

Állami támogatások joga

21 (2015/1.)

A Miniszterelnökség
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája



FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Szilágyi Pál
Tóth Tihamér

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

Versenyjogi Kutatóközpont
PPKE JÁK

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)

Miniszterelnökség

Támogatásokat Vizsgáló Iroda

1077 Budapest Wesselényi utca 20–22.

<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

NYOMDAI MUNKÁK:

MondAt Kft.

www.mondat.hu

TARTALOM

STAVICZKY Péter	
Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése	3
TÓTH Tihamér	
Megmentési és átszervezési állami támogatások szabályai a pénzügyi szolgáltatások piacán és a gazdaság egyéb területein	17
BARTUCZ Zoltán	
Az előny szintjei és sokrétősége helyi gazdasági infrastruktúra fejlesztésénél: a német GRW-program bizottsági vizsgálata	55

AZ ÁLLAMNAK BETUDHATÓ INTÉZKEDÉSEK LEGÚJABB ÉRTELMEZÉSE

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, állami forrás, államnak való betudhatóság, állami döntéshozatal

Bevezetés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében található állami támogatás fogalma a tagállamok által vagy állami forrásból nyújtott támogatásokra terjed ki. Vagyis az EUMSZ 107. cikkének hatálya mind a tagállamok által közvetlenül, mind az általuk irányított entitások által nyújtott támogatásokra kiterjed. Bizonyos esetekben akár magánszervezetek által nyújtott támogatások is az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá kerülhetnek.¹ Ez utóbbi esetben a joggyakorlat alapján az államnak való betudhatóság fennállása esetén válik ezen entitások által használt forrás állami forrassá.

Az Európai Unió Bírósága egy előzetes döntéshozatali eljárásban ismét értelmezte az államnak való betudhatóság fogalmát. A Commerz Nederland-ítélet² tovább finomítja a betudhatóságra vonatkozó eddigi képet, és újabb fogózkodót ad a tagállami szerveknek a fogalom jobb értelmezéséhez.

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőtének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

¹ Lásd a C-290/83. sz. Bizottság kontra Franciaország (ECLI:EU:C:1985:37) és a C-345/02. sz. Pearle BV ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2004:448).

² A C-242/13. sz. Commerz Nederland NV kontra Hafenedrijf Rotterdam NV ítéletet (ECLI:EU:C:2014:2224).

Az ítélet áttekintése előtt bemutatom a betudhatóság kérdését részletesen kifejtő és ebből a szempontból mérőföldkőnek tekinthető Stardust Marine -ítélet³ releváns rendelkezéseit is.

1. A Stardust Marine-ítélet betudhatóságra vonatkozó legfontosabb megállapításai

1.1. Az ügy háttere

A Stardust-ügy tényállása szerint a Stardust Marine hajógyártó vállalkozást az Altus Finance leányvállalata az SBT-Batif finanszírozta. Az Altus Finance az állam által tulajdonolt, majd 1993-ben nehéz helyzetbe került és állami pénzből megmentett⁴ Crédit Lyonnais csoporthoz tartozott. 1994-ben az Altus a Stardust Marine követeléseinek tőkévé konvertálásával megszerezte annak tulajdonjogát is, majd a Crédit Lyonnais egy másik leányvállalata, a CDR (Consortium de Réalisations) többször tőkét is emelt a cégben nagyjából 451 millió francia frank értékben. Ezt követően a CDR 2 millió francia frankért értékesítette a Stardust Marine-ban fennálló 99,9%-os tulajdonjogát az FG Marine részére. 1997-ben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) panasz alapján először kérdéseket tett fel a francia hatóságoknak, majd hivatalos vizsgálati eljárást⁵ indított a feltőkésítések tárgyában. A Bizottság 1999-ben fogadta el az eljárást lezáró határozatát, amelyben a feltőkésítéseket a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette és visszatéríttetését rendelte el.

Franciaország megtámadta a Bizottság határozatát az Európai Bíróság előtt. Franciaország első, és a jelen cikk szempontjából releváns jogalapja szerint a Stardust Marine feltőkésítésére nem állami források felhasználásával és nem az államnak betudható módon került sor.

A Bíróság az ítéletben előjáróban kiemelte, hogy a joggyakorlat az EUMSZ 107. cikkének értelmezése során nem különbözteti meg az állam által közvetlenül nyújtott támogatásokat azoktól a támogatásoktól,

³ A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:294).

⁴ NN 52/95. sz. ügy.

⁵ HL [1998] C 111., 9. o.

amelyeket az állam által alapított vagy kijelölt köz-, illetve magánszervezetek nyújtanak.⁶ Az uniós jog ugyanis nem teszi lehetővé az állami támogatási szabályok különböző önálló, támogatás nyújtásával megbízott jogalanyok alapításával történő megkerülését. Ugyanakkor ahhoz, hogy egy intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatásnak minősüljön a szelektivitás, a piacon meg nem szerezhető előny, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, valamint a versenytorzulás, illetve ennek lehetősége mellett egyrészt közvetlenül vagy közvetetten állami forrásokból kell származzon, másrészt az államnak betudhatónak⁷ kell lennie. Tehát ez utóbbi esetben két kumulatív feltételről beszélünk.

1.2. Az állami forrás fogalma

Franciaország keresetében azzal érvelt, hogy a Bizottság abból a tényből, hogy a tőkeemelést nyújtó vállalkozás állami tulajdonban volt, automatikusan azt a következtetést vonta le, hogy az általa felhasznált források állami forrásnak minősülnek. Franciaország véleménye szerint egy ennyire a tulajdonjogon alapuló 'organikus' felfogás az EUMSZ 107. cikkének túlságosan kiterjesztő értelmezéséhez vezet, és nem biztosítja a köztulajdonban lévő vállalkozások EUMSZ 345. cikkéből következő egyenlő elbánásban részesítését. Az állami és a magántulajdonban lévő vállalkozások is vállalhatnak kockázatokat, amelyek akár veszteséggel is járhatnak. Franciaország szerint a Crédit Lyonnais és leányvállalatai forrásai sem közvetlenül, sem közvetetten nem származtak állami forrásokból. A tőkét az SBT nyújtotta, amely az Altus leányvállalata (tehát a Crédit Lyonnais-tól szervezetileg több lépés választja el), a piacról finanszírozta magát és sem az SBT, sem az Altus nem részesült semmilyen állami forrásból a Stardust Marine tőkeemelését megelőzően. A Crédit Lyonnais csak 1994-ben részesült állami forrásokból, vagyis nagyrészt a Stardust Marine feltőkésítését követően. Ebből következően Franciaország szerint a Bizottság elmulasztotta megfelelően megindokolni, hogy miért minősülnek a felhasznált források állami forrásnak, és ebből következően állami támogatásnak.

⁶ Lásd az ítélet 23. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

⁷ Lásd az ítélet 24. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

A Bizottság ezzel szemben azzal érvelt, hogy a Crédit Lyonnais és leányvállalatainak forrásai állami entitásként állami forrásnak minősülnek, a Crédit Lyonnais 1994-ben maga is állami feltőkésítésben részesült, valamint a CDR is teljes mértékben állami tulajdonba tartozik és finanszírozását állami garancia biztosította, vagyis veszteségeit az állam fedezte. A Bizottság szerint a határozat tárgyát képező intézkedések nem csak e tényekből következően minősülnek állami forrásnak, hanem mert nem egyeztethetőek össze a piacgazdasági racionalitást szem előtt tartó prudens magánbefektető tevékenységével sem. A joggyakorlat szerint, amennyiben egy állami bank olyan cél érdekében mobilizálja forrásait, amit hasonló feltételek mellett egy magántulajdonú bank is finanszírozna, nem beszélhetünk állami támogatásról.⁸ Ebből következően a Bizottság nem valósított meg az EUMSZ 345. cikkével ellentétes diszkriminációt.

A Bíróság elválasztotta egymástól egyrészt a CDR, másrészt az Altus és az SBT intézkedéseit. A Bíróság szerint Franciaország sem vitatta, hogy a CDR intézkedései állami forrásból valósultak meg. Így azt kellett megvizsgálni, hogy a másik két vállalkozás által a CDR általi átvételt megelőzően nyújtott garanciák és feltőkésítés állami forrásból valósultak-e meg. A Bíróság megállapította, hogy mind a Crédit Lyonnais, mind az Altus és az SBT tulajdonosi kapcsolat és vezető tisztségviselők kinevezése alapján állami irányítás alatt álltak, a transzparencia irányelv alapján⁹ közvállalkozásnak minősültek, és a francia hatóságok közvetlenül vagy közvetett módon domináns befolyással bírtak felettük. Így azt kellett megvizsgálni, hogy ez az irányítási helyzet az állami vállalkozások számára rendelkezésre álló források állami forrássá minősítéséhez vezet-e, annak ellenére, hogy állami támogatásban az általuk meghozott intézkedések előtt nem részesültek.

⁸ A Salomon SA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1999:245) 68–69. pontjai. A Bizottság által feltételezett piaci szintű kamatok meghatározására vonatkozóan lásd a Bizottság közleményét a referencia-kamatláb és a leszámitolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (HL [2008] C 14., 2. o.).

⁹ A Bizottság 80/723/EKG irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (HL [1980] L 195., 35.), amelyet hatályon kívül helyezett a Bizottság 2006/111/EK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (HL [2006] L 318., 17. o.).

A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy egyrészt nem szükséges minden esetben megállapítani az állami források tényleges átruházását ahhoz, hogy egyes vállalkozásoknak nyújtott előny az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásnak minősüljön.¹⁰ Másrészt, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya minden állami vállalkozás által végrehajtott intézkedésre kiterjed, függetlenül attól, hogy tartósan a közszférához tartozó forrásokról beszélünk-e. Vagyis olyan források felhasználása is elegendő az állami támogatássá nyilvánításhoz, amelyek nem tartoznak a kincstárhoz (központi költségvetéshez), de állami irányítás alatt állnak.¹¹ Ebből következően – mivel a Crédit Lyonnais és leányvállalatai forrásai állami irányítás alatt voltak és az állam rendelkezésére álltak – a Bizottság határozatában nem értelmezte helytelenül az állami forrás fogalmát és a Bizottság értelmezése nem is tekinthető az állami vállalatokkal szembeni diszkriminációnak. Továbbá a Bizottság megfelelően meg indokolta, hogy a Stadust Marine-t érintő intézkedések miért állami források felhasználásával valósultak meg.

1.3. Az államnak való betudhatóság fogalma

Franciaország keresetében azzal is érvelt, hogy a Bizottság félreértelmezte az államnak való betudhatóság fogalmát, az Altus, valamint az SBT intézkedései nem minősülnek az államnak betudhatónak. Franciaország szerint pusztán a betudhatóságot esetenként külön-külön meg kell vizsgálni és nem vélelmezhető pusztán amiatt, hogy egy vállalkozás állami tulajdonba tartozik. Franciaország szerint a Crédit Lyonnais számára nyújtott támogatásra vonatkozó határozatában maga Bizottság is elismerte az anya-leányvállalati irányítási problémákat és saját határozatában tett megállapítások figyelmen kívül hagyásának minősülne a betudhatóság vélelmezése. Emellett a leányvállalatok (Altus, SBT) a jelen esetben döntéseiket a Crédit Lyonnais-tól és ebből következően

¹⁰ Lásd a C-387/92. sz. Banco Exterior de España kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:100) 14. pontját és a C-6/97. sz. Olaszország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:251) 16. pontját.

¹¹ Lásd a C-83/98 P. sz. Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd. és Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:248) 50. pontját.

az államtól is teljesen függetlenül hozták meg. A Bizottság szerint az francia állam tulajdonolta a Crédit Lyonnais többségi tulajdonát és a szavazati jogok többségét, valamint nevezte ki a vezető tisztségviselőit. Így a Crédit Lyonnais és azon keresztül az Altus feletti irányítása nem kérdőjelezhető meg. Ebből következően pedig a betudhatóság feltétele is teljesül az Altus által eszközölt befektetések esetében, függetlenül az irányítási zavaroktól. A Bizottság szerint továbbá a francia kormányzat a többségi tulajdonosi pozíciója miatt nem állíthatja, hogy az Altus tevékenysége ismeretlen volt számára, hiszen a Crédit Lyonnais átvilágítása során a cégcsoport legkockázatosabb leányvállalatait – köztük az Altus-t is – átvilágították 1991 második felében. A Crédit Lyonnais új vezetése 1993-as vizsgálatait szintén feltárták az Altus újabb, 1993 első felében megvalósult, kockázatvállalásait.

A Bíróság szerint nem vitatott, hogy a Bizottság határozatában abból vezette le az Altus és az SBT tekintetében az államnak való betudhatóságot, hogy mindkét vállalat a Crédit Lyonnais leányaként közvetett állami irányítás alatt állt. A Bíróság szerint azonban pusztán a tulajdonjogon alapuló vélelmezett betudhatóság nem fogadható el. Bár az állam irányítani tudja a tulajdonában lévő vállalkozásokat és meghatározó befolyást tud gyakorolni tevékenységükre, egyedi esetekben ennek az irányításnak a gyakorlása automatikusan nem vélelmezhető. A Bíróság szerint az állami vállalatok többé-kevésbé önállóan tevékenykedhetnek, attól függően, hogy az állam milyen mértékű függetlenséget biztosít számukra. Látható tehát, hogy a Bíróság az állam irányítást és az államnak való betudhatóságot egyértelműen elválasztotta egymástól, és megköveteli annak vizsgálatát, hogy az állami hatóságok valamilyen módon befolyásolták-e az állami vállalkozások intézkedéseinek elfogadását. Ugyanakkor – figyelemmel az ezzel járó gyakorlati nehézségekre – a Bíróság nem követeli meg annak egyedi elemzésen alapuló pontos bebizonyítását, hogy egy adott esetben az állami hatóságok ösztönözték-e az állami vállalkozást bizonyos intézkedések elfogadására. Az állami hatóságok és vállalatok közötti szoros kapcsolat miatt egyrészt fennáll annak a kockázata és lehetősége, hogy az állam közvetítők útján és nem átlátható módon nyújt támogatás, megsértve ezzel az uniós állami támogatási előírásokat. Másrészt, külső fél számára – az állami hatóságok és vállalatok közötti speciális kapcsolatok miatt – nagyon nehéz annak bebizonyítása, hogy egy adott intézkedést egy állami vállalkozás valóban a hatóságok utasítása alapján fogadott

el. A Bíróság ezért elfogadhatónak tartja, hogy állami vállalkozások esetében az államnak való betudhatóságra az eset egyedi jellegét és az intézkedés elfogadásának körülményeit is tükröző bizonyos indikátorok fennállása alapján lehessen következtetni. A Bíróság joggyakorlata alapján a betudhatóság szempontjából releváns, ha az állami vállalkozás a döntését a hatóságok engedélye nélkül nem hozhatja meg,¹² vagy köteles követni a hatóságok iránymutatásait.¹³ A Bíróság példalózó módon¹⁴ további indikátorokat sorolt fel az ítéletben, amelyek megalapozhatják a betudhatóságot. Ilyenek lehetnek: az állami vállalkozás integrációja a közigazgatás szervezetrendszerébe, tevékenységének jellege és azok piaci feltételek melletti gyakorlása piaci szereplők által, az állami vállalkozás jogi státusza (magánjogi vagy közjog alá tartozó jogalanyisága), az állami hatóságok felügyeleti tevékenységének intenzitása az állami vállalkozás vagy vezető tisztségviselői felett, illetve bármilyen bizonyíték, amelyből az állami hatóságok döntéshozatalban történő részvételére vagy annak hiányára lehet következtetni az intézkedés céljára, tartalmára vagy nyújtásának feltételeire.¹⁵

Ugyanakkor pusztán a tulajdonjog alapján a betudhatóság nem vélemezhető, illetve nem elegendő annak kizárására, hogy az adott intézkedést az állami vállalkozás az állam ráhatása nélkül hozta meg.¹⁶ Ezen érvek alapján, és mivel a Bizottság csak a tulajdonlás feltételét vette figyelembe a betudhatóság megállapítása során, a Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát.¹⁷

Tehát a Bíróság a betudhatóság érdekében az állami szereplők közötti kapcsolatok és döntéshozatali folyamatoknak a Bizottság által alkalmazottnál mélyebb, de nem teljes körű elemzését várja el.

¹² Lásd az ítélet 55. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

¹³ Lásd az ítélet 55. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

¹⁴ Az angol nyelvű ítélet 56. pontja az alábbi megfogalmazást használja: „[...] might, in certain circumstances, be relevant [...] such as, in particular [...] or any other indicator showig [...]”

¹⁵ Az ítélet 56. pontja.

¹⁶ Az ítélet 57. pontja.

¹⁷ Megjegyzendő, hogy a Bíróság elfogadta Franciaország másik érvét is, amely szerint a döntés időpontjában az intézkedések teljesítették a prudens magánpiaci befektető mércéjét, illetve arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság értékelése során nem megfelelően alkalmazta ezt az elvet.

2. A Commerz Nederland-ítélet

2.1. Az ügy előzményei

A Commerz Nederland-ügyben a Residex Capital¹⁸-ügyhöz hasonlóan a rotterdami önkormányzat, illetve tulajdonában lévő vállalkozás által vállalt kezesség állami támogatáskénti megítélése volt a vita tárgya. A két ügy annyiban is hasonló, hogy az állami szereplő mindkét esetben az állami kezesség beváltásának elkerülése érdekében utalt az állami támogatási szabályokra. A Commerz Nederland 2003-ban 25 millió euró értékben kezességet vállalt egy másik vállalkozás, az RDM Vehicles egy ügyletéért, és a kezességvállalás napján a rotterdami önkormányzat tulajdonában lévő kikötő-üzemeltető vállalata a Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam NV (GHR) azonos összegben kezességet vállalt a Commerz Nederland által vállalt kezesség teljesítéséből fakadó kötelezettségek teljesítéséért. Mint utóbb kiderült, a kezességvállalást a GHR egyedüli ügyvezetője a vállalat alapszabályának megsértésével tette. Később, 2004-ben a Commerz Nederland a GHR (ismételten alapszabályt sértő) kezességével az RDM két leányvállalata (RDM Finance I és II) számára hitelkeretet nyújtott. Pár hónappal a kezesség vállalását követően a Commerz Nederland felmondta a hitelszerződéseket és visszakövetelte az RDM leányvállalataitól a folyósított hitelek és kamatainak összegét.

