

4. A koronavírus-járvány és az állami támogatási szabályok

4.1. Bevezetés

A koronavírus-járvány 2020. márciustól rendkívüli változásokat hozott a mindennapi és a gazdasági életben is az Európai Unióban. A járványhelyzet és a megfékezése érdekében bevezetett korlátozások zavarokat okoztak a globális ellátási láncokban, bizonytalanságot idéztek elő a pénzügyi piacokon, csökkentették a fogyasztói keresletet, és gyakorlatilag megszüntették a gazdasági tevékenységet bizonyos ágazatokban (például turizmus).²⁰² Nem volt kétséges, a kormányoknak lépniük kellett a vállalkozások megsegítése, a munkahelyek megőrzése érdekében, azonban – mivel az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a válság elején világossá tette, hogy az állami támogatási szabályok felfüggesztésére sem módja, sem pedig szándéka nincsen – ezt csak úgy teheték meg, ha betartják az Európai Unió állami támogatási szabályait.

Az állami támogatás fogalmából²⁰³ következik ugyanis, hogy a gazdasági élet szereplőinek nyújtott, célzott válságkezelő beavatkozások állami támogatásnak minősülnek, mivel teljesülnek az állami támogatás fogalmi elemei (vállalkozás, állami forrás, előny, szelektivitás, versenytorzító hatás, kereskedelem érintettsége).

Mivel az állami támogatás nyújtása az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján főszabály szerint tilos, ezeket az intézkedéseket csak valamilyen összeegyeztethetőségi jogcím alapján lehetett bevezetni annak érdekében, hogy ne minősüljenek a támogatások tiltott állami támogatásnak. Válságkezelési célú támogatás nyújtását az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja²⁰⁴ és (3) bekezdés b) pontja²⁰⁵ is lehetővé teszi egyedi bizottsági engedély alapján, de ilyen esetekben a tagállamnak be kell jelentenie az intézkedést a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésére figyelemmel, és a támogatás csak a Bizottság jóváhagyását követően ítéltethető oda. A bejelentési eljárás ugyanakkor „békeidőben” hosszadalmas, több

²⁰² A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 1. pont.

²⁰³ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősül európai uniós versenyjogi értelemben „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”.

²⁰⁴ Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a rendkívüli események, körülmények okozta károkat a tagállam megtérítheti a vállalkozásoknak.

²⁰⁵ Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint támogatás nyújtható egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére.

hónapos eljárás.²⁰⁶ Vannak tagállami hatáskörben alkalmazható állami támogatási jogcímek is, azonban ezek alapján működési támogatás kivételesen²⁰⁷ vagy csak kisebb összegekben²⁰⁸ adható.

A csapda tehát 2020 márciusában bezárulni látszott: az uniós gazdasági szereplők jelentős részének gyors állami segítségre volt szüksége a járvány miatt, a tervezett intézkedéseket azonban a Bizottságnak jóvá kellett hagynia; a jóváhagyási eljárás viszont az intézkedések végrehajtását késleltette, ami további problémákat okozhatott volna a tagállamok gazdaságában. E problémát felismerve a Bizottság mind eljárási, mind anyagi jogi oldalról rendkívül rövid idő alatt reagált a kialakult helyzetre.

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy nem minden koronavírus-járvány kapcsán bevezetett intézkedés minősült állami támogatásnak.²⁰⁹ Azon intézkedések esetében nem kellett az uniós állami támogatási szabályokat alkalmazni, amelyek általános hatályúak, és nem részesítettek előnyben bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk előállítását, vagy nem érintettek állami forrást. Magyarországon ilyen intézkedés volt például az úgynevezett *Kurzarbeit* program²¹⁰ vagy a hiteltörlesztési moratórium.²¹¹

4.2. Az állami támogatási keretrendszer válsághoz igazítása

Az első, kifejezetten a koronavírushoz kapcsolódó állami támogatási intézkedést jóváhagyó bizottsági határozat – a tagállami bejelentést követően egyetlen nap alatt – 2020. március 12-én született egy dán kárkompenzációs programról.²¹²

²⁰⁶ Nyikos (2018): i. m. 12.1.2.1. fejezet.

²⁰⁷ A tagállami hatáskörben alkalmazható jogcímek közül kiemelendők az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről) szerintiek, de ez alapján csak kivételes esetekben, például bizonyos speciális infrastruktúrák (elsősorban sport- és kulturális infrastruktúrák, repülőterek és kikötők) esetén vagy sajátos hátrányos munkaerőpiaci helyzetű munkavállalók bértámogatása formájában, esetleg induló vállalkozásoknak lehet működési támogatást nyújtani. A tagállami hatáskörben alkalmazható közszolgáltatási jogcímek [például a Bizottság 2021/21/EU határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról] alapján is lehet működési támogatást nyújtani, de értelemszerűen csak közszolgáltatási megbízással rendelkezőknek. Azaz a működési támogatás, amelyre a koronavírus-járvány európai begyűrűzésekor nagy szükség volt, csak bizonyos speciális tényállások esetén volt nyújtható tagállami hatáskörben.

²⁰⁸ Az általános *de minimis* rendelet alapján három pénzügyi évenként és vállalkozásonként 200 ezer euró támogatás nyújtható (a halászati és mezőgazdasági tevékenységre kisebb, a közszolgáltatási tevékenységre nagyobb *de minimis* határérték vonatkozik); e keret terhére akár működési célra is adható támogatás.

²⁰⁹ Barta Judit: Az állami támogatás szerepe és átmeneti szabályozása, valamint a magyar intézkedések a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben. *Opuscula Civilia*, 5. (2020). 2–20.

²¹⁰ 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról.

²¹¹ 317/2021. (VI. 9.) Korm. rendelet a hiteltörlesztési moratórium veszélyhelyzettel kapcsolatos különös szabályainak bevezetéséről szóló 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról.

²¹² A Bizottság C(2020) 1698 final számú, 2020. március 13-i határozata az SA.56685 (2020/N) számú ügyben (Dánia).

Az ügy előzménye, hogy a dán hatóságok 2020. március 6-án hivatalos ajánlásban felszólították a rendezvényszervezőket, hogy ne tartsák meg azokat a rendezvényeket, amelyeken több mint ezer fő venne részt, vagy amelyeket a Covid-19-betegség kockázati csoportjainak (például idősök) rendeznek. A március 11-én a Bizottságnak bejelentett program az érintett rendezvényszervezőknek biztosított kártalanítást. Dánia feltételezhetően már a bejelentés előtt felvette a kapcsolatot a Bizottsággal, de az eljárás rövidege egyértelmű jele volt annak, hogy a Bizottság felismerte a gyors határozathozatal szükségességét.

A határozat további jelentősége, hogy a Bizottság a koronavírus-járvány kapcsán bevezetett állami korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban elismerte, hogy azok olyan „rendkívüli eseménynek” tekinthetők, amelyek alapján alkalmazható az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, tehát a tagállamok által bevezetett adminisztratív korlátozásokkal okozott gazdasági károkat megtérítheti az állam az állami támogatási szabályokkal összhangban.²¹³

Az egyedi határozatot követően a vírushelyzet romlásával és a lezárások 2020. márciusi elterjedésével párhuzamosan a Bizottság nem késlekedett az állami támogatási anyagi jogi szabályok átmeneti átalakításával sem. A Bizottság első olyan reakciója, amely az állami támogatási szabályoknak a koronavírus teremtette helyzethez való igazítását jelezte, egy 2020. március 13-i közlemény volt.²¹⁴

A közlemény elsősorban a meglévő állami támogatási lehetőségekre hívta fel a figyelmet (ÁCSR és *de minimis* támogatások),²¹⁵ és azt is hangsúlyozta, hogy nem minden válságkezelő támogatás állami támogatás, így például az általános intézkedések (például minden vállalkozásra azonos feltételekkel alkalmazandó adó- és bértámogatások nem szelektívek), vagy – ha nem jelent közvetett szelektív előnyt vállalkozások számára – a fogyasztók közvetlen támogatása nem minősül állami támogatásnak.

A dokumentum utalt arra is,²¹⁶ hogy lehetőség van mind az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, mind pedig az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti kivételeknek, összeegyeztethetőségi jogcímeknek az alkalmazására a koronavírus-járvány esetében. Az előbbi kategória alapján a rendkívüli körülmények (*vis maior*) okozta károk kompenzálását (erre volt példa a dán határozat), az utóbbi alapján pedig a válságkezelési célú állami támogatásokat engedélyezheti a Bizottság.

A közleményben azt is jelezte a Bizottság,²¹⁷ hogy szükség esetén a 2008-as pénzügyi válság kapcsán elfogadott átmeneti szabályozáshoz²¹⁸ hasonló szabályozást fogad el, és gyorsított eljárásokkal teszi lehetővé a válságenyhítő célú támogatási intézkedések bevezetését. A közlemény

²¹³ A Bizottság C(2020) 1698 final számú, 2020. december 13-i határozata az SA.56685 (2020/N) számú ügyben (Dánia), (24)–(30) bekezdés.

²¹⁴ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13.

²¹⁵ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁶ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁷ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²¹⁸ A Bizottság közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (2009/C 16/01).

megemlíttette²¹⁹ a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások nyújtásának lehetőségét is, ezeket a Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja és a vonatkozó iránymutatás²²⁰ alapján hagyja jóvá.

A 2020. március 13-i közleményben elméletben felvázolt állami támogatási szabályozási és eljárási mozgásteret a válsághelyzet eszkalálódásával a Bizottság nagyon gyorsan kihasználta: 2020. március 19-én az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján fogadta el az úgynevezett átmeneti közleményt (Temporary Framework).²²¹ Az átmeneti közlemény bővítette a támogatás-nyújtás lehetőségeit, de a konkrét intézkedések csak a Bizottság – az első hónapokban néhány nap alatt megadott – jóváhagyását követően voltak bevezethetők.

A közlemény a preambulumban lényegében a március 13-i közleményt ismételte meg: felvázolta a támogatási lehetőségeket az állami támogatási szabályok hatályán belül és kívül, valamint elismerte, hogy a gazdasági/likviditási problémákat eredményező járványügyi lezárások „komoly zavart” okoztak a tagállamok gazdaságában [a komoly zavar fennállása előfeltétele az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alkalmazásának].²²²

Az átmeneti közlemény a válság okozta *cash flow* problémák megoldására koncentrált, lehetővé téve a likviditási, tehát működési támogatások nyújtását. Az átmeneti közlemény ennek megfelelően eredetileg mindössze három támogatási kategóriát tartalmazott: korlátozott összegű támogatásokat (3.1. szakasz), a piacinál kedvezőbb feltételű kezességvállalásokat (3.2. szakasz) és hiteleket (3.3. szakasz).

A három közül az első, a korlátozott összegű támogatás a legrugalmasabb támogatási kategória. A jogcím alapján a vállalkozások maximum 800 ezer euró támogatást kaphattak cégcsoportonként (a mezőgazdasági és halászati tevékenységre alacsonyabb határérték vonatkozott²²³), az eredeti közlemény alapján vissza nem térítendő támogatásként, fizetési/adózási könnyítésként/kedvezményként vagy visszafizetendő előlegként (a lehetséges formák a közlemény módosításai során bővültek).

A 3.2. szakasz szerinti kezességvállalások legfeljebb hat évre szóló, 90%-os mértékű és bank-hitelhez kapcsolódó, a közlemény által rögzített kedvező díjazású állami kezességvállalásokat jelentettek úgy, hogy a díjak a futamidő alatt fokozatosan nőttek. A 3.3. szakasz szerinti hitelek pedig szintén maximum hatéves futamidőre szóló állami hitelek lehettek, amelyek esetén a – közlemény által meghatározott – kedvezményes kamat a második és negyedik évben növekedett, hasonlóan a 3.2. szakasz szerinti kezesség díjazásához. Mind a 3.2., mind pedig a 3.3. szakasz alapján támogatott kezességvállalások és hitelek maximális mértékét a Bizottság a kedvezményezett vállalkozás bizonyos pénzügyi mutatóihoz (bérköltség kétszerese, árbevétel negyede vagy kivételesen likviditási terv szerinti likviditási igény) kötötte, így biztosítva, hogy a támogatás a vállalkozás felmerülő likviditási igényeihez igazodjon.

²¹⁹ A COVID-19 járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszingtézkedésekről szóló európai bizottsági közlemény [COM(2020) 112 final], 2020. március 13. 5. pont.

²²⁰ Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) című európai bizottsági közlemény.

²²¹ Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából, C(2020) 1863 final, 2020. március 19.

²²² Átmeneti közlemény 17–19. pont.

²²³ Mezőgazdasági tevékenységre 100 ezer euró, halászatra 120 ezer euró.

Az eredeti átmeneti közlemény alapján 2020. december 31-ig lehetett támogatást nyújtani olyan vállalkozásoknak, amelyek 2019. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben,²²⁴ de „ezt követően a COVID-19-járvány kitörése miatt nehézségekkel szembesültek vagy nehéz helyzetbe kerültek”.²²⁵

Az átmeneti közlemény eredeti szövege tehát a válság előtt megfelelően működő, de a koronavírus-járvány miatt pénzügyi nehézségekkel küszködő vállalkozások megsegítését tette lehetővé, elsősorban likviditást biztosító eszközökkel.²²⁶ A válság súlyosbodásával azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a likviditási problémák mellett a védekezéshez szükséges eszközök megfelelő mennyiségben történő gyártása és a koronavírus ellenszerének kidolgozása sem fog megvalósulni állami segítség nélkül.

