatául a Bizottság által e rendelet felhatalmazása alapján kidolgozásra kerülő jogforrások, illetve azok tervezeteinek véleményezését szabta.

Emellett a horizontális támogatásokra vonatkozó másodlagos jogforrások közül említést érdemel még a kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló, 2003. május 6-i 2003/361/EK bizottsági ajánlás, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó csoportmentességi rendelet (1857/2006/EK bizottsági rendelet), valamint a Bizottság 2004-ben kiadott iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról.

A horizontális támogatások között a legnagyobb jelentőséggel mind gazdasági, mind társadalmi szempontból is a regionális támogatások bírnak, ezért a következőkben az ezekre vonatkozó közösségi szabályozást részletezem.

A regionális támogatásoknak két alapvető formája van, tekintettel az alkalmazásukra vonatkozó jogszabályi felhatalmazásra; egyrészt a Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján a szokatlanul alacsony életszínvonalú vagy súlyos foglalkoztatási gondokkal küzdő területek gazdasági fejlődésének előmozdítására irányuló támogatások tartoznak ide, másrészt pedig a Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján bizonyos gazdasági területek fejlődésének megkönnyítését célzó támogatások. A tagállami regionális beruházásokat illetően a Bizottság 2000-2006. évekre iránymutatást készített a tagállamok számára az alkalmazható regionális támogatásokra vonatkozó részletszabályokról, majd 2005. decemberében egy új regionális támogatási iránymutatást¹⁸ fogadott el a 2007-2013 közötti időszakra nézve. Az új

¹⁸ Iránymutatás a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról, Európai Bizottság – HL. C 054, 04/03/2006 o. 0013-0044 – Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC0304\(02\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006XC0304(02):HU:HTML) , Letöltés ideje: 2008.12.28.

iránymutatásnak megfelelően minden tagállamnak el kellett készítenie erre az időszakra a saját támogatási térképét, majd azt jóvá kellett hagyatniuk a Bizottsággal is annak érdekében, hogy a nemzeti regionális támogatásokat alkalmazhassák.

Az iránymutatás mellett hatályban vannak e tárgykörben csoportmentességi rendeletek is, így például a Bizottság 1628/2006/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról, amely lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a Bizottság előzetes engedélyezése nélkül vezessenek be támogatási programokat. Az újonnan elfogadott bizottsági iránymutatás szigorított a korábbi előírásokon, hiszen ezentúl új beruházást megkezdeni csak akkor lehet, ha a projekt a tagállami hatóságoknak a Bizottság felé továbbított írásbeli véleménye szerint megfelel a programban előírt jogosultsági feltételeknek. Új támogatási lehetőségként az iránymutatás bevezette az újonnan létrehozott kisvállalkozásoknak nyújtható támogatást, amely azt jelenti, hogy vállalkozásonként legfeljebb 2 millió euró támogatást adhatnak a tagállamok a Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének a) pontjához tartozó területen tevékenykedő cégeknek, illetve legfeljebb 1 millió eurót a Római Szerződés 87. cikk (3) bekezdés c) pontja alá tartozó esetben.

4.2.2. Az ágazati állami támogatások

A Római Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy bizonyos gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító programokat dolgozzanak ki, feltéve, hogy az ezen programok részeként nyújtott támogatások nem akadályozzák, korlátozzák a közös piaci kereskedelmet. Az Unió is kiemelt figyelmet fordít azoknak a Közösség vagy egyes tagállamok versenyképessége szempontjából stratégiai jelentőséggel bíró ágazatokra, amelyeket gazdasági nehézségek jellemeznek, illetve hátrányos helyzetben vannak főleg szociális, ezen belül is elsődlegesen foglalkoztatási szempontból, ezért is került beiktatásra a Szerződésbe ez a rendelkezés.

A vertikális támogatások területei tehát az alábbiak lehetnek:

- a) mezőgazdaság

- b) szállítás
- c) hajóépítés
- d) szénipar
- e) televíziós műsorszolgáltatás, filmkészítés
- f) acélipar
- g) gépjárműgyártás

Ide tartoznak tehát azoknak a kríziságazatoknak – mint például a textiliparnak - nyújtott támogatások, amelyek fokozott versenyre kényszerülnek a harmadik államokból érkező importárak miatt, illetve kedvezőtlen gazdasági hatásoknak vannak kitéve a világpiacon, valamint azoknak a gyorsan fejlődő ágazatoknak a fejlesztése, amelynek célja az, hogy a közös piacon tevékenykedő vállalkozásoknak legyen módja a piaci lehetőségek kiaknázására.

Ezen a területen tehát a Közösség is figyelemmel kíséri a világpiaci folyamatokat, az ott jelentkező változások függvényében minősít valamely ágazati támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek vagy éppen ellentétesnek. A Bizottság ezen támogatás-típus vonatkozásában is számos jogforrást bocsátott ki¹⁹. Összességében ezen kedvezményekkel szemben általános követelmény, hogy arányosak, progresszíve csökkenőek és időben korlátozottak legyenek, és a tagállamoknak azt is be kell mutatniuk, hogy melyik az a pozitív cél, amelynek elérését szolgálja az adott ágazati támogatás; csak ezen kritériumok teljesítése esetén lehet szó arról, hogy a Bizottság, illetőleg a Bíróság mentesítse azokat a Római Szerződés 87. cikke (1) bekezdésében foglalt tilalom alól²⁰. Ezen feltételrendszer kialakítását az indokolhatja, hogy a vertikális támogatások nagyobb veszélyt jelenthetnek a tagállamok közötti kereskedelem szabadságára, hiszen jelentős eltéréseket okozhatnak a támogatott ágazatokban tevékenykedő vállalkozások piaci helyzetében, hozzájárulhatnak az egyes ágazatokon belüli, illetve az egyes ágazatok közötti különbségek mértékének növekedéséhez, ezáltal pedig hátrányosan

¹⁹ Ilyen például a Tanács 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelete a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről, OJ 1969 L156., 1969.16.28., p.I., valamint a Közösségi iránymutatás a halászat és vízikultúra támogatásáról, OJ 1997 C 100., 1997.03.27., p.12.