Mivel visszafizetésre nem került sor, a Commerz Nederland a GHR-hez fordult, hogy a kezesség alapján fizesse meg neki a kérdéses összegeket. Miután a GHR nem tett eleget a Commerz Nederland felszólításának, ez utóbbi keresetet indított annak megfizetése érdekében. Az elsőfokú bíróság¹⁹ azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy a ke-

¹⁸ A C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:814), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a jogellenes (az Európai Bizottság előzetes engedélye nélkül nyújtott) támogatásnak minősülő kezességeket a nemzeti bíróságok semmisnek minősíthetik. E hatáskör gyakorlása során a nemzeti bíróságok kötelesek biztosítani a támogatás visszatérítését, ennek érdekében pedig semmisnek nyilváníthatják a kezességvállalást különösen akkor, ha kevésbé korlátozó jellegű eljárási cselekmények hiányában e semmisnek nyilvánítás a kezességvállalás előtti versenyhelyzet helyreállításához vezethet, vagy elősegítheti azt.

¹⁹ Rechtbank Rotterdam.

zességvállalás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, amit a holland hatóságoknak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen engedélyeztetni kellett volna az Európai Bizottsággal. Mivel erre nem került sor a kezességvállalás a holland polgári törvénykönyv 3:40. cikk (2) bekezdése²⁰ alapján semmis.

A Commerz Nederland fellebbezést nyújtott be e döntés ellen, de a másodfokú bíróság²¹ úgy ítélte meg, hogy a jogvita alapját képező kezességvállalások a Stardust Marine-ügy alapján a holland hatóságoknak betudhatók, így állami támogatást valósítanak meg. A másodfokú bíróság az állapította meg, hogy Rotterdam önkormányzata teljes mértékben irányítása alatt tartja a GHR-t: egyetlen tulajdonosaként kinevezi az igazgatóság és a felügyelőbizottság tagjait, a vitatott kezességvállaláshoz a felügyelőbizottság hozzájárulása szükséges, és a GHR tevékenysége (kikötő-üzemeltetés) „a közérdek számára biztosított elsődleges helyre figyelemmel nem hasonlítható össze egy tisztán gazdasági vállalkozás céljával.”²² A másodfokú bíróság szerint tehát a rotterdami önkormányzat jelentős befolyást gyakorol a GHR-ra és „[e] megállapításon nem változtat az a tény sem, hogy a GHR ügyvezetője önkényesen járt el, szándékosan titokban tartotta a kezességvállalásokat, és nem kérte e vállalat felügyelőbizottságának hozzájárulását.”²³

2.2. Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések

A Commerz Nederland ezt követően a holland legfelső bírósághoz²⁴ fordult, és kérte a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Álláspontja

²⁰ A holland polgári törvénykönyv 3:40 cikk alapján a kötelező jogi előírásokat megsértő jogi aktus semmis és érvénytelen: „A juridical act that violates a statutory provision of mandatory law is null and void; yet, if this statutory provision merely intends to protect one of the parties to a more-sided (multilateral) juridical act, then such a juridical act is voidable, provided that this is in line with the underlying principle of the violated statutory provision.” E tekintetben lásd még Török Éva értekezését a szerződés létrehozásának alapkérdéseiről 21. o. http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/torok-ertekezes.pdf

²¹ Gerechtshof 's-Gravenhage.

²² Az ítélet 15. pontja.

²³ Az ítélet 16. pontja.

²⁴ Hoge Raad der Nederlanden.

szerint Rotterdam önkormányzata nem vett részt a kezességvállalás megkötésében, és az ügyvezetőt szabályszegése miatt felelősségre is vonták. A legfelsőbb bíróság ezt követően előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt, mivel álláspontja szerint a Stardust Marine-ítélet több értelmezést is lehetővé tesz, amelyek jelen esetben eltérő eredményre vezetnek a kezességvállalás állami támogatási szempontú értékelése során. Egyrészt, a „betudhatóság attól a kérdéstől függ, hogy a valószínűsíthető körülmények összességéből arra lehet-e következtetni, hogy a hatóságok közreműködtek az érintett intézkedések elfogadásában, amely során e közreműködésnek valósnak és ténylegesnek kell lennie. A jelen ügyben ezen értelmezés ahhoz vezetne, hogy az említett kezességvállalásokat nem lehetne betudni Rotterdam önkormányzatának.” A másik értelmezés a tényleges közreműködés helyett arra koncentrál, hogy a valószínűsíthető körülmények összessége alapján a hatóságok az adott kezességhez hasonló ügyletek „elfogadása tekintetében általánosságban meghatározzák az állami vállalaton belüli döntéshozatali eljárást, vagy ténylegesen jelentős, meghatározó befolyást gyakorolnak.”²⁵ Ez utóbbi értelmezésre épül az első- és másodfokú bíróságok döntése is, és lehetővé teszi a betudhatóság kimondását függetlenül attól a tényről, „[...] hogy a jelen ügyben az állami vállalat ügyvezetője nem közölte az említett hatóságokkal az érintett intézkedést, és szándékosan megsértette az alapszabályt, és így a kezességeket a felügyeleti szervek, valamint Rotterdam önkormányzata és az állam akarata ellenére vállalták [...]”²⁶

Az ügyben eljáró főtanácsnok a két megközelítést tényszerű és jogi megközelítésnek nevezi. Az első arra koncentrál, hogy az adott esetben az állami szerv nem is volt tudatában az intézkedésnek, így a betudhatóság kizárt, míg a második arra, hogy az állam határozta meg a közvállalkozások intézkedéseinek elfogadására vonatkozó döntéshozatali eljárást, vagy meghatározó befolyást gyakorolnak erre az eljárásra, így a betudhatóság megállapítható.²⁷ A főtanácsnok szerint, mivel a GHR nem volt hagyományos értelemben vett magánvállalkozás és a kezességvállalások indoka nem tartozott a közhatalmi jogosítványok

²⁵ Az ítélet 21. pontja.

²⁶ Uo.

²⁷ Wathelet főtanácsnok véleményének 31. pontja (ECLI:EU:C:2014:308).

gyakorlása körébe, az állami vállalat feletti tényleges ellenőrzést kell a betudhatóság szempontjából relevánsnak tekinteni.

Az előterjesztő bíróság emellett arra vonatkozóan is kérdést intézett az Európai Unió Bíróságához, hogy a jelen esetben – ha nem zárják ki a hatóságoknak betudhatóságot – releváns-e, hogy a vállalkozás ügyvezetője önhatalmúlag járt el, megsértette a vállalat alapszabályát, nem szerezte be a felügyelőbizottság hozzájárulását és vélhetőleg Rotterdam önkormányzata nem kívánta volna a kezességet vállalni, vagy kell-e egyéb bizonyítékokat is mérlegelni.

2.3. A Bíróság döntése

A Bíróság az ítéletében a két feltett kérdést együttesen válaszolta meg, és első sorban leszögezte, hogy a kezességvállalások állami források felhasználásával járnak. A Stardust Marine-ítélet legfontosabb megállapításainak megismétlését (az állami tulajdon és irányítási jog nem jelent automatikusan betudhatóságot, a hatóságok tényleges beavatkozásának vizsgálata nem várható el, az eset körülményei alapján kell a döntést a betudhatóságról meghozni) követően tulajdonképpen az előterjesztő nemzeti bírósághoz visszautalta a betudhatóság megállapítására vonatkozó döntés meghozatalát, azonban két fontos megállapítást tett.

Egyrészt megállapítva, hogy a jelen esetben az erős szervezeti kapcsolatok fennállása főszabály szerint a hatóságok közreműködését, illetve a közreműködés hiányának valószínűtlenségét bizonyítják, arra következtetésre jutott, hogy az a körülmény, hogy egy állami vezető szabálytalanul jár el, önmagában nem zárja ki az állami közreműködést. Ez az értelmezés az állami támogatási szabályok és ezzel az uniós jog tényleges érvényesülését (*effet utile*) jelentősen csökkentené, ha ezen az alapon a betudhatóság így kizárható lenne és ezáltal egy állami szerv intézkedése mentesülne az állami támogatási szabályok hatálya alól.

Másrészt, a konkrét ügyben a GHR vezetője szándékosan eltitkolta a kezességvállalást, mert vélelmezhető, hogy a rotterdami önkormányzat tiltakozott volna annak vállalása ellen. Ez pedig az előterjesztő bíróság szerint abba az irányba mutat, hogy a kezességvállalásokat az önkormányzat közreműködése nélkül nyújtották. A Bíróság másik megállapítása szerint – amelyben a Bíróság követte a főtanácsnok megközelítését – tehát a nemzeti bíróságnak a körülmények összessége alapján

azt kell mérlegelnie, hogy az önkormányzat közreműködése bizonyítható vagy kizárható-e. A Stardust Marine-ítélet mentén a betudhatóság vizsgálata során releváns feltételek „inkább a tényleges ellenőrzés fennállásának bizonyítási küszöbére, azaz azoknak a körülményeknek az azonosítására vonatkoznak, amelyekből az állami közreműködés levezethető, mintsem magára a bizonyítás tárgyára, vagyis az államnak a szóban forgó intézkedések elfogadásában való közreműködésére.”²⁸ Az ügy körülményei (a vezető szabálytalan magatartása, titokban történő eljárása, az alapszabály megsértése, a hatóság tiltakozott volna) csak akkor zárják ki a betudhatóságot, ha azokból az következik, hogy a kezességvállalásokat magának a hatóságnak a közreműködése nélkül nyújtották. Figyelemre méltó, hogy a főtanácsnok a nemzetközi jogból is vont párhuzamot a betudhatóság jogsértő cselekmények tekintetében történő elbírálására. Szerinte analógiaként alkalmazható az az elv, hogy az államok felelősek tisztségviselőik azon cselekményeiért is, amelyeket hatáskörül túllépésével vagy a rájuk vonatkozó utasítások megszegésével követnek el.²⁹

2.4. Értékelés

A Commerz Nederland-ítéletben a Bíróság, bár nem adott teljes mértékben választ minden felmerült kérdésre, tovább pontosította a betudhatóság Stardust Marine-ítéletben meghatározott megállapítási módját. A jobbiztonság szempontjából előnyös annak deklarálása, hogy egy állami vállalat belső előírásainak megsértése – vagy akár a nemzeti jog szabályainak be nem tartása – nem megfelelő érv az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának kizárására. Ez könnyen alkalmazható és gyakran hivatkozható kifogást jelentene a tagállami szervek számára. Az ítélet állami közreműködésre vonatkozó következtetései viszont már vegyes képet mutatnak. A Bíróság a betudhatóság megállapítására vonatkozó indikátorokat továbbra is az ügy összes körülménye alapján tartja szükségesnek vizsgálni. Ezen indikátorok közül a Bíróság az állam közreműködését, tehát általánosságban (és nem minden egyes konkrét esetben) a döntéshozatal módját, illetve an-

²⁸ A főtanácsnok véleményének 84. pontja.

²⁹ A főtanácsnok véleményének 85–87. pontjai.

nak szabályozását tartotta kiemelendőnek. E közreműködés nélkül a betudhatóság nem áll fenn, de a Bíróság szerint a belső szabályok megsértése önmagában nem jelenti a közreműködés hiányát is, tehát a betudhatóság automatikus kizárását. Ezt a nemzeti bíróságnak az ügy körülményei alapján külön kell elemeznie. A Bíróság erre az elemzésre vonatkozó iránymutatása viszont a szubjektivitás és a spekuláció irányába mozdítja az állami támogatás és ezen belül a betudhatóság objektív fogalmának értékelését. A Bíróság ugyanis úgy rendelkezett, hogy jogvita esetén a nemzeti bíróságnak azt kell megállapítania, hogy a hatóság – amennyiben tudott volna a kezesség vállalásáról – helyben hagyta-e volna azt.³⁰ Tehát a Bíróság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a döntéshozatali szabályok megsértése ellenére, azok betartásával ellentétes eredmény születne. Ezt pedig meglehetősen nehézkes megállapítani, ami azt is eredményezheti, hogy „az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok hatékonysága és alkalmazásuk egységessége jelentősen gyengül[ne].”³¹ Az ügy igen egyedi jellegéből fakadóan szerencsére a gyakorlatban inkább az állam közreműködésének általános jelentőségére vonatkozó, nem pedig fennállásának egyedi mérlegelésére vonatkozó megállapítások a relevánsak.

Összességében a Bíróság Commerz Nederland-ítéletben és a Stardust Marine-ítéletben felsorolt kritériumok vagy indikátorok közül az állami közreműködés jelentőségét hangsúlyozta a betudhatóság elbírálása során.

³⁰ Lásd a főtanácsnok véleményének 91. pontját.

³¹ Uo.

MEGMENTÉSI ÉS ÁTSZERVEZÉSI ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK SZABÁLYAI A PÉNZÜGYI SZOLGÁLTATÁSOK PIACÁN ÉS A GAZDASÁG EGYÉB TERÜLETEIN

TÓTH Tihamér*

Tárgyszavak: pénzügyi és gazdasági válság, megmentési és szerkezet-átalakítási támogatások, soft law

1. Bevezetés

Az EU történetének legnagyobb pénzügyi válságából lálal ki. A komolyabb problémák elkerülésében nagy szerepet játszott az EU Bizottság és a rugalmasan alkalmazható állami támogatás szabályok. Az EU-tag-államok válságkezelési céllal a pénzügyi ágazatban 671 milliárd euró támogatást adtak tőkejuttatás és kölcsön formájában, az állami garancia mértéke ennek körülbelül a duplája, 1288 milliárd volt.¹ A Bizottság 2007 és 2014 között, időnként embert próbáló teljesítménnyel, példanélküli gyorsasággal több, mint 450 határozatot hozott, amely 112 bank életben hozott jelentős változást szerkezetátalakítás vagy – jóval kisebb

* PPKE JÁK docens, Notre Dame University, School of Law Fulbright vendég-
oktató, Réczicza Dentons LLP. A szerző köszönettel tartozik a kutatást segítő
Pallas Athene Alapítvány támogatásáért. Hálás vagyok Staviczky Péter segítő
észrevételeiért.

¹ Forrás: State aid to European banks: returning to viability; Competition State
aid brief, EU Commission, Issue 2015-01, February. A Verseny Főigazgatóság
honlapján elérhető 2014-es statisztika más összegeket tartalmaz, itt a Bizottság
pl. 3892,6 milliárd állami garanciavállalás engedélyezéséről számol be, mely-
nek ténylegesen csak a negyedét vették igénybe a bankok. [http://ec.europa.eu/
competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html) (2015.
április 22-i letöltés).

részben – felszámolás formájában. A válság és annak hatásait csillapító állami támogatások, a bankok eszközértéke alapján, az európai bankrendszer közel harmadát érintette, néhány tagállamban pedig több mint a felét.² A Bizottság 56 bank szerkezetátalakítását hagyta jóvá, 14 esetben nem volt szükség szerkezetátalakítási tervre, továbbá sor került 33 vállalkozás felszámolásra.³ A reálszférát célzó támogatások ehhez képest nagyságrendileg kisebbek voltak, 82.9 milliárd euró jóváhagyott támogatással, melyből kb. 35 milliárdot vettek ténylegesen igénybe a vállalkozások.⁴

A tanulmányban bemutatom a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások versenypolitikai hátterét, érzékeltetve az egymással ütköző közpolitikai célkitűzéseket, valamint a bankpiaci verseny témánk szempontjából releváns sajátosságait. Ezt követően, időrendi sorrendben haladva, összefoglalom a pénzügyi szektort és a reálszférát érintően született, ún. *soft law* jogértelmező dokumentumokat.⁵ Végezetül megkísérlem összehasonlítani a sajátos pénzügyi és az általános hatályú megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokról szóló iránymutatások kapcsolódásának főbb tartalmi azonosságait, különbségeit.

2. A versenyben rosszul szereplők elbuknak, ugye?

A szabadságnak ára van. A szabadság egyszerre jár lehetőségekkel és veszélyekkel. Mindezt a piaci verseny nyelvére fordítva, azt láthatjuk, hogy aki olyan árut visz a piacra, amire nagy kereslet van, az nyerni fog és gyarapodik, aki rosszul méri fel az igényeket, vagy nem képes hatékonyan megszervezni a termelését, az előbb veszteséges lesz, majd csődbe megy. A verseny fogalmi eleme, hogy nem csak nyertesek, ha-

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

³ *Uo.*, kilenc további esetben még folyamatban volt a vizsgálat 2014 decemberében.

⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html honlap végén elérhető excel táblázat (2015. február 22-i letöltés). Az összehasonlításakor figyelembe kell venni, hogy itt a releváns időszak rövidebb, 2009–2012.

⁵ E ‘puha joganyag’ jogi természetéről lásd bővebben: VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér: Közlemények az uniós jogban. Állam és Jogtudomány, L/4. 2009.

nem vesztesek is vannak. A bukás lehetősége az üzlet szerves része, hiszen senki sem tudhatja biztosan, hogyan alakulnak a fogyasztói igények, mivel állnak elő a konkurensok, milyen új technológia jelenik meg a piacon. A nehézségekkel küzdő vállalkozásoknak nem kell, hogy automatikusan az állam dobjon mentőövet. Az ilyenkor szükséges szerkezetátalakítás, profiltisztítás rendes esetben megvalósítható állami támogatás nélkül, piaci mechanizmusok révén, a hitelezőkkel kötött megállapodásokkal, jogilag szabályozott csődeljárás keretében.

Van azonban, amikor elkerülhetetlen a kapubezárás. A piacgazdaság egyik morális problémákat is felvető kérdése, hogy mit kell kezdeni az elbukó vállalkozással. Számít-e, hogy miért jutottak oda, ahova? A vezetők felelőtlensége, a tulajdonosok érdektelensége, vagy 'rajtuk kívül álló', 'ki gondolta volna' körülmények váratlan, előre nem látható kedvezőtlen együttállása okolható-e a válságért?⁶ Egy cég válsága a valós életben összetettebb annál az iskolában megtanult piaci szabálynál, hogy a nem hatékony vállalkozás helyét átveszik a hatékonyabbak. A részvényesek valószínűleg nem megélhetésüket, hanem csak befektetéseik egy részét veszítik el. A cégvezetők jó eséllyel gyorsan, más helyen találnak hasonló munkát. Gyakran legkevésbé felelősek szenvedhetnek a legtöbbet: a munkavállalók s adott esetben a vállalat beszállítói.

