

---

**MTA Law Working Papers**  
**2022/24**

**A járványtól a gazdasági újjáépítésig: A Covid-19 állami támogatási szabályok kivezetése és az uniós helyreállítási források megérkezése**

*Papp Mónika*

---

**ISSN 2064-4515**

[http://jog.tk.mta.hu/mta\\_lwp](http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp)

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely*

*Eötvös Loránd Kutatási Hálózat*

*Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

*Eötvös Loránd Research Network*

## A járványtól a gazdasági újjáépítésig: A Covid-19 állami támogatási szabályok kivezetése és az uniós helyreállítási források megérkezése

Kulcsszavak: állami támogatás, Covid-19 világjárvány, verseny

### Összefoglaló

A Covid-19 világjárvány kitörése, annak a gazdaságra és lakosságra gyakorolt azonnali és mélyreható hatása miatt meghatározott iparágakban működő vállalkozások előre nem látható módon komoly likviditási és gazdasági nehézségekkel találták magukat szembe, a tagállamok pedig kényszerhelyzetbe kerültek ezen nehézségek támogatások révén történő áthidalására. Az állami támogatáspolitikai öre, az Európai Bizottság gyorsan reagált a járvány okozta kihívásokra, és elfogadta az ideiglenes keretszabályát, amelynek alapján a tagállamok saját forrásaikból jelentős összegeket folyósíthattak a piaci szereplők számára 2022-ig. A tagállamok eltérő fiskális kapacitása miatt egyes tagállamok jobban ki tudták használni az egyébként szigorú támogatási keretek lazítását és amiatt felmerült a vállalkozások szintjén kialakuló versenytorzítások esélye.

A jelen tanulmány kérdései egyrészt annak feltárása, hogy a tagállamok milyen feltételek mellett nyújthatnak állami támogatást vállalkozások számára a Covid-19 járvány okán, másodlagosan pedig annak jobb megértése, hogy hogyan képes csökkenteni vagy *ad absurdum* növelni az uniós jog a belső piaci versenytorzítások kialakulásának esélyét.

### 1. BEVEZETÉS

A világjárvány gazdasági és társadalmi kárai széles körben elismerten példátlanok. A második világháború óta a pandémia okozta a legnagyobb globális recessziót.<sup>2</sup> A járvány terjedésének korlátozása érdekében elfogadott korlátozó intézkedések romboló hatással voltak és vannak a gazdaságra, főként a turizmus, közlekedés, vendéglátóipar és szórakoztatóipar szektoraiban.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, papp.monika@tk.hu; adjunktus, ELTE Állam-és Jogtudományi Kar. Az anyaggyűjtés lezárása: 2022. szeptember 1.

<sup>2</sup> *IMF Annual Report 2020. A year like no other* (Washington, DC: International Monetary Fund 2021) Lásd még: *World Economic Outlook: Recovery during a Pandemic—Health Concerns, Supply Disruptions, Price Pressures* (Washington, DC: International Monetary Fund 2021)

<sup>3</sup> A válságról és az OECD államok válaszlépéseiről lásd az *OECD Economic Outlook* sorozatot.

[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2021/issue-1\\_edfbca02-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2021/issue-1_edfbca02-en), Jill JUERGENSEN- José GUIMÓN- Rajneesh NARULA: "European SMEs amidst the COVID-19 crisis: assessing impact and policy responses" *Economia e Politica Industriale: Journal of Industrial and Business Economics* vol. 47(3), 499-510, September 2020. A belső piacra gyakorolt hatásról lásd: J. S. MARCUS, et al: "The impact of COVID-19 on the Internal Market" (Luxembourg: Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament 2020) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf)

Az állami támogatás megfelelő eszköz arra, hogy az államok válsághelyzet nélküli normal piaci működés esetén a piaci kudarcok enyhítése végett beavatkozzanak a gazdaság működésébe.<sup>4</sup> Válsághelyzetben ez a logika és ennek szigorú közpolitikai kikényszerítése nem működik, a megváltozott keresleti-kínálati sokkokhoz kell igazítani az állami támogatási politikát is.<sup>5</sup> Válsághelyzetben az államok beavatkoznak a gazdaságba; pénzügyi segítséget nyújthatnak a vállalatoknak, hogy amint a gazdasági feltételek ismét normalizálódnak, visszatérjenek a normal piaci működés szabályaihoz.<sup>6</sup> Másfelől az Európai Unió szigorú állami támogatási szabályai szerint a beruházási támogatások nyújthatók a Bizottság engedélyével. A vállalkozások működéséhez nyújtott támogatások, így a likviditási támogatások is, általában nem megengedettek.

E rövid tanulmány célja, hogy áttekintést adjon az állami támogatási szabályok alkalmazásáról a Covid-19 világjárvány által okozott gazdasági válság enyhítésére.<sup>7</sup> A tanulmány nem tárgyalja kimerítően az általános állami támogatási szabályokat vagy a válságintézkedéseket, de arra törekszik, hogy jobban megértsük: az uniós jog és közpolitika mennyire képes megelőzni és esetlegesen kezelni a válsághelyzeti piaci versenytorzulásokat? A tanulmány a 2. fejezetben az állami támogatási szabályok (válsághelyzet nélküli és Covid-19 járvány miatt alkalmazandó ideiglenes szabályok) bemutatásával kezdődik. Ezek után az Ideiglenes Keret által felvetett kihívásokat villantja fel. Az utolsó rész a válságszabályok 2022. június 30-i hatályú kivezetését és az európai újjáépítési források bevezetését tárgyalja.

## 2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

### 2.1. Az állami támogatási szabályok célja a Szerződésben

Mivel az állami támogatás az uniós versenyszabályok viszonylag elhanyagolt része, rövid áttekintésre van szükség, hogy az olvasók eligazodjanak ezen az egyedülálló területen. Bár az állami támogatási szabályok az EUMSZ versenyre vonatkozó fejezetének részét képezik, céljuk nemcsak a piaci torzulások megelőzése, hanem a tagállamok közötti támogatási háborúk megelőzése is.<sup>8</sup> Ebben az összefüggésben az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó

---

<sup>4</sup> Vincent VEROUDEN-Philipp WERNER: "The Law and Economics of EU State Aid Control" in Philipp WERNER-Vincent VEROUDEN (EDS): "EU State Aid Control, Law and Economics" (Alpen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 7-62, Michelle CINI: „State aid control from a political science perspective” in Leigh HANCHER-Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ (eds.): *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing 2021), Michael BLAUBERGER: „Of ‘Good’ and ‘Bad’ Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law” *West European Politics*, Vol. 32, No. 4, 719–737, July 2009

<sup>5</sup> A pandémia kínálati és keresleti sokkot is okozott, amely a kínálati oldalon az ellátási láncok zavarából, keresleti oldalon pedig az alacsonyabb fogyasztási keresletből, beruházási tervek bizonytalanságából és a vállalkozások likviditási nehézségeiből áll.

<sup>6</sup> Ez volt a jellemző a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság idején is, amelyről lásd: Stan MAES-Stephen MAVROGHENIS: *Aid in the Banking Sector* in Philipp WERNER-Vincent VEROUDEN (EDS): "EU State Aid Control, Law and Economics" (Alpen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017) 759-820. A válság pénzügyi oka miatt akkor a pénzügyi intézmények támogatása került a központba, a reálgazdaság ehhez képest sokkal kisebb támogatásban részesült. Lásd többek között: Commission Staff Working Paper. The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, Brussels, 5.10.2011 SEC(2011) 1126 final

<sup>7</sup> Az állami támogatások válsághelyzetben történő alkalmazására lásd Francisco COSTA-CABRAL- Leigh HANCHER- Giorgio MONTI- Alexandre Ruiz FEASE: "EU Competition Law and Covid-19" *TILEC Discussion Paper* 2020-007

<sup>8</sup> Jose Luis BUENDIA SIERRA: "EU State Aid Control: Competition Between Undertakings or Between Member States" in Luca RUBINI-Jennifer HAWKINGS (szerk.): *What Shapes the Law? Reflections on the History, Law,*

szabályai alapvető jelentőséggel bírnak a verseny és a kereskedelmi forgalom torzulásának minimalizálásában, valamint a tőke szabad mozgásának biztosításában a belső piacon.<sup>9</sup>

A vállalkozásoknak nyújtott szelektív előnyök annyi különböző formát ölthetnek, ahányféleképpen az állam befolyásolni tudja a piac működését: áruk és szolgáltatások vásárlása vagy értékesítése a piac által előírtnál kedvezőbb feltételekkel, feltőkésítés, kockázatfinanszírozási intézkedések, infrastruktúra finanszírozása vagy az állam által a vállalkozások hitelfelvételéhez nyújtott garanciák stb.

Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint:

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

Mint fentebb látható, a tiltott állami támogatás definíciója a következő öt elemből áll: a) tagállam által nyújtott (az államnak tulajdonítható) és állami forrásokból (állami transzferek), b) támogatás abban az értelemben, hogy egy vagy több vállalkozásnak nyújtanak előnyt, c) szelektív, mivel "bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének kedvez, d) torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, és e) érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

A 108. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Bizottságot tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására vagy módosítására irányuló tervről. Ez az előzetes bejelentési kötelezettség lehetővé teszi a Bizottság számára annak ellenőrzését, hogy a 107. cikk (1) bekezdésének feltételei teljesülnek-e, és hogy a Szerződésben foglalt kivételek összeegyeztethetővé teszik-e a támogatást a piaccal. A tagállamok nem léptetik hatályba a tervezett intézkedést mindaddig, amíg a Bizottság eljárása nem vezet végleges határozathoz (standstill kötelezettség).

A 107. cikk (2) és (3) bekezdése meghatározza a tilalom alóli kivételeket. A 107. cikk (2) bekezdése szerinti kivételek az úgynevezett *ex lege* kivételek, amikor a támogatás a Szerződés ereje révén összeegyeztethető. Ebbe a körbe tartozik a természeti katasztrófák vagy rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás. A Bizottság a Covid-19

---

*Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines* (Florence: European University Institute 2016) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42404>

<sup>9</sup> Az EU állami támogatási ellenőrzéséről és annak fejlődéséről lásd: Michelle CINI: "EU State Aid Policy – The Origins and Early Years" in *What Shapes the Law? Reflections on the History, Law, Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines* (Florence: European University Institute 2016) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42404>; Massimo MEROLA: "The Forces Shaping State Aid Control in the EU" in *What Shapes the Law? Reflections on the History, Law, Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines* (Florence: European University Institute 2016) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42404>; Koen VAN DE CASTEELE: "Changes and What Drives them. Evolution of State Aid Control" in *What Shapes the Law? Reflections on the History, Law, Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines* (Florence: European University Institute 2016) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42404>; Jose Luis BUENDIA SIERRA: "EU State Aid Control: Competition Between Undertakings or Between Member States?" in *What Shapes the Law? Reflections on the History, Law, Politics and Economics of International and European Subsidy Disciplines* (Florence: European University Institute 2016) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42404>; Thibaut KLEINER: "Modernisation of State aid policy" in Erika SZYSZCZAK (szerk.) *Research Handbook on European State Aid Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2011) 1-27; Eugene STUART-Iana ROGINSKA-GREEN: "Sixty Years of EU State Aid Law and Policy" (Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2018); Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ: "The Concept of State Aid under EU Law. From internal market to competition and beyond" (Oxford: Oxford University Press 2016)

világiárványt rendkívüli eseménynek minősítette. A tagállamok támogatási terveinek előzetes bejelentése után a Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel a támogatás engedélyezése tekintetében. Ha a támogatást a Szerződésben meghatározott (ahhoz közvetlenül kapcsolódó) célra nyújtják, és arányos, a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell nyilvánítani a. A kár 100%-a orvosolható, és a kártérítést az egyes vállalkozások szintjén kell kiszámítani, de túlkompenzáció nem nyújtható. A 107. cikk (2) bekezdése nem írja elő a tagállamok számára, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozásokat kizárják a támogatás hatálya alól.<sup>10</sup> Mindazonáltal a tagállamok, ha úgy kívánják, kizárhatják az ilyen vállalkozásokat a támogatások köréből.<sup>11</sup>

Az *ex lege* kivételek mellett a (3) bekezdésben meghatározott európai közérdekből a támogatást az Európai Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja. Ezek az úgynevezett diszkrecionális kivételek, amelyek esetében a Bizottság jogosult másodlagos jogi aktusokon keresztül meghatározni az összeegyeztethetőség feltételeit. A Covid-19 támogatás a 107. cikk (3) bekezdésének két kategóriájába is beletartozik. A b) pont szerint a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; a c) pont szerint az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

Bár a tagállamok mindkét (*ex lege* és diszkrecionális kivétel) jogalapot felhasználták intézkedéseik bevezetéséhez, mégis az látható, hogy a 107. cikk (3) bekezdését részesítették előnyben.<sup>12</sup> Egy ismert állami támogatási szakértő, Phedon Nicolaides szerint ennek oka az, hogy ez az intézkedés "egyaránt alkalmazható egy súlyos zavar tényleges hatásának orvoslására és a zavar jövőbeni súlyosbodásának megelőzésére. Más szóval a támogatás lehet "visszamenőleges" és "jövőbeli" is.<sup>13</sup> Az *ex lege* támogatások negatívuma, hogy csak a járványhoz közvetlenül kapcsolódó és azonnali károk orvosolhatók, míg a megengedőbb (3) bekezdés szerinti támogatások olyan általánosabb hatások ellensúlyozását is szolgálják mint a járvány után beálló gazdasági lassulás és válság.<sup>14</sup> Az *ex lege* támogatások nyújtása a károk összegszerű dokumentálása miatt nagyobb erőfeszítést igényeltek a járvány miatt egyébként is

---

<sup>10</sup> Nehéz helyzetben lévő vállalkozás esetén igen szigorú feltételek mellett adható ki a Bizottsági engedély, hiszen ez a támogatásforma nagyfokú versenytörzítő képességgel rendelkezik. Valamely vállalkozás akkor nehéz helyzetben lévő vállalkozás, ha állami beavatkozás nélkül majdnem biztosra vehető, hogy rövid vagy középtávon üzleti tevékenységének feladására kényszerül. Felhalmozott veszteségei meghaladják a jegyzett tőke felét. A Bizottság közleménye – Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról. OJ C 249, 2014. 7. 31., 1–28

<sup>11</sup> Antonios BOUCHAGIAR: 'State aid in the context of the COVID-19 outbreak, including the Temporary Framework 2020' *EUI Working Papers*, RSC 2021/03 (Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence School of Regulation 2021) 54.

<sup>12</sup> A Bizottság széles mérlegelési jogkört élvez a 107. cikk (3) bekezdése alapján, amely bonyolult gazdasági és társadalmi értékeléseket is magába foglal. (Judgments of 11 September 2008, *Case C-75/05 P and C-80/05 P, Germany and Others v Kronofrance*, ECLI:EU:C: 2008:482, para. 59, and of 8 March 2016, *Case C-431/14P, Greece v Commission*, EU:C:2016:145, para. 68.)

<sup>13</sup> Phedon NICOLAIDES: 'Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence' *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 11, No. 5–6., 2020, 238–243. 238.

<sup>14</sup> Jelen cikk nem érinti a 107. cikk (3) c) pontja szerinti támogatásokat, amelyek egyes gazdasági területek vagy tevékenységek fejlődéséhez nyújtott támogatások, és amelyeket a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó iránymutatás alapján nyújtottak tagállamok.

adminisztratív nehézségekkel küzdő tagállamokól.<sup>15</sup> Viszont ilyen típusú támogatások előnye, hogy a nehéz helyzetben lévő vállalkozások számára is nyújtható.<sup>16</sup> A Bizottság kontrafaktuális elemzéssel állapítja meg a közvetlen kár és így a támogatás összegét.<sup>17</sup> A 107. cikk (2) bekezdése alapján több tagállam nyújtott légitársaságok számára támogatást, a járattörlések miatt általuk elszenvedett károkért.<sup>18</sup> Mivel a károkat részletesen dokumentálni kell és a túlkompensáció elkerülése érdekében folyamatos monitoringot kell alkalmazni, ezért a tagállamok számára az ezen a jogcímen nyújtott támogatások sok adminisztratív kötelezettséggel járnak.<sup>19</sup>

## 2.2. Különleges szabályok a veszélyhelyzetre: A Bizottság Ideiglenes Kerete

Mielőtt a keretszabályozás lényegi pontjait összefoglalnánk, emlékeztetnünk kell arra, hogy a tagállamok olyan támogatást is nyújthatnak a vállalkozások számára, amelyek nem esnek a 107. cikk (1) bekezdés hatálya alá, azaz jogi értelemben véve nem állami támogatások, de gazdasági értelemben véve ezt a célt szolgálják. Ilyenek lehetnek például a minden vállalkozás számára nyitva álló, azaz nem szelektív támogatások, például bértámogatások, adó-és járulékfizetési kötelezettség felfüggesztése.