4.2.1. Első módosítás

Ennek megfelelően az átmeneti közlemény első, 2020. április 3-i módosítása²²⁷ öt új támogatási kategóriával bővítette a közleményt. Ezek közül három kifejezetten a járványügyi küzdelem állami támogatási eszközökkel való segítését tette lehetővé: a 3.6. szakasz a Covid-19 szempontjából releváns kutatáshoz és fejlesztéshez nyújtott támogatást, a 3.7. szakasz a tesztelési és felskálázási (*upscaling*) infrastruktúrákhoz nyújtott beruházási támogatást, a 3.8. szakasz pedig a Covid-19 szempontjából releváns termékek előállítására irányuló beruházási támogatást szabályozta rugalmas feltételekkel. A másik két jogcím közül az első (3.9. szakasz) alapján az adók és a társadalombiztosítási járulékok befizetésének elhalasztását, a másik (3.10.) szakasz szerint pedig a bértámogatásokat engedélyezhette a Bizottság (amennyiben ezek állami támogatásnak minősültek, és nem voltak általános – azaz nem szelektív – intézkedések).

Továbbá a Bizottság – a gyakorlati tapasztalatok alapján²²⁸ – módosított a már meglévő jogcímeken is, bővítve ezzel a jogosultak lehetséges körét, illetve lazítva a támogatásnyújtás feltételein.

Így az első módosítással megszűnt az a követelmény, hogy a támogatást csak olyan vállalkozásoknak lehetett odaítélni, amelyek a Covid-19-járvány kitörése miatt nehézségekkel szembesültek, vagy nehéz helyzetbe kerültek. A módosítást követően elegendő volt az – legalábbis az állami támogatási jogcím alkalmazásához –, hogy a vállalkozás 2019 év végén nem volt nehéz helyzetben. A 3.1. szakasz szerinti támogatási formák is kiegészültek a hitelekkel, kezesség-

²²⁴ A nehéz helyzetű vállalkozások meghatározását az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU bizottsági rendelet) 2. cikk 18. pontja tartalmazza. Jelentős tőkevesztés, felszámolási vagy csődeljárás, vagy annak lehetősége, súlyos eladósodottság, illetve megmentési és/vagy szerkezetátalakítási támogatás nyújtása eredményezi azt, hogy a vállalkozás nehéz helyzetben levőnek tekintendő az állami támogatási jog alkalmazásában.

²²⁵ Átmeneti közlemény 22. c. pont.

²²⁶ Átmeneti közlemény 4. pont.

²²⁷ A gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret módosítása, C(2020) 2215 final, 2020. április 3. (első módosítás).

²²⁸ Például a túlzott adminisztratív teher elkerülése mind a támogatást nyújtó, mind a kedvezményezett esetében.

vállalásokkal és tőkebefektetésekkel. Azaz a támogatást nyújtók lehetőségeinek tárháza bővült, ráadásul – ellentétben a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti pénzügyi eszközökkel – a 3.1. szakasz alapján akár kamatmentes hitelt vagy ingyenes 100%-os kezességet is kaphatott a kedvezményezett. A 3.1. szakasz szerinti hitel, kezesség vagy tőke esetén azonban a teljes névérték (a hitelösszeg, a garantált hitelösszeg vagy a tőke összege) terhelte az akkor még – főszabályként – 800 ezer eurós keretet.²²⁹

4.2.2. Második módosítás

2020 áprilisában a járvány Amerikát is elérte, és az utazási irodák, repülőterek és légitársaságok egyre nehezebb helyzetbe kerültek azzal, hogy az utazások jelentős részét lemondták vagy elhalasztották, így bevétel alig keletkezett. A cégek működtetése (például a munkavállalók fizetése) azonban hatalmas kiadásokat okozott nekik. Világossá vált, hogy ezen társaságok csődjének megakadályozására nem elegendők a közlemény által engedélyezett likviditási intézkedések, az államoknak friss tőkét kell juttatniuk a társaságoknak, hogy azokat életben tartsák. A 2020. május 8-án elfogadott második módosítással²³⁰ a Bizottság elismerte, hogy a válság bizonyos életképes vállalkozásoknál hosszabb távú fizetőképességi problémát is okozhat, így tőkére lehet szükségük annak érdekében, hogy a piacon maradhassanak.²³¹ Az ezt lehetővé tevő feltőkésítési támogatás szabályait a közlemény 3.11. szakasza tartalmazta.

A feltőkésítési támogatás abból a szempontból is újdonságot jelentett, hogy míg az átmeneti közlemény többi támogatási kategóriája egyszerű, rugalmas és tömör szabályokat tartalmazott, az akár rendkívül magas összegű és így súlyosan versenytorzító hatású feltőkésítésre (amely alapján saját tőke és hibrid tőke formájában is adhatott támogatást az állam) szigorú jogosultsági és egyéb feltételek vonatkoztak. Így a közlemény részletesen és szigorúan szabályozta a befektetés, a díjazás és a kilépés feltételeit, a vállalatirányításra vonatkozó és a versenytorzító hatást ellensúlyozó megkötéseket, biztosítva azt, hogy tényleg csak azok a vállalkozások vegyék ezt a támogatási kategóriát igénybe, amelyek semmilyen más, piaci megoldásban nem bízhatnak. A feltőkésítési támogatás is azoknak a vállalkozásoknak volt elérhető, amelyek 2019. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben. Azok a vállalkozások, amelyek már a pandémia előtt nehéz helyzetben voltak, az átmeneti közlemény és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján nem, hanem csak a megmentési és szerkezetátalakítási szabályok alapján juthattak tőkeinjekcióhoz [amelyek összeegyeztethetőségi jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja].²³²

²²⁹ Első módosítás 12. pont.

²³⁰ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret módosítása, C(2020) 3156 final, 2020. május 8. (második módosítás).

²³¹ Második módosítás 4. pont.

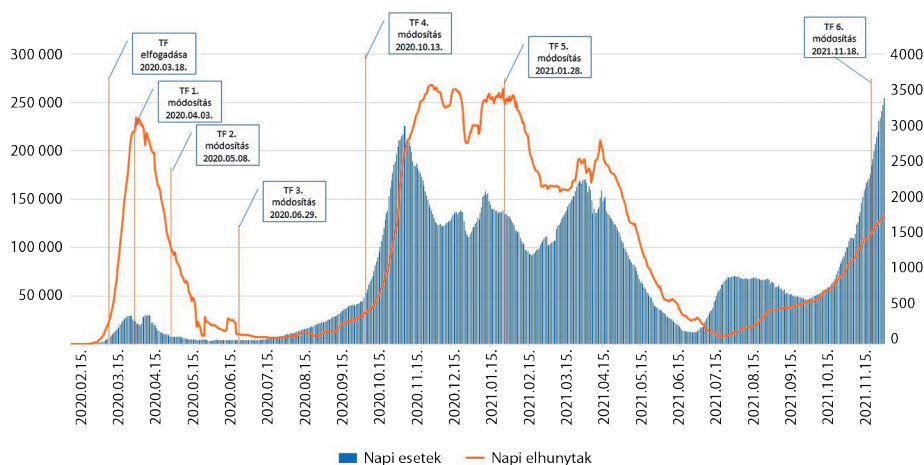
²³² Átmeneti közlemény 14. pont.

4.2.3. Harmadik módosítás

A 2020. június 29-én közzétett harmadik módosítás²³³ legfontosabb eleme az volt, hogy kivételt vezetett be a 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások kizárása alól arra tekintettel, hogy a startup vállalkozások – különösen a működésük korai szakaszában²³⁴ – papíron a tőkevesztéseik vagy az eladósodottságuk foka miatt nehéz helyzetben lehettek már 2019. december 31-én is, és így az átmeneti közlemény korábbi változatai alapján nem kaphattak támogatást. A kivétel alapján a 2019 végén nehéz helyzetben levő mikro- és kisvállalkozások is kaphattak támogatást az átmeneti közlemény alapján, ha a támogatás odaítélésekor nem álltak csőd- vagy felszámolási eljárás alatt, és ha nem részesültek még vissza nem fizetett megmentési vagy olyan szerkezetátalakítási támogatásban, amelyre tekintettel még a kapcsolódó szerkezetátalakítási terv hatálya alatt álltak.

A harmadik módosításban a Bizottság új támogatási kategóriáról nem rendelkezett, de a 3.10. szakasz szerinti bértámogatást kiterjesztette az önfoglalkoztatókra (az ő kiesett jövedelmüket is kipótolhatta az állam „bértámogatás” formájában), és kisebb változtatásokat vezetett be a 3.3. szakasz szerinti kedvezményes hitelek és a 3.11. szakaszban szabályozott feltőkésítési támogatásokat érintően.

A harmadik módosítást követően – a járvány második és a harmadik hulláma közötti időszakban – a Bizottság nem változtatott a közleményen három és fél hónapig, ami arra utalt, hogy a Bizottság az átmeneti közleményt addigra kialakult formájában alkalmasnak vélte a koronavírus-járvány okozta gazdasági problémák orvoslására, és úgy döntött, kivár az esetleges további módosításokkal, figyelemmel kísérve a válság alakulását.



6. ábra: Az új esetek és az elhunytak száma az Európai Unióban

Forrás: <https://ourworldindata.org/> adatai alapján a szerzők szerkesztése

²³³ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 3. módosítása, C(2020) 4509 final, 2020. június 29. (harmadik módosítás).

²³⁴ Harmadik módosítás 7. pont.

4.2.4. Negyedik módosítás

2020 őszén a járványhelyzet ismét rohamosan romlani kezdett egész Európában, és az oltás engedélyezése sem haladt a korábban elképzelt menetrend szerint, így a Bizottságnak ismét a közleményhez kellett nyúlnia. A 2020. október 13-i negyedik módosítás²³⁵ két lényeges fejleményt hozott. Egyrészt a Bizottság elismerte, hogy a gazdasági válság elhúzódása miatt szükséges az átmeneti szabályozás megőrzése, ezért az eredeti lejáratot (2020. december 31.) hat hónappal meghosszabbította, így a tagállamok 2021. június 30-ig ítélték oda támogatást a közlemény alapján jóváhagyott intézkedéseknek megfelelően. A másik érdemi módosítással a Bizottság bevezetett egy új támogatási kategóriát, a fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatását, ami lényegében egy egyszerűsített kárkompenzációs jogcím volt (3.12. szakasz). A jogcím adta lehetőségekkel élve azok a vállalkozások, amelyek árbevétele a válság alatti referencia-időszakban 2019 ugyanezen időszakához képest legalább 30%-kal csökkent, legfeljebb 3 millió euró támogatást kaphattak az árbevétellel nem fedezett fix költségeik erejéig.

A negyedik módosítás egyéb technikai változásai közül kiemelendő az a lehetőség, hogy a támogatás visszafizetésével a vállalkozások „tisztíthatják” a 3.1. szakasz szerinti keretüket.²³⁶ Például, ha egy vállalkozás visszafizette a 3.1. szakasz szerinti hitelét, úgy kellett tekinteni a maximális támogatási összeg szempontjából, mintha fel sem vette volna a hitelt.

4.2.5. Ötödik módosítás

Néhány hónappal később, 2021. január 28-án a Bizottság úgy döntött,²³⁷ hogy az átmeneti közleményt az egész 2021-es évre elérhetővé teszi a kedvezőtlen gazdasági előrejelzések és a második fertőzőési hullám miatt.²³⁸ A meghosszabbítás időtartamával arányosan módosultak a 3.1. szakasz szerinti felső határok.

A 3.12. szakasz szerinti támogatások maximuma is nőtt (3 millióról 10 millió euróra). A módosítás emellett tovább bővítette a támogatást nyújtók lehetőségeit a 3.1. szakasz szerinti támogatásoknál: a közlemény egészen 2022 végéig (!) engedi a 3.1. szakasz szerinti támogatások átalakítását kategórián belül (tehát például kölcsön vissza nem térítendő támogatássá alakítható, azaz gyakorlatilag elengedhető).

Az átmeneti közlemény módosításainak általános trendje a támogatási lehetőségek bővítése, egyszerűsítése, a keretek növelése irányába mutatott. Ezért is volt meglepő, hogy az ötödik

²³⁵ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 4. 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, C(2020) 7127, 2020. október 13. (negyedik módosítás).

²³⁶ Negyedik módosítás 9. és 22. pont.

²³⁷ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-járvánnyal összefüggésben való támogatását célzó, állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret 5. 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, C(2021) 564 final, 2021. január 28. (ötödik módosítás).

²³⁸ Ötödik módosítás 5. pont.

módosítás az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs jogcím (amely nem is az átmeneti közleményben szabályozott kategória) alkalmazhatóságára nézve szigorított a Bizottság az esetjogról kiolvasható addigi megközelítésén.