²⁰ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, 2., átdolgozott kiadás KJK-Kerszöv, Budapest, 2005., 767. oldal

befolyásolhatják az elsődleges közösségi integrációs törekvések eredményeit is. Ezért is ösztönzi az Európai Bizottság a tagállamokat arra, hogy a vertikális támogatásokról fokozatosan térjenek át a horizontális támogatások alkalmazására.

4.3. Az állami támogatások típusai azok formái szerint

Az állami támogatások formai megjelenésük szerint is sokfélék lehetnek, hiszen az állami célokat többféle eszközzel meg lehet valósítani, így találkozhatunk például:

- a) vissza nem térítendő támogatásokkal,
- b) kedvezményes kamatozású vagy kamatmentes kölcsönökkel,
- c) adókedvezményekkel, adómentességekkel,
- d) állami kezességvállalással,
- e) ingyenes vagy kedvezményes tőkejuttatásokkal,
- f) állami követelésekről történő teljes vagy részleges lemondással, részletfizetési kedvezmény vagy fizetési halasztás biztosításával,
- g) piaci árnál kedvezőbb állami beszerzésekkel,
- h) áron aluli ingatlanadással,

és más, egyéb kedvezménynek, előnynek minősülő intézkedésekkel.

Az Európai Bizottság az egyes állami támogatások formájára tekintet nélkül valamennyi esetben mérlegeli, hogy a támogatás szükséges-e, mértéke és intenzitása arányban áll-e az elérni kívánt célokkal, nem jelent-e túlzott korlátozást a versenyre nézve, és a támogatás összességében a Közösség érdekeit szolgálja-e.

A Bizottság által 2005-ben elfogadott Állami Támogatási Cselekvési Terv az állami támogatások rendszerének megreformálására irányuló célkitűzések között elsőként szerepeltette azt, hogy a tagállamok lehetőség szerint kevesebb és célzottabb támogatást alkalmazzanak. Az Állami Támogatási Cselekvési Tervben foglaltak megvalósulásának 2008. évben történt áttekintését szolgáló scoreboard-ban a Bizottság üdvözölte azt, hogy a tagállamok – az 1990-es évek közepéhez képest, amikor támogatásaik nagyjából 50 százalékát nyújtották horizontális célkitűzéseik megvalósításához, addig 2007-ben átlagosan már a támogatások 80 százalékát fordították ilyen célokra, valamint növelték a K+F és környezetvédelmi jellegű ráfordításaik arányát is (*a scoreboard legfontosabb adatait számokban a 2. számú melléklet tartalmazza*).

5. A közös piaccal összeegyeztethető állami támogatások és a magyar jogi szabályozás

5.1. Az állami támogatásokra vonatkozó magyar jogi szabályozás a csatlakozásig

Magyarországon a rendszerváltás utáni állami támogatási rendszer az adókedvezményekre (pl. vegyesvállalati adókedvezmény) és elkülönített állami alapokból nyújtott vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokra épült. Az elkülönített állami alapok önállósága a kilencvenes évek közepéig fokozatosan megszűnt, és az általuk finanszírozott célok forrásai a költségvetés célelőirányzatai lettek. Ezt a változást nem az Európai Megállapodásból származó kötelezettségek, hanem a könnyebb átcsoportosíthatóság és kezelhetőség iránti igény indokolta. Az adókedvezmények és azok beruházásösztönző szerepe a mai napig fennmaradt, de ezek feltételrendszere folyamatosan változott, szerepük, súlyuk valamelyest csökkent és egyéb támogatási formák (pl. kockázati tőkebefektetések támogatása) is megjelentek, szerepet kaptak.²¹ Amikor hazánk jövőjét illetően elhatározásra került, hogy az ország csatlakozni kíván az európai integrációhoz, azt is be kellett látni, hogy ez jelentős erőfeszítéseket fog igényelni, hiszen ez az ország gazdasági és társadalmi berendezkedését megalapozó jogrendszer tartalmának a közösségi vívmányokhoz történő közelítését illetően is jelentős kötelezettségekkel járt. Magyarország, valamint az Európai Közösség és annak tagállamai között 1991. december 16-án kelt Európai Megállapodás 62. cikke határozta meg az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésére, áttekintésekre vonatkozó előírásokat. E dokumentum szerint a Megállapodás működésével összeegyeztethetetlen bármely olyan állami támogatás, amely érintheti a Közösség és Magyarország közötti kereskedelmet, és torzítja a versenyt, vagy annak torzításával fenyeget azáltal, hogy egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését előnyben részesít. A Megállapodás 62. cikkének (2) bekezdése rögzítette azt is, hogy a fentiekkel ellentétes gyakorlatot az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkében foglalt szabályok alkalmazásából eredő kritériumok alapján kell elbírálni. A Megállapodás

²¹ Hargita Eszter: Az állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében, Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, TVI Információs Füzetek 2005/23. szám, 90. oldal – Forrás: www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_2003_phd - letöltés ideje: 2008.04.21.

67. cikke általános jogharmonizációs előírásokat tartalmazott, a 68. cikkben felsorolt tárgykörök között pedig az állami támogatások területe is szerepelt. Annak ellenére, hogy a Megállapodás csak az 1994. évi I. törvénnyel került kihirdetésre, annak versenyjogi rendelkezései azonban már 1992. március 1-jétől hatályosultak az Ideiglenes Megállapodás révén. A Megállapodásban rögzített, Magyarországra háruló feladatok végrehajtása érdekében 1996-tól a Pénzügyminisztériumban megkezdődött a szükséges személyi és tárgyi infrastruktúra megszervezése, ennek részeként 1997-ben módosításra került az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény – a továbbiakban: Áht. -, amelynek eredményeként a Pénzügyminisztérium felelősségi körébe került az állami támogatások hazai és közösségi szabályozása közötti összhang biztosítása. Emellett az Áht. módosítása felhatalmazta a Kormányt, hogy megalkossa a jogharmonizációs teendők teljesítéséhez szükséges eljárási rendet, így került elfogadásra a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások és annak az Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról szóló 76/1999. (V.26.) Korm. rendelet. Ennek alapján került felállításra a Pénzügyminisztérium keretein belül a Támogatásokat Vizsgáló Iroda –a továbbiakban: TVI -, amelynek legfontosabb feladata a létező állami támogatások vizsgálata lett abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e a vonatkozó közösségi jogszabályoknak, ezen túlmenően a meglévő jogszabályi rendelkezések módosítására, új rendelkezések bevezetésére irányuló javaslattétel is a hatáskörébe került, illetve az előírások alapján ide kellett előzetesen bejelenteni a központi költségvetés előirányzatait érintő támogatások tervezetét. A jogharmonizáció jegyében 2001-ben újra módosításra került az Áht., amely ezt követően általános érvényű tiltásként tartalmazta a vállalkozások állami támogatásának tilalmát, amely tilalom alóli kivételeket a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tilalma alóli mentességek egységes rendjéről szóló 163/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet rögzítette 2002. január 1-jei hatállyal. A Korm.rendelet tartalmazta a regionális támogatási térképet is, amely a maximális támogatási intenzitást egységesen 50%-ban – kis-és középvállalkozások esetén 65%-ban-határozta meg az ország egész területén. Ezt azonban a Bizottság nem hagyta jóvá, mert a dokumentum Pest-megye esetében meghaladta a közösségi szinten