A Covid-19 világjárvány kitörése után a Bizottság azonnal és összehangoltan reagált az egészségügyi válság okozta kihívásokra és a társadalmi-gazdasági hatások enyhítésére. A globális pénzügyi és gazdasági válsághoz hasonlóan elfogadta a tagállamok által elfogadott támogatási intézkedések engedélyezésével kapcsolatos mérlegelési jogkörének gyakorlásáról szóló nem kötelező erejű dokumentumát, az úgynevezett ideiglenes keretet.<sup>20</sup> A Bizottság 2020. március 20-án a 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja szerinti mérlegelési jogkörében tette közzé az ideiglenes keretszabályát. Azóta a keretszabály hat alkalommal módosult.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> J.S. MARCUS, et al: "The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection" (Luxembourg: Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament 34. 2021)

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL\\_STU\(2021\)658219\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/658219/IPOL_STU(2021)658219_EN.pdf)

<sup>16</sup> 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján összesen 74 tagállami intézkedést hagyott jóvá a Bizottság.

<sup>17</sup> A járvány előtti időszak költségeinek és bevételeinek alapul vételével

<sup>18</sup> Lásd Commission Decisions of 15 April 2020 on the aid measure SA.56795 Denmark - Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines (OJ 2020 C 220) 1; Commission Decision of 24 April 2020 on the aid measure SA.57061 - Sweden Compensation for the damage caused by the COVID-19 outbreak to Scandinavian Airlines (OJ 2020 C 220) 1; Commission Decision of 27 April 2020 on the aid measure SA.56867 - Germany COVID 19 - Support for Condor (not yet published) and of 6 July 2020 on the aid measure due to the COVID-19 outbreak and absence of overcompensation.

<sup>19</sup> Carole MACZKOVICS: "How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis?" *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* 2020, no. 3 (2020): 271-283, 274.

<sup>20</sup> Phedon NICOLAIDES: "Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence" *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 11, No. 5-6., 2020, 238-243. 238. A 107 cikk (2) bekezdés b) pontjára való hivatkozás nem túl hasznos, ha a kormány célja annyi forrás vállalkozások rendelkezésére bocsátása, hogy azok megelőző intézkedésekkel gátolják meg a pénzügyi helyzetük további romlását. 239. Jose Luis BUENDIA-Angela DOVALO: "State Aid versus COVID-19: The Commission Adopts a Temporary Framework" *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)* 2020, no. 1 (2020) 3-7., Irene AGNOLUCCI: "Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures" *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, Vol.13, No.1, 3-15, Katalin GOMBOS-Anikó Edit SZÜCS: "State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic" *Hungarian Yearbook of International and European Law* 2021 (9) 1 74-90 (Budapest: Eleven Publishing 2022)

<sup>21</sup> A Bizottság 2020. március 19-i közleménye, C(2020) 1863 (HL C 091I., 2020.3.20., 1. o.). A Bizottság 2020. április 3-i közleménye, C(2020) 2215 (HL C 112I., 2020.4.4., 1. o.). A Bizottság 2020. május 8-i közleménye, C(2020) 3156 (HL C 164., 2020.5.13., 3. o.). A Bizottság 2020. június 29-i közleménye, C(2020) 4509 (HL C

Tekintettel arra, hogy a COVID-19 járvány valamennyi tagállamot érintette, és hogy a tagállamok által hozott járványügyi korlátozó intézkedések hatással voltak a vállalkozásokra, a Bizottság úgy találta, hogy az állami támogatás indokolt, és az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján korlátozott ideig a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítható, hogy orvosolja a vállalkozások likviditási hiányát, és biztosítsa, hogy a COVID-19 járvány okozta zavarok ne veszélyeztessék a vállalkozásokat, különösen a kkv-k életképességét.<sup>22</sup> A Bizottság kezdettől fogva úgy vélte, hogy a támogatás teljes összege nem haladhatja meg a 800 000 EUR-t vállalkozásonként.<sup>23</sup> Ezt a plafont a Bizottság a későbbi módosítások során egészen 2.3 millió EUR-ra növelte. A támogatás nyújtható közvetlen támogatás, adó- és fizetési kedvezmények vagy más formák, például visszatérítendő előlegek, garanciák, kölcsönök és saját tőke formájában, feltéve, hogy az ilyen intézkedések teljes névértéke vállalkozásonként a teljes felső határ alatt marad. Nagyon fontos feltétel, hogy a támogatás csak olyan vállalkozásoknak nyújtható, amelyek 2021. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben. Ez a követelmény biztosítja, hogy csak életképes vállalkozások részesüljenek a keretszabály szerinti támogatásban.

A tagállamokkal való folyamatos egyeztetés után már április 3-án megszületett első módosításban a Bizottság a foglalkoztatás megőrzése érdekében elismerte, hogy a tagállamok a maximális felső határig bértámogatás és adóhalasztás formájában is nyújthatnak támogatást. Továbbá a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítették a nulla kamatozású hiteleket és a kockázat 100%-át fedező hitelgaranciákat is.

A válság súlyosbodásával már egy hónappal később, 2020 májusában is módosítani kényszerült a Bizottság a keretszabályt, hogy az alapján a feltőkésítés és alárendelt kölcsönök is támogathatóvá váljanak. Az eredeti, 2020 márciusi szövegben és az első módosítás során a cél a vállalkozások likviditási korlátainak csökkentése volt. Az elhúzódó válság azonban arra készítette a Bizottságot, hogy szembenézzen a vállalkozások kialakuló fizetéseképtelenségével, és ne csak a likviditáshiány finanszírozására, hanem a vállalkozások feltőkésítésére is engedélyezzen támogatást. A feltőkésítés ugyanis jelentős torzító hatással lehet a piacra. Ezért az ilyen típusú támogatásokat egyszerű belépési, kilépési és díjazási szabályokhoz kötötték, valamint a piaci torzulások megelőzését célzó kompenzációs intézkedésekhez. A program jóváhagyásakor a Bizottság a 250 millió eurós küszöbértéket meghaladó egyedi támogatások külön bejelentését kéri. Az ilyen bejelentésekkel kapcsolatban a Bizottság megvizsgálja, hogy a meglévő piaci finanszírozás vagy a likviditási szükségletek fedezésére szolgáló horizontális intézkedések nem elegendőek-e a kedvezményezett életképességének biztosításához; hogy a kiválasztott feltőkésítési eszközök és a hozzájuk kapcsolódó feltételek megfelelőek-e a kedvezményezett súlyos nehézségeinek kezelésére; hogy a támogatás arányos-e; és hogy a keretszabály egyéb feltételei teljesülnek-e.<sup>24</sup>

A feltőkésítési intézkedések irányítási intézkedései szigorúak. A verseny indokolatlan torzulásának megelőzése érdekében a kedvezményezettek nem folytathatnak állami

---

218., 2020.7.2., 3. o.). A Bizottság 2020. október 13-i közleménye, C(2020) 7127 (HL C 340I., 2020.10.13., 1. o.). A Bizottság 2021. január 28-i közleménye, C(2021) 564 (HL C 34., 2021.2.1., 6. o.).

<sup>22</sup> 18. pont

<sup>23</sup> Az Ideiglenes Keretet a Hivatalos Lapban 2020.03.20-án publikálták. A pénzügyi és gazdasági világválság alatt a reálgazdaságban működő vállalkozások számára nyújtott támogatás maximuma 500.000 EUR volt. Az Ideiglenes Keretről és annak gyakorlati alkalmazásáról lásd: HARGITA Eszter: "A korona-vírus válság kapcsán nyújtott támogatásokról a számok tükrében", *Állami Támogatások Joga* 31 (2022/1) 3-24.