Az ötödik módosításig a Bizottság joggyakorlata viszonylag széles körben alkalmazni engedte az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs támogatást. Addig nemcsak azok a vállalkozások kaphattak állami támogatást a káraik enyhítéseként, amelyeket közvetlenül érintettek a kormányzati intézkedések (például lezárások), hanem azok is, amelyek tevékenységét csak közvetve befolyásolta (nem kellett bezárniuk a létesítményt, de például logisztikai problémákkal szembesültek a beszállítókat érintő kormányzati intézkedések miatt). A kár mértékét pedig a Bizottság gyakorlata a járvány idején jelentkező működésieredmény-visszaesésben maximálta egy „járványmentes” referencia-időszak eredményéhez képest, azaz nemcsak a lezárások, korlátozások okozta közvetlen pénzügyi következményeit, hanem a gazdasági visszaesés valamennyi hatásának figyelembevételét engedte a kár mértékének meghatározásakor.²³⁹

A járvány tizedik hónapjában a Bizottság azonban már úgy vélte, hogy a vállalkozásoknak alkalmazkodniuk kell a járványhelyzethez, és ezért az ötödik módosítás előrevetítette a Bizottság szigorúbb hozzáállását a túlkompenzáció ellenőrzéséhez: számszerűsíteni kell azt a kárt/vesztést, amelyet a vállalkozás a járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedések miatt elszenvedett, így az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a vállalkozás nem minden vesztesége volt kompenzálható.

A bizottsági megközelítés változása persze nem szüntette meg a kárkompenzációs célú támogatások lehetőségét a közvetett érintettek számára, hiszen például a 3.12. szakasz szerinti, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján jóváhagyható támogatások ezt a célt is szolgálhatták 10 millió euró értékhatárig.²⁴⁰

4.2.6. Hatodik módosítás

A Bizottság viszonylag sokáig kívárt az átmeneti közlemény hatodik módosításáról szóló döntéssel,²⁴¹ amely végül 2021. november 18-án született meg. A Bizottság a hatodik módosításban fél évvel, 2022. június 30-ig meghosszabbította a közlemény hatályát. A módosítás végül nem eredményezte a meglévő jogcímek kivezetését, viszont két olyan új jogcím került bele, amelyekkel már kevésbé a válságkezelést, hanem a normális gazdasági körülményekhez való visszatérést és a válság „utókezelését” kívánta a Bizottság segíteni.²⁴²

A közlemény meghosszabbításával kapcsolatos döntést a Bizottság azzal indokolta, hogy ugyan a gazdaság helyreállása zajlik, a fellendülés egyenetlen az egyes ágazatok és régiók

²³⁹ Lásd például a Bizottság C(2020) 4286 final számú, 2020. június 23-i határozatát az SA.57375 (2020/N) számú ügyben (Magyarország), (25), (29) és (30) bekezdés.

²⁴⁰ Ötödik módosítás 18–19. pont.

²⁴¹ A gazdaságnak a jelenlegi Covid19-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, 2021. november 18. (2021/C 473/01) (hatodik módosítás).

²⁴² Hatodik módosítás 16–21. pont.

között.²⁴³ A módosítás azonban azt is jelezte, hogy 2022. június 30-át követően már nem lesz szükség az átmeneti szabályozásra, de természetesen a körülmények romlása esetén a Bizottság megfontolja az újabb hosszabbítás lehetőségét is.²⁴⁴

A módosítással a Bizottság a hosszabbítás mértékével arányosan emelte a 3.1. és 3.12. szakasz szerinti támogatási kereteket (előbbihez lásd az alábbi táblázatot, az utóbbi esetén 12 millió euróra nőtt a keret).²⁴⁵ A két új jogcímmel, a fenntartható beruházáshoz nyújtott támogatással (3.13. szakasz) és a fizetőképességi célú támogatással (3.14. szakasz) a válság hosszabb távú hatásait kívánta orvosolni: az előbbivel a visszaesés miatt elmaradt beruházások pótlását, az utóbbival pedig az eladósodott ágazatok pénzügyi zavarainak elhárítását akarta elősegíteni.²⁴⁶ Kiemelendő, hogy e két támogatási kategória már nem válságtámogatásként egyeztethető össze a belső piaccal: azok EUMSZ szerinti jogcíme az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja.²⁴⁷

10. táblázat: A 3.1. szakasz szerinti maximális keretek

	A TF ötödik módosításáig (euró)	A TF ötödik módosítása után (euró)	A TF hatodik módosítása után (euró)
Mezőgazdaság	100 000	225 000	290 000
Halászat	120 000	270 000	345 000
Többi ágazat	800 000	1 800 000	2 300 000

Forrás: a szerzők szerkesztése

4.2.7. Az átmeneti közlemény számokban

A Bizottság munkája természetesen nem ért véget az átmeneti közlemény elfogadásával és módosításával. A tagállami hatáskörben alkalmazható jogcímek (ÁCSR és *de minimis* rendeletek alapján, illetve egyes közszolgáltatási jogcímek) kivételével az összes válságintézkedést jóvá kellett hagyni az Európai Bizottsággal, így az átmeneti közleményen alapulókat, az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti kárkompenzációs intézkedéseket, de azokat az intézkedéseket is, amelyeket a Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) vagy c) pontja alapján engedélyezett.²⁴⁸

²⁴³ Hatodik módosítás 6–8. pont.

²⁴⁴ Hatodik módosítás 8. pont.

²⁴⁵ Hatodik módosítás 9. pont.

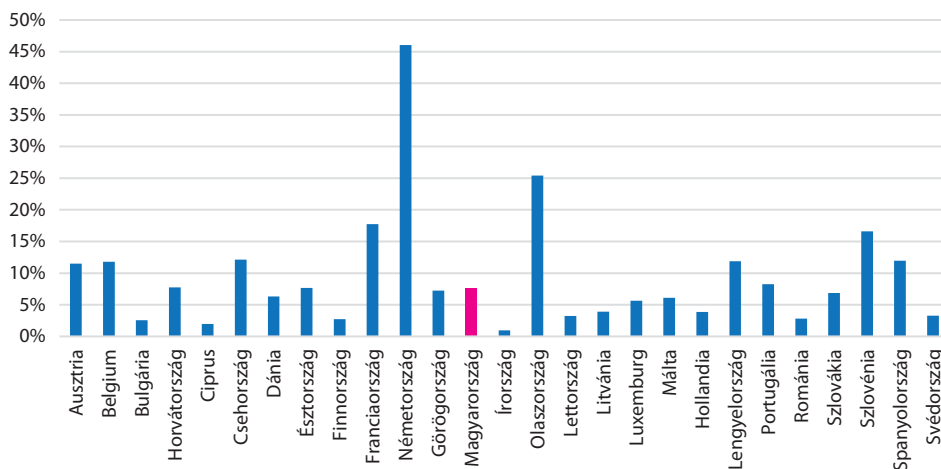
²⁴⁶ Hatodik módosítás 13–19. pont.

²⁴⁷ Hatodik módosítás 15. pont.

²⁴⁸ A Bizottság közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján vizsgálta például azokat az intézkedéseket, amelyek az átmeneti közlemény kategóriába nem illettek tökéletesen, de a közlemény elveinek megfeleltek, és a válságkezelést szolgálták. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján többek között megmentési és szerkezetátalakítási célú támogatásokat engedélyezett a Bizottság, azaz olyan vállalkozások megsegítését, amelyek már 2019 végén, tehát a koronavírusról függetlenül nehéz helyzetben voltak.

2020. márciustól 2021. augusztusig a Bizottság a saját kimutatása alapján²⁴⁹ 680 támogatási intézkedést hagyott jóvá egyedi határozattal ezeken a jogcímenek. A kimutatás nem tartalmazza az intézkedések módosításait jóváhagyó határozatokat, pedig ezek száma is meglehetősen magas lehet a Magyarországra vonatkozó adatokból kiindulva (17 támogatási program és azok 33 módosítása).²⁵⁰ A 2020 végéig hozott 470 határozatra eső teljes költségvetés közel 3000 milliárd euró volt; ebből a tagállamok az adatszolgáltatásaik alapján 544 milliárd eurót használtak fel (helyeztek ki ténylegesen) 2020 végéig (ez az EU GDP-jének közel 4%-a).²⁵¹

A 7. ábra a Bizottság által jóváhagyott támogatási intézkedések költségvetését mutatja. Az ábrán Németország „vezet”, a számára engedélyezett programok költségvetése majdnem elérte a 2019. évi német GDP 50%-át.



7. ábra: A teljes jóváhagyott támogatás 2020. december végén a 2019. évi GDP %-ában

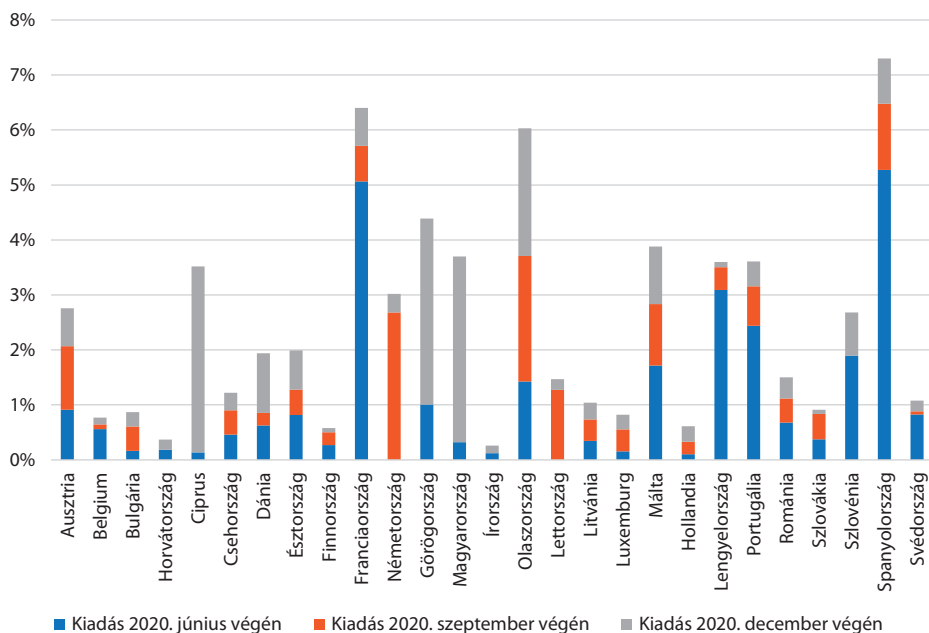
Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

Ugyanakkor a sorrend teljesen átalakul, ha megnézzük, hogy 2020-ban mely tagállamban mennyi tényleges kiadás keletkezett a Bizottság által jóváhagyott intézkedés alapján. Franciaországban, Spanyolországban és Olaszországban nyújtották a legtöbb támogatást a GDP-jük arányában 2020-ban. Szembetűnő az is, hogy az adatok alapján a támogatások odaítélése messze nem érte el azt a szintet, amelyet a tagállamok a Bizottságnak bejelentettek.

²⁴⁹ European Commission: *State Aid Rules and Coronavirus; Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework*.

²⁵⁰ Támogatásokat Vizsgáló Iroda: A koronavírussal kapcsolatban az Európai Bizottság által elfogadott magyar intézkedések listája.

²⁵¹ The Use of COVID-19 Related State Aid Measures by EU Member States. *Competition State Aid Brief*, 2021. március.



8. ábra: Teljes Covid-kiadás a 2019-es GDP arányában

Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

A következő pont részletesebben bemutatja azokat az EUMSZ-en alapuló egyes jogcímeket, amelyek alapján a koronavírus-járvány hatásainak enyhítésére lehetett támogatást nyújtani, kezdve az átmeneti közlemény szabályaival. A fejezet azt is leírja, hogy Magyarország milyen jogcímeket használt a válság hatásainak orvoslására.

4.3. Az egyes állami támogatási kategóriák szabályai és gyakorlata

Tekintettel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt általános támogatásnyújtási tilalomra, a Bizottság csak abban az esetben engedélyezheti egy támogatási intézkedés bevezetését, ha ennek lehetőségét a Szerződések tartalmazzák.

A koronavírus-válság kapcsán a Szerződés három rendelkezése, a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint a (3) bekezdés b) és c) pontjai alapján volt jogi lehetősége a Bizottságnak, hogy a támogatásnyújtást engedélyezze.

Fontos megjegyezni, hogy a 107. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján a Bizottságnak nincs mérlegelési lehetősége, amennyiben a tagállam a támogatást „rendkívüli események által okozott károk helyreállítására” kívánja nyújtani, a támogatást a Bizottságnak engedélyezni kell. Ugyanakkor e jogcím alkalmazásának nehézségét annak bizonyítása jelenti, hogy a kompenzálni kívánt kár kizárólag a rendkívüli eseményeknek (jelen esetben a koronavírus-járványnak, illetve az annak kapcsán bevezetett korlátozó intézkedéseknek) tudható be.

Nagyobb a mozgásteret a Bizottságnak a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja esetében, ahol – mivel a támogatás engedélyezése az ő mérlegelési jogköre – közvetlenül is hozhat döntést, és másodlagos

szabályokat is alkothat annak érdekében, hogy a tagállamok számára egyértelművé tegye, hogy milyen típusú intézkedéseket tart elfogadhatónak. Ennek egyik példája a koronavírus-járvány kapcsán elfogadott, a 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti támogatások keretszabályait tartalmazó átmeneti közlemény.

4.3.1. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti kategóriák: az átmeneti közlemény²⁵²

Az átmeneti közlemény 2021. november 18-a óta hatályos szövege összesen tizenkét állami támogatási kategóriát tartalmaz.