engedélyezhető 40%-os maximumot, ezért ez utóbbi térséget módosítani kellett, így abból Budapest kiiktatásával külön kategória került kialakításra a közösségi szabályoknak való megfelelés érdekében.

Így a következő regionális támogatási térkép került bevezetésre 2003. január 1-jei hatállyal:²²

Térség	Maximális támogatási intenzitás
Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Dunántúl és Dél-Dunántúl, valamint Nyugat-Dunántúl egyes kistérségeiben ²³	50%
Nyugat-Dunántúl néhány kistérség kivételével	főszabályként 45%
Pest megye	40%
Budapest	35%

A magyar támogatási rendszer alapját továbbra is a társasági adókedvezmények, a központi költségvetés támogatásai, valamint a helyi önkormányzatok közvetlenül, illetve adókedvezmények formájában nyújtott támogatásai alkották, ezért is igényelte a magyar fél a csatlakozási tárgyalások során a szerzett jogai elismerését, másrészt viszont vállalta, hogy a csatlakozás időpontjáig meg fogja feleltetni a közösségi jogszabályoknak az állami támogatásokra vonatkozó szabályrendszerét.

A közösségi versenyjogi rendelkezések, ezen belül is pedig az állami támogatásokra vonatkozó szabályok azt a kötelezettséget róják a tagállamokra, hogy az állami támogatások tekintetében bevezetendő jogszabályaikat ezekhez igazítsák, vagyis az egyes intézkedések kialakítása során tekintettel kell lenniük a közösségi előírásokra. További megkötés, hogy az állami támogatási jogszabályok tervezeteit előzetes jóváhagyásra, illetőleg véleményezésre többségében előzetesen meg kell küldeniük a Bizottsághoz. Fontos megjegyezni, hogy a közösségi rendelkezések alapján azok a támogatások, amelyek egy tagjelölt ország csatlakozása előtt már hatályban voltak az adott országban és bejelentésre kerültek a Bizottságnak, azok a csatlakozást követően létező támogatásnak minősülnek, a csatlakozás után bevezetett programok

²² Forrás: Hargita Eszter: Az állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében, Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, TVI Információs Füzetek 2005/23. szám, 108. oldal – Forrás: www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_2003_phd - letöltés ideje: 2008.04.21.

²³ Celldömölki, Letenyei, Óriszentpéteri, Téti, Vasvári, Zalaszentgróti kistérség

pedig új támogatásként vizsgálándók. Ez a különbségtétel azért fontos, mert a Bizottság a létező támogatások tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy azok visszafizetését rendelje el, csak javaslatokkal élhet a tagállamok felé azok jövőbeni alkalmazása vonatkozásában. Az új támogatásokat azonban előzetesen be kell jelenteni a Bizottság felé a tagállamoknak, ha ennek hiányában folyósít valamely tagállam állami támogatást valamely vállalkozásnak, azt annak utólag vissza kell fizetnie, amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy tiltott támogatásról van szó.

Mivel Magyarország is vállalta jogszabályi rendelkezéseinek a közösségi jognak történő megfeleltetését, ezért hazánkban korábban bevezetett támogatások esetében is a fentebb vázolt rendelkezések kerültek alkalmazásra, a csatlakozást követően pedig a magyar jogalkotó szervek is köteles betartani az állami támogatásokra vonatkozó közösségi előírásokat, és azok rendelkezéseivel összhangban kialakítani az állami támogatások rendszerét.

A csatlakozási tárgyalások eredményeként a csatlakozási okmányban meghatározásra kerültek a Magyarországra vonatkozó derogációs szabályok is a megállapodás X. sz. mellékletének 4. pontjában, amely szerint a hatályban lévő állami támogatások közül háromféle támogatás további fenntartását engedélyezte a Közösség. Az első a 3 és 10 milliárd forint összegű beruházásokhoz kapcsolódó adókedvezmények támogatási programjának fenntarthatósága, ami azt jelenti, hogy a 2003. január 1-jét megelőzően biztosított társasági adó-kedvezményeket továbbra is alkalmazni lehet a kis- és középvállalkozások esetében 2011.12.31-ig bezárólag, egyéb vállalkozások vonatkozásában pedig különböző korlátozásokkal. A második terület, ahol a Megállapodás szintén engedélyezte a létező támogatások fenntartását, az az off-shore rendszerű, 2003. január 1-je előtt már bevezetett társasági adó-kedvezmények köre volt. Végül pedig rögzítésre került az is, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szerint a helyi önkormányzatok által nyújtott helyi iparüzési adó-kedvezmények 2007. december 31-ig szintén fenntarthatóak.

5.2. Az állami támogatásokra vonatkozó hatályos magyar szabályozás, különös tekintettel a regionális támogatásokra

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáig számos új jogszabály került beiktatásra a hazai jogrendbe, illetve az állami támogatások odaítélésével kapcsolatos jogszabályok is felülvizsgálatra kerültek annak érdekében, hogy biztosított legyen azok összhangja az e tárgykörre vonatkozó közösségi jogi előírásokkal.