<sup>24</sup> 51. pont

támogatással finanszírozott agresszív kereskedelmi terjeszkedést, illetve a kedvezményezettek nem vállalhatnak túlzott kockázatot. Ha a 250 millió EUR feletti feltőkésítési intézkedés kedvezményezettje olyan vállalkozás, amely jelentős piaci erővel rendelkezik legalább az egyik érintett piacon, amelyen működik, a tagállamoknak további intézkedéseket kell javasolniuk a hatékony verseny megőrzése érdekében ezeken a piacokon. Az ilyen intézkedésekre tett javaslatok során a tagállamok különösen az uniós összefonódás-ellenőrzési rendeletben előírt strukturális vagy magatartási kötelezettségvállalásokat ajánlhatnak fel. A COVID-19 feltőkésítési intézkedésben részesülő kedvezményezetteknek tilos azt kereskedelmi célokra reklámozniuk. Mindaddig, amíg a COVID-19 feltőkésítési intézkedések legalább 75%-át nem váltották vissza, a kkv-kon kívüli kedvezményezettek nem szerezhhetnek 10%-nál nagyobb részesedést versenytársakban vagy más, ugyanazon üzletágban működő gazdasági szereplőkben, beleértve az upstream és downstream műveleteket is. Az állami támogatás nem használható fel olyan integrált vállalkozások gazdasági tevékenységeinek kerettámogatására, amelyek már 2019. december 31-én is gazdasági nehézségekkel küzdöttek.

Mindaddig, amíg a COVID-19 feltőkésítési intézkedések nem kerültek teljes mértékben visszafizetésre, a kedvezményezettek nem fizethetnek osztalékot, nem fizethetnek nem kötelező szelvényeket, és nem vásárolhatnak vissza részvényeket, kivéve az állam vonatkozásában. Mindaddig, amíg a COVID-19 feltőkésítési intézkedések legalább 75%-át nem váltották vissza, a kedvezményezettek vezetőségi tagjainak javadalmazása nem haladhatja meg javadalmazásának 2019. december 31-én rögzített részét. Azokra a személyekre, akik a feltőkésítéskor vagy azt követően válnak a vezetőség tagjaivá, az alkalmazandó határérték a vezetőség azonos felelősségi szintű tagjainak 2019. december 31-én rögzített díjazása. Semmilyen körülmények között nem fizethetők bónuszok vagy egyéb változó vagy hasonló javadalmazási elemek.

Andrea Biondi kiemelte, hogy "mindezen feltételek kumulatív hatása különösen megterhelő, olyannyira, hogy esetleg elrettentő hatású, mivel a vállalatok inkább más típusú támogatási támogatásokra támaszkodhatnak, mivel az állam részvényesként való szerepeltetése megnehezítheti az életüket." <sup>25</sup>

A harmadik módosítás 2020 júliusában a kkv-k terheinek enyhítését célzó további szabályokat és a feltőkésítési feltételek módosítását vezette be.<sup>26</sup> A harmadik módosítás értelmében a 107. cikk (3) bekezdésének b) vagy c) pontja alapján nyújtott támogatás nem köthető ahhoz a feltételhez, hogy a kedvezményezett termelési tevékenységét vagy más tevékenységét az EGT-n belüli más országból a támogatást nyújtó tagállam területére helyezze át. Egy ilyen feltétel károsnak tűnne a belső piacra nézve, függetlenül attól, hogy a kedvezményezett EGT-n belüli kezdeti telephelyén ténylegesen hány munkahely szűnt meg. A mikro-és kivállalkozások támogatását megkönnyítette az a módosítás is, hogy a járvány előtt már nehéz helyzetben lévő vállalkozások támogatásáról is határozhattak a tagállamok, amely a Keret korábbi szabályozása alapján nem volt engedélyezhető.

A negyedik módosításban, 2020 őszén a Bizottság elismerte, hogy a vállalkozások fedezetlen, a bevételek által nem fedezett rögzítési költségeit vállalkozásonként legfeljebb 3 millió forintig kell finanszírozni. 2021. február 1-jén az ötödik módosítás figyelembe vette a folyamatos

---

<sup>25</sup> Andrea BIONDI: "Governing the Interregnum: State Aid Rules and the COVID -19 Crisis" *King's College London Dickson Poon School of Law Legal Studies Research Paper Series*: Paper No. 2020-48, 13.

<sup>26</sup> Az egyik módosítás értelmében az Ideiglenes Keret alapján nyújtható támogatás nehéz helyzetben lévő vállalkozás számára is, amennyiben az mikro- vagy kisvállalkozás, valamint innovatív start-up részére is.



gazdasági bizonytalanságot és a gazdasági és társadalmi élet korlátozására irányuló elhúzódo kormányzati intézkedéseket. A jelentős módosítás a támogatás felső határának a korábbi 800.000 euróról vállalkozásonként 1,8 millió euróra történő emelése volt. A korábbi 3 millió eurós maximumot vállalkozásonként 10 millió euróra emelték a fixköltség-támogatás esetében. Egy másik jelentős enyhítés a visszatérítendő eszközök közvetlen támogatássá történő átalakításának bevezetése volt. Ez azt jelentette, hogy például a Bizottság által korábban engedélyezett kölcsönöket vissza nem térítendő közvetlen támogatássá lehetett átalakítani.<sup>27</sup>

Közgazdászok és közpolitikai aktorok már 2020-ban azt javasolták a tagállamok és a Bizottság számára, hogy ne feccserejlék el a válság nyújtotta lehetőséget: fogadjanak el a zöld és digitális átalakulással kapcsolatos vagy szociális feltételeket az állami támogatások jóváhagyásához.<sup>28</sup> A válságtámogatások engedélyezését kössék olyan feltételekhez, amelyek gazdasági és társadalmi szerkezeti változtatások előidézésére ösztönöznek. A Bizottság azonban habozott közpolitikai célokat beépíteni a szabályozásba, és az engedélyezést szigorúbb környezetvédelmi kritériumok teljesítéséhez vagy a digitalizáció támogatásához kötni.

A Bizottság végül nem ezt a lehetőséget választotta a keretszabály szövegében, és a tagállamokra, az intézkedések finanszírozóira hárította a nemzeti feltételek kidolgozását. A Bizottság a keretszabályozásban csak megjegyezte, hogy ez a lehetőség nyitva áll a tagállamok előtt, de nem tette a jóváhagyás előfeltételévé: "Ennek fényében a Bizottság megjegyzi, hogy a nemzeti támogatási intézkedések olyan módon történő kialakítása, amely megfelel a gazdaságuk zöld és digitális átalakulásával kapcsolatos uniós szakpolitikai célkitűzéseknek, lehetővé teszi a hosszú távon fenntarthatóbb növekedést, és elősegíti a 2050-ig megvalósítandó klímasemlegességre vonatkozó, elfogadott uniós célkitűzéshez vezető átalakulást."<sup>29</sup>

Az Európai Parlament jelentése elismerte, hogy "a jelenlegi állami támogatási elvek és gyakorlatok elsősorban defenzív jellegűek, azaz a versenytorzulások elkerülésére irányulnak, és nem más szakpolitikai célok elérésére vagy elősegítésére irányulnak. Bár teljesítik az európai gazdaságban az egyenlő versenyfeltételek fenntartásának előfeltételeit, nem képesek az EU állami támogatási politikáját védelmi céljait meghaladni."<sup>30</sup>

Később, a módosítások során a kritikákra részben reagálva a Bizottság a támogatás és más uniós szakpolitikák közötti kapcsolatot azzal kívánta erősíteni, hogy a nagyvállalatokra vonatkozóan egy új feltételt vezetett be: számoljanak be arról, hogy a kapott feltőkésítési támogatás hogyan támogatja a zöld és digitális átalakulással kapcsolatos uniós célkitűzéseket és nemzeti kötelezettségekkel összhangban lévő tevékenységeiket, beleértve a 2050-ig megvalósítandó klímasemlegesség uniós célkitűzését.<sup>31</sup>

Franciaország például az Air France-nak nyújtott likviditási támogatást a nemzeti közpolitikai döntések teljesítéséhez kötötte. A cégnek korlátoznia kellett a károsanyag-kibocsátását, és fel

---

<sup>27</sup> A válságszabályokról részletesebben lásd: Antonios BOUCHAGIAR: "State aid in the context of the COVID-19 outbreak, including the Temporary Framework 2020" *EUI Working Paper* (Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence School of Regulation 2021/03)

<sup>28</sup> Julia ANDERSON & Simone TAGLIAPIETRA- Guntram B. WOLFF: "A Framework for a European Economic Recovery after Covid-19", *Intereconomics*, Vol. 55, Number 4, 2020, 209-215. A szerzők arra buzdították a tagállamokat, hogy a támogatás feltételeként önként környezetvédelmi vagy társadalmi célokat határozzanak meg.