Ezen túl, bizonyos iparágaknál és vállalatoknál a szélesebb közösség is megsínyli a rossz piaci döntések sorozatát. Egy kisebb város vagy régió legnagyobb foglalkoztatójának bukása láncreakciót indíthat el, szociális problémákhoz vezetve. A munkaerőpiac sok esetben nem annyi-

⁶ Magyar kontextusban még mindig gyakran megjelenő magyarázat, hogy nem fair versenyben buktak el a kis hazai cégek a nagy külföldi behemótokkal szemben. Hiszen könnyű nekik, több évtized, sőt évszázad állt rendelkezésükre tőkét felhalmozni, megtanulni a verseny írott és íratlan szabályait. Ezekben kétségtelenül van némi igazság (az idő előrehaladtával egyre kevesebb), de a rend kedvéért látni kell, hogy a hön őhajtott európai integrációnk nem egyik napról a másikra ment végbe, a társulást létrehozó Európai Megállapodás alapján a számunkra kedvező, fokozatos piacnyitás révén több évig volt lehetőségük a magyar vállalkozóknak felkészülni a belső piac kihívásaira. Történelmileg szemlélve, egyébként sem lehet mondani, hogy valaha is lett volna egy olyan pillanat, amikor minden ország minden vállalkozója ugyanolyan tiszta lappal indulva állhatott volna a startvonalra. Relatív versenyelőnnyel mindig is rendelkeztek egyes országok, régiók, vagy éppen vállalatbirodalmak. Más szóval, tőkéletesen egyenlő, azonos versenykörülményeket elvárni illúzió.

ra rugalmas, hogy a húsfeldolgozó üzemből elbocsátott munkavállalók fél éven belül az újabb autógyárban tudjanak motorokat összeszerelni. Van, amikor az sem biztató megoldás, hogy az elbukó hazai cég helyére majd belépnek a külföldi konkurensok. Lehet, hogy az új szolgáltatóra való átváltás nem megy egyik napról a másikra, több esetben pedig a tevékenység közérdekű jellege megkívánja a folyamatos szolgáltatást.

Mégis, a piacgazdaság egyik legfontosabb belső törvényét vennénk semmibe, a versenyképesség romlana, a szűkös erőforrásokat pazarlóan használnánk, ha a rossz piaci döntések sorozata nem járna semmilyen következménnyel.⁷ Van olyan nézet, mely szerint a verseny lényege a „teremtő rombolás”.⁸ Ha egy olyan kis piacon, mint Magyarország nem lehet hasznot hozva légi társaságot fenntartani, akkor nem éri meg ilyen területen dolgoztatni embereket, ebbe fektetni tőkét (s a veszteségeket évről évre közpénzből fedezni). Egy cég vége ugyanis nem pótolhatatlan veszteség, a vállalkozást alkotó személyek, tudás, eszközök nem illannak el a semmibe. A felszámolási eljárást követően ezek hatékonyabban működő szereplők kezébe kerülnek, akik talán jobb eséllyel hasznosíthatják ezeket a javakat.⁹ A munkavállalók gyakran tömeges leépítésével járó fájdalmakat az állam szociális intézkedései enyhítik, segítve a nehéz hónapok átvészelését és új területre való átképzést majd az elhelyezkedést. Azt lehet tehát mondani, hogy az állam általános, szociális eszközökkel és talán a kevésbé látható, de legalább olyan fontos családi, közösségi szociális hálóval védett piac jó válasz tud adni az elbukó versenyző problémájára. Anélkül, hogy közpénzekből megmentenénk életképtelen vállalkozásokat.

Ha a sorozatos rossz döntéseket nem követné büntetés, az súlyos motivációs problémákhoz vezethet. Milyen dolog az, hogy a nemcsak saját cégüknek, munkavállalóiknak, ügyfeleiknek, hanem a szélesebb

⁷ A későbbiekben bemutatandó 2014-es megmentési és átszervezési közlemény 6. pontja is elismeri: „Bebizonyosodott, hogy a gazdaság sikeres ágazataiban megfigyelhető termelékenység-növekedés nem arra vezethető vissza, hogy a piacon jelenlévő összes vállalkozás termelékenysége nő, hanem sokkal inkább arra, hogy a hatékonyabb és technológiailag fejlett vállalkozások a kevésbé hatékony vagy elavult termékeket gyártó vállalkozások hátrányára növekednek.”

⁸ „Creative destruction”, lásd Joseph SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Bros, 1942.

⁹ Veszélyes demagógia lehet ilyenkor arról beszélni, hogy mentőövet dobunk egy fuldoklónak, mintegy alapvető emberi kötelességeinknek eleget téve.

közösségnek súlyos kárt okozó, egyébként általában jól megfizetett vezetők vállalatai óriási állami segélyekhez jutnak? Milyen kockázat-vállalás az, ahol tudják, hogy csak nyerhetnek, nincs vesztenivaló, az állam úgylis megment minket? Nem vezet-e éppen ez a téves biztonsgutudat túlzottan kockázatos, végső soron rossz piaci döntésekhez? Lehet-e államszocialista mentalitással működő piacgazdaságot építeni? E probléma nem csak a banki piacra jellemző, de legutóbb éppen a pénzügyi válság romeltakarítása során adott, soha nem volt mértékű állami támogatások vetették fel sokakban az „erkölcsi kockázat”¹⁰ kérdését. A jelenlegi bizottsági megmentési és szerkezetátalakítási közlemény is elismeri az állami támogatások lehetősége folytán fennálló hatékonyságvesztést. A jó eséllyel megmentésre számítható vállalkozások szélsőségesen kockázatos és fenntarthatatlan üzleti stratégiákat követtek.¹¹ Nem csak a bankpiacon, de máshol is súlyos érv ilyenkor a *‘too big to fail’*, azaz túl nagy súlya van a vállalkozásnak az ország gazdasági életében, hogy egyik pillanatról a másikra elsüllyedjen.¹² Talán kevesek tudják, de a válság előtt több európai székhelyű óriásbank eszközértéke akár két-háromszorosa is volt a székhely ország GDP-nek (az amerikai nagybankok relatív gazdasági súlya ennél sokkal kisebb).

Mivel az állami támogatás szabályok uniós jogi eredetűek, a hatékonysági problémákon túl meg kell jegyezni e támogatások integrációs folyamatra gyakorolt negatív hatását is. Európai kontextusban további problémaként jelentkezik, hogy egy tagállam kormányzata által hozott döntés sértheti más tagállamokban letelepedett vállalkozások jogos

¹⁰ Talán találóbb lenne a „moral hazard” kifejezést „erkölcsöt kockára tevő szerencsejáték”-nak fordítani.

¹¹ A Bizottság is elismeri, hogy az egy adott vállalkozás számára kilátásba helyezett megmentési és szerkezetátalakítási támogatás mesterségesen csökkentheti a vállalkozás beruházási kiadásait, és ezáltal indokolatlan versenyelőnybe hozza a piacon. Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01, 9. pont).

¹² Erre az egyik legkézenfekvőbb válasz az lenne, hogy a fúziókontroll akadályozza meg az ilyen hatalmi góccok kialakulását, vagy akár a meglévők feldarabolását. Ezt javasolta pl. az USA volt jegybankelnöke is, Alan Greenspan: *“If they’re too big to fail, they’re too big”*. Lehet, hogy a nagy mérettel járó hatékonyságnál fontosabb a nemzetgazdaság biztonságos működése. Bloomberg. 2009. október 12. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aJ8HPmNUfchg> (2015. február 22-i letöltés)

érdekeit. Ha egy elbukó francia vállalat az államnak köszönhetően, ‘mesterségesen’ nem esik ki a piacról, akkor annak részesedését nem tudják az európai versenytársak megszerezni. Akár egyfajta piacra lépési akadállyal is lehet azt nevezni, ha egy országról tudott, hogy nagy előszeretettel menti meg hazai vállalatait. Ezt nevezik a strukturális gazdasági problémák ‘exportálásának’.¹³

Milyen gazdasági indokok¹⁴ tehetik a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat mégis elfogadhatóvá? Majd látni fogjuk, az engedélyezhetőség egyik előfeltétele egy olyan súlyú, uniós szempontból is lényeges gazdasági (köz)érdek azonosítása, amely elfogadhatóvá teszi a versenyen esett sérelmet. Lényegében háromféle indok jön számításba: a munkanélküliség súlyos szociális problémákhoz vezetne, fennakadás keletkezne egy közszolgáltatás nyújtásában, illetve a piaci szereplők számának csökkenése a piac szerkezetében súlyos kárt okozna.

A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások értékelése kapcsán fontos továbbá látni azt a tágabb összefüggés rendszert, amelyben a piaci szereplők tevékenykednek. Egy kellően körültekintő cégvető számos szereplő, magyarra nehezen átültethető ‘stakeholder’ érdekeit kell hogy figyelembe vegye. Természetesen szerepet játszik a saját érdek (mind vagyoni, mind hírnév oldalról), de ott van a tulajdonosok, részvényesek, a bármilyen formában hitelezők, a vevők-ügyfelek, a beszállítók és üzleti partnerek, s nem utolsósorban a munkavállalók érdekei. Ezen túl, a legtöbb cég kellően fontos ahhoz, hogy közvetlen környezetének közösségi életére (város, régió, akár ország) is kihatással legyen. A jó üzleti döntések összességében kedvezően hatnak ki ezen érdekeltekre, a rossz döntéseket pedig előbb-utóbb mindenki megsínyli.

Ezen tágabb kontextus figyelembevétele segíthet egy olyan érvrendszer felépítésében, amellyel a magukat válságos helyzetbe manőverező cégeknek mentőövet dobó állam közpolitikailag megindokolhatja döntését, amely egyszerre áldozza fel a jelenlegi és jövőbeli adófizetők pénzét e célra, s okoz más piaci szereplőknek fájó torzulást a szabadpiaci

¹³ Competition Policy Brief, id., 1. o. Érdekes módon a föderális Egyesült Államokban nem aggódnak ettől a jelenségtől. Az Államok a rendelkezésükre álló adók terhére egymással versengve csábítják a működő tőkét, anélkül, hogy bárki is versenytorzítással vádolná meg őket, s az amerikai piac szétesésének veszélye fenyegetne.

¹⁴ Az olyan kézenfekvő, nem gazdasági indokokkal, mint az adott vállalkozás kormányzathoz, politikusokhoz való szoros kötődése, ezúttal nem foglalkozom.

folyamatokban. Másik oldalról, ez a szélesebb kontextusú megközelítés el is bizonytalaníthat, hiszen a megmentési támogatás árát megfizetik egyrészt a versenytársak (elmaradt bevétel formájában), az adófizetők (biztosan erre a célra szánjuk az adóforintokat) s az államháztartási kiadásokból egyébként részesülők (hiszen e szociális célokra elvileg kevesebb pénz jutni).¹⁵

Végezetül, egy adott országban a megmentési állami támogatások megítélése nyilvánvalóan attól is függ, hogy milyen gazdaságpolitikát folytat a kormányzat, a piacgazdaság sokféle változata közül melyiket tartja ideálisnak. Egy erős és kiterjedt állam irányításban hívó kormányzat számára magától értetődő, hosszú távon megtérülő befektetésnek is tűnhet a beavatkozás. A piacnak inkább csak keretet biztosító állam (s e politikát támogató polgárok) kevésbé éreznék indokoltnak a bajba jutottak ily módon való megmentést. Az USA-ban jóval nagyobb felhördülést kelt egy ilyen célzatú kormányzati lépés, mint az EU legtöbb tagállamában (ideértve Magyarországot is). Az amerikaiak nagy valószínűség szerint két kezükön meg tudják azokat a nagyobb eseteket számolni, amikor a szövetségi kormányzat közbelépett.¹⁶ Ezzel szemben az EU-ban csak egy 14 évet vizsgáló kutatás 114 megmentési és szerkezetátalakítási támogatás ügyről számol be, ami nem tartalmazza a KKV-kra vonatkozó támogatási programokat és a válság során a pénzügyi szektornak adott támogatásokat.¹⁷ Ez önmagában jelzi a filozófiai különbséget. Talán nem véletlen, hogy az új támogatási sza-

¹⁵ Bruce Lyons javaslata szerint a támogatást, ha valakinek, akkor az elbukó cég munkavállalóinak kellene kapniuk (nem pedig a tulajdonosoknak és közvetve a vezetőknek), Bruce LYONS: *Competition policy, bailouts and the economic crisis*. University of East Anglia, Center for Competition Policy Working Paper, 09. 14. 16. o.

¹⁶ A hetvenes évektől a pénzügyi válságig nyolc említésre méltó eset volt (pl. Chrysler 1980, Continental Illinois 1984, légi társaságok 2001), 2008-ban viszont egyszerre hét is, a korábbiakat nagyságrendekkel meghaladó mértékben (a legnagyobb a Fanni Mae és a Freddi Mac államosítására fordított 400 milliárd USD) <http://www.propublica.org/special/government-bailouts>

¹⁷ Miguel Ángel BOLSA FERRUZ – Phedon NICOLAIDES: The economics of state aid for the rescue and restructuring of firms in difficulty. *Bruges European Economic Research Papers*, 27/2013. 7. o. Darabjára mérve az ügyeket, meglepő módon Lengyelország vezet, utána Németország, Olaszország és Franciaország (12. o.). A támogatás összege alapján rangsorolva az Egyesült Királyság (itt a vasút vállalat megmentése röpítette az egyébként nem túl aktív országot a dobogó

bályok kapcsán kiadott bizottsági magyarázó dokumentum is felhívja a figyelmet, hogy a piaci mechanizmusokba vetett bizalom terén jelentős a különbség, az európai piacok sokkal rugalmatlanabbak, kevesebb a kilépés és a belépés.¹⁸

Összegzőképpen, a versenyben rossz döntéseket hozó vállalkozásnak ideális piaci körülmények között el kellene buknia. Egyébként a piacok nem fognak hatékonyan működni, hosszabb távon a ‘nem ér a nevem’ viselkedés további károsodást okozhat a piaci mechanizmusokban. A kárt szenvedők segítségére megfelelő jogi és szociális eszközök állnak rendelkezésre. A bajba jutott cégeknek állami segítséget adni nagyon kivételes esetben lehet, csak ha indokolt, ha a közérdek ennek hiányában jobban sérülne, mint e nélkül. Ebből a ‘piacbarát’ megközelítésből nézve a megmentési támogatások a legkárosabb támogatások közé tartoznak, megkockáztatva, hogy e téren nem részletekbe menő bizottsági szabályozásra, hanem tiltásra lenne szükség, hasonlóan a működési és exportcélú támogatásokhoz. Sőt, még azt is meg lehet kockáztatni, hogy a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás rosszabb, mint az előbb említett két ‘fekete listás’, lényegében mindig tiltott támogatásfajta, hiszen bebizonyosodott, hogy a vállalkozás nem tudna magától piacon maradni – szemben egy bajba nem jutott társaságnak adott, elvárásokhoz nem kötött működési támogatással.¹⁹

3. A pénzügyi verseny és piaci krízis sajátosságai

A különféle pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások közötti verseny egyik sajátos jellemzője, hogy szabályozott keretek között folyik. Mind nemzetközi, mind regionális (EU), mind tagállami szinten számos jogszabály, illetve ezeket felügyelő intézmények (pénzügyi felügyelet, jegybankok) igyekeznek biztosítani, hogy a túlzott kockázatvállalás ne veszélyeztesse az ügyfelek, illetve a gazdasági rendszer, a

csúcására), Franciaország, Németország, Olaszország a sorrend, a lengyelek csak hetedik (8. o.).

¹⁸ Competition Policy Brief: New rules on rescue and restructuring aid for industry: the right incentives for innovation and growth; Issue 9, June 2014. 1. o.

¹⁹ Másként fogalmazva, véleményem szerint a megmentési támogatás olyan működési támogatás, amelyet egy súlyos bajba jutott vállalatnak nyújt az állam.

társadalom érdekeit. A pénzügyi szolgáltatások fontos jellemzője, hogy a piac megfelelő működése elengedhetetlen a hitelezésre épülő reálszférára jól teljesítéséhez is. További fontos sajátosság a bankszektor esetében, hogy ugyan egymással rivalizálnak a pénzintézetek, de azok az egymásnak nyújtott, likviditást szolgáló hitelezési kapcsolatok szövevénye miatt egymástól jelentős mértékben függenek is. A bankok ugyanis alapvetően rövid távra kapnak betéteket és hosszú távra hiteleznek. Ez annyit jelent, hogy ha túlzott kockázatvállalásai, jelentős üzleti hiba folytán egy bank bajba jut, az magával ránthat más, egyébként gondosan gazdálkodó pénzintézeteket is. Ehhez hasonló kockázat az is, ha egy bank bukása a betétesek általános elbizonytalanodásával jár. Egy ilyen betétkivételi rohamot még a legtükrösebb bankok sem biztos, hogy kibírnak. E mögött az áll, hogy a betétek összegét – szabályozott keretek között – jóval meghaladó összegben adnak hiteleket. Kiemelendő még, hogy a pénzügyi termékek globalizálódását nem, vagy nem kellő mértékben tudja követni a szabályozás nemzetközi egységesítése.

Jelen tanulmány keretei nem engedik, hogy az USA-ból induló, majd világszintű előbb pénzügyi, majd gazdasági válság eseményeit részletesen bemutassuk.²⁰ Sommásan azt lehet mondani, hogy az ingatlanpiacok a túlzott kockázatvállalás, a kevésbé szabályozott 'kreatív' termékek, végső soron emberi tévedések, egyes bankárok mohósága és szabályozói hibák okozták a világgazdaság megtorpanását, számos országban súlyos társadalmi problémákhoz vezetve.

4. A Bizottság közleménygyára

4.1. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások

Az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdései alapján a Bizottság engedélyezhet egyébként versenytorzító állami támogatásokat. A részleteket egyrészt jogszabály (csoportmentesítési rendelet), másrészt klasszikus

²⁰ Lásd erről magyarul, pl. KIRÁLY Júlia – NAGY Márton – SZABÓ E. Viktor: Egy különleges eseménysorozat elemzése – a másodrendű jelzáloghitel-piaci válság és (hazai) következményei. *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 2008. július-augusztus, 573–621. o. KÖRÖSI István: A gazdasági-pénzügyi válság kezelése az Európai Unióban: Az állam szerepének változásai. In: LANCOS Petra (szerk.): *Válságban az Európai Unió*. (Tanulmányok 24.). Budapest, Pázmány Press, 2014. 9–32.

jogi kötőerővel nem bíró közlemények, iránymutatások szövevényes rendszere tartalmazza. A Bizottság először 1994-ben, majd 1999-ben publikált megmentési és szerkezetátalakítási témában saját diszkrecionális jogkörét keretek közé szorító iránymutatásokat, a pénzügyi és gazdasági válság időszakában a 2004-ben közzétett közlemény volt irányadó.²¹ Ennek először 2009-ben, majd 2012-ben is meghosszabbították a hatályát. Az állami támogatás átfogó modernizációja keretében, a válságmenedzselés során szerzett tapasztalatok fényében, 2014-ben születtek meg a jelenleg alkalmazandó szabályok. A tendenciáról elmondható, hogy a közlemények úgy épültek egymásra, hogy közben a részletszabályok tekintetében egyre több szigorítást vezettek be, tükrözve azt, hogy súlyosan versenykorlátozó, s sok esetben sikertelenül járó támogatásfajtáról van szó.