4.3.1.1. Korlátozott összegű támogatások²⁵³

A 3.1. szakasz szerinti támogatás (korlátozott összegű támogatások) a legrugalmasabb támogatásnyújtó eszköz a válságkezeléshez: a vállalkozások ezen a jogcímen összesen 2,3 millió euró támogatást kaphatnak a legkülönbözőbb formákban (2021. november 18-ig 1,8 millió euró, 2021. január 28-ig 0,8 millió euró volt az értékhatar, illetve az elsődleges mezőgazdasági, továbbá a halászati tevékenységre alacsonyabb felső korlát²⁵⁴ vonatkozik).²⁵⁵ Az értékhatar nem jogalanyonként, hanem európai uniós versenyjogi értelemben vett vállalkozásonként, azaz cégcsoportonként²⁵⁶ számítandó, tehát egy anyavállalatnak és a leányvállalatainak összesen van egy 2,3 millió eurós keretük tagállamonként.

A 3.1. szakasz szerinti támogatások összeszámítandók, azaz a *de minimis* szabályokhoz hasonlóan a támogatást nyújtónak figyelembe kell vennie, ha a kedvezményezett más forrásból kapott már a 3.1. szakasz szerinti támogatást, és csak a korábbi támogatásokkal csökkentett keret erejéig nyújthat új támogatást.²⁵⁷ A keret azonban felszabadítható, ha a kedvezményezett visszafizeti a korábban a 3.1. szakasz alapján kapott támogatást.²⁵⁸

A 3.1. szakasz szerinti támogatásokat vissza nem térítendő támogatásként, adóelőnyként, fizetési kedvezményként, visszafizetendő előlegként, kezességvállalásként, hitelként és tőkeként lehet odaítélni. A támogatástartalom-számítás a 3.1. szakasz szerinti támogatások esetén leegyszerűsített: hiába lehet számtalan formában nyújtani, mindig a támogatás névértéke, azaz a vissza nem térítendő támogatás összege (nem a jelenértéke), a hitel névértéke, a kezességgel fedezett összeg, tőke esetén pedig a juttatott tőke összege veendő figyelembe.²⁵⁹ Ez tehát azt

²⁵² Ez a rész a 2021. november 18-án hatályos szabályokat mutatja be.

²⁵³ Átmeneti közlemény 3.1. szakasz.

²⁵⁴ 2021. január 28-ig mezőgazdasági tevékenységhez 100 ezer euró, halászatihoz 120 ezer euró, ezt követően 225 ezer, illetve 270 ezer euró volt adható. 2021. november 18-tól a mezőgazdasági támogatások felső korlátja 290 ezer, a halászatié 345 ezer euróra nőtt.

²⁵⁵ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

²⁵⁶ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 11. pont.

²⁵⁷ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

²⁵⁸ Átmeneti közlemény 20. lábjegyzet.

²⁵⁹ Átmeneti közlemény 22(a) és 23(a) pont.

jelenti, hogy egy 10 ezer euró összegű vissza nem térítendő támogatás a keret szempontjából ugyanannyit „ér”, mint egy 10 ezer eurós hitel (függetlenül a hitel feltételeitől).

Ez a kedvezményezett szempontjából hátrányos szabályozás azonban például lehetővé teszi a 3.1. szakasz szerinti támogatások formájának megváltoztatását anélkül, hogy az érintett összeg kétszer terhelne a keretet (így egy 3.1. szakasz szerinti hitel például elengedhető, azaz vissza nem térítendő támogatássá alakítható), ráadásul az átalakítás 2023. június 30-ig is megtörténhet (azaz a közlemény lejáratát követően is maradnak lehetőségek a vállalkozások megsegítésére).²⁶⁰

A 3.1. szakasz szerinti támogatásokra vonatkozó állami támogatási szabályok alig, gyakorlatilag csak a maximális támogatási összeget érintően korlátozzák a támogatást nyújtók lehetőségeit, azaz a tagállamok könnyen beilleszthetik ezekbe a keretekbe a saját intézkedéseiket (például nyújthatnak bármilyen feltételekkel és futamidőre hitelt, az állami támogatási szabályozásban egészen kivételes módon a teljes hitelösszegre kezességet adhatnak).

Az egyetlen érdemi feltétel a támogatási keretösszege túl a 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások kizárása.²⁶¹ Ahogy már fent szó volt róla, ez a kizárás nem vonatkozik a mikro- és kisvállalkozásokra, kivéve, ha (1) a támogatás nyújtásakor a nemzeti joguk szerinti kollektív fizetéseképtelenségi eljárás alatt²⁶² állnak, vagy (2) kaptak olyan megmentési támogatást, amelyet még nem fizettek vissza (ha hitelről van szó) vagy még nem járt le (állami kezességvállalás esetén), vagy (3) a Bizottság által jóváhagyott szerkezetátalakítási terv van végrehajtás alatt esetükben (ez a szerkezetátalakítási támogatás feltétele).²⁶³

Magyarország széles körben élt a 3.1. szakasz biztosította támogatási lehetőségekkel. Így elfogadtatott a Bizottsággal például beruházási támogatási,²⁶⁴ kamat- és díjtámogatási,²⁶⁵ és tőkeprogramot²⁶⁶ is; rendelkezik olyan intézkedéssel is,²⁶⁷ amelyben hitelt nyújt a támogatást nyújtó a 3.1. szakasz alapján (tehát a hitel teljes összege terheli a támogatási keretet), valamint adóintézkedés²⁶⁸ esetén is alkalmazza a jogcímet. Vannak olyan magyar határozatok, amelyek esetén a bizottsági határozat tartalmazta a program nem állami támogatási feltételeit²⁶⁹ is, de olyanok is, amelyek általános felhatalmazást adtak Magyarországnak a 3.1. szakasz szerinti

²⁶⁰ Átmeneti közlemény 23ter pont.

²⁶¹ Átmeneti közlemény 22(c) pont.

²⁶² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendeletének (2015. május 20.) A. melléklete sorolja fel, hogy az egyes tagállamokban mely eljárástípusok minősülnek kollektív fizetéseképtelenségi eljárásnak. Magyarország esetén ezek a *csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénnyel* szabályozott felszámolási és csődeljárás.

²⁶³ Átmeneti közlemény 22(c) és 22(cbis) pont, valamint 21. és 22. lábjegyzet.

²⁶⁴ Lásd például az Európai Bizottság C(2020) 2332 final számú, 2020. április 8-i, SA.56926 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (versenyképességi támogatási program).

²⁶⁵ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3459 final számú, 2020. május 20-i, SA.57285 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (Széchenyi hitelprogramokhoz kapcsolódó díjtámogatás).

²⁶⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3462 final számú, 2020. május 20-i, SA.57269 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (városi és egyéb tőkealapok).

²⁶⁷ Lásd például a GINOP 9.1.1.-21. számú hitelterméket: www.palyazat.gov.hu/ginop-911-21-kamatmentes-jraindtsi-gyorsklsn-hitelprogram

²⁶⁸ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 589 final számú, 2021. január 29-i, SA.60910 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (iparüzési adókedvezmény kvk-k részére).

²⁶⁹ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2332 final számú, 2020. április 8-i, SA.56926 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (versenyképesség-növelő támogatás – Külgazdasági és Külügyminisztérium).

támogatások nyújtására, és a támogatást nyújtó hatóság az állami támogatási kereteken belül szabadon határozza meg a konkrét programok, pályázatok, egyedi intézkedések feltételeit.²⁷⁰

4.3.1.2. Hitelgaranciák (kezeségvállalás) formájában nyújtott támogatás²⁷¹

A 3.2. szakasz szerinti támogatást elsősorban likviditást biztosító támogatási eszköznek szánta a Bizottság.²⁷² E támogatási kategória segítségével a tagállamok hitelekhez nyújthatnak kezességet kedvezményes, de a futamidő során fokozatosan növekvő díjazás ellenében.²⁷³ A kezesség legfeljebb hat évre szólhat²⁷⁴ azzal, hogy a tagállamoknak lehetőségük van a közlemény szerinti feltételektől való eltérésre is. Így a futamidő lehet hosszabb (maximum nyolcéves), de ilyen esetben a közleményben meghatározottnál magasabb díjat kell fizetnie a kedvezményezettnek. Megengedett a futamidő alatt végig rögzített (nem növekvő) díj alkalmazása is.²⁷⁵

A 3.2. szakasz szerinti kezességgel támogatható hitelek maximális névértéke a vállalkozás likviditási igényeihez kapcsolódik: a felső határ a 2019-es bérköltségének kétszerese vagy a 2019-es árbevételenek 25%-a.²⁷⁶ Kivételes esetekben lehetőség van a hitelösszeget a vállalkozás konkrét likviditási igényeihez igazítani: ilyen esetekben a vállalkozás likviditási terve alapján kimutatott likviditási szükségletet nem haladhatja meg a kölcsön összege.²⁷⁷

A kezességvállalás mértéke a tőkeösszeg maximum 90%-a lehet akkor, ha a kezes (az állam) és a hitelező (a bank) arányosan osztoznak az esetleges veszteségen. Ha az állam viseli elsődlegesen a kockázatot, és a hitelező csak az állam után következik, akkor az állami kezesség terjedelme a hitelösszeg 35%-a lehet legfeljebb.²⁷⁸

Bár a támogatási kategória elsősorban likviditási célokat szolgál, semmi akadálya nincs annak, hogy beruházási hitelek fedezeteként használják a 3.2. szakasz szerinti kezességet.²⁷⁹ A nehéz helyzetű vállalkozások kizárásának feltételei megegyeznek a 3.1. szakasznál bemutatottakkal.²⁸⁰

A 3.2. szakasz szerinti támogatás feltételei tehát szigorúbbak, mint a 3.1. szakasz szerinti korlátozott összegű támogatásoké, viszont az előbbi kategória előnye, hogy a 3.2. szakasz szerinti kezességek nem terhelik a 3.1. szakasz szerinti keretet. Sőt mivel a 3.2. szakasz szerinti támogatás felső korlátja nincs összegszerűen meghatározva, hanem a vállalkozás pénzügyi adatain múlik, a 3.2. szakasz alapján jóval magasabb összegű támogatás (kezességgel támogatott hitel) nyújtható, mint a 3.1. szakasz szerinti korlát.

²⁷⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3951 final számú, 2020. június 8-i, SA.57468 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (minisztériumok „ernyőprogramja”).

²⁷¹ Átmeneti közlemény 3.2. szakasz.

²⁷² Átmeneti közlemény 24. pont.

²⁷³ Átmeneti közlemény 25(a) pont.

²⁷⁴ Átmeneti közlemény 25(f) pont.

²⁷⁵ Átmeneti közlemény 25(b) pont. A Bizottság a futamidő növelésére és a díjszintek módosítására vonatkozó joggyakorlatát közzétette: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/summary_of_case_practice_on_modulation_under_point_25%28b%29_of_TF.pdf

²⁷⁶ Átmeneti közlemény 25(d) (i) és (ii) pont.

²⁷⁷ Átmeneti közlemény 25(d) (iii) és 25(e) pont.

²⁷⁸ Átmeneti közlemény 25(f) pont.

²⁷⁹ Átmeneti közlemény 25(g) pont.

²⁸⁰ Átmeneti közlemény 25(h) és (hbis) pont.

Magyarország széles körben élt a 3.2. szakasz szerinti támogatási jogcímmel;²⁸¹ a magyar hatóságok 2020-ban ebben a támogatási kategóriában nyújtották a legtöbb támogatást²⁸² az átmeneti közlemény jogcímei közül. Olyan programra is van példa Magyarország esetén, amely az általános szabályoktól eltérően a teljes futamidőre rögzített díjat alkalmaz az Európai Bizottság határozatában foglaltak szerint.²⁸³

4.3.1.3. Kedvezményes kamatozású hitelek formájában nyújtott támogatás²⁸⁴

Az átmeneti közlemény 3.3. szakasza szerinti kedvezményes kamatozású hitelek papíron szintén likviditási támogatásnak tekinthetők.²⁸⁵ A kategória feltételei hasonlítanak a 3.2. szakasz szabályaihoz: a 3.3. szakasz szerinti hitelek futamideje ugyanúgy hat év lehet, a közleményben rögzített kamatok szintén növekednek alapesetben a futamidő alatt, és a 3.2. szakaszhoz hasonlóan itt is van mozgástér hosszabb futamidejű vagy fix kamatozású hitelek nyújtására magasabb díjazás mellett.²⁸⁶ A nehéz helyzetű vállalkozások kizárása éppúgy előírás, mint a már bemutatott kategóriáknál.²⁸⁷

A két kategória azonban egyszerre nem alkalmazható, azaz a 3.2. szakasz szerinti kezességgel nem biztosítható egy 3.3. szakasz szerinti hitel.²⁸⁸ A két támogatási kategória szerint támogatott hitelek ráadásul egyazon maximális hitelösszeget terhelik (amelyet bérköltség, árbevétel vagy likviditási igény alapján kell meghatározni); tehát ha egy vállalkozás több hitelt vesz igénybe a 3.2. és 3.3. szakaszok szerinti támogatásokkal, a hitelösszegek együttesen nem haladhatják meg a jogcímek szerinti maximumot.²⁸⁹ A 3.3. szakasz szerinti hitelek szintén bármilyen célra adhatók, így akár beruházáshoz is kapcsolódhatnak.²⁹⁰ A 3.3. szakasz szerinti hitelek feltételrendszere kevésbé rugalmas, mint a 3.1. szakasz alapján nyújtottakra vonatkozó előírások (az utóbbiak bármilyen futamidő és kamatozás mellett nyújthatók, míg az előbbieket legfeljebb hat évre szóló hitelek lehetnek főszabály szerint, és a közleményben meghatározott, a piacinál alacsonyabb kamat is fizetendő).²⁹¹ Fontos előnye azonban a 3.3. szakasz szerinti hitelnek, hogy a 3.1. szakasz

²⁸¹ Lásd például a Garantiqa Hitelgarancia Zrt., az Eximbank és az AHVGA programjait jóváhagyó határozatokat: az Európai Bizottság C(2020) 2855 final számú, 2020. április 28-i, SA.57121 (2020/N) számú ügyben hozott, a C(2020) 2878 final számú, 2020. április 29-i, SA.57064 (2020/N) számú ügyben hozott és az Európai Bizottság C(2020) 3106 final számú, 2020. május 7-i, SA.57198 (2020/N) számú ügyben hozott határozatait.