<sup>29</sup> A konszolidált szöveg 45. pontja

<sup>30</sup> Study Requested by the ECON committee. Jan VAN HOVE: "Impact of state aid on competition and competitiveness during the Covid-19 pandemic: an early assessment" (European Union 2020) 18.

<sup>31</sup> A konszolidált szöveg 44. és 83. pontja

kellett számolnia bizonyos belföldi útvonalakat, ezáltal a keresletet a vasúti közlekedés irányába terelve.<sup>32</sup>

Az Ideiglenes Keret hatodik módosítása<sup>33</sup> a következőket célozta: a válság elhúzódó gazdasági hatásainak kezelése érdekében a fedezetlen állandó költségek támogatására irányuló intézkedés maximális támogatási intenzitásának kiigazítására; a fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatás és a fizetőképesség-támogatás lehetővé tétele. A Bizottság a maximális támogatási összeget is emelte: A támogatás teljes összege vállalkozásonként 2,3 millió EUR-ra emelte. A Bizottság egyértelművé tette, hogy az ideiglenes keret alapján a támogatásokat általában csak 2022. június 30-ig nyújthatják, beleértve a feltőkésítési támogatásokat is. Ebben a módosításban a Bizottság lehetővé tette, hogy 2023. június 30-ig a tagállamok a visszafizetendő támogatási eszközöket más támogatásokká (köztük közvetlen támogatássá) alakítsák át, valamint a tagállamok rendelkezhetnek a visszafizetendő eszközök átstrukturálásáról. A fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatásról szóló új szakasz és a fizetőképesség-támogatásról szóló új szakasz bevezetésével a Bizottság célja az volt, hogy az azonnali rövid távú válsághárító intézkedések fokozatosan kivezesse és a gazdaság hosszabb távú helyreállításának előmozdítása felé mozduljon el. A fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatás funkciója, hogy a gazdaságban kialakult beruházási hiány áthidalásához nyújtott ösztönzésként fontolóra vehetik magánberuházások támogatását. Ilyen típusú támogatást a tagállamok 2022 végéig nyújthatnak meghatározott támogatási intenzitás és támogatási plafon mellett. 2023 végéig nyújthatók az ún. fizetőképesség-támogatások. A Keretszerint erre leginkább akkor lehet szükség, ha a gazdasági válság miatt emelkedett a vállalatok adósságszintje, ami akadályozhatja a kkv-be történő további beruházásokat és a hosszú távú növekedést. Ezeket az intézkedéseket úgy kell kialakítani, hogy ösztönözzék a magánbefektetéseket a növekedési potenciállal rendelkező vállalkozásokba.<sup>34</sup>

Mind a fizetőképesség-támogatások, mind a fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatások átmenetet képeznek az ekkor már elfogadott Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközön alapuló, de uniós forrásokon alapuló támogatásokkal.<sup>35</sup> Az uniós források tényleges lehívásáig terjedő átmeneti időben a tagállamok maguk is nyújthattak támogatásokat a rendszerszintű válság enyhítését szolgáló támogatásokat. Mielőtt az uniós források felhasználásával foglalkoznánk, tekintsük át röviden, hogy a válságtámogatások nyújtása milyen problémákat okozhat.

---

<sup>32</sup> SA.57082. 2020 májusában a Bizottság engedélyezte, hogy Franciaország 7 milliárdos garanciát és részvényesi kölcsönt nyújtson az Air France részére. A légi közlekedésben nyújtott támogatások környezeti vonatkozásairól lásd Francesco MUNOZ: "Lifting the veil: Covid-19 and the need to re-consider airline regulation" *European Papers* Vol. 5, No 1, 2020, 533-559, (European Forum, 3 June 2020) 541-548. [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), <https://www.bfmtv.com/economie/entreprises/air-france-somme-de-ne-plus-vendre-de-billets-entre-paris-et-une-ville-francaise-situee-a-moins-de-2h30-en-tgv-AN-202004290216.html> and <http://www.frontier-economics.com/uk/en/news-and-articles/articles/article-i7377-the-devils-in-the-detail/#>

<sup>33</sup> A Bizottság közleménye. A gazdaságnak a jelenlegi Covid 19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret hatodik módosítása, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról szóló, a tagállamokhoz címzett bizottsági közlemény mellékletének módosítása (HLC 473., 2021.11.24., 1.o.)

<sup>34</sup> 98. pont

<sup>35</sup> Lásd a tanulmány 5. részét.

### 3. AZ IDEIGLENES KERETRENDSZER KIHÍVÁSAI

#### 3.1. Utóellenőrzés és átláthatóság

Az Európai Parlament számára készített hatásvizsgálati jelentés rávilágít néhány, az egyenlő versenyfeltételek biztosításához szükséges változtatási igényre. A jelentés azt ajánlta a Bizottságnak, hogy fokozza az értékelési folyamatának átláthatóságát, és kiemelte a különböző támogatási intézkedések összefüggéseikben történő értékelésének fontosságát. "Javasoljuk, hogy az eseteket úgy értékeljék, hogy figyelembe veszik az ugyanazon tagállam által benyújtott korábbi eseteket, valamint a más tagállamok által benyújtott hasonló eseteket".<sup>36</sup> A jelentés továbbá javasolta az engedélyezett támogatások felhasználásának nyomon követését.<sup>37</sup>

Tekintettel az engedélyezett intézkedések nagy számára és az ezek alapján nyújtott jelentős anyagi összegekre, a Bizottság számára kihívást jelenthet majd a támogatási programok és az egyes támogatási intézkedések végrehajtásának ellenőrzése. Amint az a fentiekből kiderült, a pozitív döntések a legkritikusabb esetekben a jóváhagyáshoz kötöttségeket, úgynevezett feltételeket fűznek. A legtöbb esetben a végrehajtás ellenőrzése a tagállam és a Bizottság feladata. A Bizottság utólagos ellenőrzéseinek hatékonyságát az Európai Számvevőszék már hosszú ideje bírálja. Az Európai Számvevőszék már a válságok előtt is felvetette az állami támogatási ügyek hatékony utólagos ellenőrzésének hiányát.<sup>38</sup>

#### 3.2. Az állami támogatások egyenlőtlen földrajzi elosztásának kockázata

Számos hozzászóló kritizálta a Bizottságot, hogy a lazább szabályok alapján nem minden tagállam tudja támogatásban részesíteni a vállalkozásokat és ezért a vállalkozások szintjén (mikroszinten) versenytorulások alakulnak ki. A Bizottság által a válság kezdetén jóváhagyott intézkedések következtében egy torz, földrajzilag egyenlőtlen támogatási eloszlás képe kezdett kibontakozni.<sup>39</sup> A mély zsebbel, nagy fiskális kapacitással rendelkező tagállamok természetesen jelentősebb pénzügyi kapacitással rendelkeznek vállalataik finanszírozására. Más tagállamok viszont az uniós feket jelentős Stabilitási és Növekedési Paktum korlátának felfüggesztése után sem rendelkeztek elegendő saját költségvetési forrással.<sup>40</sup>

Németországhoz és Franciaországhoz hasonlóan a nagyobb tagállamok a világválság által sújtott vállalkozások támogatására az összegek tekintetében több támogatást nyújtottak. Görögországhoz vagy Olaszországhoz hasonlóan az eladósodott államoknak kevesebb költségvetési mozgástere volt arra, hogy nagy összegeket mozgósítsanak. Még ha a jóváhagyott

---

<sup>36</sup> 7.

<sup>37</sup> 8.

<sup>38</sup> European Court of Auditors: Special Report No. 15, 2011. Do the Commission's procedures ensure effective management of State aid control? European Court of Auditors Special Report No 24, 2016.