A növekvő szigor már csak azért is indokolt, mert nagyon kevés kézzelfogható bizonyítéka van annak, hogy e támogatások alapvetően sikerrel járnak, azaz a megmentett és átszervezett vállalkozás utóbb valóban életképes, a közösség szempontjából is hasznos szereplővé tud változni.²² Glowicka által 2008-ban megvizsgált esetek tanulsága szerint a megmentési támogatásban részesült vállalatok fele végül is felszámolásra kerül, a nehéz helyzetbe került cégek 70%-át pedig felvásárolják.²³

A 2004-es iránymutatás valamennyi gazdasági ágazatban érvényes volt, kivéve az acélipart és a szénbányászatot.²⁴ A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások akkor járhattak egy vállalkozásnak, ha az

²¹ A Bizottság (2004/C 244/02) közleménye a Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben levő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról. [2004] HL C 244., 2004. 10. 01., 2. o.; [2004] HL C 244., 2004. 10. 01., 3. o.

²² Ferruz és Nicolaidés szerint a megmentés sok esetben nem sikerül, a vállalkozás a támogatás ellenére, azt elnyelve felszámolásra kerül. FERRUZ–NICOLAIDES i. m. 1. o.

²³ Elzbieta Glowicka: State aid competition policy: the case of bailouts in the European Union, Humboldt Universität zu Berlin, 2008. Lásd még: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KD8010191 (2015. február 22-i letöltés).

²⁴ Egyes kivételekkel alkalmazható volt a sajátos halászatban és az akvakultúra terén, a mezőgazdaságban pedig sajátos, kiegészítő szabályok is alkalmazandók.

olyan *nehéz helyzetbe* került, amelyből meglevő saját forrásai segítségével vagy forrásainak szokásos növelésével (részvényesek kibocsátása, banki kölcsön) nem képes kilábalni. Erre utaló tünetek a csökkenő profit, az adósságok növekedése, kihasználatlan többletkapacitás, fizetőképtelenség. Az iránymutatás csak az *egyedi támogatásokra* vonatkozik, ilyen célzatú átfogó támogatási *programokkal* szemben támasztott feltételekről csak a KKV-k esetében szól.

A megmentés és a szerkezetátalakítás két különböző jogcím, egy közleményben való kezelésüket az indokolja, hogy az esetek túlnyomó többségében egymást követően kerül rájuk sor. A *megmentési támogatás* a vállalkozás rövid távú túlélését teszi lehetővé, általában hat hónapig tarthat, időnyerést szolgálva a szerkezetátalakítási terv kidolgozásáig. A szerkezetátalakítási támogatás a vállalkozás hosszú távú talpra állítását szolgálja.

Mindkét támogatástípusra vonatkozó további feltétel, hogy ne újonnan létrehozott vállalkozásról legyen szó: a cégalapítástól számított három éven belül nem lehet ilyen jogcímen állami támogatást adni. A csoportszemlélet jegyében egy nagyobb üzleti csoporthoz tartozó vállalkozás sem részesülhet megmentési és szerkezetátalakítási támogatásban.

A közlemény nem tett különbséget aszerint, hogy a megmentésre szoruló vállalkozás magán- vagy állami tulajdonban van. Az esetek többségében magántulajdonú a kedvezményezett, az állami vállalatok aránya 40% volt a 2000–2013 közötti időszakot nézve.²⁵

A közlemény külön szolt az engedélyezhető támogatás formájáról is, ami annyiban indokolt, hogy különböző formájú támogatásoknak különböző lehet a piaci hatása. A megmentést állami garanciavállalás vagy piaci szintű kamat melletti hitel szolgálhatta, szerkezetátalakításnál tőkeemelés, adósságleírás, hitel, kamattámogatás, adó vagy egyéb közterhek megfizetése alóli mentesség is szóba jöhetett.

²⁵ FERRUZ–NICOLAIDES i. m. 21–22. o. Tagállamonként nézve Lengyelországban a leggyakoribb az állami vállalatok megsegítése, itt az összes ügy háromnegyede volt ilyen ügy, a dobogósok jóval lemaradva, Németország és Olaszország 15 %-kal. A 40%-os arány is kiemelkedően magas, ha azt nézzük, hogy mekkora az állami vállalatok aránya az EU-ban. Azt lehet mondani, hogy az állami irányítású vállalatok jóval gyakrabban szorulnak kiségitésre, vagy az állam nagyobb hajlandóságot mutat saját cégei megmentésére és ritkábban hagyja azokat felszámolási eljárás alá kerülni.

Az engedélyezés egyik alapelve, hogy mind a megmentési, mind a szerkezetátalakítási támogatásnál uniós érdeket (is) kell szolgálnia az intézkedésnek. Ilyenek lehetnek a szociális vagy regionális politika szolgálata, a kis- és közepes vállalkozások gazdasági szerepének megőrzése, vagy kivételesen az egészséges piaci szerkezet megőrzése (ha a vállalkozás eltűnésével monopol vagy oligopol piaci szerkezet alakulna ki). További alapvető elvárás volt már ekkor is, hogy a versenyre gyakorolt káros hatások csökkentése érdekében kompenzációs intézkedéseket kell hoznia a vállalkozásnak.

Megmentési támogatás a következő feltételekkel volt engedélyezhető:

- a vállalkozás nehéz helyzetben legyen;
- formája piaci kamat melletti kölcsön vagy kezességvállalás (ennek számításához a Bizottság referencia-kamatszinteket ad meg);
- összege a talpon maradáshoz szükséges mértékre korlátozódjon;
- a lehető legrövidebb időre, legfeljebb hat hónapra adható;
- feltéve, hogy komoly szociális nehézségek indokolják;
- egy vállalkozás csak egyszer kaphat;
- az engedélyezést követő hat hónapon belül szerkezetátalakítási vagy felszámolási terv kerül benyújtásra, kivéve, ha az igénybe vett támogatás összegét a vállalkozás visszafizette.

A szerkezetátalakítási támogatás engedélyezésének feltételei a következők voltak:

- a vállalkozás nehéz helyzetben legyen;
- a szerkezetátalakítási terv hitelesen bemutatja, hogy a támogatás alkalmas a vállalkozás életképességének helyreállítására;
- a kedvezményezett is áldozatokat kell hogy vállaljon, pl. kapacitás csökkentése, vagyonrész eladása, adott piacról kivonulás, piacra lépési akadályok mérséklése révén (a kompenzációs intézkedés nem elvárás a KKV-k esetében);
- kivételesen a tagállamnak is vállalásokat kell tennie (pl. jogalkotást igénylő piacnyitás, privatizáció);
- a támogatás a szükséges minimumra legyen korlátozva;
- a kedvezményezettnek is szerepet kell vállalnia a költségek viselésében, melynek aránya a vállalkozás méretének függvénye

(kisvállalkozásoknál minimum 25%, közepeseknél 40%, a nagyobb vállalkozásoknál legalább 50%),²⁶

- a szerkezetátalakítási terv végrehajtásáról éves jelentést kell benyújtani;
- csak egyszer adható: ha nem telt el tíz (a mezőgazdaságban alapvető termékek esetén öt) év két szerkezetátalakítási program között, akkor nem engedélyezhető.

A 2004-es iránymutatás alapján a Bizottság tíz év alatt hozzávetőleg kétszáz egyedi támogatás ügyben hozott döntést, olyan jó nevű vállalatok esetében is, mint a Peugeot és Citroen márkákat gyártó PSA, a Royal Mail, bulgár, görög és brit vasúttársaságok, vagy éppen az osztrák, cseh, olasz, máltai, ciprusi és magyar légitársaságok.²⁷ A PSA esete jó példa arra, hogy a gazdasági válság a bankok mellett az autópárt is súlyosan érintette. Az elsősorban hitelből finanszírozott új gépkocsivásárlások visszaesésével a PSA tevékenységét finanszírozó Banque PSA Finance jelentős veszteségeket szenvedett el, s a hitelminősítők általi leminősítés után akkut likviditási válságba jutott. A Bizottság megmentési támogatásként először 1,2 milliárd eurós állami garanciát hagyott jóvá, majd a szerkezetátalakítási terv kapcsán indított mélyreható vizsgálatban egy újabb 7 milliárdos kötvény kibocsátási garanciát és egy 85,9 milliós visszatérítendő kölcsönt. A PSA a szerkezetátalakítás keretében csökkentette kapacitását, erősítette gyártó üzemeinek szakosodását és a dízel hibrid technológia fejlesztésére irányuló beruházásait. További kompenzációs intézkedésként az államnak és a vállalatnak vállalnia kellett továbbá, hogy nem fordítják a támogatást piaci részesedésük növelésére (ez esetben nagyobb lenne az állami garancia ára) és felvásárlásokra.²⁸

²⁶ A Ferruz és Nikolaidés-tanulmány szerint 2005–2013 között (nem számítva a hitelintézeteknek adott válságtámogatásokat) az átszervezés költségeihez való hozzájárulás aránya ennél magasabb volt: kis méretű vállalkozás 47%, közepes méretűek 51%, nagy vállalatok 63% (i. m. 14. o.).

²⁷ European Commission, Competition Policy Brief: New rules on rescue and restructuring aid for industry, issue 9, June 2014. p. 2.

²⁸ 2013. július 30-i bizottsági sajtóközlemény: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-757_en.htm (2015. február 22-i letöltés).

4.2. Az átmenetinek szánt válságközlemények

A bankpiaci válság méretei és kiterjedtsége alapján elsöre meglepő lehet, hogy annak első szakaszában egyetlen jelentős intézet tűnt csak el végleg a piacról. A Lehman Brothers 2008 szeptemberében kért csődvédelmet – ezt lehet a pénzügyi válság kezdetének tekinteni.²⁹ A válság nem az egyik napról a másikra ‘ütött be’. Egy évvel ezt megelőzően is már hosszú sorok kigyóztak a brit Northern Rock fiókjai előtt. Németországban a Sachsen LB és az LKB megmentésére a kormánzatnak 26 milliárd eurót kellett költenie.

Az európai gazdasági válság menedzselésének kellemes intézményi meglepetését az EU Bizottsága jelentette azzal, hogy a több évtizede begyakorolt, kellően rugalmas állami támogatási szabályokat gyorsan és hatékonyan alkalmazva egyfajta európai válságmenedzser szerepet tudott magára vállalni.³⁰ Mindez nem a pénzügyi piacok sajátos szabályozásából, hanem az általános állami támogatás szabályokból következett. Óriási adminisztratív erőket megmozgatva, akár néhány nap vagy óra alatt is képes volt a versenyügyi biztos és főigazgatósága (ideiglenes) döntéseket hozni.³¹ Olyan hozzáállásról tettek tanúságot, amely a válság parancsoló szükségletei miatt érthető és indokolt volt, s melynek következményei pozitívan kell, hogy kisugározzanak a válság-időszak utáni engedélyezési eljárásokra is.

²⁹ További mentőakció volt az Egyesült Királyságban a Northern Rock, a dán Roskilde és a német Landesbank West LB. Lásd Christoph ARHOLD: Globale Finanzkrise und Europäische Beihilfenrecht. EuZW, Band 19 (2008), 23. 713–718.

³⁰ Lásd J. ALMUNIA: Restructuring EU banks: the role of State aid control, Speech/12/122, Brussels, CEPS, 24 February 2012. Természetesen európai szinten az EU Központi Bankja, nemzeti szinten a jegybankok, felügyeletek, pénzügyi kormányzatok is tették a dolgukat, de az eltérő tagállami megoldás ötleteket végső soron a brüsszeli állami támogatás részleg szisztematizált, *soft law* formában közzé is tett elvárás rendszere tette ‘európaivá’, jelentősen mérsékelve a problémák exportálásából adódó feszültséget.

³¹ Ez úgy volt lehetséges, hogy a Bizottság testületi döntési jogkörét a versenyügyi biztoshoz delegálta jóváhagyó határozatok tekintetében. A döntéshez kellett azonban a Bizottság elnökének és a belső piaci, valamint gazdasági és monetáris biztos beleegyezése, az intézkedés sürgősségét igazoló tagállami jegybankelnöki levél és a Jogi Szolgálat ‘rábólintása’. Temporary empowerment, SEC(2008) 2575/2.

A Bizottság 'előremenekülésében' valószínűleg az is szerepet játszhatott, hogy a Bizottság feje fölött ott lebegett annak lehetősége, hogy a tagállamok a 108. cikk (2) bekezdése alatt, igaz nehezen tető alá hozható egyhangú döntéssel, de a Bizottságot megkerülve is engedélyezhetnek egy egyébként versenytorzító állami támogatást. Ez azt jelentette volna, hogy a kontroll kicsúszik a versenyszabályokat is érvényesítő testület kezéből, s a megmentés csomagok kevésbé átlátható, elvszerű, ad hoc tagállami kompromisszumok eredményeként formálódtak volna.

A 2008. október 12-én tartott euróövezeti kormányfők válságtanácskozása az állami támogatás szabályok átmeneti rugalmas alkalmazását szorgalmazta, természetesen a belső piac elveinek feladása nélkül.³² A Bizottság már a következő napon kibocsátotta első *soft law* anyagát, közzétéve azt a keretet, amelyben értékelni kívánta a feltőkésítési és a kezességvállalási intézkedések állami támogatás szabályokkal való összeegyeztethetőségét.³³

A 2008-as banki közlemény alapelvként rögzítette, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára nyújtott állami támogatások értékelése rendszerint az EUMSZ 107. cikke³⁴ (3) bekezdésének c) pontja, valamint a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatás szerint történik. A Bizottság felhívta a figyelmet, hogy ezen iránymutatás ugyan általánosan alkalmazandó volt, de már eleve tartalmazott a pénzügyi ágazatra vonatkozó speciális szabályokat is. A közlemény fontos változtatása volt, legalábbis ami az engedélyező döntések jogalapját illeti, hogy a válság kiterjedtségére tekintettel elismerte, hogy e támogatások az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének

³² "In the current exceptional circumstances, we stress the need for the Commission to continue to act quickly and apply flexibility in state aid decisions, continuing to uphold the principles of the single market and of the state aid regime." Summit Declaration, point 5. Elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13260_en.pdf

³³ A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (2008/C 270/02) [2008] HL C 270., 2008. 10. 25., 8–14. o.

³⁴ A korábbi joganyagok még az EK-Szerződés 87. cikkére hivatkoztak. A tanulmányban az egységesség kedvéért a jelenleg hatályos EUMSZ szerinti számozást használom.

b) pontja alatt kezelendők, mely szerint a Bizottság engedélyezheti az állami támogatást „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” is.³⁵

A közlemény, illetve a bizottsági döntések, túllépve az általános megmentési és szerkezetátalakítási közlemény előírásain, a következő korlátozásokat írták elő a versenytorzulás csökkentése érdekében.³⁶ Az ‘agresszív’ terjeszkedés megakadályozása érdekében a kedvezményezett nem kommunikálhatta a támogatás tényét abból a célból, hogy ezzel piaci helyzetét erősítse. Volt lehetőség a bank növekedését (mérő szám lehetett a mérlegfőösszeg, GDP) vagy piaci részesedését, akvizíciós politikáját korlátozni. Volt példa az árazás befolyásolására.³⁷

A két hónappal ezután kibocsátott „Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban” című közleményt eredendően 2008. december 17-e és 2010. december 31-e között kellett alkalmazni.³⁸ Ezzel a Bizottság a *reálszektorban* is elismerte az engedélyezések jogalapjaként a 107. cikk (3) bekezdés b) pontját. A dokumentum felidézi a már a kibocsátás időpontjában is rendelkezésre álló széles körű állami támogatás lehetőségeket, a csekély összegű támogatások kivételétől kezdve az általános csoportmentességi rendeletben megjelölt jogcímeken keresztül egyes soft law iránymutatásokig.

Átmeneti jelleggel, a meglévő szabályokhoz képest engedékenyebb elbírálást vetít elő, így pl. a csekély összegű támogatások mellett a tagállamok maximum 500 ezer euró támogatást is nyújthattak (ebből az összegből az ugyanazon vállalkozásnak adott de minimis támogatást le kellett vonni).³⁹ Témánk szempontjából fontos változás, hogy az ideiglenes szabály alapján az átmeneti válságkezelési célú, maximum 500

³⁵ Az iránymutatás utolsó, 53. pontja ismerteti, hogy a Bizottság megtette a megfelelő lépéseket annak biztosítására, hogy a hiánytalan bejelentést követően szükség esetén akár 24 órán belül és hétvégén is sor kerülhessen a határozatok elfogadására.

³⁶ Banki iránymutatás, 27. pont.

³⁷ A 2008. december 3-i Fortis-döntés (NN 42/2008) megtiltotta, hogy a többi versenytársnál magasabb kamatot kínáljon a bank.

³⁸ [2009] HL C 16., 2009.1.22., 1. o.

³⁹ Id., 4.2.2. pont.

ezer euró összegű támogatás nyújtható volt azoknak a vállalkozásoknak is, amelyek 2008. július 1. után, a globális pénzügyi és gazdasági válság következtében kerültek nehéz helyzetbe, de előzőleg nem voltak nehéz helyzetben. Főszabályként ugyanis csekély jelentőségű támogatás kedvezményében nem részesülhetnek a nehéz helyzetben levő, megmentésre szoruló vállalatok.⁴⁰ A közlemény egyébként kifejezetten nem módosította az általános megmentési és szerkezetátalakítási közleményt, de alkalmazási körén belül eső vállalatokra nézve párhuzamos, kedvezőbb szabályokat alkotott, a tagállamokra bízva annak eldöntést, hogy melyik szabályt alkalmazzák.

E közlemény lejárata követően egy lényegében hasonló, bár több ponton szigorúbb feltételeket támasztó *soft law* dokumentumot bocsátott ki a Bizottság, 2011. december 31-ig alkalmazandóan.⁴¹

Visszakanyarodva a *pénzügyi* szférához, a 2008 októberi közleményt a Bizottság még ugyanazon év decemberében kiegészítette a feltőkésítés kérdése tárgyában.⁴² A közlemény egyszer sem hivatkozza az általános megmentési és szerkezetátalakítási közleményt. A 'megmentési és szerkezetátalakítási' fogalom párt akként említi meg, hogy az államnak való törlesztés végéig a megmentési és szerkezetátalakítási szakaszban a bajba jutott bankokra vonatkozó magatartási biztosítékoknak milyen elemeket kell tartalmazniuk (restriktív osztalékpolitika, a túlzó díjazások vagy bónuszok kifizetésének korlátozása, a pénzügyi stabilitás céljával összegegyeztethető szolvenciamutató megnövelt szintjének

⁴⁰ A Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet, [2006] HL L 379., 2006.12.28., 5. o.. Meg kell jegyezni azt a szokatlan megoldást, hogy egy bizottsági rendeletet egy bizottsági közlemény puhít fel, módosít. A csekély összegű támogatás jelenleg hatályos szabályait a 407/2013/EU bizottsági rendelet tartalmazza. [2013] HL L 352/1 (az összeghatárt ismételtelen 200 ezer euróban meghatározva).