Ezen folyamat részeként született meg az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV.19.) Korm.rendelet, amelynek hatálya kiterjed a támogatást nyújtó szervekre, az általuk nyújtott állami támogatásokra, a támogatást folyósító szervekre, a támogatások kedvezményezettjeire és a pénzügyminiszter állami támogatásokkal kapcsolatos eljárására, kivéve a mezőgazdasági termékek előállításához, elsődleges feldolgozásához és kereskedelméhez nyújtott, valamint a halászati, erdészeti és vidékfejlesztési támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat. A Korm.rendelet az állami támogatásokkal kapcsolatos kulcsfogalmak értelmezését követően rögzíti a támogatás nyújtásának átláthatóvá tételével összefüggő követelményeket, amelyeket a támogatást nyújtó szervezeteknek szem előtt kell tartaniuk a támogatások feltételrendszerének kidolgozásakor. Előírja továbbá a jogszabály, hogy minden támogatási tervezetet be kell jelenteni előzetesen a pénzügyminiszternek, amely arra előzetes véleményt vagy állásfoglalást bocsát ki, attól függően, hogy adott esetben a Bizottság részére történő bejelentést igénylő vagy csekély összegű támogatásról, valamint csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatási tervezetről van szó. E rendelet tartalmazta a csatlakozáskor létező támogatásnak minősülő programokra vonatkozó speciális eljárási rendelkezéseket is, amely szerint ezen támogatási programokat a pénzügyminiszternek be kellett jelentenie a Bizottság felé jóváhagyás céljából, különös tekintettel a közúti, vasúti, és vízi szállítási ágazatnak nyújtott, az egy vállalkozásnak egy projekthez adott egymillió eurónak megfelelő forintösszeget meghaladó képzési célú, a kis- és középvállalkozásoknak, illetőleg a nagyberuházásokhoz nyújtott támogatásokra. Rögzítésre került továbbá itt a

pénzügyminiszternek és a támogatást nyújtó szervezeteknek a Bizottsággal való általános együttműködési kötelezettsége, illetve ezen belül is speciálisan a létező támogatásokkal kapcsolatos eljárás és a támogatás felfüggesztésének, visszafizetésének elrendelése esetén követendő eljárás alapkövetelményei is felállításra kerültek. Ez utóbbira nézve egyébként az Áht. 13/A.§ - 15/C.§-ai tartalmaznak részletes előírásokat, meghatározva a támogatási programokban érintett szereplők konkrét feladatait, kötelelességeit és az esetlegesen elkövetett jogsértések esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket.

A 85/2004. (IV.19.) Korm.rendelet VII. fejezete kiemelt jelentőséggel bír az állami támogatások szempontjából, hiszen itt található meg az ország jelenlegi, a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térképe (*Jelen dolgozat 3.sz. melléklete tartalmazza a regionális támogatási térkép grafikonos ábrázolását*). Fenti jogszabályt a 217/2006. (XI.9.) Korm.rendelet módosította a Közösség új regionális iránymutatásának megfelelően, mely utóbbit a Bizottság 2006. szeptember 13-án fogata el, ezen döntés alapján pedig 2006. november 14-én hatályba léptek az új regionális térképre vonatkozó rendelkezések. A 30.§ (1) bekezdése szerint:

„(1) A regionális iránymutatás szerinti beruházási támogatások esetében a következő maximális támogatási intenzitások engedélyezhetők:

- a) Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl tervezési-statisztikai régiókban 50%,*
- b) Közép-Dunántúl tervezési-statisztikai régióban 40%,*
- c) Nyugat-Dunántúl tervezési-statisztikai régióban és Pest-megyében 31%,*
- d) Budapesten 2007. január 1-jétől 25%, 2011. január 1-jétől 10%.”*

Regionális iránymutatás alatt az értelmező rendelkezések alapján a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatást (2006/c 54/08) kell érteni, a támogatási intenzitás pedig a támogatástartalom és az elszámolható költségek jelenértékének hányadosát jelenti, százalékos formában kifejezve (Az egyes támogatások támogatástartalmának kiszámításához a Korm.rendelet 2. sz. melléklete tartalmaz útmutatást). A 30.§ (2) bekezdése rögzíti, hogy a fent írt támogatási intenzitások –a szállítási ágazat és a nagyberuházások

kivételével – kisvállalkozások beruházásai esetében 20 százalékponttal, középvállalkozások esetében pedig 10 százalékponttal növekednek, vagyis ez utóbbi piaci szereplők kedvezőbb elbírálás alá esnek az állami támogatások odaítélésekor.

A jelenlegi és a korábbi regionális támogatási térkép összevetéséből a következő eltérések tárhatók fel:

Térség megnevezése	Maximális támogatási intenzitás 2003-2007-ig	Maximális támogatási intenzitás 2007-2013-ig
Észak-Magyarország	50%	50%
Észak-Alföld	50%	50%
Dél-Alföld	50%	50%
Dél-Dunántúl	50%	50%
Közép-Dunántúl	50%	40%
Nyugat-Dunántúl	45%	30%
Pest-megye	40%	30%
Budapest	35%	25%, illetve 2011.01.01-től 10%

Látható tehát, hogy Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld és Dél-Dunántúl a hatályos rendszerben is a korábbival megegyező besorolást kapott, a többi térség esetében viszont csökkentésre került az alkalmazható maximális támogatási intenzitás mértéke. Mindennek oka egyrészt az, hogy a két vizsgált támogatási ciklus között eltelt időben gazdasági téren jelentősebb fejlődés volt tapasztalható az ország azon területein, amelyek esetében ezentúl kevesebb támogatást lehet szétosztani, másrészt pedig annak is köszönhető a változás, hogy szigorodtak az állami támogatásokra vonatkozó közösségi előírások, hiszen a Közösség egyre inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy a tagállamok a lehető legkisebb mértékben avatkozzanak be a közös piaci folyamatokba, lehetőség szerint csak akkor, ha a piac önmaga nem képes megoldani a jelentkező zavarokat, vagy a fogyasztók védelme érdekében van szükség az állami támogatások nyújtása formájában megjelenő állami fellépésre.