<sup>39</sup> <https://www.euractiv.com/section/competition/news/germany-gains-most-from-relaxed-eu-state-aid-rules/>, 04.05.2020, Francesco MUNOZ: 'Lifting the veil: Covid-19 and the need to re-consider airline regulation', *European Papers* Vol. 5, No 1, 2020, 533-559, [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), (European Forum, 3 June 2020) 538. T. WILSON- P. GNATZY- S.CRANLEY: 'The EC's Third Amendment to the State aid Temporary Framework' Kluwer Competition Law Blog, 7 July 2020. [www.competitionlawblog.kluwercompetition.com](http://www.competitionlawblog.kluwercompetition.com)

<sup>40</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési záradékának alkalmazásáról, Brüsszel, 2020.3.20. COM(2020) 123 final

támogatások meg is felelnek minden jogszabályi feltételnek, az állami támogatások egyenlőtlen földrajzi eloszlása a piaci versenytorzulás egyik fő oka lehet.

Másrészt a Bizottságnak nincsenek eszközei arra, hogy fellépjen a támogatások tagállamok általi egyenlőtlen felhasználása ellen. Az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokban nincs olyan felső határ, amely felett a tagállamok nem finanszírozhatnak támogatható projekteket. Minden egyes beavatkozást úgy kell megtervezni, hogy a támogatás arányos legyen az adott projekt támogatható költségeihez képest.

Irene Agnolucci<sup>41</sup>, valamint Motta és Peitz<sup>42</sup> is felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállamok eltérő fiskális kapacitása miatti versenytorzulások lehetőségére és egy európai forrásokkal rendelkező program megalkotását javasolták.

Az Európai Parlament által megrendelt és Jan Hove által készített első jelentés is kiemelte, hogy a Bizottság által az első hónapokban az Ideiglenes Keret alapján elfogadott engedélyező határozatok alapján Németország a legnagyobb támogató.<sup>43</sup> A 2020. október elejéig tartó időszak áttekintésére azért került sor, mert a Parlamentet is aggodalommal töltötte el a Bizottság állami támogatási gyakorlata. Az Európai Parlament állami támogatásokról szóló jelentése megállapította, hogy "az állami támogatás a helyes közpolitikai reakció. A tagállamok által elfogadott állami támogatási intézkedések száma és becsült költségvetése is gyors ütemben növekszik. Az Európai Bizottság jóváhagyása megerősített elveken alapul, különösen a rendkívüli körülmények kezelésére válaszként kidolgozott ideiglenes keretszabályon". Másrészt "[...] az állami támogatások teljes költségvetése jelentősen eltér az EU tagállamai között. Ráadásul nincs meggyőző bizonyíték arra, hogy a teljes állami támogatás arányban állna a COVID-19 világjárvány első hulláma során elszenvedett gazdasági károkkal. Ez tehát felveti a kérdést, hogy fennmaradnak-e az egyenlő versenyfeltételek. Komoly a veszélye annak, hogy az egyes tagállamok által nyújtott túlzott állami támogatás veszélyezteti a szabad és tisztességes versenyt az EU egységes piacán. Az egyetlen lehetséges kompenzáció a jelentős pozitív, határokon átnyúló tovaggyűrűző hatások lennének. Más szóval az egyik uniós tagállam által nyújtott állami támogatás előnyös lehet a többi uniós tagállam számára. Hogy ez valóban így van-e, az a jövőben derül ki, amikor az állami támogatást ténylegesen nyújtották."<sup>44</sup>

A Parlament jelentése szerint "egy földrajzi alapon ténylegesen egyenlőtlen állami támogatás-eloszlás rávilágíthat egyes tagállamok túlzott állami támogatására vagy más tagállamok korlátozott támogatásnyújtási kapacitására."<sup>45</sup> Az akkor már 2000 milliárd euróra rugó engedélyezett támogatás-összeg több olyan úgynevezett ernyőintézkedést is tartalmazott, amelyben a tagállam támogatási rendszere az előre tervezhetőség és adminisztratív munka megkönnyítése miatt nagyszámú, potenciálisan a vállalkozások számára nyitva álló támogatási programot tartalmazott, amelyek több támogatási célt is magukba foglaltak. A

---

<sup>41</sup> Irene AGNOLUCCI: "Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures" *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, Vol.13, No.1, 3-15

<sup>42</sup> Massimo MOTTA- Martin PEITZ: "State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles", *Intereconomics*, 2020/4, 219-222

<sup>43</sup> Study Requested by the ECON committee. Jan VAN HOVE: "Impact of state aid on competition and competitiveness during the Covid-19 pandemic: an early assessment" (European Union 2020) 26

<sup>44</sup> 6.

<sup>45</sup> Study Requested by the ECON committee. Jan VAN HOVE: "Impact of state aid on competition and competitiveness during the Covid-19 pandemic: an early assessment" (European Union 2020) 20-21.

jelentés az EU tagállamok támogatásai közötti lényeges különbségeket feltűnőnek nevezte.<sup>46</sup> A GDP arányos, jóváhagyott támogatások listáját Németország vezette, amelyet Olaszország és Franciaország követett. A jelentés szerzője kiemelte, hogy például a járvány (későbbi tudásunk szerinti) első hulláma által sújtott Spanyolország, kirívóan kevés támogatást nyújtott.

A későbbi adatok ezt a kezdeti képet árnyalják. Azt mutatják, hogy a nagyobb tagállamok által elköltött támogatások közötti tényleges különbségek nem biztos, hogy olyan jelentősek, mint amilyen a korai adatokból következik.

A Bizottság részben megpróbálta összefüggésbe helyezni a nominális összegek közötti különbségeket, részben elismerte a problémát. A versenypolitikáért felelős biztos szerint "[...] nem minden tagállam nemzeti költségvetésében van elegendő hely a vállalkozások támogatására. Az európai gazdaságok és költségvetések méretbeli különbségei valójában az egységes piac további szétzúzásának kockázatát hordozzák magukban".<sup>47</sup>

Másrészt a Bizottság szolgálatainak adatai szerint a jóváhagyott támogatások nem felelnek meg a kifizetett támogatásoknak.<sup>48</sup> A tagállamok nagyobb költségvetésű nemzeti programokat nyújtottak be jóváhagyásra abból a célból, hogy saját pénzügyi mozgásterüket növeljék és csökkentsék a bejelentéssel járó adminisztratív terheket. Tehát a jóváhagyott maximális költségvetésű programok nyújtotta lehetőségeket a tagállamok nem használták ki teljes mértékben. A 2020. július végi adatok szerint a Bizottság 2300 milliárd EUR összegű válságtámogatást engedélyezett, de a tagállamok ennél jóval kevesebbet használtak fel, mindössze 346 millió EUR-t költöttek el. 2020. október 30-ig a Bizottság már 3000 milliárd eurót hagyott jóvá, ennek több mint a fele német támogatás, 15-15%-a olasz és francia támogatás, de például Spanyolország részesedése csak 5%. A négy legnagyobb tagállam a teljes kifizetett támogatás több mint 90%-át adja.<sup>49</sup>

Emellett hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy a megkülönböztetésmentes, tehát nem tagállamspecifikus kritériumokon alapuló programok keretében a tagállamon kívül bejegyzett, de a tagállamban működő vállalatok is részesülhetnek támogatásban, például adóhalasztásban. A nemzeti vállalatoknak nyújtott kedvezményeknek tovagyrúzó hatása is lehet, amikor a pozitív gazdasági hatások az egész értékláncot érintik.<sup>50</sup>

Az Európai Bizottság figyelemmel kísérte az engedélyezett állami támogatási kiadások összességét.<sup>51</sup> 2021 közepi állapot szerint a tagállamok közötti támogatási különbségek valamelyest enyhültek.

---

<sup>46</sup> Study Requested by the ECON committee. Jan VAN HOVE: *“Impact of state aid on competition and competitiveness during the Covid-19 pandemic: an early assessment”* (European Union 2020) 24.