⁴¹ A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály (2011/C 6/05).

⁴² A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok című közlemény, [2009] HL C 10., 2009. 01. 15., 2–10. o.

fenntartására vonatkozó kötelezettség, valamint az állami részvállalás törlesztésének ütemterve).⁴³

A feltőkésítési közlemény a kedvezményezett pénzügyi helyzete alapján, az Európai Központi Bank által kidolgozott módszertant követve, különbséget tett az alapjaiban egészséges és a strukturális hibákkal küzdő, rossz üzletpolitikát követő bankok között. Ez utóbbiak üzleti modellje vezetett válságos helyzetükhöz, ezért csak az e körbe tartozó bankoknak kellett szerkezeti változásokkal is járó, ‘fájdalmas’ szerkezetátalakítási tervet kidolgozni.

Három hónapot kellett várni a 2009-es év első közleményére, amely ezúttal az állam általi eszközátvételi intézkedésekről szólt.⁴⁴ Ezek ugyanis állami támogatásnak minősülnek, amennyiben a kedvezményezett bankot mentesítik az értékvesztett eszközök miatti veszteség vagy lehetséges veszteségre képzett tartalék könyvelésének kényszere alól (vagy kompenzálják ezért), és/vagy szavatoló tőkét szabadítanak fel más célokra. Ez a helyzet áll elő, ha az értékvesztett eszközöket a piaci árnál magasabb értéken vásárolja meg az állam. Márpedig a válság során a piacok befagyása miatt a Bizottság véleménye szerint az érintett eszközöknek nem létezett piaci ár melletti kereskedelme, így minden állami beavatkozás felvetette a támogatás erős gyanúját. E közlemény hivatkozik a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokról szóló szabályokra, melyek értelmében az eszközátvétel strukturális műveletnek minősül és az alábbi három feltétel alapos értékelését teszi szükségessé: *(i)* a kedvezményezett megfelelő mértékű hozzájárulása az eszközátvételi program költségeihez; *(ii)* megfelelő intézkedés az életképesség helyreállításának biztosítására, valamint *(iii)*. szükséges intézkedések a verseny torzulásának ellensúlyozására.⁴⁵ E három tényező tartalmát az eszközátvétel esetére bontja ki e három feltétel tartalmát a Bizottság.

Következő lépcsőként 2009. július 23-án tette közzé a Bizottság a szerkezetátalakítási tervvel szembeni elvárásait kifejtő közleményét⁴⁶,

⁴³ A banki közlemény 44. pontja.

⁴⁴ Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény, [2009] HL C 72., 2009. 03. 26., 1–22. o.

⁴⁵ Id., 49. pont.

⁴⁶ A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok

kiegészítve az állami garanciákról, a feltőkésítésről, illetve az értékvesztett eszközök kezeléséről szóló korábbi iránymutatásokat. Az iránymutatás ideiglenes 2010 végéig lett volna alkalmazandó, azóta többször meghosszabbították hatályát. A **közlemény** három alapelvre épül:

- a támogatásban részesülő bankoknak hosszú távon életképesnek kell lenniük további állami segítség nélkül,
- a támogatásban részesülő bankok és azok tulajdonosai méltányos mértékben hozzá kell hogy járuljanak a szerkezetátalakítás költségeihez és
- *önkorlátozásokat kellett vállalniuk a versenytorzulás minimalizálása érdekében (pl. versenytárs felvásárlásának és árvezető szerep tilalma).*

Megjegyzendő, hogy ezek az elvek nem mondhatók újszerűnek, inkább a korábbi közleményekben megjelent elvárások összegzésének tekinthetők.

Mivel a Bizottság értékelése szerint a pénzügyi piacokon a likviditási helyzet sokat javult és kisebb szükség volt állami beavatkozásra, e júliusi közlemény szigorúbb feltételeket vezetett be az állami garancia díja kapcsán, továbbá életképességi tervet követelt meg a bizonyos összegű garanciával már rendelkező, s újabb garanciáért folyamodó bankok esetében. A Bizottság akkor tartotta szükségesnek a szerkezetátalakítást, ha az állami támogatás mértéke meghaladta a bank kockázattal súlyozott eszközállományának 2%-át. A közlemény hangsúlyozza, hogy a fenntartható jövőstratégiák kidolgozása érdekében a szerkezetátalakítási terv részeként stressz tesztet kell végezniük, amelynek keretében elemzik a bankok erősségeit és gyengeségeit, s ez alapján, ha kell, felülvizsgálják a bank üzleti modelljét, feltárják és kezelik az értékvesztett eszközöket, a veszteséges tevékenységek megszüntetik.

A Bizottság következő, 2010. decemberi közleménye⁴⁷ elismerte, hogy a pénzügyi piaci feszültségek és a káros továbbgyűrűző hatá-

alján című bizottsági közlemény, [2009] HL C 195., 2009. 08. 19., 9. o.

⁴⁷ A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról. (2010/C 329/07). Ezt a közleményt szokás angolul 'exit communication'-nek, vagy meghosszabbítási közleménynek is hívni, mert 2011.

sok lehetősége miatt az állami támogatásoknak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontja alapján történő jóváhagyásának feltételei továbbra is fennállnak, így az e jogalapra épülő korábbi négy közlemény 2011 végéig továbbra is hatályban kell hogy maradjon. A közlemény módosította e korábbi dokumentumok egyes rendelkezéseit. Így például a válság kezdetén a Bizottság megkülönböztette a nehéz helyzetben levő pénzügyi intézményeket és az alapvetően stabil pénzügyi intézményeket. Az előbbieket üzleti stratégiájukból kifolyólag jelentős szerkezeti problémákkal küszködtek, utóbbiak nehézségeit főként a pénzügyi válsággal járó rendkívüli helyzet okozta, nem pedig a túlzott kockozatvállalás. nehéz helyzetben levő bankok feltökésítése kapcsán szerkezetátalakítási tervet, a stabil bankok feltökésítése kapcsán életképességi tervet kellett benyújtani a Bizottsághoz. A közlemény ezt a különbségtételt eltörölte. 2011. január 1-jétől ezért az új feltökésítési és az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos új intézkedések kapcsán minden kedvezményezett köteles szerkezetátalakítási tervet benyújtani.⁴⁸

2011 decemberében, a szabályok áttekinthetőségét nem éppen segítve, adta ki a Bizottság az újabb közleményét, amely 2012. január 1-jétől hatályosan módosított a meglévő négy banki válságközleményen.⁴⁹ A továbbra is fennálló súlyos piaci nehézségekre tekintettel a bankokról szóló, a feltökésítési és az értékvesztett eszközökről szóló közlemények érvényben maradtak, a szerkezetátalakítási közlemény hatálya is meghosszabbodott a 2011. december 31. utáni időszakra. A feltökésítési közleményt kiegészítve szabályokat fogalmaz meg a változó ellentételezésű állami részvényvásárlások kapcsán és az állami garancia beárazása tekintetében.

A Bizottság politikája az első években az volt, abból kiindulva, hogy gyakorlatilag minden bank megmentésre szorul, hogy első körben lényegében minden állami támogatást engedélyezett, majd később, a

december 31-ig módosított feltételekkel meghosszabbította a szerkezetátalakítási közlemény hatályát (a négy közlemény közül egyedül ennek volt meghatározva az időbeli hatálya).

⁴⁸ Id., 12–14. pontok. Érthető módon, néhány évvel a válság kirobbanása után kevésbé volt életszerű attól tartani, hogy a dominóhatás miatt egyébként egészséges üzletpolitikájú bankok is megmentésre szoruljanak.

⁴⁹ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre 2012. január 1-jétől való alkalmazásáról (2011/C 356/02).

szerkezetátalakítás során érvényesítette a verseny és belső piacot védő feltételeket.⁵⁰ Ez jelentősen szigorodott a 2013 júliusában közreadott, ma is alkalmazandó közleménnyel, amely a 2008-as banki közlemény helyébe lép, a többit pedig módosítja.⁵¹ A közlemény iránymutatást ad a felszámolási támogatás feltételeiről⁵², továbbá a központi bankok intézkedéseinek állami támogatás ügyi megítéléséről.⁵³

Konceptcionális újdonság, hogy ezen túl a feltökésítés és az értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések engedélyezésére csak a bank szerkezetátalakítási tervének jóváhagyását követően kerülhet sor. A 2008–2009-es szabályok a bankok megmentését még szinte minden-nél fontosabbnak tartották, és a szerkezetátalakítást elég volt a támogatást nyújtását követő hat hónapon belül engedélyeztetni a Bizottsággal. Továbbra is rendelkezésre állnak majd kezességvállalási programok annak érdekében, hogy a bankok likviditása ne kerüljön veszélybe. Az ilyen programok azonban csak olyan bankok számára biztosíthatnak

⁵⁰ A 2013-as banki közlemény megfogalmazásában: „A válság mértéke és az uniós pénzügyi szektorban tapasztalható általános bizalomvesztés, valamint a bankközi források ehhez társuló elapadása miatt a Bizottság úgy döntött, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásának megóvása érdekében hozott minden szükséges tagállami intézkedést – beleértve a megmentési intézkedéseket és a feltökésítési programokat – jóvá fog hagyni. A kezességvállalás, feltökésítés és értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések formájában nyújtott megmentési támogatás ideiglenes elfogadása eredményesen csökkentette a pánikot, és helyreállította a piaci bizalmat.” (id. 22. pont).

⁵¹ Ilyen jelentős változás volt tetten érhető a tehermegosztás és az előzetesen megkívánt szerkezetátalakítási terv kapcsán. A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról („A Bankokról szóló közlemény”) (2013/C 216/01). A Bizottsághoz e szerint a 2013. augusztus 1-jét megelőzően beérkezett bejelentéseket a bejelentés időpontjában hatályos követelmények alapján bírálja el. A közlemény 6. pontja szerint a pénzügyi piacokon állandósult feszültség és a kedvezőtlen hatások szélesebb körű tovaggyűrűzésének kockázata miatt a pénzügyi szektornak nyújtandó állami támogatás tekintetében továbbra is teljesülnek az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése b) pontja alkalmazására vonatkozó feltételek.

⁵² Id., 65. pont.

⁵³ Id., 62. pont, így a szokásos monetáris intézkedések nem támogatások, a rendkívüli likviditási támogatás viszont támogatásnak minősülhet.

likviditást, amelyek az illetékes felügyeleti hatóság meghatározása szerint nem szenvednek tőkehiányban.⁵⁴

Fontos elvi szempont, hogy a versenytorzulást korlátozó feltételek előírása a teherviselés mértékétől függ. Másik fontos változtatás, hogy a tehermegosztásra vonatkozó minimumkövetelmények szintjét megemelte a Bizottság: mielőtt egy bank szerkezetátalakítási támogatásban részesülne, főszabályként ki kell meríteni valamennyi piaci forrásból megvalósítható tőkeképzési lehetőséget, többek között az alárendelt kölcsön átalakítását is. A bankoknak és a tulajdonosoknak tehát lehetőleg saját forrásból, illetve részben akár egyes, nem biztosított hitelezőik forrásaiból kell finanszírozniuk az átalakítást. A hitelezői követelések tőkévé konvertálása során alapelv, hogy a hitelező nem járhat rosszabbul,⁵⁵ vagyis azon hitelek tőkévé konvertálására kerül sor, amelyek visszafizetésére a bank helyzete miatt nincsen remény. A válság éveit eltérő tagállami gyakorlatok alakultak ki a teherviseléssel kapcsolatban: vannak olyan országok, amelyek az állami támogatási szabályok minimumkövetelményeihez tartották magukat, és olyanok, amelyek ezeket a követelményeket túllépve a befektetőktől vagy a hitelezőktől vártak el belső feltőkésítést. Mindez európai szinten nézve eltérő finanszírozási költségeket eredményezett a bankoknál, melyek fenyegetik az egységes piac integritását, és veszélyeztetik az egyenlő versenyfeltételeket. A Bizottság ezért az elvárások egységes szintre való emelését irányozza elő.⁵⁶

A bankok tőkebevonási intézkedéseikhez kötődően a Bizottság ‘selyemzsinórt’ ad a bank vezetőinek és szigorú elvárásokat fogalmaz meg a vezetői javadalmazások kapcsán.⁵⁷ Amennyiben az állami támogatás igénybevételét megfelelő módon és időben hozott vezetői fellépéssel

⁵⁴ Az iránymutatás 28. pontja szerint tőkehiány alatt uniós, euróövezeti vagy nemzeti szinten lefolytatott tőkekövetelményi vizsgálat, stresszteszt, eszközminőség-ellenőrzés vagy hasonló vizsgálat során megállapított, adott esetben az illetékes felügyeleti hatóság által is megerősített tőkehiányt kell érteni.

⁵⁵ Ez a ‘no creditor worse off’ elv.

⁵⁶ Id., 19. pont.

⁵⁷ Ezekkel a szigorításokkal a Bizottság lényegében a tagállami szinten már elfogadott megkötéseket emeli át saját iránymutatásába. Így például Görögországban korlátozták, a banki vezetők nem kereshettek többet a jegybank elnökénél, az Egyesült Királyságban 2008-ban megtiltották a készpénz jutalom fizetését, elbocsátásnál is csak ésszerű kompenzáció volt adható, Németországban 500 ezer

ésszerűen el lehetett volna kerülni, a szerkezetátalakításához vagy szabályos felszámolásához állami támogatást igénybe vevő szervezetnek le kellene váltania a bank vezérigazgatóját, valamint adott esetben az igazgatótanács többi tagját.⁵⁸ Ennél határozottabban fogalmaz a Bizottság a fizetések kapcsán. A feltőkésítési vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés formájában állami támogatásban részesülő banknak korlátoznia kell az alkalmazottak, az igazgatótanácsi tagok és a felső vezetők javadalmazását.⁵⁹ A Bizottság konkrét arányokat is felvázol: e személyek javadalmazása nem haladhatja meg a kedvezményezett székhelyűl szolgáló tagállamban érvényes átlagbér tizenötszörösét, illetve a kedvezményezett bankban dolgozó alkalmazottak átlagbérének tízszeresét. A javadalmazásra vonatkozó korlátozásokat a szerkezetátalakítási időszak végéig vagy addig az időpontig kell alkalmazni, ameddig a bank vissza nem fizette az állami támogatást. Továbbá, az a bank, amely feltőkésítés vagy értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedések formájában állami támogatásban részesül, nem fizethet a jogszabályban vagy szerződésben előírt mértéken felüli végkielégítést.⁶⁰

Összegezve a pénzügyi szektor sajátosan összetett 'puha' szabályozását, a bankokról szóló legfrissebb, 2013-as közlemény, továbbá a többször módosított feltőkésítési és az értékvesztett eszközök kivásárlásáról szóló közlemények részletezik azokat a körülményeket, amelyek a hitelintézetek megmentési és szerkezetátalakítási támogatásaira vonatkoznak. Lényegében e dokumentumok fokozatosan az általános megmentési és szerkezetátalakítási közlemény helyébe léptek, annak

eurónál többet nem kaphatott banki vezető. Lásd Damien Gerard, *ibid*, 49. lábjegyzet.

⁵⁸ Iránymutatás, 37. pont.

⁵⁹ Id., 38. pont. Az összjavadalmazás korlátozásának ki kell terjednie a javadalmazás valamennyi állandó és változó összetevőjére, valamint a nyugdíjakra, továbbá összhangban kell lennie a negyedik uniós tőkekövetelmény-irányelv 93. és 94. cikkével (Az Európai Parlament és Tanács irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, valamint a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, biztosítóintézetek és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről szóló 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról (HL L 176., 2013.6.27., 338. o.).

⁶⁰ Id., 39. pont.

szabályait hol enyhítették, hol részletezték, majd idővel szigorították. A jobbiztonságot ugyanakkor jobban szolgálta volna, ha a Bizottság egy közleményben összegezte volna a pénzügyi szektorban működő vállalkozások megmentésére és szerkezetátalakítására vonatkozó támogatások szabályait.

A Bizottság munkáját dicséri, hogy viszonylag kevés esetben folyamodtak az érintettek bírósági felülvizsgálatért.⁶¹ Az ítéletek, ha találtak is adott eljárásban kifogásolni valót, alapjaiban nem készítették a Bizottságot politikája felülvizsgálatára. Az ugyanakkor külön tanulmány tárgyát képezhetné, hogy ‘alkotmányossági’ szempontból mennyiben volt helyes, hogy a Bizottság nem jogszabályokkal, hanem ilyen komoly kötő erővel nem bíró *soft law* dokumentumokkal vezényelte le a válságfolyamatot, ahogy utaltam rá, adott esetben párhuzamos szabályok alkotásával rendelet tartalmát is gyakorlatilag átírva, igaz a jogalanyok számára kedvezőbb tartalommal.

4.3. A 2014-es megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás

A pénzügyi és gazdasági válság fényében, vagy inkább árnyékában újraírt általános hatósugarú iránymutatás a 2012 májusában meghirdetett (újabb) állami támogatás reform egyik fontos lépcsője.⁶² Az iránymutatás⁶³ a korábbival megegyező módon zárja ki a szén- és acélipart, továbbá tartalmaz sajátos szabályokat egyes érzékeny ágazatokra. A fő változás e téren, hogy mintegy legalizálva a válság éveit alatt

⁶¹ T-29 és 33/10 *ING v. Bizottság* [2012] ECR II-; T-332/12, *INGv. Bizottság* ; T-22 and 27/11 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen és Rheinischer Sparkassen und Giroverband v. Bizottság*; T-457/09 *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. Bizottság*; T-319/11 *ABN Amro v. Bizottság* (fő kérdése a felvásárlási tilalom volt); T-487/11, *Banco Privado Português és mások v. Bizottság*.

⁶² SAM, azaz State Aid Modernization: A Bizottság közleménye az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről, 2012. május 8., Brüsszel, COM(2012) 209 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0209&from=EN> (2015. február 22-i letöltés).

⁶³ A Bizottság közleménye: iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01).

kialakult helyzetet, a pénzüzeteket kifejezetten kiveszi a közlemény hatálya alól.