A horizontális támogatások másik jelentős típusa a regionális intézkedések mellett a kis- és középvállalkozások támogatása, melyet a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény szabályoz, összhangban

a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra vonatkozó alkalmazásáról szóló 70/2001/EK bizottsági rendelet, valamint a Bizottság által a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról kibocsátott 96/280/EK és 2003/361/EK számú ajánlások rendelkezéseivel. A törvény a mikro-, kis és középvállalkozások fejlődésének előmozdítását szolgáló állami támogatásokat foglalja össze, amelyen keresztül olyan gazdasági feltételek kialakítására törekszik, amelyek a törvény célkitűzései szerint hosszú távon, hazai és uniós szinten egyaránt biztosítják a verseny- és foglalkoztatási képesség növekedését, a versenyhátrányok csökkenését, valamint a vállalkozásoknak az Európai Unió követelményeihez való felzárkózását.

Az állami támogatásokra vonatkozó hazai szabályozást áttekintve általánosságban elmondható, hogy Magyarországnak a Római Szerződésben foglalt alapvető rendelkezések és a közösségi versenyjog állami támogatásokra kialakított szabályai kötelező erejénél fogva szem előtt kell tartania a közösségi előírásokat is saját gazdaságpolitikájának alakítása, illetőleg az állami támogatási programok kidolgozása során. Az egyes támogatási típusoknál tehát figyelemmel kell lenni a kapcsolódó közösségi szabályozókra is, illetőleg mérlegelni kell, hogy amennyiben a tervezett állami támogatás nem egyeztethető össze a közösségi joggal, az milyen következményekkel járhat az államra, illetőleg a támogatásban részesített vállalkozások számára. Természetesen hazánknak a Közösség politikáinak alakításában, a jogszabályok megalkotásában való részvétel során arra is törekednie kell, hogy a közösségi szintű támogatási programok lehetőség szerint legyenek tekintettel a Magyarországon jellemző, állami beavatkozást igénylő gazdasági és társadalmi problémákra is.

IV. ÖSSZEGZÉS

Az Európai Bizottság megítélése szerint az állami támogatási politika a verseny védelmére szolgál az egységes piacon, és szorosan összefügg számos közös érdekű célkitűzéssel, mint például az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal, a területi és társadalmi kohézióval, a foglalkoztatással, a kutatással és fejlesztéssel, a környezetvédelemmel, valamint a kulturális sokszínűség megőrzésével és

előmozdításával. Önmagában, és más politikák megerősítésén keresztül hozzá kell járulnia ahhoz, hogy Európát vonzóbbá tegye a befektetők és a munkaerő számára, a növekedés érdekében erősítse a tudást és az innovációt, valamint több és jobb munkahelyet teremtsen.²⁴

Amint arról már szó esett korábban is, a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseivel összefüggésben a Bizottság 2005. június 7-én elfogadta az Állami Támogatási Akciótervet, amelyre azért volt szükség, mert a többi versenyjogi terület reformját követően a Bizottság és a tagállamok számára is egyértelművé vált, hogy itt sem halasztható tovább az irányadó közösségi jogforrások áttekintése, az állami támogatásokkal kapcsolatos közösségi és tagállami hozzáállás felülvizsgálata. Ennek eredményeként került megfogalmazásra az állami támogatásokra irányadó szabályrendszer reformtervezete, amely során a Bizottság hangsúlyozta, hogy ezen a területen a legfontosabb célkitűzések az innovációra, kutatás-fejlesztésre ösztönző támogatások előtérbe helyezése, az elmaradott térségek kohéziójának biztosítása, a közös piacon tevékenykedő vállalkozások versenyképességének fejlesztése, ezen keresztül pedig a tagállami állampolgárok jólétének, megfelelő életszínvonalának garantálása. A reformtervben rögzítésre került, hogy az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályrendszer áttekintése során – többek között - a következő kulcsterületekre kell összpontosítani:

1. az innováció és a K+F előtérbe helyezése a tudás-alapú társadalom megerősítése érdekében,
2. jobb üzleti környezet teremtése és a vállalkozói tevékenység ösztönzése,
3. befektetés a humán tőkébe,
4. magas színvonalú általános gazdasági érdekű szolgáltatások,
5. célzott regionális támogatási politika,
6. korszerű közlekedési, energiaipari, valamint információs és kommunikációs technológiai infrastruktúra kiépítése

²⁴ Az Európai Közösségek Bizottsága: Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 közötti reformjához, Brüsszel, 7.6.2005 COM (2005) 107 végleges, 5. oldal - Forrás: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_hu.pdf – letöltés ideje: 2008.12.28.

Ezen csomópontok szoros összefüggésben állnak a lisszaboni stratégiában foglaltakkal, hiszen az állami támogatási rendszerek eszközeinek alkalmazásán keresztül tudják megvalósítani az egyes tagállamok az Európai Unió érdekeit szolgáló célkitűzéseket.

A reformdokumentumban alapvető szinten rögzítésre került az is, hogy a felülvizsgálatnak a hatékonyság és az egyenlőség szempontjait kell szem előtt tartani. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a tagállamoknak a támogatást igénybevevők és állampolgáraik számára átláthatóbb, kiszámíthatóbb eljárásrendet kell alkalmazniuk ezen a területen, ami egyben garantálja az állami támogatási projektek racionális költségvetési háttérének kialakítását is, mind a Közösség, mind az egyes tagállamok szintjén. Másrészt az egyenlőség jegyében a vállalkozások számára fontos szempont az is, hogy ugyanolyan vagy legalábbis megközelítően egyforma versenyfeltételekre lehessen számítani a Közösség piacán, ezt pedig a tagállamoknak meg kell próbálniuk arányos beavatkozás útján garantálni. Az Állami Támogatási Akcióterv négy fő jellemzője tehát összességében a koherens megközelítés, a megalapozott gazdasági elemzések nyugvó állami támogatási rendszer alkalmazása, a hatékony eljárásrendek kialakítása, végül pedig a Bizottság és a tagállamok közti szorosabb együttműködés feltételeinek megteremtése.