<sup>47</sup> Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager at the press conference on Solvency Support Instrument, Brussels, 29 May, 2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_973](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_973)

<sup>48</sup> A Bizottság 2021-es versenypolitikai jelentése is megjegyzi, hogy egyes támogatási rendszerekkel kapcsolatban nem kell pontos keretösszeget feltüntetni a bejelentésben és ezért a jóváhagyott összegek inkább becslések. Commission Staff Working Document accompanying the Report, 24-25. [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-08/annual-competition-report\\_2021\\_report\\_part2\\_swd\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-08/annual-competition-report_2021_report_part2_swd_en.pdf)

<sup>49</sup> GDP arányos támogatás. Speech of Vice-President Margrethe Vestager on State aid at the event organised by the Berliner Gesprächskreis zum Europäischen Beihilfenrecht, Brussels, 30 October 2020

<sup>50</sup> Ezt főként Németország hangsúlyozta. A német történelem első legátfogóbb támogatási csomagjáról lásd: <https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html>

<sup>51</sup> A 2021-es Versenypolitikai Jelentésben a Bizottság már úgy jellemezte az Ideiglenes Keret hatodik módosítását, hogy „A hatodik módosítás felvázolja a válságintézkedések fokozatos kivezetésének menetrendjét, kerüli

A Bizottság 2021-es versenypolitikai jelentése szerint “Olaszország 2021 első félévében növelte a kiadások ütemét, és ezzel az ország a saját GDP-jéhez képest a legtöbbet juttatott a gazdaságnak (9,4%), amelyet a következő országok követnek: Spanyolország (8,4%), Franciaország (7,7%), Magyarország (6,7%) és Görögország (6,1%). Azok a tagállamok, amelyeket a világjárvány első hulláma a leginkább érintett, a kifizetések általános lassulását mutatják 2020 decembere és 2021 júniusa között (Franciaország, Németország, Hollandia és Hollandia és Dánia), Olaszország és Spanyolország kivételével, amelyek nagymértékben növelték a kiadásukat a 2021 első felében. A COVID-19-hez kapcsolódó állami támogatási kiadások további nagymértékű növekedése 2021-ben azokban a tagállamokban következett be, amelyeket a későbbi hullámok leginkább érintettek (Magyarország, Szlovénia, Lettország, Csehország, Szlovákia, Litvánia és Ciprus). Ez a kialakuló kép azt mutatja, hogy a tagállamok által ténylegesen végrehajtott állami támogatási intézkedések nem aránytalanok a válság során elszenvedett gazdasági károkhoz képest. Ez megnyugtató, mivel eloszlatja az egyenlő versenyfeltételekkel kapcsolatos esetleges aggályokat.”<sup>52</sup>

Az állami támogatási kiadásokban mutatkozó eltérések kiküszöbölése érdekében a Bizottság még 2020 májusában javaslatot tett a szolvencia-támogatási eszközre, amely lehetővé tenné a vállalkozások saját tőke alapú támogatását Európa-szerte, a világjárvány miatt leginkább támogatásra szoruló vállalkozásokra összpontosítva. Az eszköz a legsúlyosabban érintett tagállamokra és ágazatokra, valamint azokra a tagállamokra összpontosított volna, amelyek a legkevésbé képesek saját tőkével támogatni a vállalkozásokat. Az Európai Beruházási Bank által nyújtott garancia segített volna jelentős magánbefektetéseket bevonni a vállalatok saját tőkéjébe, azzal a feltétellel, hogy a támogatott beruházásoknak meg kell valósítaniuk a zöld megállapodás és a digitális menetrend által kitűzött célokat.

Az Európai Tanács 2020. júliusi ülésén azonban az uniós állam- és kormányfők nem hagyták jóvá az uniós szintű eszközök tervezetét, így a szavatolótőke-támogatási eszközt és a stratégiai beruházási eszközt sem. Ehelyett megszavazták a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt, amely uniós, frissen bevont forrásokkal, de tagállami helyreállítási tervek és végrehajtás mellett célozza meg az európai gazdaság újjáépítését.<sup>53</sup> Mielőtt az Eszköz szerepéről szólnánk, megjegyezzük, hogy az uniós meglévő források átcsoportosításával, átirányításával és új források elérhetővé tételével az Unió is hozzájárult a vállalkozásokat sújtó negatív hatások kezeléséhez.<sup>54</sup> A Bizottság elnöke például már 2020. március 13-i sajtótájékoztatóján bejelentette, hogy az EU költségvetéséből átcsoportosított összeg felhasználásával az Európai Beruházási Alap garanciát vállal a kkv-k hiteleire.<sup>55</sup> Az egyenlőtlen versenyfeltételeket pedig olyan uniós eszközökkel próbálták meg korrigálni, mint a következő generációs uniós

---

ugyanakkor a hirtelen kilengéseket, és csökkenti a tagállamok közötti gazdasági különbségek növekedésének kockázatát.” 2021. évi jelentés a versenypolitikáról, SWD(2022) 188 final, Brüsszel, 2022.7.14. COM(2022) 337 final, 29.

<sup>52</sup> Commission Staff Working Document, Accompanying the Report on Competition Policy 2021, SWD(2022) 188 final, Brüsszel, 2022.7.14. COM(2022) 337 final, 25.o., saját fordítás

<sup>53</sup> Nyilván a NextGenerationEU és az Eszköz létrehozását nemcsak az európai gazdasági helyzet motiválta, hanem az is, hogy más fejlett államok nagyságrendekkel többet költöttek a pandémia utáni gazdasági helyreállításra.

<sup>54</sup> Nagy szerepe volt nyilván az Európai Központi Banknak és az Európai Beruházási Banknak, amelynek intézkedései azonban nem esnek a 107. cikk hatálya alá. Az európai eszközök alkalmazásáról lásd röviden: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en)

<sup>55</sup> IP 20/459, 13 March 2020, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_459](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459). További EU kezdeményezés és forrás volt a Koronavírus-reagálási Beruházási Kezdeményezés és a SURE

gazdaságélénkítési eszköz, a gazdaságélénkítési és rugalmassági eszköz vagy a Sure program.<sup>56</sup> Ezen intézkedések közül többet a kohéziós politika társfinanszírozott: a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezésnek (CRII) és a koronavírusra való reagálást célzó, kiterjesztett beruházási kezdeményezésnek (CRII+) és a REACT-EU csomagnak köszönhetően.<sup>57</sup>

#### **4. AZ IDEIGLENES KERET KIVEZETÉS ÉS AZ UNIÓS FORRÁSOK MEGÉRKEZÉSE**

2022. május 12-ig a Bizottság sajtóközleménye szerint 1300 határozatot fogadtak el az Ideiglenes Keret alapján 950 nemzeti intézkedéssel kapcsolatban, a Bizottság által jóváhagyott állami támogatás összege 3200 milliárd EUR. A 2021. júniusi bizottsági adatok szerint a jóváhagyott keretből az aktuális kifizetések/támogatásnyújtások összege ennél nagyságrendileg kisebb, mintegy 730 milliárd EUR.<sup>58</sup>

A Bizottság versenypolitikáért felelős biztosa 2022. május 12-én jelentette be, hogy a járvány erősségének mérséklődése következtében a keret hatályát nem hosszabbítják meg, így annak hatálya 2022. június végén lejár.<sup>59</sup> Az Ideiglenes Keretben a Bizottság már a bevezetéssel egyidejűleg meghatározta, hogy a fennálló támogatásokat hogyan kell kivezetni, illetve kivételes szabályként 2022. december 31-ig lehetőséget adott arra, hogy a tagállamok beruházási és 2023 végéig fizetőképességi támogatást nyújtsanak. Ezen kívül az Ideiglenes Keret arra is lehetőséget nyújt, hogy bizonyos támogatásformákat a tagállamok konvertáljanak más formákra és restrukturálják az adósságeszközöket (például egy eredetileg kölcsönként engedélyezett összeget közvetlen támogatássá alakítsanak át).

A járvány azonnali hatásainak tagállami mérséklése helyett és mellett az uniós szintű politika i gondolkodásban egyre jobban meggyökeresedett a fentebb már felvázolt közös, uniós szintű fellépés és egy ehhez szükséges uniós mechanizmus kialakításának szükségessége, amely strukturális módosításokhoz nyújthat támogatást.<sup>60</sup> A fentieknek megfelelően az ideiglenes kereten alapuló, tagállamok által biztosított finanszírozás helyett belép az európai forrásokra épülő Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz.