²⁸² The Use of COVID-19 Related State Aid Measures by EU Member States. *Competition State Aid Brief*, 2021. március.

²⁸³ Például az AHVGA programja (lásd fenn).

²⁸⁴ Átmeneti közlemény 3.3. szakasz.

²⁸⁵ Átmeneti közlemény 26. pont.

²⁸⁶ Átmeneti közlemény 27(a), (b) és (c) pont.

²⁸⁷ Átmeneti közlemény 27(g) és (gbis) pont.

²⁸⁸ Átmeneti közlemény 26bis pont.

²⁸⁹ Átmeneti közlemény 27(a), (b), (d) és (e) pont.

²⁹⁰ Átmeneti közlemény 27(f) pont.

²⁹¹ Megjegyzendő, hogy több tagállam is ötvözte a 3.1. szakasz szerinti támogatásokat a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti támogatásokkal úgy, hogy a 3.2. és 3.3. szakasz szerinti minimumdíjat/minimális kamatot a 3.1. szakasz szerinti vissza nem térítendő támogatással csökkentette. Lásd például az Európai Bizottság C(2020) 1975 final számú, 2020. március 25-i határozatát az SA.56794 (2020/N) számú ügyben.

szerinti keretet meghaladóan is igénybe vehető, tehát olyan vállalkozásoknak jelenthet megoldást, amelyek likviditási szükséglete meghaladja a 3.1. szakasz szerinti maximumot, vagy a 3.1. szakasz szerinti keretét más támogatással (például vissza nem térítendő) már kimerítették.

Ezzel a támogatási jogcímmel szintén élt Magyarország: az Eximbank²⁹² és különböző tőkealapok²⁹³ alkalmazhatják ezt a támogatási kategóriát. Érdekesség, hogy az Eximbank jogosult a határozata alapján a 3.3. szakasz szerinti minimumkamatok csökkentésére a 3.1. szakasz alá tartozó kamattámogatás útján. Az egyes tőkealapok pedig alárendelt kölcsöntőke formájában adhatnak a 3.3. szakasz szerinti kölcsönt [az átmeneti közlemény 27(a) pontja szerint alárendelt kölcsönnek minősül az olyan hitel, amely hitelezőjének követelése alárendelt lenne fizetési kép-
telenségi eljárás esetén²⁹⁴].

4.3.1.4. A koronavírussal kapcsolatos speciális kutatási-fejlesztési és gyártási jogcímek²⁹⁵

Ahogy az a fentiekben szerepel, az átmeneti közlemény első módosításával a Bizottság három, kifejezetten a járvány elleni küzdelmet segítő támogatásokat nagymértékben megkönnyítő jogcímet vezetett be. Hasonló célú támogatások nyújthatók az ÁCSR alapján is (például regionális beruházási támogatásként vagy kutatási-fejlesztési jogcímen), de ezek az új kategóriák gyakorlatilag bármilyen méretű, azaz bármilyen magas elszámolható költséggel rendelkező projekthez, területi megkötések nélkül, az ösztönző hatásra vonatkozó általános szabály enyhítésével és magas támogatási intenzitások mellett tették lehetővé a járványügyi szempontból fontos kutatások és beruházások állami segítségét, finanszírozását.

A 3.6. szakasz szerinti kutatás-fejlesztési jogcím alapján oltóanyagokkal, gyógyszerekkel és kezelésekkel, orvostechikai eszközökkel, valamint kórházi és orvostechikai felszerelésekkel, fertőtlenítőszerrel, védőruházatokkal és védőeszközökkel, valamint ezek hatékony gyártása szempontjából releváns eljárási innovációval kapcsolatos kutatás-fejlesztési projektek (alapkutatás, ipari kutatás és kísérleti fejlesztés) támogathatók, alapkutatás esetén 100%-os, a másik két kategória esetén 80%-os intenzitással.²⁹⁶ A támogatás vissza nem térítendő támogatás, visszafizetendő előleg vagy adókedvezmény formájában nyújtható; a projekttel kapcsolatos személyzeti, engedélyezési, értékelési és klinikai vizsgálati költségek, valamint eszközök számolhatók el.²⁹⁷

²⁹² Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2878 final számú, 2020. április 29-i, SA.57064 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

²⁹³ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 6879 final számú, 2020. október 1-jei, SA.58390 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

²⁹⁴ Például azok a hitelek, amelyekből származó követelések a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 57. § (1) bekezdés h) pontja szerinti követelésnek minősülne egy felszámolási eljárásban.

²⁹⁵ Átmeneti közlemény 3.6.–3.8. szakasz.

²⁹⁶ Átmeneti közlemény 35(d) pont. Összehasonlításként: a csoportmentességi rendelet (651/2014/EU bizottsági rendelet) 25. cikke alapján – intenzitási bónuszok nélkül – ipari kutatásra 50%-os, kísérleti fejlesztéshez 25%-os intenzitással adható támogatás.

²⁹⁷ Átmeneti közlemény 35(c) pont.

Az állami támogatási szabályok egyik alapelve, hogy támogatás főszabályként csak akkor adható, ha van ösztönző hatása. Az ösztönző hatás követelménye az ÁCSR szabályaihoz képest²⁹⁸ sokkal kedvezőbb: a 2020. február 1-jétől megkezdett projektek esetén a támogatás automatikusan ösztönző hatással bír, akkor is, ha a támogatás alapjául szolgáló program akkor még nem is létezett, így a támogatási kérelem sem került benyújtásra a projekt megkezdése előtt. A 2020. február 1-je előtt megkezdett projektek esetén pedig akkor teljesül az ösztönző hatás feltétele, ha a támogatás a projekt gyorsításához vagy bővítéséhez szükséges.²⁹⁹ A kedvezményezettnek ugyanakkor vállalnia kell, hogy a projekt eredményére nézve piaci feltételekkel hasznosítási engedélyeket ad diszkriminációmentesen minden olyan, az Európai Gazdasági Térségben letelepedett jogalanynak, amely ezt igényli.

A 3.7. szakasz alapján a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos releváns termékek³⁰⁰ teszteléséhez és felskálázásához (azaz az első ipari hasznosításhoz szükséges kapacitás megteremtéséhez) nyújtható beruházási támogatás, a 3.6. szakasznál már ismertetett ösztönző hatásra vonatkozó feltétel mellett tettünk kísérletet. A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, visszafizetendő előleg, adókedvezmény vagy veszteségfedezeti garancia lehet.³⁰¹

A támogatás feltétele, hogy a beruházást hat hónapon belül befejezzék, ellenkező esetben a maximum 75%-os intenzitású támogatást fokozatosan (minden késedelmes hónap után a negyedét) visszatérítendő támogatássá kell alakítani.³⁰² Gyors (maximum két hónapos) befejezés esetén vagy abban az esetben, ha a támogatást több tagállam nyújtja, 15% intenzitásbónusz adható.³⁰³ Elszámolható költség a teszteléshez és felskálázáshoz szükséges infrastruktúra beruházási költsége lehet.³⁰⁴ Az infrastruktúrához (annak felesleges kapacitásához) diszkriminációmentes hozzáférést kell adni piaci feltételekkel.³⁰⁵

A 3.8. szakasz szerinti gyártási támogatás feltételei a tesztelési és felskálázási támogatáshoz hasonlóak, de e jogcím alapján koronavírus-járvánnyal kapcsolatos releváns termékek gyártásához szükséges beruházások támogathatók. Az ösztönző hatásra, a befejezési határidőre, az intenzitásbónuszokra és a támogatási formákra vonatkozó szabályok ugyanazok, mint a 3.7. szakasz szerinti támogatásnál, csak az alapintenzitás tér el (80%), és az, hogy a gyártási infrastruktúrához nem kötelező hozzáférést biztosítani harmadik félnek.

²⁹⁸ A csoportmentességi rendelet szerinti feltételek ennél lényegesen szigorúbbak: a támogatási kérelem előtt megkezdett projekthez egyáltalán nem adható támogatás, és a kérelem előtti költségek nem is számolhatók el.

²⁹⁹ Átmeneti közlemény 35(b) pont.

³⁰⁰ Az átmeneti közlemény 37(a) pontja alapján a következő termékekhez alkalmazható a jogcím: a koronavírus-sal fertőzöttek kezeléséhez szükséges gyógyszerek, a megelőzéshez szükséges eszközök és oltóanyagok, beleértve az ezek előállításához szükséges hatóanyagokat, alapanyagokat és közbenső termékeket; a koronavírus-sal fertőzöttek kezeléséhez szükséges diagnosztikai, kórházi és orvostechnikai eszközök, beleértve az ezek előállításához szükséges alapanyagokat; a koronavírus-járvány terjedésének megelőzéséhez szükséges fertőtlenítőszer, beleértve az ezek előállításához szükséges vegyi anyagokat; a koronavírus-járvány terjedésének megakadályozása érdekében felhasználható adatgyűjtési és -feldolgozási eszközök.

³⁰¹ Átmeneti közlemény 37(b) és (h) pont.

³⁰² Átmeneti közlemény 37(d) és (e) pont.

³⁰³ Átmeneti közlemény 37(f) pont.

³⁰⁴ Átmeneti közlemény 37(e) pont.

³⁰⁵ Átmeneti közlemény 37(j) pont.

Magyarország a 3.6. és 3.8. szakasz szerinti támogatási kategóriákat alkalmazza; a vonatkozó határozat³⁰⁶ szabályai gyakorlatilag az átmeneti közlemény szabályait ismétlik meg.

4.3.1.5. Adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztása formájában nyújtott támogatás³⁰⁷

Az átmeneti közlemény 3.9. szakasza szintén likviditási célú támogatást szabályoz: az adó- és járulékfizetési kötelezettségek elhalasztása mint állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét biztosítja. A támogatási jogcím segítségével a tagállamok vállalkozások csoportjait, kategóriáit segíthetik elsősorban azzal, hogy az adók és járulékok megfizetésének határidejét elhalasztják.³⁰⁸ Az intézkedés csak támogatási program formájában vezethető be, *ad hoc* támogatásként (támogatási programon kívüli egyedi támogatásként) nem nyújtható.

A 3.9. szakasz szerinti intézkedések nemcsak az adófizetési határidők elhalasztására terjednek ki, hanem más, hasonló intézkedésekre is, például az adó-visszatérítéseknek az általános határidőhöz képest gyorsabb teljesítésére vagy a részletfizetési kedvezményekre. Az egyetlen érdemi feltétel, hogy az elhalasztott adót legkésőbb 2023. június 30-ig meg kell fizetni, és a fizetési könnyítést 2022. június 30-ig oda kell ítélni.³⁰⁹ Szemben az eddig bemutatott támogatási kategóriákkal, a 3.9. szakasz szerinti intézkedések kedvezményezettjei 2019. december 31-én (vagy bármikor) nehéz helyzetben levő vállalkozások is lehetnek.

A magyar állami támogatási gyakorlatban a kategóriát egy határozat³¹⁰ alkalmazza: egy komplex bértámogatási intézkedés keretében a rehabilitációs hozzájárulással kapcsolatos előlegfizetési kötelezettség elhalasztását hagyta jóvá a Bizottság ezen a jogcímen.

4.3.1.6. Munkavállalók utáni bértámogatás formájában nyújtott támogatás a Covid-19-járvány alatti elbocsátások elkerülése érdekében³¹¹

Az átmeneti közlemény 3.10. szakasza szerinti támogatási kategória alapján a tagállamok bértámogatási programokat hozhatnak létre a munkavállalók elbocsátását megelőzendő (az érintett munkavállalók munkaviszonyát a kedvezményezett vállalkozásnak legalább a támogatási időszakban fenn kell tartania).³¹² A szakasz alapján olyan támogatási programokat hagy jóvá a Bizottság, amelyek kedvezményezettjei a koronavírus által sújtott vállalkozások csoportjai vagy ilyen ágazatok. A jogcím alapján önfoglalkoztatók (például egyéni vállalkozók) is kaphatnak támogatást a kiesett jövedelmük után.³¹³ A támogatás feltétele, hogy igazolni kell (például a kedvezményezett

³⁰⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 5592 final számú, 2020. augusztus 10-i, SA.58202 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (egészségipari és kutatás-fejlesztési támogatási program).

³⁰⁷ Átmeneti közlemény 3.9. szakasz.

³⁰⁸ Átmeneti közlemény 40. pont.

³⁰⁹ Átmeneti közlemény 41. pont.

³¹⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 4737 final számú, 2020. július 7-i, SA.57767 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése).

³¹¹ Átmeneti közlemény 3.10. szakasz.