Az állami támogatások megítélése során az Európai Bizottság gazdasági és jogi elemzéseket végez annak meghatározása érdekében, hogy az adott kedvezmény a Római Szerződés 87. cikke (1) bekezdésének hatálya alá esik vagy sem, és ha igen, az összeegyeztethető-e a közösségi versenyjogi rendelkezésekkel. Az akciótervben a Bizottság külön kihangsúlyozta, hogy a jövőben az állami támogatások ellenőrzése során a gazdasági szempontokat fogja előtérbe helyezni, hiszen ezáltal jobban elérhető a lisszaboni stratégia céljainak megvalósítása, a jobban átláthatóvá válik az is, hogy a piac miért nem képes önmagában elkerülni azokat a helyzeteket, amelyek végső soron a közös piaci integráció szempontjai szerint kialakított versenyben torzulást okozó állami támogatások alkalmazásához vezetnek.

Az utóbbi évek statisztikai adataiból megállapítható, hogy 2006-ban az Európai Bizottság 921 új ügyet dolgozott fel, ami az előző évi adatokhoz képest 36 százalékos növekedést jelentett. Ezen eljárások során a Bizottság 710 végleges

határozatot hozott, ez a számadat pedig a 2005. évihez képest 12 százalékos emelkedést mutat. Az ügyek túlnyomó többségében a Bizottság jóváhagyta az intézkedéseket, miután arra a következtetésre jutott, hogy a megvizsgált támogatás összeegyeztethető az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal (az összes határozat 91 százaléka), illetve nem meríti ki az állami támogatás fogalmát (az összes határozat 4 százaléka).²⁵ 2007-ben 629 végleges határozatot hozott a Bizottság az állami támogatásokkal kapcsolatban, az összes határozat 87 százalékában az intézkedések jóváhagyásra kerültek, miután a közösségi versenyjogi rendelkezések tagállami végrehajtását felügyelő intézmény arra a következtetésre jutott, hogy a megvizsgált támogatás összeegyeztethető az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal, illetve nem meríti ki az állami támogatás fogalmát (az összes határozat 5%-a).

Az Európai Bizottság által lefolytatott eljárások számában bekövetkezett „visszaesés” jórészt az Állami Támogatási Cselekvési Tervben foglaltak következetes végrehajtásának köszönhető, hiszen a tagállamok által alkalmazott állami támogatások köre és mértéke az utóbbi években csökkenő tendenciát mutat. Sőt az intézkedések során a hangsúly a Bizottság törekvéseinek is köszönhetően egyre inkább az egységes belső piacot jellemző versenyre nézve kisebb jelentőségű, kevésbé versenykorlátozó hatással járó horizontális támogatások felé tolódik el, és mind kevesebb az olyan, az Európai Bizottsághoz előzetesen bejelentett támogatási tervezet, amelyről az utólag azt állapítja meg, hogy az adott támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal.

A korábbiakban vázolt normáknak kellett tehát megfeleltetni az állami támogatásokra vonatkozó magyar jogszabályokat a csatlakozásig, és a fent említett új kihívásokat szem előtt tartva kell azóta is fejleszteni a hazai szabályrendszert.

A 2008. év végén a pénz- és bankszektorban megjelenő, majd a gazdaság valamennyi ágazatára átterjedő világméretű válság szintén új kihívásokat támaszt a közösségi versenyjog és a tagállami állami támogatási rendszerek elé. A meglévő támogatási szisztémát, a létező támogatási programokat a tagállamoknak némiképp

²⁵ 2005. évi jelentés a versenypolitikáról, Európai Bizottság, Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007., 127. oldal – Forrás: http://ec.europa.eu/competition/annual_reports/2005/hu.pdf – letöltés ideje: 2008.12.28.

át kell alakítani, és a Bizottságnak is enyhítenie kell némileg az állami támogatások egyes típusainak a közösségi joggal való összeegyeztethetősége tekintetében képviselt álláspontján, hogy minél gyorsabban és minél célzottabb módon be lehessen avatkozni a regressziót okozó, negatív gazdasági folyamatokba. Ennek érdekében a Bizottság megfelelő együttműködésre törekszik a tagállamokkal, emellett a Bizottság 2008-ban közleményt adott ki az állami támogatások bizonyos típusainak kezelésére vonatkozó egyszerűsített eljárásról, sőt azóta is több, a gazdasági válság negatív hatásainak enyhítéséhez szükséges gazdasági beavatkozást megkönnyítő intézkedés került bevezetésre.

Jelen dolgozatban - a teljesség igénye nélkül - igyekeztem felvázolni a közösségi versenyjog részét képező tiltott és a közös piaccal összeegyeztethető állami támogatásokra vonatkozó szisztémát, áttekintést adva a Római Szerződés alapján tiltott, megengedett, valamint megengedhető támogatásokkal kapcsolatos szabályozás gazdasági háttéréről és a szabályozás indokoltságáról, a tárgyban elsődleges és másodlagos jogforrásokról és egyéb irányadó dokumentumokról, illetőleg utaltam az ezen a területen az utóbbi időszakban megjelenő új tendenciákra is. Emellett bemutattam a magyar szabályrendszer fejlődésének fontos állomásait az Európai Unióhoz történő csatlakozást megelőzően és az azt követően eltelt időszakban, különös tekintettel a regionális állami támogatásokra és az azok alkalmazása során irányadó legfontosabb eljárási szabályokra is.

IRODALOMJEGYZÉK

1. Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga – KJK-Kerszöv, Budapest, 2007.
2. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga 2., átdolgozott kiadás KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.
3. Hargita Eszter: Állami támogatások Magyarországon az uniós versenypolitika tükrében – Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, Budapest, TVI Információs Füzetek 2005/23. szám – Forrás: www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_2003_phd - letöltés ideje: 2008.04.21.
4. Hargita Eszter és Molnár Éva: A 2007-től hatályos regionális támogatási iránymutatás, a magyar regionális támogatási térkép és a regionális csoportmentességi rendelet - Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, Budapest, TVI Információs Füzetek 2005/24. szám 15-22. oldal – Forrás: www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_24_cikkek_vegleges - letöltés ideje: 2008.04.21.
5. Neelie Kroes: Az európai támogatási rendszer reformja: akcióterv a változásért (Fordította: Molnár Éva) - Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Iroda, Budapest, TVI Információs Füzetek 2005/24. szám 27-33. oldal - Forrás: [www.pm.gov.hu / tvi_infofuzet_24_cikkek_vegleges](http://www.pm.gov.hu/tvi_infofuzet_24_cikkek_vegleges) – letöltés ideje: 2008.08.25.
6. Dr. Remetei-Filep Ádám – Dr. Sárai József: Európai versenyjog és magyar csatlakozás – Európai Füzetek 12., Szakmai összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből, Budapest 2003.
7. Az Európai Közösségek Bizottsága: Állami támogatási cselekvési terv - Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 közötti reformjához, Brüsszel, 7.6.2005COM(2005)107 végleges-

Forrás:http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_hu.pdf– letöltés ideje: 2008.12.28.