---

<sup>56</sup> Jonatan ECHEBARRIA FERNÁNDEZ: "A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic" *European Papers* Vol. 5, No 3, 2020, 1399-1423 (European Forum, 16 January 2021) [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu),

<sup>57</sup> A kohéziós célú és az európai területeknek nyújtott helyreállítási támogatás (REACT-EU) kiegészíti a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezés (CRII) és a koronavírusra való reagálást célzó, kiterjesztett beruházási kezdeményezés (CRII+) keretében végrehajtott válságreagálási és válságkezelési intézkedéseket, és áthidalja azt az időszakot, amíg életbe nem lép a hosszú távú helyreállítási terv. A REACT-EU olyan beruházási projekteket támogat, amelyek javítják a válságkezelési képességeket, és hozzájárulnak a gazdaság helyreállításához, egyben környezetkímélőbbé, digitalizáltabbá és teherbíróbbá tételéhez. A program megosztott irányítással működik, új uniós források bevonásával.

<sup>58</sup> Statement/22/2980, Brussels, 12 May 2022

<sup>59</sup> Statement/22/2980, Brussels, 12 May 2022

<sup>60</sup> 2021-ben már az OECD is az állami válságintézkedések verseny és kereskedelemtorzító hatásainak felhívására helyezte a hangsúlyt és sürgette közép-és hosszútávú célokat is szolgáló strukturális változásokat indukáló intézkedések elfogadását. *COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery* (Paris: OECD 2021. október 21) [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1113\\_1113403-090x2f80uf&title=COVID-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1113_1113403-090x2f80uf&title=COVID-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery)

Az Európai Bizottság már 2020 májusában előterjesztette a következő hétéves költségvetés megerősítésére vonatkozó javaslatát azzal a céllal, hogy a helyreállítás valamennyi tagállam számára fenntartható, egyenletes, inkluzív és méltányos legyen.<sup>61</sup> A Tanács és az Európai Parlament 2020 végén fogadták el a következő hosszú távú uniós költségvetést és az annak központjában álló Eszközt.<sup>62</sup> Az Eszközt megalapozó rendeletet 2021. februárban hirdették ki<sup>63</sup> és a támogatások nyújtása kizárólag az állami támogatási szabályaival összhangban valósulhat meg.<sup>64</sup> A támogatásokkal olyan intézkedéseket finanszírozhatnak a tagállamok, amelyeket 2020 februártól valósítanak meg 2026 végéig. A megvalósításhoz szükséges forrást egyedülálló módon, a Bizottság általi kötvénykibocsátásból és egyéb forrásokkal finanszírozzák.<sup>65</sup> Ezzel a finanszírozási módszerrel az EU először él. A több mint 720 milliárd EUR forrás mintegy fele a tagállamoknak nyújtott hitel, másik fele vissza nem térítendő támogatás.<sup>66</sup>

Az Eszköz természetesen nemcsak a járvány által okozott gazdasági károk enyhítését szolgálja, hanem egy nagyon sokrétű, összetett célrendszert határoz meg a vilá járványból kilábaló európai gazdaság és társadalom számára, kiemelve a digitalizáció és a klímavédelem fontosságát.<sup>67</sup> Az ellenállóképesség növelése érdekében megfelelő arányban a fenti célokra kell a forrásokat fordítani.<sup>68</sup>

A megvalósítás módozata szerint a tagállamok határozzák meg az Eszköz céljainak fényében a nemzeti felhasználási terveket, amelyeket a Bizottság javaslata alapján a Tanács hagy jóvá. A nemzeti tervek az európai szemeszter ajánlásaira épülnek, és kifejezetten be kell tartani a

---

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_940)

<sup>62</sup> Ez a formális elfogadás időpontja, a politikai megegyezés már megszületett 2020 júliusában. European Council Conclusions, EUCO 10/20, 17–18–19-20-21 July. Available at: [«https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf»](https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf) Az európai újjáépítési terv finanszírozási oldalának elfogadása mögött Merkel és Macron 2020 májusi javaslata áll, akik 500 milliárdos újjáépítési terv finanszírozása mellett álltak ki, közös adósság felvállalása mellett.

<sup>63</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról, HLL 57/17, 2021.2.18.

<sup>64</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-02/practical\\_guidance\\_to\\_MS\\_for\\_notifications\\_under\\_RRF.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-02/practical_guidance_to_MS_for_notifications_under_RRF.pdf)

<sup>65</sup> A finanszírozási oldalról lásd a NextGenerationEU programot és annak megvalósítását: Semi-annual report on the execution of the NextGenerationEU funding operations pursuant to Article 12 of Commission Implementing Decision C(2021)2502, Report from the European Commission to the European Parliament and the Council, 1 January 2022 - 30 June 2022, Brussels, 8.7.2022 COM(2022) 335 final [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/com\\_2022\\_335\\_1\\_en\\_act\\_part1\\_v2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/com_2022_335_1_en_act_part1_v2.pdf)

<sup>66</sup> A NextGenerationEU előnyeiről és hátrányairól lásd röviden: Cinzia ALCIDI- Daniel GROS: „Next Generation EU: A Large Common Response to the COVID-19 Crisis” *Intereconomics*, Volume 55, 2020, Number 4, 202–203 és hosszabban, az előkészítésről: Brigid LAFFAN-Alfredo DE FEO: „Financing for Next Decade” (Florence: EUI 2020).

<sup>67</sup> Hat pillért határoz meg az Eszköz: a) zöld átállás; b) digitális transzformáció; c) intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, beleértve a gazdasági kohéziót, a foglalkoztatást, a termelékenységet, a versenyképességet, a kutatást, a fejlesztést és az innovációt, valamint az erős kkv-kat magában foglaló, jól működő belső piacot; d) társadalmi és területi kohézió; e) egészségügy, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia, többek között a válsághelyzetekre való felkészültség és a válsághelyzetekre való reagálási képesség növelése céljából; és f) a következő generációra, a gyermekekre és a fiatalokra – így például az oktatásra és a készségekre – vonatkozó szakpolitikák. Ehhez később a REPowerEU célja társult, amely az ukrán háború következtében kialakult energiaválság enyhítését célozza.

<sup>68</sup> A megvalósítás során elért eredményeket elemzi a Bizottság első, 2022. júliusban publikált jelentése. Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility, Report from the European Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 29.7.2022 COM(2022) 383 final. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_383\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_383_1_en.pdf)



Tanács 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásait.<sup>69</sup> Az előrehaladásról és a szabályok betartásáról évente kétszer, az európai szemeszter keretei között kell beszámolni.<sup>70</sup>

Vanhercke és Vedun szerint: „Az RRF irányításával összefüggésben a szemeszter a két véglet között helyezkedik el - lehetővé téve az egyensúly megteremtését a megfelelő korlátozások biztosítása között, ugyanakkor jelentős mozgásteret hagyva a tagállamoknak, hogy kiválasszák és végrehajtsák az általuk preferált belpolitikai lehetőségeket. Ez utóbbi alapvető fontosságú, mivel az RFF keret keretében tárgyalt kérdések közül sok kérdés szilárdan nemzeti hatáskörbe tartozik, és mivel az újonnan rendelkezésre álló finanszírozás jelentős része az országoknak nyújtott kölcsönökből áll.”

## 5. EPILÓGUS

A Covid-járvány okozta válságkezelés folyamán Oroszország Ukrajna ellen elkövetett agressziója nyomán újabb, ezúttal háborús válság alakult ki Európában. Előbb a szankciókat elszenvedő uniós vállalkozások, illetve az agresszió következtében kialakult energia-áremelkedés és válság nyomán a Bizottság 2022. márciusában egy újabb Ideiglenes Keret elfogadására kényszerült, amely ismét újabb tagállami források bevonását jelenti.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> F. FABBRINI: “The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60: 186– 203 (2022) B. VANHERCKE- A. VERDUN: “The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60: 204– 223. (2022)

<sup>70</sup> Az egyes tagállamok számára elkülönített összegek rendszeres folyósítása a tagállami tervben meghatározott reformok és beruházások ütemezéséről függ.

<sup>71</sup> A Bizottság közleménye. Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából (2022/C 131 I/01), 2022.3.24. Szeptember 1-ig a Bizottság már 73 tagállami intézkedést engedélyezett.

**© Papp Mónika**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági  
Kutatóhely**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**