³¹² Átmeneti közlemény 43(a) pont.

³¹³ Átmeneti közlemény 43(b) és (c) pont.

nyilatkozatával) azt, hogy az érintett munkavállalókat támogatás híján elbocsátotta volna a kedvezményezett (az önfoglalkoztató pedig megszüntette volna a tevékenységét).³¹⁴

A 3.10. szakasz szerinti bértámogatás intenzitása a bért terhelő adókat és járulékokat is tartalmazó bérköltség 80%-a lehet (azaz a bértámogatás adó- és járulékkedvezményeket is tartalmazhat),³¹⁵ de ez más állami támogatási jogcímen (például *de minimis* támogatásként) vagy nem állami támogatásnak minősülő finanszírozással (például nem szelektív intézkedéssel) akár 100%-ra növelhető.³¹⁶ A támogatást 2022. június 30-ig kell odaítélni, és bármikor nehéz helyzetben levő vállalkozások is kaphatnak támogatást a jogcímen.

A bértámogatási jogcímet Magyarország több intézkedés esetén is alkalmazta a lezárásokkal érintett ágazatokban; van példa tisztán bértámogatási intézkedésre,³¹⁷ csak adó- és járulékkedvezményről rendelkező programra,³¹⁸ a bértámogatást adó- és járulékmentességgel kombináló intézkedésre,³¹⁹ valamint önfoglalkoztatók támogatására is.³²⁰

4.3.1.7. Feltőkésítési támogatás³²¹

Az átmeneti közlemény 3.11. szakasza szerinti feltőkésítési támogatás az átmeneti közlemény legösszetettebb jogcíme. Tőke formájában a közlemény más jogcímein is adható támogatás (például a 3.1. vagy az alább bemutatott 3.12. szakasz szerint), de ha egy kedvezményezettnek a 3.1. és 3.12. szakaszok szerinti felső határokat meghaladó mértékű feltőkésítésre van szüksége, a 3.11. szakasz szerinti feltételrendszer alapján részesülhet saját- vagy hibridtőke-támogatásban.³²² A tagállamok programokat és *ad hoc* támogatásokat (támogatási programon kívüli egyedi támogatásokat) is jóváhagyhatnak a Bizottsággal azzal, hogy amennyiben a Bizottság által jóváhagyott támogatási programon belüli egyedi támogatás összege meghaladja a 250 millió eurót, az egyedi támogatást is külön engedélyeztetni kell a Bizottsággal.³²³

³¹⁴ Átmeneti közlemény 43(c) pont.

³¹⁵ Átmeneti közlemény 43(c) pont.

³¹⁶ Átmeneti közlemény 43(d) és (e) pont.

³¹⁷ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 2584 final számú, 2020. április 17-i, SA.57007 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (kutató-fejlesztő munkakörben foglalkoztatottak bértámogatása).

³¹⁸ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 4737 final számú, 2020. július 7-i, SA.57767 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (légiipari vállalkozások közterhek alóli mentesítése).

³¹⁹ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 9106 final számú, 2020. december 10-i, SA.59477 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (gazdaságvédelmi intézkedések).

³²⁰ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 3546 final számú, 2021. május 12-i, SA.62913 (2021/N) számú ügyben hozott határozatát (önfoglalkoztatók kompenzációja).

³²¹ Átmeneti közlemény 3.11. szakasz.

³²² Az átmeneti közlemény 67. lábjegyzete szerint a hibrid tőkeinstrumentumok „olyan eszközök, amelyek az idegen és a saját tőke jellemzőivel is rendelkeznek”, például az átváltoztatható kötvények.

³²³ Átmeneti közlemény 51. pont. A Bizottság a 2021. április 26-án rendelkezésre álló információk szerint hét egyedi esetben engedélyezte a tőkeemelést: Air Baltic (SA.56943), Finnair (SA.57410), Air France (SA.59913), Lufthansa (SA.57153), SAS (SA.57543 és SA.58432), Riga Nemzetközi Repülőtér (SA.57756), TUI (SA.59812).

A feltőkésítési támogatást – annak súlyosan versenytorzító jellegére tekintettel – részletesen szabályozza a közlemény.³²⁴ A dokumentum átfogóan leírja a belépési,³²⁵ kilépési,³²⁶ árazási³²⁷ és vállalatirányítási szabályokat, valamint a versenytorzító hatást ellensúlyozó intézkedéseket.³²⁸ A feltőkésítési támogatás összege nem haladhatja meg sem a kedvezményezett vállalkozás életképességének biztosításához minimálisan szükséges mértéket, sem pedig a 2019. december 31-én fennálló tőkeszerkezet helyreállításához szükséges összeget.³²⁹

A 3.11. szakasz abból a szempontból is kivételes intézkedés, hogy – az átmeneti közlemény legtöbb egyéb jogcímétől eltérően – csak szűk kedvezményezett kör esetén alkalmazható: olyan vállalkozások esetén, amelyek megszűnnének a beavatkozás nélkül, valamilyen közös (uniós) érdekkal – például munkahelyek megőrzése – kell indokolni a beavatkozást, és azt is bizonyítani szükséges, hogy a piacról nem tudott megfelelő forrást szerezni a vállalkozás.³³⁰ A kedvezményezett nem lehetett 2019. december 31-én nehéz helyzetben;³³¹ a 3.11. szakasz szerinti támogatásból ez alapján kizárt vállalkozások az EUMSz 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján kaphatnak megmentési és szerkezetátalakítási támogatást az ilyen támogatásokra vonatkozó külön iránymutatás alapján.³³²

Megjegyzendő, hogy a 3.11. szakasz szerinti saját és hibrid tőke formájában nyújtott támogatások mellett alárendelt kölcsöntőke is adható a 3.3. szakasz szerint, annak egyik alkategóriájaként speciális szabályok alapján,³³³ vagy a 3.1. szakasz szabályai szerint is. A közlemény lehetővé teszi az alárendelt kölcsöntőke 3.2. szakasz szerinti kezességgel való biztosítását is³³⁴ (és a 3.1. szakasz szerinti támogatás is nyújtható természetesen alárendelt kölcsöntőkéhez kapcsolódó kezességként, legalábbis a szabályozás ezt nem zárja ki).

Magyarország egyedi kedvezményezettnek nyújtott feltőkésítést ezen a jogcímen jóváhagyó feltőkésítési határozattal nem, de a Bizottság által elfogadott feltőkésítési programmal rendelkezik.³³⁵

4.3.1.8. Fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatás³³⁶

A veszteségek fedezését lehetővé tevő fedezetlen állandó költségekhez nyújtott támogatás, amelyet az átmeneti közlemény 3.12. szakasza szabályoz, a negyedik módosítással vált a közlemény részévé 2020. október 13-ától.

³²⁴ Második módosítás 7. pont.

³²⁵ Átmeneti közlemény 3.11.2. szakasz.

³²⁶ Átmeneti közlemény 3.11.5. és 3.11.7. szakasz.

³²⁷ Átmeneti közlemény 3.11.5. szakasz.

³²⁸ Átmeneti közlemény 3.11.6. szakasz.

³²⁹ Átmeneti közlemény 58. pont.

³³⁰ Átmeneti közlemény 49(a)–(c) pont.

³³¹ Átmeneti közlemény 49(d) és (dbis) pont.

³³² Iránymutatás a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról (2014/C 246/01) című európai bizottsági közlemény.

³³³ Átmeneti közlemény 27bis pont.

³³⁴ Átmeneti közlemény 25bis pont.

³³⁵ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 8290 final számú, 2020. november 20-i, SA.58420 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát (a Hiventures Zrt. feltőkésítési alapja).

³³⁶ Átmeneti közlemény 3.12. szakasz.

A jogcím alapján a tagállamok a vállalkozásoknak a 2020. március 1-je és 2022. június 30-a közötti bármely időszakban felmerült „fedezetlen állandó költségeit”³³⁷ finanszírozhatják (azaz gyakorlatilag a bevételből és más forrásból – például biztosítás és egyéb támogatás – nem fedezett költségeket). A 3.12. szakasz alapján csak azok a vállalkozások lehetnek jogosultak a támogatásra, amelyek veszteségesek (csak nekik lehetnek fedezetlen állandó költségeik), és közülük is csak azok kaphatnak, amelyeknek a támogatható időszakban keletkezett árbevétele legalább 30%-kal kisebb 2019 ugyanezen időszakának bevételeéhez képest.³³⁸ Nem támogathatók továbbá azok a vállalkozások, amelyek 2019. december 31-én nehéz helyzetben voltak (a mikro- és kisvállalkozásokra vonatkozó kivétel itt is él).³³⁹

Az állam nem fedezheti a teljes veszteséget: a maximális intenzitás 70% (90% mikro- és kisvállalkozások esetén), és a támogatás összege nem haladhatja meg a 12 millió eurót vállalkozásonként.³⁴⁰ Mivel a veszteségek mértéke csak utólag állapítható meg, lehetséges a támogatás utólagos odaítélése tényadatok alapján, de arra is mód van, hogy a tagállam a támogatási időszak előtt, előrejelzések alapján nyújtsa a támogatást. Utóbbi esetben a támogatást nyújtó köteles utólag a tényadatok (könyvvizsgáló által ellenőrzött éves beszámoló vagy annak híján adóügyi kimutatások) alapján ellenőrizni, hogy nem részesült-e túltámogatásban a kedvezményezett.³⁴¹ A 3.12. szakasz szerinti támogatás nemcsak vissza nem térítendő támogatásként, hanem adó- és fizetési kedvezményként, visszafizetendő előlegként, kezességvállalásként, hitelként és tőkeként is adható (minden támogatási forma esetén a teljes névérték veendő figyelembe a maximális támogatási összeg ellenőrzésekor, tehát egy, a 3.12. szakasz szerinti hitel ugyanúgy csökkenti a fedezetlen állandó költség támogatható összegét, mint ha vissza nem térítendő támogatást kapna a kedvezményezett).³⁴²

A támogatási kategória az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja (rendkívüli események okozta károk kompenzációja) szerinti támogatások egyszerűbben alkalmazható alternatívája, mivel a 3.12. szakasz esetén nem kell bizonyítani a járványügyi korlátozások és a kedvezményezett veszteségei közötti ok-okozati összefüggést.

Az SA.59477³⁴³ számú magyar ügyben hozott bizottsági határozat jól illusztrálja, hogy a 3.12. szakasz – mint a veszteségek állami finanszírozását általában lehetővé tevő támogatási kategória – hogyan alkalmazható egy konkrét esetben, és hogyan fedheti le a támogatást nyújtó a járvány miatt várhatóan felmerülő összes lehetséges esetet az átmeneti közlemény jogcímeinek kombinálásával.

A 2020 novemberében a kormány által bevezetett védelmi intézkedések³⁴⁴ átmenetileg korlátozták a szálláshely-szolgáltatás nyújtását Magyarországon, így a szállodák a már regisztrált foglалásokat is kénytelenek voltak lemondani. Ezt kompenzálандó a kormány úgy döntött, hogy

³³⁷ Átmeneti közlemény 87(c) pont.

³³⁸ Átmeneti közlemény 87(a) és (b) pont.

³³⁹ Átmeneti közlemény 87(f) pont.

³⁴⁰ Átmeneti közlemény 87(b) és (d) pont.

³⁴¹ Átmeneti közlemény 87(c) pont.

³⁴² Átmeneti közlemény 87(f) pont.

³⁴³ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 9106 final számú, 2020. december 10-i SA.59477 (2020/N) sz. ügyben hozott határozatát.

³⁴⁴ 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről 10. §.

bizonyos feltételekkel megtéríti a 2020. november 8-ig regisztrált november havi foglalások utáni nettó bevétel 80%-át.

A Bizottság a hivatkozott határozatában jóváhagyta a magyar hatóságok által bejelentett intézkedést, amely két átmeneti jogcímet ötvöztött: a 3.12. szakasz és a 3.1. szakasz szerinti támogatást. Azok a vállalkozások, amelyek arra számítottak, hogy teljesítik a 3.12. szakasz feltételeit (például legalább 30%-os árbevétel-csökkenésre számítottak a referencia-időszakhoz képest), és lesz „elegendő” veszteségük a kompenzáció teljes összegének igénybevételéhez, a 3.12. szakasz alapján kapták a támogatást (utólagos ellenőrzési kötelezettség mellett). A többi vállalkozás (azok, amelyek úgy vélték, nem biztos, hogy teljesítik a 3.12. szakasz feltételeit) pedig a 3.1. szakasz szerinti korlátozott összegű támogatásként kaphatták meg a kompenzációt. Így Magyarország biztosítani tudta, hogy az összes jogosult vállalkozás megkapta a támogatást (csak azokat zárta ki, amelyek nem teljesítették a 3.12. szakasz feltételeit, és kimerítették a 3.1. szakasz szerinti keretüket). Ezzel szemben a veszteséges, illetve súlyos árbevétel-csökkenést tapasztaló vállalkozások esetén a támogatás nem a kisebb 3.1. szakasz szerinti keretet (akkor 1,8 millió euró), hanem a nagyobb felső határral rendelkező 3.12. szakasz szerinti keretet (akkor még 3 millió euró) terhelte.