Az iránymutatás pontosabban írja körül azon vállalatok körét, akik e 'veszélyes', a versenyben súlyos károkat okozni képes támogatásokra jogosultak lehetnek. Egy vállalkozás akkor tekintendő nehéz helyzetben levőnek, ha a következő feltételek közül legalább egy fennáll:

- a) korlátolt felelősségű társaság jegyzett részvénytőkéjének több mint a fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt;
- b) olyan társaság esetében, ahol egyes tagok korlátlan felelősséggel bírnak a társaság tartozásai tekintetében, a társaság könyveiben kimutatott tőkének több mint fele elveszett a felhalmozott veszteségek miatt;
- c) a vállalkozás ellen kollektív fizetéseképtelenségi eljárás indult, vagy megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek a kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak a vállalkozás hitelezői kérésére történő elindítására vonatkoznak;
- d) nem KKV esetében, ahol az elmúlt két évben a vállalkozás könyv szerinti adósság/saját tőke aránya 7,5-nél magasabb és a vállalkozás EBITDA-val számolt kamatfedezeti rátája nem éri el az 1,0 értéket.

Az iránymutatás egységes elveket határoz meg a hatálya alá kerülő támogatásokra. Ezek a következők⁶⁴:

- a) Pontosán meghatározott közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulás.
- b) Az állami beavatkozás szükségessége: az állami támogatási intézkedés pozitív következményeit a piac önmagában nem tudna produkálni, pl. piaci hiba megszüntetése, egyenlőséggel vagy kohézióval kapcsolatos aggály kezelése (ennek érdekében lényegében egy hiteles alternatív, támogatás nélküli piactörténetet kell vázolnia a tagállamnak).
- c) A támogatási intézkedés megfelelősége: nem engedhető meg a támogatás, ha ugyanaz a célkitűzés elérhető más, kevésbé torzító hatású intézkedéssel

⁶⁴ Ezek egyben az állami támogatások modernizációja (SAM) alapelvei is egyben, amelyek minden iránymutatásban azonosak, tartalmuk kis mértékben, a támogatás típusától függően a konkrét szabályban eltér.

- d) Ösztönző hatás: a támogatás nélkül a kedvezményezettet oly módon alakították volna át, adták volna el vagy számolták volna fel, amely nem szolgálta volna a közös érdekű célkitűzés megvalósítását.
- e) A támogatás arányossága: mértéke nem haladhatja meg a közös érdekű célkitűzés megvalósításához szükséges minimumot.
- f) A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése.
- g) A támogatás átláthatósága: az érdekeltek könnyen hozzá kell hogy férjenek a támogatásokra vonatkozó összes jogszabályhoz és az odaítélt támogatással kapcsolatos összes információhoz.
- h) A támogatásnak kifejezetten hozzá kell járulnia egy objektív közös érdekhez, az engedélyezéshez be kell mutatni, a vállalat elbukása esetén szociális problémák vagy piaci hibák állnának elő.⁶⁵ Ilyenek lehetnek különösen, ha az érintett régió vagy régiók (NUTS II) munkanélküliségi rátája vagy magasabb az uniós vagy a nemzeti átlagnál, vagy ha fennáll annak a kockázata, hogy egy nemzeti infrastruktúra szolgáltató szűnne meg vagy egy gazdaságilag fontos input beszállítója szűnne meg, vagy a vállalat megszűnése fontos műszaki tudás visszafordíthatatlan elvesztésével járna.

A 2014-es iránymutatás újítása, hogy KKV-k esetében⁶⁶ bevezeti az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás intézményét. Ez olyan sajátos likviditási támogatás, mely lehetővé teszi a kedvezményezettnek a hosszú távú életképességének helyreállítását célzó megfelelő intézkedések kidolgozását. A jövőben, ha egy KKV a szerkezetváltáshoz csupán likviditási jellegű segítségre tart igényt, akkor ezt a Bizottság egyszerű feltételek mellett engedélyezheti másfél éves időszakra (amelyből 6 hónapot a megmentési támogatás tehet ki).

Az új közlemény banki válságot kezelő támogatásokhoz köthető egyik újítása, hogy a kedvezményezett részéről erőteljesebb áldozatvállalást követel meg. Nem mondható tehát, hogy a pénzügyi és gazdasági válság után megengedőbb bizottsági politikának lehetnénk tanúi. Korábban is létezett a saját hozzájárulás elvárása, melynek mértéke általában a szerkezetátalakítási költségek fele. Például, ha az állami tá-

⁶⁵ Iránymutatás, 3.1.1. pont.

⁶⁶ Alkalmazható továbbá a kisebb méretű állami tulajdonú vállalatokra is.

mogatás javítja a kedvezményezett sajáttőke-helyzetét, akkor elvárt a meglévő részvényesek tőkeemelése, tartozások leírása, hiteltőke konverzió vagy új külső tőke bevonása piaci feltételek mellett.⁶⁷ A megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokkal járó erkölcsi kockázatot csökkenti, ha a vállalatok tudják, hogy nekik is a támogatással nagyjából egyező mértékű tőkeemelést kell vállalniuk. Ezt szolgálja a ‘tehermegosztás’ koncepciója. Ha az állam olyan formában ad támogatást, amely javítja a kedvezményezett sajáttőke-helyzetét, pl. az állam vissza nem térítendő támogatást nyújt, tőkeinjekciót ad vagy adósságot ír le, az lényegében egyoldalúan javítja a részvényesek és az alárendelt hitelezők helyzetét. Az állami támogatás csak akkor lesz folyósítható, ha a meglévő részvényesek és alárendelt hitelezők között a múltbeli veszteségeket szétterítették.⁶⁸

A megfelelő tehermegosztás azt is jelenti, hogy a kedvezményezett sajáttőke-helyzetét javító állami támogatás esetében az államnak észszerű részesedést kell biztosítani a kedvezményezett jövőbeli nyereségéből. Érdekesség, hogy ez az elvárás hasonlít az állami támogatás azonosításánál használt magánpiaci befektető elvéhez: ha pl. egy állami tőkeemelés eredményeként piaci körülmények között szokásos hozammal lehet számolni, akkor nincs is szó állami támogatásról, nincs mit engedélyeztetni. Jelen esetben az a nyilvánvaló különbség, hogy a vállalat rossz piaci helyzete miatt egy magánbefektető még az adott piacon szokásos hozam esetén sem fektetne a cégbe, mivel annak elérése magas kockázattal párosul.

A tehermegosztás intézménye pénzügyi közleményekben jelent meg először. Ennek jó példája volt a pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó válságközlemény keretében 2012 őszén jóváhagyott spanyol mentőcsomag.⁶⁹ Ebben az esetben a Bizottság az szerkezetátalakítás feltételül szabta, hogy a részvényesek és alárendelt hitelezők egymás között osztsák el a felhalmozott veszteségeket, mielőtt a tőkeemelésre sor kerülne (ez az eredetileg tervezett támogatás összeget 12 milliárd euróval csökkentette). Továbbá, amennyiben a szerkezetátalakítás után a bankok hasznot hajtanak, a spanyol állam is osztalék formájában részesedhet

⁶⁷ Iránymutatás 62. pont.

⁶⁸ Id., 66. pont.

⁶⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-699_en.htm (2015. március 21-i letöltés).

a nyereségből, közvetetten tovább csökkentve az adófizetők terheit.⁷⁰ Piaci hatás tekintetében tehát nagy különbség van egy potenciálisan jövedelmező állami tőkeemelés és egy egyszerű szubvenció között.

A jövő fontos kérdése lesz, hogy az egyre szigorodó szabályok eredményeként valóban csökkeni fog-e a túlzott, pazarló, minden bizonnyal a tulajdonosoknak kedvező szerkezetátalakítási támogatások mértéke. Ferruz és Nicolaides kutatása rámutat arra, hogy a megmentett munkahelyekre fordított állami kiadások tekintetében a 2010–2013 közötti, pénzügyi szektort nem számító szerkezetátalakítások több mint fele egyáltalán nem volt hatékony, azaz indokolatlanul nagy volt a támogatás összege. Amennyiben valóban csak és kizárólag szociálpolitikai cél vezetné az államot, mindenki jobban járna, ha a támogatást közvetlenül a munkavállalók kapnák meg.⁷¹ További probléma adódik abból, hogy nemcsak országonként, hanem egy tagállamon belül is az egy hasonló munkahely megmentéséhez kötődően elköltött euróösszegek nagyon eltérő számokat mutatnak. Úgy tűnik, mintha ez a szempont nem érvényesülne következetesen az engedélyezési folyamatban.⁷²

Maier-Rigaud és Milde tanulmánya arra a drasztikus következtetésre jut, hogy ha a Bizottság valóban következetesen szigorúan mérlegelné a versenytorzulásokat és közérdekű előnyöket, akkor a jövőben lényegében nem lehetne megmentési és szerkezetátalakítási támogatást engedélyezni.⁷³ Ugyanis piaci hibákat bizonyítottan nem képes orvosolni ez a fajta támogatás, a közszolgáltatók finanszírozási problémáit vagy az előálló szociális nehézségeket más jellegű támogatással jobban lehet

⁷⁰ Competition Policy Brief, id. p. 5., Továbbá: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1277_en.htm (2015. március 21-i letöltés).

⁷¹ Ez annyiban még engedélyezendő állami támogatásnak minősülne, amennyiben a leépítéshez, elbocsátáshoz kötődő szükséges kiadásokat vállalná át az állam.

⁷² I. m. 35. o. A megvizsgált esetek harmadánál az egy munkavállalóra számított támogatás egyértelműen meghaladta a 'megmentett' munkavállalók éves bérköltségét (átlagos ágazati bruttó munkabér és a munkáltató által fizetett TB hozzájárulás). A csúcstartó a lengyel Huta Stalowa 750%-kal, a második német Ilka Mafa Kaltentechnik 635%-kal. Azaz az állam a megmentett munkavállaló 'szuperbruttó' munkabérének többszörösét költötte el a cég megmentése címén.

⁷³ Frank MAIER-RIGAUD – Christopher MILDE: The rescue and restructuring aid guidelines of the European Commission – an economic point of view, forthcoming in World Competition, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560227 (2015. március 21-i letöltés).

kezelné (pl. regionális támogatással, illetve a közszolgáltatási kompenzáció mértékének újragondolásával, vagy a szolgáltató újra pályáztatásával).⁷⁴

5. Szembesítés: pénzügy kontra egyéb gazdasági ágak támogatási szabályai

5.1. Az első banki válságközlemények és a régi megmentési és szerkezetátalakítási közlemény összevetése

Amennyiben a pénzügyi válság nem öltött volna európai méreteket, a Bizottság a minden bizonnyal a meglevő általános megmentési és szerkezetátalakítási közlemény alapján is kezelni tudta volna a helyzetet. A közlemények, iránymutatások végső soron nem jogszabályok, formális kötő erejük nincsen, azoktól, különösen a vállalkozások javára, el lehet térni.⁷⁵

Példa lehet erre a 2008-ban előállt válságos helyzetek kezelése. A szász Sachsen Landesbank megmentésére először több más német Landesbank vállalta, hogy megveszik a Sachsen LB kötvényeit, ha a piacon nem kelnek el. Egy héttel ezután a Landesbank Baden-Württemberg felvásárolta a SachsenLB-t, 250 millió euró azonnali támogatást adva, amihez járul Szászország 2,5 milliárdos garanciavállalása. 2008 februárjában indult meg az intézkedéscsomag részletes vizsgálata, június elején meg is született az szerkezetátalakításról szóló, EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján az engedélyező döntés.⁷⁶ Kompenzációként a kedvezményezett vállalta több leányvállalat értékesítését, kivonulását az ingatlan finanszírozás piacáról, nemzetközi tevékenységének csökkentését, az szerkezetátalakítás költségeinek felét magára vállalva. 2008 április 1-jén a Sachsen LB beolvadt az LBBW-be, ezzel formálisan is megszűnt önálló piaci szereplő lenni.⁷⁷

⁷⁴ Id., 17.

⁷⁵ Az eltérésre azonban nem igen van példa, mert az aláásná a jogalkalmazás, egyben a belső piac egységét.

⁷⁶ 2008. június 4-i IP/08/849 bizottsági sajtóközlemény.

⁷⁷ A felszámolással, vagy azzal egyenértékű módon végződő történetek esetében különösen helyénvaló kérdés, hogy megérte-e állami pénzt kiadni a bajba jutott vállalkozás megmentésére.

2009 májusában, német bankok kapcsán hozta meg a Bizottság az első jelentősebb, válsághelyzet kezeléssel kapcsolatos döntéseit. A Westdeutsche Landesbank ügyében a feltételes engedélyező döntését, még a válság előtti speciális közleményeket megelőző korszakban.⁷⁸ Szintén májusban született meg a Commerzbank ügyében a bizottsági határozat.⁷⁹ Ebben a döntésben körvonalazódnak azok a főbb új, az általános megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatástól eltérő, a későbbi bankos szerkezetátalakítási közleményben testet öltő elvek, mint pl. a terhekhez való arányos hozzájárulás elve, az árvezető és akvizíciós tilalmak.⁸⁰

Ezekben, a válság első szakaszában hozott döntésekben a Bizottság még az EUMSZ 107. cikk (3) c) alapján hozta meg engedélyező döntéseit. A (3) bekezdés b) pontja is van, hogy megemlítésre kerül, mint a jövőben lehetséges jogalap, de a Bizottság ekkor még az általános megmentési iránymutatás alapján, egyedi vállalatok egyedi problémájaként tudta kezelni a helyzetet.⁸¹

A 2004-es megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás egyébként kis mértékben ugyan, de eleve tartalmazott a pénzügyi ágazatra vonatkozó speciális szabályokat is. A megmentési támogatás nem csak kölcsön, vagy garancia formában volt adható, feltéve, hogy az nem jelentett strukturális beavatkozást a bank életébe, pl. tőkeemelés révén.

Staviczky Péter szerint az általános megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás elsősorban azért nem volt megfelelő szabályozási hát-

⁷⁸ No. C 43/2008 (ex N 390/2008).

⁷⁹ Nem volt teljesen egyértelmű, hogy Németországnak egyáltalán külön engedélyt kellett-e kérnie, mert a bizottsági feltőkésítési iránymutatással összhangban álló, 2008 decemberében jóváhagyott német megmentési támogatási szabályozás alól csak a támogatás összege miatt lógott ki (az azonban homályosan fogalmazott, általában 10 milliárd euróban megszabva a plafont) – No. N 625/2008. sz. határozat.

⁸⁰ Lásd Jörg GENNER – Max LIENEMEYER – Christoph WALKNER: The Commerzbank recapitalisation decision: providing legal certainty in times of crisis and guidance for future restructuring; Competition Policy Newsletter, Number 2 – 2009. Elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_2_19.pdf (2015. március 21-i letöltés).

⁸¹ Átfogó áttekintést ad az első időszak döntéseiről STAVICZKY Péter: A pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében a pénzügyi ágazatra vonatkozó ideiglenes állami támogatás szabályokról szóló tanulmánya. *Állami Támogatások Joga*, 2010/2. 3–20.

térnek tekinthető, mivel a válsággal járó dominóhatás eredményeként olyan bankok is nehéz helyzetbe kerültek, amelyek rendes körülmények között teljes mértékben életképesek lettek volna, ezért esetükben az iránymutatás által megkövetelt kompenzációs intézkedése alkalmazása nem tűnt jogosnak.⁸²

A 2008-as banki közlemény nem tette teljesen világossá viszonyát az általános megmentési és szerkezetátalakítási közleménnyel, azt kezdetben kiegészíteni kívánta.⁸³ Ebben az is szerepet játszott, hogy nem lehetett előre látni, milyen lefolyású lesz a válság, mennyire kell tartósan „átmeneti” szabályokra berendezkedni. A két *soft law* szabály viszonyát bonyolította az is, hogy a megmentési és szerkezetátalakítási közlemény a 107. cikk (3) c), a válságközlemények viszont a (3) bekezdés b) pontja alapján bontják ki a támogatás engedélyezésének feltételeit.⁸⁴

A banki válságközlemények kiadása egyszerre eredményezett kedvezőbb lehetőségeket és szigorúbb feltételeket a bankoknak. Egyrészt gyorsan, érdemi feltételek nélkül juthattak megmentési támogatáshoz, akár hat hónapot is meghaladó időszakra, az ‘először és utoljára’ elvet sem kérte számon a Bizottság, és a kezdeti időszakban az egyébként elvárt 50%-nál kisebb költség hozzájárulás is megengedett volt. Pontosabban nem ‘fix tarifákkal’ dolgozott a Bizottság, hanem jobban tekintettel volt ország és bank specifikus szempontokra.⁸⁵ Kedvezmény volt, hogy az általánosan irányadó két-három évhez képest öt évig is eltarthatott az szerkezetátalakítási időszak. Ezt nyilvánvalóan a piaci hibák rendszer jellege és földrajzi kiterjedtsége indokolta.⁸⁶

Másfelől viszont, a szerkezetátalakításhoz kapcsolódó támogatások tekintetében idővel egyre szigorodó feltételeket írt elő a Bizottság. Tu-

⁸² Id., 6.

⁸³ Lásd pl. a 2008-as banki közlemény 10., 42. és 49. pontjait.

⁸⁴ A Bizottság gyakorlatában érvényesült a két terület közötti különbségtétel, amit segített az is, hogy a Verseny Főigazgatóságon belül külön bankos ‘task force’ alakult.

⁸⁵ A feltökésítési és értékvesztett eszközökről szóló közlemények a tehermegosztást a támogatás kellően magas ‘beárazásával’, továbbá kuponok és osztalékfizetések korlátozása révén érték el.

⁸⁶ Andrea BOMHOFF – Anna JAROSZ-FRIIS – Nicola PESARESI: Restructuring banks in crisis – overview of applicable State aid rules. *Competition Policy Newsletter*, Number 3., 2009. 5.

lajdonképpen az is egyfajta szigor jele volt, hogy szemben az általában szóba jövő érvrendszerrel, a Bizottság az általános gazdasági helyzetre tekintettel nem tartotta elfogadhatónak a piaci befektető elvével való védekezést.⁸⁷ Továbbá, az állami pénzekhez jutást komoly vállalásokhoz kötötte a Bizottság, az szerkezetátalakításnál a tulajdonosok szerepvállalását szorgalmazva. A szigorú magatartási kötelezettségek és javadalmazási plafonok pedig arra is emlékeztették a banki vezetőket, hogy nem csak a tulajdonosok, hanem az adófizetők pénzét is költik.

5.2. *A legújabb banki és általános megmentési és szerkezetátalakítási közlemények*

Az öt évvel a pénzügyi válság kezdete után kibocsátott 2013-as banki közlemény még mindig a pénzügyi válság felszámolásához kötődő állami támogatásokra vonatkozik. A pénzügyi szabályok a valamely tagállamban bejegyzett és ott jelentős tevékenységet folytató bankokra és a biztosítókra alkalmazandók.⁸⁸ Viszonya az egy évvel később megújult általános megmentési és szerkezetátalakítási közleménnyel most már világos: megszűnt a korábbi ‘kiegészítő’ jellegből fakadó bizonytalanság, a 2014-es általános iránymutatás már címében is jelzi, hogy a pénzügyi szektorra egyáltalán nem irányadó.⁸⁹

Az összehasonlítást viszont nehezíti, hogy nem két dokumentum hasonló rendelkezéseit kell összevetni, mivel a pénzügyi oldalon több közleményt kell együttesen értékelni. A Bizottság, már csak a jobbiztonság érdekében is megtehetné volna azt a szívességet, hogy egy dokumentumban foglalja össze a banki megmentési és szerkezetátalakítási szabályokat.