8. 2005. évi jelentés a versenypolitikáról, Európai Bizottság, Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007., – Forrás: http://ec.europa.eu/competition/annual_reports/2005/hu.pdf – letöltés ideje: 2008.12.28.
9. Éves jelentés a versenypolitikáról, 2006., Európai Bizottság, Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2007. – Forrás: http://ec.europa.eu/competition/annual_reports/2006/hu.pdf - letöltés ideje: 2008.12.28.
10. A Bizottság jelentése – 2007. évi jelentés a versenypolitikáról, Az Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel, 2008.06.16., COM (2008) 368 végleges – Forrás: http://ec.europa.eu/competition/annual_reports/2007/hu.pdf - letöltés ideje: 2008.12.28.

JOGFORRÁSOK

1. A közösségi jogszabályok forrása az Európai Unió Hivatalos Lapja (Official Journal), illetve a CELEX számítógépes adatbázis.
2. A magyar jogszabályok forrása a COMPLEX JOGTÁR számítógépes adatbázis.

1. sz. melléklet

Az állami támogatások reformjának végrehajtására vonatkozó ütemterv (2005-2009)

Módosítások	2005/2006	2007/2008	2009
Tartalom	<ul style="list-style-type: none"> - Ütemterv az állami támogatás - 2005-2009 közötti reformjához - Regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatások - Általános csoportmentesség (KKV, foglalkoztatás, képzés, K+F, de minimis, vidékfejlesztés, környezetvédelem) - Kamatlábakról szóló közlemény - K+F és innovációs iránymutatások - Rövid lejáratú hitelbiztosításról szóló közlemény - Kockázati tőkebefektetésről szóló közlemény - Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló határozat és iránymutatások, valamint átláthatósági irányelv - Környezetvédelmi iránymutatások - A hajógyártásnak nyújtott állami támogatás keretszabálya 	<ul style="list-style-type: none"> - A megmentési célú és szerkezetátalakítási támogatások iránymutatásainak értékelése/módosítása. - Garancia formájában nyújtott állami támogatásról szóló közlemény - Közvetlen üzleti adóztatásról szóló közlemény - Közcélú műsorszolgáltatásnak nyújtott állami támogatásról szóló közlemény - További lehetséges csoportmentességek 	<ul style="list-style-type: none"> - A reform értékelése és a meglévő állami támogatási szabályok felülvizsgálata
Tárgyalási okiratok	<ul style="list-style-type: none"> - Innovációról szóló közlemény 	<ul style="list-style-type: none"> - Tárgyalási okirat a 659/99 tanácsi rendelet esetleges módosításáról. - Tárgyalási okirat a támogatások különböző formáiról 	
Az eljárás	<ul style="list-style-type: none"> - Legjobb gyakorlatok belső iránymutatásai - Állami támogatásról szóló tájékoztatás ösztönzése. - Határozatok és visszatérítések ellenőrzésének növelése - Lehetséges javaslat a 994/98 tanácsi rendelet módosítására (felhatalmazó rendelet) 	<ul style="list-style-type: none"> - Lehetséges javaslat a 659/99 tanácsi rendelet módosítására (eljárási rendelet) - A Bizottság és a nemzeti bíróságok között az állami támogatások terén történő együttműködésről szóló közlemény 	

Forrás: Az Európai Közösségek Bizottsága - Állami támogatási cselekvési terv, Brüsszel, 7.6.2005 COM(2005)107 végleges, 19. oldal - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_hu.pdf

2. sz. melléklet

Az állami támogatásokra kidolgozott cselekvési tervről készített scoreboard adatai

Kevesebb és célzottabb állami támogatás: a legfontosabb adatok

	2007. évi állami támogatás millió EUR-ban		2007. évi állami támogatás a GDP százalékában		A támogatás GDP-hez viszonyított arányának alakulása 2002-2007 között, százalékpontban kifejezve (1)		A horizontális célokhoz nyújtott támogatás aránya az ipar és a szolgáltatások összes támogatásának százalékában, 2007	A horizontális célokhoz nyújtott támogatás összes támogatáshoz viszonyított százalékos arányának alakulása 2002-2007 között, százalékpontban kifejezve (1)
	Állami támogatások összesen – vasutak nélkül	Az ipar és a szolgáltatások (azaz a mezőgazdaság, a halászat és a közlekedés nélkül) állami támogatása összesen	Állami támogatások összesen – vasutak nélkül	Az ipar és a szolgáltatások (azaz a mezőgazdaság, a halászat és a közlekedés nélkül) állami támogatása összesen	Állami támogatások összesen – vasutak nélkül	Az ipar és a szolgáltatások állami támogatása összesen		
EU 27	64816	49214	0.53	0.40	-0.07	-0.08	80	14.0
EU 15	57694	45406	0.51	0.40	-0.04	-0.03	80	7.4
EU 12	7123	3808	0.81	0.43	-0.65	-0.85	77	44.5
Belgium	1077	883	0.33	0.27	0.00	-0.01	100	-0.7
Bulgária	391	27	1.35	0.09	0.07	-0.32	92	33.7
Csehország	938	767	0.73	0.60	-1.76	-1.83	100	84.2
Dánia	1405	1166	0.62	0.51	-0.10	-0.09	92	3.4
Németország	16229	14148	0.67	0.58	-0.13	-0.15	79	15.9
Észtország	37	10	0.24	0.07	0.08	-0.01	100	0.8
Írország	1093	603	0.59	0.32	0.01	-0.01	77	17.8
Görögország	729	551	0.32	0.24	-0.03	0.01	98	3.4
Spanyolország	5371	4336	0.51	0.41	-0.05	-0.09	74	3.6
Franciaország	9798	6889	0.52	0.37	-0.01	0.00	95	22.4
Olaszország	5096	3860	0.33	0.25	-0.08	-0.06	89	-11.9
Ciprus	107	63	0.40	0.24	-1.68	-1.41	95	38.2
Lettország	204	42	1.02	0.21	0.66	0.06	100	17.1
Litvánia	177	50	0.63	0.18	0.13	-0.10	96	73.7
Luxemburg	72	46	0.20	0.13	-0.14	-0.07	100	0.0
Magyarország	1434	879	1.42	0.87	0.34	-0.03	53	1.7
Málta	99	74	0.79	0.59	-0.35	-0.50	4	-2.9
Hollandia	2316	1355	0.41	0.24	-0.08	0.03	96	2.3
Ausztria	1006	815	0.37	0.30	0.10	0.12	98	-21.0
Lengyelország	1849	1261	0.60	0.41	-0.85	-1.04	89	62.8
Portugália	2138	2119	1.31	1.30	0.17	0.19	10	-9.0
Románia	1426	296	1.17	0.24	-0.95	-1.24	36	15.5