Az átmeneti közleménnyel kapcsolatban megemlítendő, hogy több tagállam – köztük Magyarország – úgynevezett „ernyőprogramot”³⁴⁵ (*umbrella scheme*) fogadtatott el a Bizottsággal, azaz olyan programot, amelynek esetén a jóváhagyó bizottsági határozat csak az átmeneti közlemény egyes jogcímeinek a szabályait tartalmazta, és a tagállam határozhatta meg a konkrét intézkedések egyéb feltételeit. Ezekkel az ernyőprogramokkal a tagállamok gyorsan be tudták vezetni a támogatási programjaikat a gazdasági helyzet alakulására reagálva, és nem kellett minden új intézkedést bejelenteni a Bizottságnak. A magyar ernyőprogramok³⁴⁶ minisztériumokat és állami/önkormányzati háttérű tőkealapokat hatalmaztak fel arra, hogy 3.1. és 3.12. szakasz szerinti támogatást nyújtsanak.

Vélhetően az ernyőprogramok miatt a Bizottság a negyedik módosítással bevezetett egy további jelentéstételi kötelezettséget, amely alapján a tagállamok külön részletes beszámolót lesznek kötelesek benyújtani a Bizottságnak arról, hogy milyen konkrét programokat indítottak az átmeneti közlemény alapján elfogadott bizottsági határozatok alapján, beleértve természetesen az ernyőprogramok szerinti konkrét intézkedéseket is.³⁴⁷

4.3.1.9. A fenntartható helyreállításra irányuló beruházási támogatás³⁴⁸

A jogcím alapján támogatási program keretében lehet új termelő beruházáshoz támogatást nyújtani (a tagállam megteheti, hogy csak azokra az ágazatokra korlátozza az intézkedést, amelyeket a fellendülés szempontjából fontosnak ítél).³⁴⁹ Egy vállalkozás főszabály szerint legfeljebb

³⁴⁵ Lásd például Spanyolország SA.56851 számon vagy Franciaország SA.56985 számon jóváhagyott programjait, amelyeket később további jogcímekkel bővítettek.

³⁴⁶ Lásd az Európai Bizottság C(2020) 3951 final számú, 2020. június 8-i, SA.57468 (2020/N) számú ügyben hozott, C(2021) 2761 final számú, 2021. április 16-i, SA.62363 (2021/N) számú ügyben hozott és C(2020) 3462 számú, 2020. május 20-i, SA.57269 (2020/N) számú határozatát.

³⁴⁷ Ezt a jelentéstételi kötelezettséget a 2021. január 28-tól hatályos átmeneti közlemény 90. pontja rögzíti.

³⁴⁸ Átmeneti közlemény 3.13. szakasz.

³⁴⁹ Átmeneti közlemény 89(c) pont.

a program költségvetése 1%-ának megfelelő és legfeljebb névértéken 10 millió euró támogatásban részesülhet (kizárólag hitel és kezesség formájában nyújtott támogatás esetén 15 millió euró a maximum bizonyos további feltételek teljesülése esetén).³⁵⁰

A maximális támogatási intenzitás 15%, ami kkv-bónusszal (10/20%) növelhető, illetve regionális támogatásra jogosult térségekben a térkép szerinti maximális intenzitás is alkalmazható.³⁵¹ A támogatás az általános támogatáshalmazási szabályok alapján halmozható más támogatással, kivéve azokat az egyéb támogatási kategóriákat, amelyek alapján a finanszírozási hiány fedezhető (ez utóbbiakkal nem halmozható az új jogcím szerinti támogatás).³⁵² A 2019. december 31-én nehéz helyzetben levő vállalkozások nem támogathatók ezen a jogcímen, és a támogatási kérelem előtt megkezdett beruházások sem.³⁵³

A támogatás formája vissza nem térítendő támogatás, adóintézkedés, illetve legfeljebb nyolcéves futamidejű hitel vagy kezesség lehet.³⁵⁴ Az Európai Unió szakpolitikai törekvéseivel összhangban a beruházásnak meg kell felelnie a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról szóló (EU) 2020/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikke szerinti fenntarthatósági követelményeknek.³⁵⁵ A 3.13. szakasz szerinti támogatás – az átmeneti közlemény 2022. június 30-i lejáratától eltérően – 2022. december 31-ig ítéltető oda.³⁵⁶

A 3.13. szakasz szerinti támogatás tehát egy regionális beruházási támogatáshoz hasonló, de annál nagyobb intenzitású támogatást lehetővé tevő jogcím, amely a támogatási térképen nem szereplő területeken is alkalmazható. Fontos eltérés a regionális beruházási támogatáshoz képest, hogy a 3.13. szakasz szerint nemcsak induló beruházások,³⁵⁷ hanem például szinten tartó beruházások is támogathatók, és a regionális beruházási támogatás egyéb, az elszámolható költségek arányára vonatkozó korlátozásai sem alkalmazandók (például immateriális és tárgyi eszköz aránya).³⁵⁸

³⁵⁰ Átmeneti közlemény 89(e) és 96. pont.

³⁵¹ Átmeneti közlemény 89(d) és (e) pont.

³⁵² Átmeneti közlemény 90–91. pont.

³⁵³ Átmeneti közlemény 92–93. pont.

³⁵⁴ Átmeneti közlemény 89(f) pont.

³⁵⁵ Átmeneti közlemény 90. pont.

³⁵⁶ Átmeneti közlemény 93. pont.

³⁵⁷ Az ÁCSR 2. cikk 49. pontja alapján csak az a tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás támogatható, amely új létesítmény létrehozásához, meglévő létesítmény kapacitásának bővítéséhez, a létesítmény termékpalettájának a létesítményben addig nem gyártott termékekkel történő bővítéséhez vagy egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának lényegi megváltoztatásához kapcsolódik, vagy egyébként egy bezárásra ítélt létesítmény felvásárlását jelenti (induló beruházás). Ezzel ellentétben a 3.13. szakasz alapján bármilyen, tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházás finanszírozható.

³⁵⁸ Az ÁCSR 14. cikk (7) bekezdése korlátozza a szinten tartó beruházások támogathatóságát, de a 3.13. szakasz ilyen megszorításról nem rendelkezik.

4.3.1.10. Fizetőképességi támogatás³⁵⁹

A hatodik módosítással bevezetett támogatási kategória alapján a válság miatt eladósodott vállalkozásoknak adható támogatás annak érdekében, hogy az adósságteher ne akadályozza a növekedést és a beruházásokat.³⁶⁰

A jogcím a kockázatfinanszírozási támogatásokkal³⁶¹ rokon szabályokat alkalmaz: a kategória alapján nem közvetlenül az érintett vállalkozásoknak, hanem befektetési alapoknak nyújthat az állam támogatást kezesség formájában. A kezesség nyolc évre szólhat, és olyan befektetési alapok részesülhetnek támogatásban, amelyek célja kis- és középvállalkozások (kkv-k), illetve kisebb közepes piaci kapitalizációjú vállalkozások³⁶² (*small mid-cap*) segítése tőkével, alárendelt kölcsöntőkével, hitellel vagy más hasonló eszközzel (egy vállalkozás legfeljebb 10 millió euró összegben kaphat finanszírozást). Az alapkezelő díjazása teljesítményalapú kell hogy legyen, és az alapkezelőt versenypályázat útján kell kiválasztani.³⁶³

Az alaptól finanszírozott beavatkozásokat magánpiaci forrással kell kiegészíteni.³⁶⁴ Az állami kezességnek korlátozotttnak kell lennie, és a piacról bevont befektetőknek is viselniük kell a kockázat egy részét.³⁶⁵ Az állami kockázatvállalásért megfelelő ellenértéket kell biztosítani az állami szereplő részére kezességvállalási díj vagy nyereségrészesedés formájában; az állami kockázatvállalás jelentette gazdasági előnyt a lehető legteljesebb mértékben tovább kell adni a kedvezményezett vállalkozásoknak.³⁶⁶ A jogcím szabályai két lényeges ponton eltérnek az átmeneti közlemény többi kategóriája szerinti feltételektől: a 3.14. szakasz alapján kivételesen támogatathatók a 2019. december 31-én nehéz helyzetű vállalkozások is, és fizetőképességi célú támogatás egészen 2023. december 31-ig nyújtható.³⁶⁷

4.3.1.11. Az átmeneti közlemény egyéb rendelkezései

Az átmeneti közlemény egyéb, a fenti jogcímenek túli rendelkezései közül az alábbi szabályok emelhetők ki.

1. Az átmeneti közlemény foglalkozik azzal a kérdéssel is, hogy a közlemény jogcímei szerint nyújtható hitelek és kezességek előnyt eredményezhetnek a hiteleket a vállalkozások felé közvetítő pénzügyi intézmények (kereskedelmi bankok) szintjén; például egy a 3.2. szakasz szerinti 90%-os állami kezesség csökkenti a hitelező bank kockázatát.

³⁵⁹ Átmeneti közlemény 3.14. szakasz.

³⁶⁰ Átmeneti közlemény 98. pont.

³⁶¹ Lásd például az ÁCSR 21. cikkének feltételeit.

³⁶² A kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekről szóló iránymutatás (HL C 19., 2014.01.22., 4.) 52. pontjának xxvii. alpontjában meghatározott fogalom.

³⁶³ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁴ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁵ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁶ Átmeneti közlemény 99. pont.

³⁶⁷ Átmeneti közlemény 101. pont.

Mivel a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatásokra, így különösen a bankmentésekre a 2008–2009-es pénzügyi válság óta külön, meglehetősen szigorú állami támogatási szabályrendszer vonatkozik, az átmeneti közlemény egyrészt kizárja a támogathatóságukat az átmeneti közlemény alapján (a bértámogatás kivételével),³⁶⁸ másrészt pedig a 3.4. szakasz előírja, hogy a támogatásközvetítésből származó esetleges előnyt a lehető legteljesebb mértékben tovább kell adni a hitelfelvevő reálgazdasági szereplőnek. Így a 3.4. szakasz alapján minden olyan programban, amely keretében kereskedelmi bankok közvetítik az állami támogatást, biztosítékokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy minél kevesebb előny maradjon a banknál (az állami kezesség esetén például elvárt, hogy a bank olcsóbban hitelezzen, mint állami kezesség nélkül, az állam nevében kezességet vállaló intézménynek – például a fejlesztési banknak vagy a garantőr intézménynek – ezt ellenőriznie kell).

2. A közlemény 3.5. szakasza szerinti rendelkezések nem szoros értelemben vett állami támogatási kategóriát szabályoznak. A rövid lejáratú exporthitel-biztosításról szóló bizottsági közlemény úgy rendelkezik,³⁶⁹ hogy két évnél rövidebb kockázatviselési idejű exporthitel-biztosítás esetén a piacképes kockázatok nem fedezhetők állami exporthitel-biztosítással (még piaci feltételekkel sem), és a közlemény melléklete fel is sorolja, hogy mely fejlett államok tekintendők piacképes kockázatúnak (az EU tagállamai, Ausztrália, Kanada, Izland, Japán, Norvégia, Új-Zéland, Svájc és az Egyesült Államok). Bizonyos, a közleményben szabályozott esetekben azonban az ezen államokba irányuló exportra vonatkozó exporthitel-biztosítás is ideiglenesen nem piacképesnek minősíthető. A 3.5. szakasz arról rendelkezik, hogy 2022. március 31-ig a koronavírusra tekintettel a fenti államokkal kapcsolatos kockázatok ideiglenesen nem piacképesek (tehát állami szereplő is beléphet erre a piacra).
3. Az átmeneti közlemény 4., zárószakasza az egyéb általános szabályokat, így egyebek mellett a tagállamok jelentés- és közzétételi kötelezettségeit szabályozza. Az éves jelentések szabályai megegyeznek a nem átmeneti támogatási programokra vonatkozó szabályokkal, viszont külön jelentéstételi kötelezettséget jelent az ernyőprogramok szerinti, fent már tárgyalt előírás, amely szerint 2022. június 30-ig a tagállamoknak külön beszámolót kell készíteniük a megvalósított konkrét intézkedésekről.

Az átmeneti közlemény rendelkezik továbbá az egyedi támogatások közzétételéről: ha az egyedi támogatás értéke meghaladja a 100 ezer eurót (mezőgazdasági termelés és halászati tevékenység támogatása esetén a 10 ezer eurót), azt a 3.9. és 3.10. szakasz szerinti támogatások kivételével közzé kell tenni az Európai Bizottság úgynevezett átláthatósági moduljában.³⁷⁰

³⁶⁸ Átmeneti közlemény 20a. pont.

³⁶⁹ A Bizottság közleménye a tagállamokhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a rövid lejáratú exporthitel-biztosításokra történő alkalmazásáról (2012/C 392/01) 13. és 15. pont.

³⁷⁰ European Commission: *State Aid Transparency Public Search*. Online: <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

Az átmeneti közlemény közzétételi szabályozása annyiban tér el az általános – az ÁCSR³⁷¹ és az iránymutatások³⁷² közzétételi szabályai szerinti – közzétételi előírástól, hogy a „normál” esetben alkalmazandó küszöbérték magasabb (mezőgazdasági tevékenység esetén 60 ezer, halászat esetén 30 ezer, egyébként 500 ezer euró). Azonban várhatóan a 2021-től felülvizsgálatra kerülő állami támogatási szabályozásban is 100 ezer euró lesz az általános küszöbérték 500 ezer euró helyett, legalábbis erre utal a 2021-ben elfogadott regionális iránymutatás³⁷³ szövege és más, még nem kodifikált iránymutatás-tervezetek is).