⁸⁷ Ennek eredményeként az állami intézkedés, akár garancia, akár tőkeemelés, vagy más formában jelenik is meg, nem is minősülne engedélyezendő támogatásnak, hanem egy szokásos, profitvárokozás által motivált üzleti döntésnek. Lásd pl. Damien M. B. GERARD: *Managing the financial crisis in Europe: The role of EU state aid law enforcement*. In: MEROLA – DERENN – RIVAS (eds.): *Competition Law at Times of Economic Crisis – In Need for Adjustment?* Brussels, Bruylant, 2013. 233.

⁸⁸ Banki iránymutatás, 26–27.

⁸⁹ Ezen túl erről szól még a 17. pontja, amely a pénzügyi szektor ‘sajátos jellemzőire’ tekintettel tartja indokoltnak a külön szabályozást.

Az alapelvek tekintetében mindkét soft law dokumentumról elmondható, hogy a megmentési-szerkezetátalakítási támogatásokat a belső piacra veszélyes állami intézkedésnek tekinti, így engedélyezésüket szigorú feltételekhez köti. A válság elején ugyanakkor fontosabb volt a pánik elkerülése, a likviditás fenntartása, így azokban a hónapokban a Bizottság hajlandó volt nagyobb engedményekre a torzulásmentes verseny és a belső piac egységessége rovására, de a folyamatos módosításokat követően fokozatosan bezárult ez az olló. Így például korábban a Bizottság a bankok megmentésénél nem kérte szigorúan szánva a 'most az egyszer' elvet, vagy éppen bizonyos kisebb összegű, alapvetően jó üzleti irányultságú bankok esetében eltekintett az szerkezetátalakítási terv elkészítésétől is.

A ma tetten érhető különbségek egyrészt a pénzügyi piacokon még helyenként mindig fennálló helyzet rendszerhiba jellegéből fakadnak, másrészt pedig az ágazatspecifikusságból: mivel egyetlen, egyben sajátos jellemzőket felvonultató szektorra vonatkozik egy bizonyos szabályrendszer, ezek szükségszerűen részletesebbek, diverzifikáltabbak, mint egy általános, az autópártól a hústermékek gyártásig terjedő közlemény szövegezése. Így például a banki szabályok specifikusabb meghatározást adnak a megmentésre szorulás definíciója kapcsán, stressz teszt szükségességéről is rendelkezve.

Az alábbiakban a jelenleg alkalmazandó banki és általános szabályok főbb szabályait kísérelem meg összevetni.

5.2.1. Megmentési támogatások

A pénzügyi válság során szerzett tapasztalatok egyike az volt, hogy különbséget kell tenni az időleges likviditási segítség és a vállalat szerkezetében tartósabb változásokat kiváltó támogatások, mint pl. a tőkeemelés között. A válság éveit során a Bizottság viszonylag könnyen engedélyezte az állami garanciákat, a tőkejuttatás egyes esetinél azonban jelentősen vállalásokat követelt meg a kedvezményezettektől (költségek arányos viselése és versenytorzulások minimalizálása).⁹⁰

Az általános megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokról szóló közlemény precíz meghatározást ad a *nehéz helyzetben levő vállal-*

⁹⁰ EU Commission, Competition Policy Brief, id., p. 3.

kozás fogalmáról, a releváns kritériumokat a fentiekben már bemutatam. Speciális szempontok irányadók a KKV-k esetkörüre s az újonnan alapított vállalkozásokra.

A banki közlemény más módszerrel határozza meg a nehéz helyzetbe jutott megmentendők körét, s nem szól arról sem, hogy a három éven belül alapított vállalkozások ne kaphatnának megmentési céllal támogatást.⁹¹ Pontosabban szólva, nem is határozza meg a ‘nehéz helyzet’ fogalmát, csak kinyilvánítja, hogy kivételesen engedélyezheti, hogy a tagállam a szerkezetátalakítási terv jóváhagyása előtt ideiglenes alapon megmentési támogatást nyújtson feltökésítési vagy értékvesztett eszközök leírása formájában, ha ezt a pénzügyi stabilitás megőrzése szükségessé teszi.⁹² Ilyen formájú megmentési támogatás esetében az érintett tagállamnak eleve szerkezetátalakítási tervet is be kell nyújtania. Ebben az esetben az illetékes tagállami felügyeleti hatóság igazolja a megmentés szükségességét azáltal, hogy olyan mértékű tényleges tőkehiány áll fenn, ami az intézkedések meghozatala hiányában az intézmény működési engedélyének visszavonásához vezetne. Ki kell továbbá zárni azt, hogy a pénzügyi stabilitást veszélyeztető rendkívüli kockázatot nem lehet megszüntetni magántőkével vagy bármilyen más, kevésbé versenytorzító ideiglenes intézkedéssel, például állami kezességvállalással.⁹³

A megmentési támogatás formája pénzügyi intézetek esetében tehát többféle lehet. Némileg enyhébb szabályok irányadók, ha likviditási támogatás, vagy a kötelezettségekre vállalt kezesség formáját ölti a támogatás. Ez esetben lehetőség van arra, hogy a tagállam a szerkezetátalakítási terv jóváhagyása előtt ideiglenes jóváhagyással megmentési

⁹¹ E különbség ésszerű indoka az lehet, hogy ilyen a pénzügyi intézetek körében egyáltalán nem is létezik. A pénzügyi piacokon a megmentési támogatás ideiglenesen stabilizálja a bank mérlegének forrásoldalát.

⁹² Az időközben elfogadott BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) ad erre nézve iránymutatást, melyet az eurozóna esetében az Európai Központi Bank alkalmaz. Ld. Az Európai Parlament és Tanács 2014/59. sz. irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. (2014 HL L 173/190.).

⁹³ Id., 50–53.

támogatást adjon. Az ilyen formájú megmentési támogatásra is számos feltétel, előírás irányadó, így például kezességet csak hitelintézetek új, első helyi adósságának kibocsátására lehet vállalni (az alárendelt kölcsön kizárva), az állami kezességvállalási díjak minimális szintjét a 2011. évi meghosszabbítási közleményben meghatározott képlet szerint kell számítani; a kezességvállalás aktiválását követő két hónapon belül egyedi szerkezetátalakítási vagy felszámolási tervet kell benyújtani.⁹⁴ Fontos szabály, hogy a kezességvállalás és a likviditási támogatás kedvezményezettjének tartózkodnia kell az állami támogatás igénybevételének reklámozásától és minden olyan agresszív kereskedelmi stratégia folytatásától, amelyre a tagállam támogatása nélkül nem került volna sor.

Megmentési támogatások esetében további különbség, hogy bankok esetében a Bizottság nem csak egyedi esetekben hozhat döntést, hanem likviditási intézkedéseket tartalmazó *programokat* is lehet engedélyeztetni, amennyiben azok legfeljebb hat hónapos időtartamra szólnak és a bank nem szenved egyébként tőkehiánytól.⁹⁵

A KKV-k esetében mindkét iránymutatás megengedőbb szabályokat fogalmaz meg, igaz eltérő mértékben. E vállalkozásokra nézve a tagállamok egyedi megmentés mellett szerkezetátalakítási programot is elfogadhatnak. Sőt, ezen esetkörben inkább ez a tipikus, s egyben kívánatos megoldás.⁹⁶ Azok a bankok tartoznak ide, amelyek mérlegfőösszege nem haladja meg a 100 millió eurót.⁹⁷ Az általános iránymutatás nem tartalmaz speciális KKV fogalmat, mert az általános csoportmentesítő rendelet fogalmát használja, azt azonban kiköti, hogy a program keretében adható támogatások összege nem lehet több 10 millió eurónál (érdekes módon ilyen plafont a banki közlemény nem tartalmaz).⁹⁸ A banki KKV programok hat hónapjával szemben az egyéb

⁹⁴ Id., 59.

⁹⁵ Id., 57.

⁹⁶ Általános iránymutatás 104. pontja szerint egy programba (jogszába) öltöztetett támogatás kevésbé korlátozza a versenyt, mint egy egyedi, ad hoc intézkedés (amelynek egyébként is életszerűen nagyobb vállalatok szoktak címzettjei lenni).

⁹⁷ A program alapján támogatásban részesülő bankok mérlegfőösszege nem haladhatja meg az érintett tagállam piacán jelen lévő bankok tulajdonában levő eszközök összességének 1,5 %-át. Id., 54.

⁹⁸ Általános iránymutatás, 105.

területen működő KKV megmentési, szerkezetátalakítási programok négy évre is szólhatnak. A kisméretű pénzügyintézetnek a közlemény nem ad felmentést a teherviselés elve alól, addig az általános közlemény számos ponton engedményeket tesz.⁹⁹

Az általános iránymutatás annyiban is kedvezőbb a KKV-k számára, hogy lehetővé teszi számukra az ideiglenes szerkezetátalakítási támogatás igénybe vételét, összesen 18 hónap időtartamra. Ilyen lehetőség-ről a korábban született banki iránymutatás nem szól.

Az általános iránymutatás – mint azt az előzőekben bemutattuk – hét pontban foglalja össze az engedélyezhetőség általános elveit, majd ezeket fejti ki több oldalon. Ez az alapelv-lista nem új találmány, annak egyes elemei az elmúlt évtizedek gyakorlatában már testet öltöttek. A banki közleményekből kiolvasható politika lényegében ezeket az elveket követi, azaz különösen jelenlegi állapotában, nincs elvi szintű különbség a pénzügyi ágazat és az általános megmentési és szerkezetátalakítási támogatások politikái között. Így mindkét területen fontos elv a szerkezetátalakítás költségeihez való jelentős hozzájárulás,¹⁰⁰ illetve a versenytorzuló hatás mértékének csökkentése különféle strukturális és magatartási kötelezettségek révén. Ez utóbbiak kapcsán a pénzügyi szabályok még szigorúbbnak is mondhatók, elég, ha csak a vezetők javadalmazási megkötéseire, vagy pl. az árvezető szerep korlátozására gondolunk.

5.2.2. Felszámolást segítő támogatás

A Bizottság a bankos iránymutatásban azt is elismerte, hogy egy hitelintézet normál fizetéseképtelenségi eljárással történő felszámolása nem mindig megvalósítható, ezért a csődhelyzetben lévő hitelintézet felszá-

⁹⁹ Általános iránymutatás, 111–113. Például kisebb lesz a kedvezményezett önrésze, s a versenytorzulás ellen ható vállalások sem elvártak.

¹⁰⁰ A pénzügyi piacokon így a bank és a tulajdonosok saját forrásaikból is hozzájárulnak az átszervezés költségeihez. Ezt szolgálja az állami támogatás „beárazása”, melyről az újratőkésítési közlemény szól. Az ár alapvetően a bank kockázati kitétségének mértékétől függ.

molását segítő támogatást is lehet a részükre nyújtani.¹⁰¹ Ilyen legitim támogatási célról az általános szabályok nem szólnak.¹⁰²

6. Összegzés

Minden rosszban van valami jó. A pénzügyi, majd gazdasági válságból az EU megerősödött pénzügyi politikával került ki¹⁰³, erősödött az Európai Központi Bank szabályozó szerepköre, legalábbis az euróövezetben, központi pénzek is rendelkezésre állnak a jövőben az európai bankok megmentésére. Az EU Bizottsága is büszkén tekinthet az elmúlt évekre. A más ágazatokban jól begyakorolt állami támogatás ellenőrzés szabályokat – kellőképpen rugalmasan – alkalmazva sikeresen menedzselte a válságot. Ne feledjük, szemben pl. az USA-val, Európában nem volt központi hatáskör a válság kezelése tekintetében, az eltérő tagállami válságpolitikák sem kerültek összehangolásra. Volt olyan tagállam, amely csak a helyben fő székhellyel rendelkezőkre korlátozta a támogatást (Hollandia), volt, ahol általánosan érvényesülő támogatási program adta a jogi kereteket (Franciaország), s volt, ahol az állam egyedi módon, elvileg nagyobb versenytorzulásnak teret engedve kezelte a helyzetet (Németország).

Vitathatatlan sikere a bizottsági politikának, hogy az európai bankszektor közel harmada jelentős, fájdalmas átszervezésen esett át, jelentősen csökkentve méretüket, kockázati kitétszégüket. Kétséges, hogy ezen intézkedésekre az állami támogatások feltételei hiányában ilyen módon sor került volna-e.

Az engedélyező határozatokhoz fűződő, egyrészt *moral hazard*-ot, másrészt versenytorzulásokat kezelő feltételek is számos kritikus észrevételt válthatnak ki a verseny szabadságáért aggódók körében – főleg, hogy számukra eleve a megmentési és szerkezetátalakítási támo-

¹⁰¹ Ennek feltételeiről a banki iránymutatás külön fejezetben szól, 65–88.

¹⁰² Megjegyzendő, hogy a szénbányászat tekintetében sajátos szabályok irányadók, melyek kifejezetten megengedik a bányabezáráshoz kötődő egyes kiadások állami átvállalását: A Tanács 2010. december 10-i 2010/787/EU határozata a versenyképtelen szénbányák bezárását elősegítő állami támogatásról (HL L 336., 2010.12.21., 24. o.). A SA.33861. sz. határozat egy magyar támogatásra példa.

¹⁰³ Igaz az állami szintre is áttevődött válság következményei, gondolok itt különösen Görögország euróövezeti tagságára, még messze nem világosak.

gatások létezése is zavaró. Érdekes kérdéseket vehet fel mindenesetre, hogyan kívánja a Bizottság a 450 körüli határozatban foglalt feltételeket ellenőrizni, s milyen szankciókat képes alkalmazni azok nem teljesülése esetén.

A Bizottság közleményei, iránymutatásai fontos szerepet töltenek be a jogbiztonság, kiszámíthatóság erősítésében.¹⁰⁴ A játékszabályok előre való lefektetése nélkül nem kerülhetett volna sor néhány nap alatt megadott (ideiglenes) engedélyekre. A soft law alapú szabályozásban alkotmányossági alapon kételkedők minden bizonnyal sok kifogásolni valót tudnak találni az évek során kiadott, egymást módosító közlemények terén, azt azonban el kell ismerni, hogy hagyományos jogalkotási folyamattal nem lehetett volna ilyen gyorsasággal reagálni az eseményekre.

A transzparencia kapcsán még sok tennivaló akad,¹⁰⁵ különösen a jóváhagyott támogatási tervekről szóló bizottsági döntések nehezen hozzáférhetőek – márpedig be nem jelentett, utóbb a Bizottság által felfedezett és kifogásolt támogatásra a válság során nem akadt példa, ami egyben jól szemlélteti a tagállamok és a Bizottság között kialakult szoros bizalmi kapcsolatot, együttműködést is.

Az EU versenyszabályokkal moderált válságkezelés összességében sikeresnek minősült, amennyiben arra gondolunk, hogy nem dőlt össze a pénzügyi rendszer, s csupán néhány bankot kellett felszámolni. Hogy ennek milyen hosszabb távon jelentkező káros hatásai lehetnek (az EU-tagállamok ismét bizonyították, hogy hajlandók, legalábbis jelentős részben adófizetők pénzén piaci szereplőket kihúzni a kátyúból), csak a jövő a megmondhatója.

¹⁰⁴ Ennek ellenére, különösen a válság első fázisában, több példa is akadt a feltételek következetlenségének tűnő alkalmazására. Lásd erről: Banks state aid in the financial crisis, fragmentation or level playing field? A CEPS Task Force Report (October 2010), 15. o.

¹⁰⁵ Kiváló példa a tengerentúli transzparenciára az alábbi honlap: <http://projects.propublica.org/bailout/> (2015. április 27-i letöltés).

AZ ELŐNY SZINTJEI ÉS SOKRÉTŰSÉGE HELYI GAZDASÁGI INFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSÉNÉL: A NÉMET GRW-PROGRAM BIZOTTSÁGI VIZSGÁLATA

BARTUCZ Zoltán*

Tárgyszavak: infrastruktúra-támogatás, visszakövetelési mechanizmus, államháztartáson belüli forrásátadás

2013. március 15-én Németország az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (3) bekezdése alapján jóváhagyásra bejelentett az Európai Bizottságnál (Bizottság) egy regionális gazdasági infrastruktúra-fejlesztési programot¹ (GRW² program). Az intézkedés lényege, hogy az állam (a szövetségi állam, továbbá a tartományok) finanszírozást nyújt ingatlanok (földterületek) többnyire helyi önkormányzatok általi fejlesztéséhez, gazdasági felhasználásra alkalmassá tételéhez, majd a kedvezményezettek az ingatlanokat harmadik feleknek értékesítik.

1. A bejelentett program tartalma

A regionális fejlesztés támogatásának, valamint a szociális és területi kohézió erősítésének szándékával megvalósítandó GRW program alapján a hatóságok (a német szövetségi állam és a tartományok) állami forrást nyújtanak földterületek, ingatlanok revitalizációjához és

* A szerző a Miniszterelnökség Támogatásokat Vizsgáló Irodájának (a továbbiakban: TVI) munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ Bizottsági ügyszám: SA.36346 (2013/N)

² A program teljes német elnevezése „Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) – kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur”.

fejlesztéséhez. A támogatás címzettjei alapesetben helyi önkormányzatok, amelyek aztán ipari és kereskedelmi létesítmények létrehozatala céljából értékesítik a szóban forgó ingatlanokat. Az intézkedés ennek megfelelően két szakaszra osztható: az első lépésben a földterület revitalizációjára (pl. szennyezéstől való megtisztítására, felesleges építmények eltávolítására, a telek építkezésre alkalmassá tételére stb.) és fejlesztésére (pl. tereprendezésre, közművesítésre) kerül sor, míg a második lépésben az ingatlanokat harmadik felek számára értékesítik.

A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás (amelynek egy részét adott esetben vissza kellett téríteni, ennek részleteit lásd lentebb). A támogatási intenzitás 60%, de bizonyos kivételes esetekben (korábban ipari, kereskedelmi és szállítási felhasználású, de ma már használaton kívüli infrastruktúrát tartalmazó telkek esetén) a 90%-ot is elérheti.