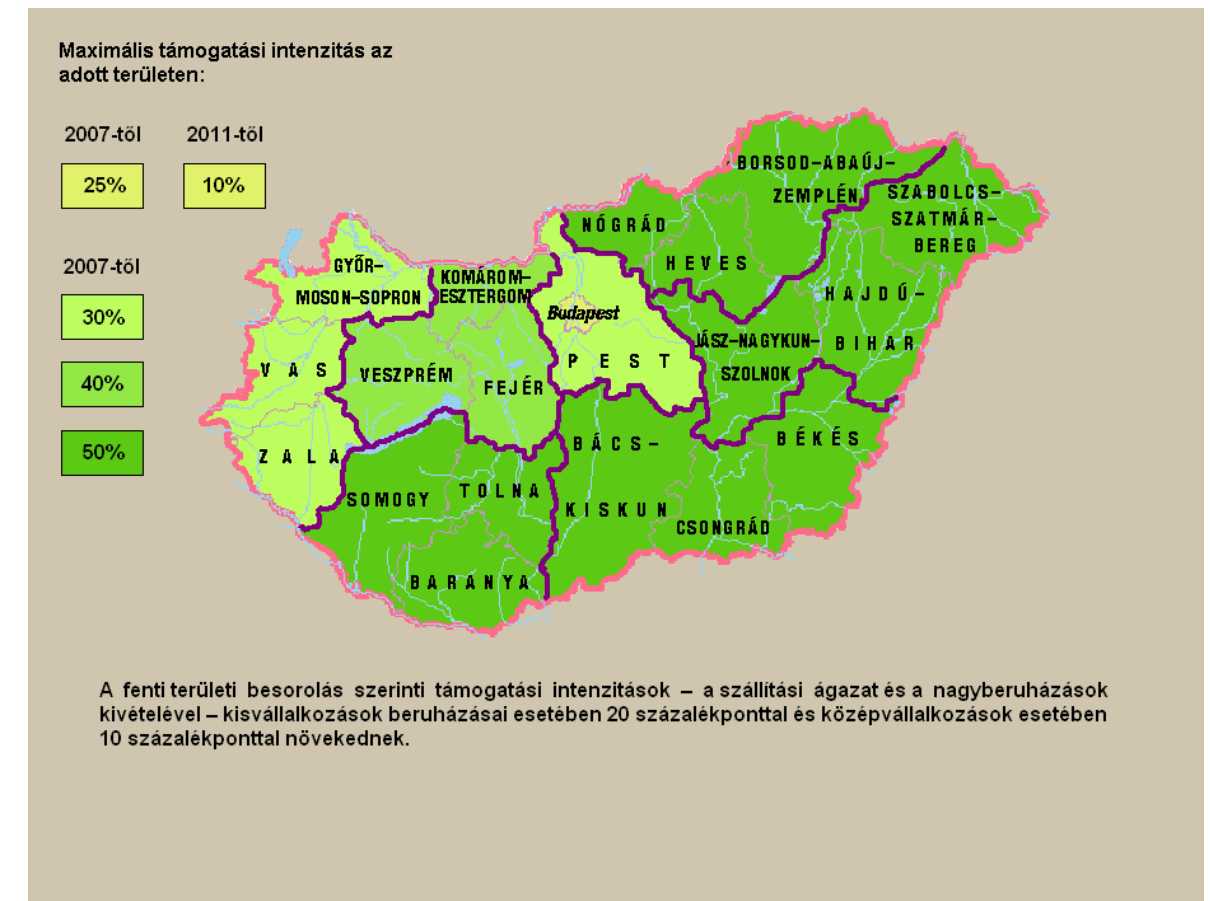
Szlovénia	188	115	0.56	0.34	-0.01	-0.11	84	8.9
Szlovákia	273	223	0.50	0.41	0.02	-0.05	76	13.9
Finnország	2079	629	1.16	0.35	0.00	0.02	96	-0.4
Svédország	3100	2932	0.93	0.88	0.44	0.44	99	-0.6
Egyesült Királyság	6185	5075	0.31	0.25	-0.03	0.00	62	-12.0
Norvégia	1819	1368	0.64	0.48	n.a.	n.a.	100	n.a.
Izland	17	17	0.12	0.12	n.a.	n.a.	87	n.a.
Liechtenstein	1	1	0.03	0.03	n.a.	n.a.	65	n.a.

Megjegyzések: Az adatok az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdésében meghatározottak szerinti összes olyan támogatási intézkedést lefedik, amelyet a tagállamok odaítéltek és a Bizottság megvizsgált. (1) A 2002–2004-es, valamint a 2004–2007-es éves átlag közötti százalékpontos változás. Forrás: Versenypolitikai Főigazgatóság, Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság, valamint EFTA Felügyeleti Hatóság.

Forrás: Állami támogatás: a legújabb mutatórendszer szerint a tagállamok előrehaladnak a célzottabb támogatás irányába - Brüsszel, 2008. november 18. – <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1725&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

3. sz. melléklet

Magyarország 2007-2013 években alkalmazandó regionális támogatási térképe²⁶



²⁶ Forrás: [http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/4B45B915D024257EC125722700471E22/\\$File/Regtérkép2.bmp.hu/](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/4B45B915D024257EC125722700471E22/$File/Regtérkép2.bmp.hu/)