- Kiemelendő végül az, hogy az átmeneti közlemény szabályait bármilyen, 2020. február 1-jétől az átmeneti közlemény lejárataig alkalmazott/bevezetett, de be nem jelentett (jogellenes) támogatásokra is alkalmazni lehet.³⁷⁴ Azaz mindazok a Bizottságnak bejelenteni elmulasztott tagállami intézkedések, amelyek egyébként megfeleltethetők az átmeneti közlemény feltételrendszerének, összeegyeztethetők lehetnek a belső piaccal (és így nem kerülhet sor visszatéríttetésre), ha a Bizottság utólag vizsgálatot indít, tehát „csak” az eljárási értelemben vett jogellenes állami támogatás jogkövetkezményeinek kockázata áll fenn.³⁷⁵

4.3.1.12. Az átmeneti közlemény számokban

A 9. ábra szemlélteti, hogy a tagállamok az átmeneti közlemény fent ismertetett jogcímeit milyen mértékben használták ki 2020-ban. A Bizottság által a tagállamoktól származó adatok alapján elmondható, hogy a korlátozott összegű támogatások jogcím, a kedvezményes kezességvállalás, kedvezményes kamatú hitel és a bértámogatás nyújtása voltak a leggyakrabban használt lehetőségek. Az átmeneti közlemény többi jogcímén odaítélt támogatás összege nem jelentős az előző négy kategóriához képest.

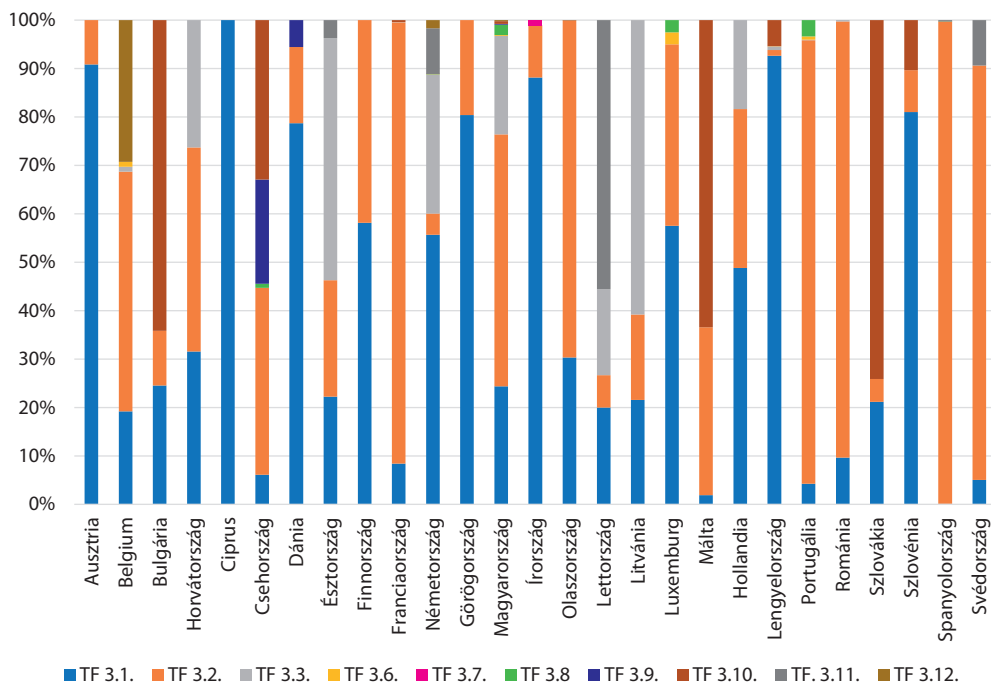
³⁷¹ 651/2014/EU bizottsági rendelet, 9. cikk (1) bekezdés c) pont.

³⁷² A Bizottság közleménye az „Unió iránymutatás az állami támogatásra vonatkozó szabályokról a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról”, az „Íránymutatás a regionális állami támogatásokról (2014–2020)”, „A filmekhez és egyéb audiovizuális alkotásokhoz nyújtott állami támogatás”, az „Íránymutatás a kockázatfinanszírozási célú befektetések előmozdítása érdekében nyújtott állami támogatási intézkedésekre vonatkozóan” és az „Íránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról” című bizottsági közlemények módosításáról (2014/C 198/02).

³⁷³ Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01).

³⁷⁴ Átmeneti közlemény 108–109. pont.

³⁷⁵ Nyikos (2018): i. m. 12.1.2.2. és 12.3.3.3. fejezet.



9. ábra: A tagállamok által használt átmenetiközlemény-jogcímek 2020 végén (kiadások)

Forrás: Competition State Aid Brief, 2021. március

4.3.2. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja szerint jóváhagyott intézkedések

A Bizottság kivételes esetekben jóváhagyott az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján válságintézkedésként olyan bejelentéseket is, amelyek többé-kevésbé megfeleltek az átmeneti közlemény szabályainak, de valamelyik feltételtől eltértek.³⁷⁶ Magyarországnak a kézirat lezárásáig nem volt ilyen bejelentése.

Elsősorban kezességvállalási intézkedéseket hagyott jóvá a Bizottság ezen a jogcímen, például az SA.60521³⁷⁷ számú ügyben jóváhagyott program eredményeként osztrák utazásszervezők hozzájuthattak a működésükhöz kötelezően előírt biztosítás megkötéséhez szükséges kezességhez, amit a piac az adott helyzetben nem biztosított volna. Az átmeneti közlemény a konkrét esetben

³⁷⁶ 2021. augusztusig 26 ilyen határozatot hozott a Bizottság. Lásd: European Commission: *State Aid Rules and Coronavirus*. Online: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus_en; Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures Approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework.

³⁷⁷ Lásd az Európai Bizottság C(2021) 849 final számú, 2021. február 4-i, SA.60251 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

azért nem volt alkalmazható, mert a korlátozott időtartamú kezesség mértéke meghaladta az átmeneti közlemény 3.2. szakasza szerinti maximumot (a szükséges biztosítási fedezet 100%-ára terjedt ki a 3.2. szakasz szerinti maximális 90% helyett). Ugyanakkor azt is fontos hangsúlyozni, hogy az intézkedés maximum 6 hónapos kezességet biztosított, amely legkésőbb 2021. december 31-én lejár, míg az átmeneti közlemény alapján az intézkedések hossza 6 év is lehet.

4.3.3. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja

Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján „egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás” hagyható jóvá, „amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben”. E jogcím alapján – amely elsősorban piaci hiányosságok és nem válságok kezelésére szolgál – a kézirat lezárásáig összesen négy bizottsági határozat született a válság kezdete óta a koronavírus-járvánnyal összefüggésben hozott intézkedésekkel kapcsolatban, de egyik sem magyar ügyben: két, a koronavírusra is visszavezethetően szükséges megmentési és szerkezetátalakítási támogatás jóváhagyására³⁷⁸ és két további atipikus ügyben alkalmazta a Bizottság ezt a jogcímet.³⁷⁹ A hatodik módosítás jelentett ebben változást, ugyanis a módosítással bevezetett, már nem közvetlen válságkezelést, hanem inkább annak „utókezelését”, a rendes gazdasági körülményekhez való visszarendeződést támogató két új támogatási kategóriát az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontjára alapozza a Bizottság.

4.3.4. Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja

Ahogy már a fentiekben szó volt róla, ezen összeegyeztethetőségi jogcím alapján a tagállamok a járvány és az annak nyomán bevezetett korlátozások okozta anyagi károkat téríthetik meg az érintett vállalkozásoknak. A jogcím alkalmazásához szükséges, hogy fennálljon valamilyen rendkívüli körülmény (a koronavírus-járványt a Bizottság 2020. március 13-án elismerte ilyen körülménynek), a vállalkozást ért károk visszavezethetők legyenek e rendkívüli körülményre tekintettel hozott kormányzati intézkedésekre (ok-okozati összefüggés), és a tagállam gondoskodjon arról, hogy a kedvezményezett ne részesüljön a kárt meghaladó mértékű kompenzációban.

A jogcím alkalmazhatóságát, ahogy fent már bemutattuk, a Bizottság szűkítette a válság előrehaladtával, de a szigorítás előtt és után is születtek ezen összeegyeztethetőségi jogcímen

³⁷⁸ Lásd a Bizottság C(2021) 3234 számú, 2021. április 30-i, SA.58101 (2020/C) és SA.62403 (2021/C) számú ügyben hozott, valamint a Bizottság C(2020) 3989 final számú, 2020. június 10-i, SA.57369 (2020/N) számú ügyben hozott határozatát.

³⁷⁹ Lásd a Bizottság C(2020) 6458 számú, 2020. szeptember 17-i, SA.58477 (2020/N) számú és a C(2020) 7981 számú, 2020. november 12-i SA:58555 (2020/N) számú ügyben hozott határozatait.

alapuló határozatok.³⁸⁰ Magyarországnak egy ilyen programja volt, a 7/2020. (IV. 16.) KKM rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja és III/A. fejezete szerinti kompenzációs támogatási program.³⁸¹

4.4. Következtetések

2020 februárjától jelentősen nőtt a koronavírusos megbetegedések száma Európában. A koronavírus-járvány megfékezése drasztikus lépésekre készítette a kormányokat: a mozgás- és gyülekezési szabadság jelentős korlátozása, a légi közlekedés és a határok lezárása, bizonyos létesítmények (színházak, iskolák, mozik, sportközpontok, részben boltok) bezárása, a külföldi és sokszor a belföldi utazások korlátozása, a kijárási tilalom bevezetése egyaránt megtalálható volt a megtett intézkedések között. Az élet védelmét célzó intézkedések a gazdaságra is drasztikus hatást gyakoroltak: sok tevékenység leállt a korlátozások és/vagy a kereslet hiánya miatt. Ennek következtében a vállalkozások egy része pénzügyileg kritikus helyzetbe került, elkerülhetlenné vált a tagállamok pénzügyi szerepvállalása.

A Bizottság két forgatókönyv közül választhatott: felfüggeszti az állami támogatási szabályok alkalmazását a válságintézkedések esetén, amire az elmúlt több mint hatvan évben nem került sor, vagy változtat a szabályokon.

A Bizottság az utóbbit választotta, és 2020 márciusában a válságra tekintettel gyorsan fellazította az állami támogatási szabályozás jelentette támogatási korlátokat az átmeneti közlemény elfogadásával, és a kereteket folyamatosan próbálta a járvány- és gazdasági helyzet változásaihoz igazítani. A közlemény módosításai összességükben a támogatásnyújtó lehetőségek bővítése felé mutattak: a válság elhúzódásával új támogatási kategóriák születtek, a Bizottság növelte a támogatási mértékeket, a közlemény időbeli hatályát az eredetileg tervezett 2020. végi lejárattal helyett 2022 júniusáig meghosszabbította, és az egyéb kisebb szabálmódosítások is a támogatáshelyezés megkönnyítését szolgálták. A közlemény 2021. január vége óta hatályos formája bármilyen típusú vállalkozás megsegítésére alkalmas támogatási kategóriákat tartalmaz; még a legnagyobb, multinacionális óriásvállalatok jelentős finanszírozási szükséglete is kielégíthető az átmeneti közlemény szerinti egyes kategóriák (például a feltőkésítés vagy a likviditási jogcímek) alapján. Az egyetlen csoport, amelyet az átmeneti közlemény kizár, a már a válság előtt nehéz pénzügyi helyzetben lévő nagyvállalkozások (ők csak a már hivatkozott megmentési és szerkezetátalakítási támogatási jogcímen juthattak segítséghez, a koronavírus-járványra tekintettel bevezetett jogcímek rájuk nem voltak alkalmazhatók).

Ezzel párhuzamosan a bizottsági döntéshozatal is felgyorsult, olyannyira, hogy a válság elején a bizottsági engedélyek napok alatt megszülettek. Mindez természetesen rendkívüli erőfeszítést igényelt a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága részéről is, hiszen a koronavírus-járvány őket sem kímélte: a munkatársai több mint másfél éven keresztül otthoni munkavégzésre kényszerültek, így interneten és telefonon keresztül tartották a kapcsolatot egymással, és a tagállamok képviselőivel is.

³⁸⁰ Összesen 78 határozatot hozott az Európai Bizottság ezen a jogcímen 2020. március 12. és 2021. augusztus 10. között. Lásd: Coronavirus Outbreak – List of Member State Measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFEU and under the State Aid Temporary Framework.

³⁸¹ Lásd az Európai Bizottság C(2020)4286 final számú, 2020. június 23-i, SA.57375 (2020/N) ügyben hozott határozatát.

A Bizottság diktálta tempót a tagállami hatóságoknak is fel kellett venniük, hiszen a politikusok azonnali intézkedésekkel próbálták a vállalkozásokat segíteni. S bár a kézirat lezárásakor a válságnak még koránt sincs vége, talán a legnehezebb részén már túl vagyunk. A hatásait azonban várhatóan még sokáig érezni fogjuk. Annak értékelése, hogy a Bizottság reakciója a válságra megfelelő volt-e (vagy a keretek fellazítása túl megengedő vagy még mindig szükségtelenül szigorú szabályozáshoz vezetett-e), csak később lehetséges, hiszen számos olyan kérdés van (például milyen intézkedések szükségesek a negyedik hullámban, lesz-e ötödik hullám, a hiteltörlesztési moratórium megszűnése hány vállalkozást állít majd nehéz helyzet elé), amelyre ma még nem tudjuk a választ.