Az intézkedés keretében ipari és kereskedelmi területek fejlesztéséhez, bővítéséhez és revitalizációjához kapcsolódó költségek számolhatók el, így egyebek mellett a telek építkezésre alkalmassá tételéhez szükséges földmunkákra, az utcák kialakítására, a közművesítésre, a szennyezés eltávolítására („a szennyező fizet” elv tiszteletben tartása mellett), illetve a korábbi felépítmények (pl. régi gyárépületek) lebontására lehetett igénybe venni a támogatást.

Az intézkedés bizonyos előre meghatározott szempontok (pl. munkanélküliség, alacsony átlagbér) alapján azonosított térségekben elérhető el. A projekteket az alapján választják ki, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a régió infrastruktúrájának fejlesztéséhez, a térségbeli gazdasági növekedés esélyének növeléséhez, illetve a vállalkozások versenyképességének és termelékenységének javításához.

Lényeges szempont, hogy a program alapján nem lehet támogatást nyújtani előzetesen meghatározott vállalkozások igényeihez igazított fejlesztésre. Külön kiemeli a határozat, hogy például nagyméretű kiskereskedelmi áruházak sajátos követelményeihez sem alkalmazkodhatnak a fejlesztés során. Visszafizetési záradékot is alkalmaznak arra az esetre, ha a projekt már nem felel meg a vonatkozó finanszírozási kritériumoknak.

A közvetlen kedvezményezettek főként önkormányzatok és azok társulásai; ezt a két kategóriát a program előnyben részesíti. Kivételes esetben nonprofit társaságok, valamint önkormányzatok és nonprofit szervezetek gazdasági társaságokkal közös társulásai is kaphatnak

támogatást, ha a társulás többségi tulajdonosa helyi önkormányzat vagy nonprofit szervezet.

A projekt végrehajtásáért felelős szervezet többnyire a földterület tulajdonosa. Ettől eltérő szervezet csak akkor bonyolíthatja le a projektet, ha a telektulajdonos olyan szerződést köt a projekt végrehajtásáért felelős szervezettel, amely alapján az utóbbi használhatja és a fejlesztést követően el is adhatja a telket, és az adásvétel esetleges nyereségét a végrehajtásért felelős szervezet kapja. A program fontos eleme a visszakövetelési mechanizmus, melynek lényege, hogy a projekt végrehajtásáért felelős szervezetnek vissza kell fizetnie a támogatást nyújtónak az ingatlanok a fejlesztést követő eladásból származó, a költségek levonását követően jelentkező nyereséget (visszakövetelési mechanizmus).

A fejlesztők kiválasztására nyílt, átlátható és diszkriminációtól mentes eljárás eredményeként kerül sor, a közbeszerzési és állami támogatási szabályok figyelembevételével. A fejlesztők csak a megrendelt munkát végezhetik el az ingatlanon, illetve annak értékesítésben vehetnek csak részt, saját célra nem használhatják azt. Az értékesítés bevételeit a projekt végrehajtásáért felelős szervezet kapja, a fejlesztő-értékesítő cég pedig kizárólag a kiválasztására irányuló pályázati eljárás során meghatározott piaci árat kaphatja a szolgáltatásaiért. További feltétel, hogy a projekt lebonyolítójának megfelelő irányítási jogokat kell biztosítani azért, hogy az érdekei semmiképpen se sérüljenek.

A fejlesztést követően pedig megtörténik az értékesítés harmadik felek részére az Európai Bizottság földterület értékesítésére vonatkozó közleményében³ foglaltak figyelembevételével, tehát piaci ár alkalmazása mellett.

³ A Bizottság közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről (HL [1997] C 209., 1997.07.10., 3–5. o.). A közlemény csak a köztulajdonban lévő földterület- és épületértékesítésre vonatkozik. A közlemény szerint az értékesítés lehetséges módja egyrészt a feltételmentes pályázati eljárás („A megfélemlően közzétett, nyílt és feltételmentes, árveréshez hasonlítható pályázati eljárást követő földterület- és épületértékesítés, amely során a legjobb vagy az egyetlen ajánlatot fogadják el, már fogalmából következően is piaci értéken történik, és következőképpen nem tartalmaz állami támogatási elemet.”), de az eladás történhet ilyen feltétel nélküli pályázati eljárás nélkül is. A pályázati eljárás nélküli értékesítés részletes szabályait (független szakértő alkalmazása, eltérési lehetőségek) a közlemény tartalmazza. A feltételmentesség azt jelenti a közlemény szerint, hogy „[...] bármely vevő, tekintet nélkül arra, hogy folytat-e üzleti tevékenységet, és mi annak a jellege, általában véve szabadon megszerezheti, és saját céljaira használhatja a földterületet

2. A program elődje

A program egy korábbi, hasonló jellemzőkkel rendelkező változatát már 2002-ben bejelentették az Európai Bizottságnak. Akkor a Bizottság a határozatában⁴ három szinten vizsgálta az intézkedés állami támogatási vonatkozásait. Az ingatlanfejlesztési tevékenység szintjén úgy találta, hogy a földterületek revitalizációja és fejlesztése nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, így a program első lépcsője államon belüli forrásátcsoportosításnak minősült, amelynek állami támogatási szempontból nincs relevanciája (nem kerül sor állami forrás juttatására európai versenyjogi értelemben vett vállalkozásnak). A Bizottság szerint a fejlesztők, kivitelezők szintjén nem merült fel az állami támogatás gyanúja, mivel a vállalkozókat nyilvános pályázati eljárásokon választották ki. Végül pedig a földterület vásárlói szintjén sem volt szó állami támogatásról, tekintettel arra, hogy az adásvételi ügyletre piaci feltételek alapján és a vonatkozó bizottsági közleménynek (a már említett földterület-értékesítési közleménynek) megfelelően került sor.

3. A 2013. évi bejelentés háttere: a Leipzig–Halle-ítélet

A 2003. évi határozat ellenére a német hatóságok 2013-ban újból bejelentették a programot a Bizottságnak. Erre jogbiztonsági okból került sor. A német szervek továbbra is úgy vélték, hogy a program nem tartalmaz állami támogatást, de az Aéroports de Paris⁵- és a Leipzig–Halle⁶-ítéletek szakítottak a korábbi joggyakorlattal, mely szerint az infrastruktúra finanszírozása gyakran az állami támogatási szabályok hatályán kívülre volt sorolható, mivel az infrastruktúra építése és üze-

és az épületeket. Korlátozások vezethetők be a közrend megsértésének megelőzése érdekében, környezetvédelmi okokból vagy a pusztán spekulációs célú ajánlatok elkerülése végett. A hazai jogszabályok alapján a tulajdonosnak a földterület és épületek használatára előírt területrendezési korlátozások nem érintik az ajánlat feltételmentes jellegét.”

⁴ N 664/A/B/2002. sz. ügy, 2003. július 9-i határozat.

⁵ Aéroports de Paris kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3929. o.]

⁶ T-443/08 Freistaat Sachsen és Land Sachsen-Anhalt és T-455/08 Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság, 2011. 03. 24-i egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2011, II-1311. o.]

meltetése általános közpolitikai intézkedés, nem pedig gazdasági tevékenység. Az új joggyakorlat szerint a gazdasági hasznosításra szánt infrastruktúra építése önmagában is gazdasági tevékenységet képez, tehát annak finanszírozása az állami támogatási szabályok hatálya alá tartozik. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy minden esetben ténylegesen felmerül állami támogatás; ennek meglétét eseti alapon kell vizsgálni,⁷ és megfelelő eszközök alkalmazásával gondoskodni lehet az állami támogatás kizárásáról. Ezekre a szempontokra figyelemmel került sor a GRW-program újbóli bejelentésére.

A német hatóságok érvelése szerint az intézkedés nem tartalmaz állami támogatást, tekintettel arra, hogy a támogatás pusztán az államháztartáson belüli forrásátadást jelent, a projektet végrehajtó szervezet pedig a visszafizettetési, visszakövetelési rendelkezéseknek köszönhetően nem jut az állami támogatási szabályok szerinti előnyhöz. A nyílt és diszkriminációtól mentes beszerzési eljárás garantálja, hogy a fejlesztők számára szintén nem biztosít a piacon meg nem szerezhető előnyt az intézkedés, a földterület értékesítése során alkalmazott piaci árra tekintettel pedig a vevők esetén sem merül fel állami támogatás.

4. A program bizottsági értékelése

A Bizottság kiindulópontja az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében⁸ felsorolt kritériumok voltak: vizsgálta, hogy teljesül-e az összes feltétel, tehát a kedvezményezett vállalkozás-e a gazdasági tevékenységére tekintettel, illetve fennáll-e az állami forrás és betudhatóság, az előny, a szelektivitás, a versenykorlátozás és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége.

⁷ Lásd az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleménytervezet (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_hu.pdf) 36. bekezdésének utolsó mondatát.

⁸ „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

A Bizottság egyetértett a német hatóságokkal abban, hogy három szinten kell értékelni az állami támogatás lehetőségét: először a projekt végrehajtásáért felelős szervezetek mint közvetlen kedvezményezettek, majd a fejlesztés kivitelezői és végül az ingatlant a fejlesztést követően megvásárló személyek mint potenciális közvetett kedvezményezettek szintjén. A Bizottság fontosnak tartotta rögzíteni azt, hogy a program keretében kizárólag a földterület építkezésre történő előkészítése (első-sorban az esetleges szennyezés eltávolítása, a revitalizáció, a közművesítés és a közlekedési hálózatokhoz való csatlakozás) finanszírozható, épületek, felépítmények építése nem, ahogy az épületek kezelése, üzemeltetése sem.

A közvetlen kedvezményezettek szintjén az értékelés első kérdése az volt, hogy a támogatott tevékenység gazdasági tevékenységnek tekinthető-e. A program alapesetben helyi önkormányzatok revitalizációs és fejlesztési, továbbá olyan tevékenységét finanszírozza, melynek célja az érintett földterület ipari és kereskedelmi infrastruktúra építésére történő előkészítése. Ezt a Bizottság az önkormányzatok város- és területfejlesztési terveibe illeszkedő, azokkal összeegyeztethető közfeladatnak tekintette, így megállapította, hogy az önkormányzatok ezen, állami forrásból finanszírozott tevékenysége nem gazdasági tevékenység. Ha a fejlesztést tehát önkormányzatok végzik, a program keretében történő állami finanszírozás nem tekintendő állami forrásból vállalkozásnak nyújtott támogatásnak állami támogatási szempontból, így az EUMSz 107. cikk (1) bekezdésének hatályán kívül esik. A Bizottság kiemelte azt is, hogy a visszakövetelési mechanizmus – mely alapján a projektet végrehajtó szerv köteles visszatéríteni a fejlesztést követő értékesítésből származó nyereségét az államnak – biztosítja, hogy ezen a szinten ne jelentkezzen előny.

A projekt nem zárta ki azt, hogy a projekt végrehajtásáért felelős szervezet ne önkormányzat, hanem nonprofit szervezet, sőt, akár olyan közös szervezet legyen, amelyben egyrészt önkormányzat vagy nonprofit szerv, másrészt pedig profitorientált vállalkozás vesz részt. A Bizottság egyértelművé tette, hogy a nem önkormányzati kedvezményezettek esetén az államszervezeten belüli forrásátadás nem állapítható meg, de az esetükben a Bizottság úgy vélte, hogy a fejlesztést követő értékesítésből származó nyereség átadásának kötelezettsége, biztosítja, hogy ne származzon az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerinti előny a projektet végrehajtó szervezetnél.

A Bizottság a közvetlen kedvezményezetttek egy harmadik kategóriáját is meghatározta: azokét a projektvégrehajtó szervezetekét, amelyek nem tulajdonosai a fejlesztésre kerülő ingatlanoknak. Az ilyen ingatlanok tulajdonosai esetén a Bizottság további biztosítékot írt elő az előny kizárása érdekében. A tulajdonosoknak szerződéses kötelezettséget kellett vállalniuk, mely alapján át kellett engedniük, meg kellett téríteniük a projekt végrehajtásáért felelős szervezetnek a fejlesztésből származó előnyöket, beleértve az ingatlan értéknövekményét is, ugyanis a Bizottság szerint így el lehetett érni azt, hogy az ingatlan tulajdonosa ne jusson az EUMSz 107. cikk (1) bekezdése szerinti előnyhöz, és ne minősüljön a program kedvezményezettjének.

A Bizottság a határozatában két potenciális közvetett kedvezményezetti csoportot azonosított. A fejlesztők, kivitelezők esetén a Bizottság megállapította, hogy nem lehet szó előnyről, mivel a kiválasztásra minden esetben nyílt, átlátható és megkülönböztetéstől mentes eljárás eredményeként kerül sor az intézkedés szabályai szerint. Ez garantálja, hogy a fejlesztési szolgáltatást piaci áron nyújtják. A másik lehetséges közvetett kedvezményezetti kategória pedig a vevők: esetükben a piaci ár alatti értékesítés állami támogatást jelentett volna, de a Bizottság úgy találta, az, hogy a bejelentett program az Európai Bizottság földterület értékesítésére vonatkozó közleményében foglaltak alkalmazását rendeli, megfelelő biztosítékot jelent arra nézve, hogy az ingatlan értékesítése piaci áron történik, így az előny a bizottsági vizsgálat megállapítása szerint a vevők szintjén is kizárható.

5. A határozat értékelése

A határozatnak az állami támogatások joga szempontjából való megalapozottságával, illetve alkalmazhatóságával kapcsolatos kérdések között kiemelendő. Egyrészt felmerül az, hogy az előny valóban kizárt-e a GRW-határozat szerint az önkormányzatok szintjén, másrészt pedig

vizsgálendő a GRW-határozat szerinti fejlesztések és a csoportmentességi rendelet⁹ 56. cikke¹⁰ szerinti konstrukciók közti különbség.

Az előny önkormányzati szinten való kizártságával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Bizottság megállapítása, mely szerint az önkormányzatok esetén azért nem minősül állami támogatásnak a forrásátadás, mert a forrás biztosítása nem gazdasági tevékenységre irányul, mert az aktus az államszervezeten belüli forrásátadásnak tekinthető, és mert az előnyt önmagában kizárja a visszakövetelési mechanizmus, vitatható. Phedon Nicolaidesnek a határozatot elemző blogbejegyzésében¹¹ felvázolt példája nyomán elképzelhetők olyan esetek, amikor a szövetségi állam által biztosított forrás olyan mér-

⁹ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL [2014] L 187., 2014.6.26, 1. o.).

¹⁰ 56. cikk: Helyi infrastruktúrára irányuló támogatás.

- (1) A helyi infrastruktúra kiépítéséhez vagy korszerűsítéséhez nyújtott finanszírozás, amely olyan infrastruktúrára vonatkozik, amely helyi szinten hozzájárul a gazdasági és fogyasztói környezet javításához, valamint az ipari bázis korszerűsítéséhez és fejlesztéséhez, a Szerződés 107. cikkének (3) bekezdése szerint összeegyeztethető a belső piaccal, és mentesül a Szerződés 108. cikkének (3) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alól, feltéve, hogy teljesülnek az e cikkben és az I. fejezetben rögzített feltételek.
- (2) E cikk nem alkalmazandó olyan, infrastruktúrára irányuló támogatásra, amelyet e rendelet III. fejezetének más szakaszai szabályoznak, kivéve az 1. szakaszban foglalt regionális támogatást. E cikk nem alkalmazandó a repülőtéri és a kikötői infrastruktúrára sem.
- (3) Az infrastruktúrához való hozzáférést az érdekelt felhasználók számára nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell biztosítani. Az infrastruktúra használatáért vagy eladásáért a piaci árnak megfelelő árat kell felszámítani.
- (4) Az infrastruktúra működtetésének koncesszióba adását vagy egyéb módon harmadik félre bízását nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes módon kell végezni, a vonatkozó közbeszerzési szabályok kellő figyelembevételével.
- (5) Az elszámolható költségek a tárgyi eszközökre és az immateriális javakra irányuló beruházási költségek.
- (6) A támogatási összeg nem haladhatja meg az elszámolható költségeknek és a beruházás működési eredményének a különbségét. A működési eredményt az elszámolható költségekből megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell levonni.
- (7) E cikk értelmében nem mentesül a speciális célú infrastruktúra.

¹¹ <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/23>

tékű (pl. szennyezésmentesítési) kötelezettségtől szabadítja meg az önkormányzatot, ami nem jelenik meg a vételárban és a nyereségben, így nem is téríthető meg a szövetségi államnak. Az ilyen helyzetekben tehát az előny nem zárható ki, viszont ekkor az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében felsorolt feltételek közül a gazdasági tevékenység/vállalkozás nem teljesül, ha önkormányzat a telektulajdonos, így nem beszélhetünk állami támogatásról. Ha önkormányzat és cég társulása a kedvezményezett, az előny kérdése újból releváns lesz, és ezen a ponton mindenképpen elnagyolt a határozat, mivel nem írja elő az előny és az abból való részesülés alaposabb vizsgálatát akkor, ha az államszervezetten belüli forrásátadás nem áll meg.

Ami pedig a csoportmentességi rendelet 56. cikke és a GRW-határozat egymással való kapcsolatát illeti, arra a következtetésre juthatunk, hogy azt a több-kevesebb viszonya jellemzi. A GRW-határozat esetén fontos elemek az államháztartáson belüli forrásátadás és az állami feladat (*public remit*) körébe tartozó infrastruktúra-fejlesztés (szennyezésmentesítés, közművesítés, útépítés stb.) a visszakövetelési mechanizmus mellett. Ahol ezek a feltételek nem teljesülnek, tehát például nem állami feladat a támogatott tevékenység (pl. ipari park fejlesztésénél dedikált infrastruktúrájának nem minősülő épületeket is építenek), nem egyértelmű, hogy állami feladat-e (pl. a közművesítés körébe vonható-e az internetes csatlakozás kiépítése az ipari parkhoz), vagy nem állapítható meg az államháztartáson belüli forrásátadás (például a kedvezményezett kétségkívül vállalkozás), érdemes inkább az 56. cikk szabályainak megfelelően eljárni, ha az ott meghatározott kritériumok teljesíthetők. Ha pedig az 56. cikk sem alkalmazható, más összeegyeztethetőségi jogalapot kell keresni (pl. felmerülhet a 14. cikk – a regionális beruházási támogatás – alkalmazhatósága). A GRW-határozat tehát nagyon szűk körben lehetővé tesz az állami támogatási szabályok hatályán kívüli infrastruktúra-fejlesztést, de ha kétséges, hogy a határozat szerinti feltételek megállnak-e, tehát kizárható-e az infrastruktúra tulajdonosa szintjén az állami támogatás, biztonságosabb opciónak tűnik az 56. cikk használata, amelynek alkalmazhatósága persze szintén több kérdést felvet, de ezek tárgyalása meghaladja ennek az írásnak a kereteit.

