

Győzzön az erősebb? Iparpolitika a versenyjog szorításában

VERSENYJOG MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN
2020 TANULMÁNYI VERSENY

INCZE JOHANNA

TARTALOMJEGYZÉK

1. Versenypolitika és iparpolitika kapcsolata.....	3
1.1. A versenypolitika általános ismérvei.....	3
1.2. Az iparpolitika általános ismérvei.....	4
1.3. A két szakpolitika kapcsolata.....	5
2. Ütközőzóna: a nemzeti és európai bajnokok jelensége.....	7
2.1. Nemzeti bajnokok, mint az „iparpolitika szörnyetegei”?.....	7
2.2. Győztesek a globális gazdaságban: az európai bajnokok jelensége.....	9
3. Az állami támogatások: a győztesek kiválasztásának egyik eszköze.....	10
3.1. Az állami támogatások fogalma.....	10
3.2. Az állami támogatások európai uniós szabályai.....	11
3.3. A joggyakorlat példái.....	13
3.3.1. A MOL-ügy.....	13
3.3.2. Egy másik példa: a hanyatló bajnok megmentési kísérlete.....	17
4. Fúziók: veszélyben a verseny?.....	18
4.1. A fúzió és fúziókontroll fogalma.....	18
4.2. A fúziók szabályozása az unióban.....	19
4.3. A joggyakorlat példái.....	20
4.3.1. Siemens-Alstom döntés.....	20
4.3.2. Újabb nem: az acélipar megafúziójának vétója.....	24

BEVEZETŐ GONDOLATOK

„Ipar nélkül a nemzet félkarú óriás.” Kossuth Lajos mondata visszacseng fülünkben a XXI. század második évtizedében, akkor, amikor egy gazdasági világválságon túl (és egy másik krízis küszöbén) a közösségi iparpolitika „újraélesztéséről” tárgyalnak az Európai Unió döntéshozói. Olybá tűnik, hogy az idézett kulcsmondat kiemelten hangsúlyossá vált az elmúlt két évtizedben, hiszen az unió tagállamai új iparfejlesztési stratégiát dolgoztak ki és indítottak el, természetesen más-más adottságokkal és prioritások mentén. Egy állami iparpolitika – legyen az a világ bármely pontján– időben és eszköz-és célrendszerben is változó „kormányzati menetrend”, számos tényező alakítja. Tanulmányomban –az említett fogalmi sokszínűség következtében– nem az iparpolitika definíciójának meghatározására helyezem a hangsúlyt, sokkal inkább egy átfogó körképet kívánok felvázolni e szakpolitika jellegzetességeiről, versenyjogi és versenypolitikai meghatározottságáról, kereteiről, tendenciáiról.

Az első fejezetben a versenypolitika és az iparpolitika legalapvetőbb jellemzőit mutatom be. A második fejezet a témánk középpontjában álló nemzeti és európai bajnokok fogalmát, általános jellemzőit mutatja be. A harmadik fejezet az állami támogatások és az iparpolitika kapcsolatát részletezi: egy fogalmi, szabályozási bevezetőt követően a joggyakorlat példáin keresztül mutatom be a nemzeti bajnokok létrejöttének problémás kérdésköreit. Az utolsó fejezet a fúziók témakörére koncentrál, melyben úgyszintén fogalmi és jogi magyarázat alfejezet után a közelmúlt leghíresebb fúziós döntéseit ismertetem, ahol a két szakpolitika élesen egymásnak feszült.

1. VERSENYPOLITIKA ÉS IPARPOLITIKA KAPCSOLATA

1.1. A versenypolitika általános ismérvei

1951-ben az Európai Szén-és Acélközösség megalapításakor a hat alapító ország először fogalmazott meg versenypolitikai célkitűzéseket.¹ Céljuk egységes gazdasági, üzleti feltételek megteremtése volt, amely a közös piac kialakításának egyik alappillére jelentette.² Ezen időpont óta közel hetven év telt el és nem túlzás azt állítani, hogy a közösségi politikák közül a versenypolitika „jutott a legmesszebbre”, egy hangzatos megfogalmazás szerint a versenypolitika lett a közösségi politikák pionírja.³ E megfogalmazás alapján gondolhatnánk, hogy a versenypolitika mindenek felett áll, azonban fontos kihangsúlyozni, hogy a közösségi politikák egyenrangúak.⁴ Konfliktusok intézményesült szinten a főigazgatóságok⁵ között gyakorta jelentkeznek, ezeket a Bizottság úgy oldja fel, hogy a versenypolitikába beemel más politika programjába tartozó célokat, az egyes politikákat megpróbálja a versenypolitika elveivel összhangba hozni.

A versenyjog témánkban releváns szabályait az Európai Unió működéséről szóló 2012/C 326/01 sz. szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 101-109. cikkelyei és a 27. számú, a belső piacról és a versenyről szóló jegyzőkönyvek adják. Az Európai Unióban a Bizottság az állami támogatások ellenőrzésével, továbbá fúziókontrollal és az antitröszt vizsgálattal biztosítja, hogy a belső piacon ne torzuljon a verseny, emellett pedig érvényt szerez a versenypolitika egyes célkitűzéseinek.⁶ A versenyjog szabályainak végrehajtására a legtöbb állam önálló versenyhatóságot állított fel.

¹ Botos Balázs [2010]: Az iparpolitika metamorfózisa, L'Hartmann kiadó, Budapest, 50.o.

² Czékus Ábel [2019] : A tagállami társasági adók és az állami támogatások közötti összefüggések, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 31.o.

³ Kengyel Ákos [2016]: Az Európai Unió közös politikái [Digitális kiadás] Akadémiai Kiadó, Budapest, Itt: https://mersz.hu/hivatkozas/dj55aeukp_3_p1#dj55aeukp_3_p1 (utolsó letöltés időpontja: 2020. 06.11.)

⁴ Tóth Tihamér [2016]: Az Európai Unió Versenyjoga [Digitális kiadás], Wolters Kluwer Kft., Budapest, Itt: https://mersz.hu/hivatkozas/wk39_22_p1#wk39_22_p1 (utolsó letöltés dátuma: 2020. 06.11.)

⁵ Az Európai Unió szervezetrendszerben fontos helye és szerepe van a Versenypolitikai Főigazgatóságnak. Feladata többek között az állami és vállalati gyakorlatok figyelemmel kísérése, a verseny befolyásolása esetén szankcionálása. A Főigazgatóság időről-időre konfliktusba kerül az állami kormányokkal és az iparpolitikáért felelős Ipari Főigazgatósággal is.

⁶ A Bizottság COM/2010/0614 számú közleménye, Itt: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52010DC0614> (utolsó letöltés dátuma: 2020.07.11.)

1.2. Az iparpolitika általános ismérvei

Közösségi szintű iparpolitika létezéséről a Maastrichti Szerződés óta beszélhetünk. 1993-ban a Szerződés még nem határozta meg az iparpolitika határait, nem is definiálta fogalmát, hanem egyfajta rugalmas keretszabályozásként működött.⁷ Azóta közel harminc év telt el és az iparpolitikai cél-és eszközrendszerben több irányváltás is történt. Az ezredfordulón az európai államok a globális kihívásokra (Japán és az Egyesült Államok jelentős versenylőnye) a Lisszaboni Stratégiával válaszoltak.⁸ Ezen intézkedéscsomag alapvető fontosságú intézkedéseket és célkitűzéseket fogalmazott meg. Így kihangsúlyozta, hogy a gazdasági növekedésnek az innováción kell alapulnia, új tudásalapú munkahelyekhez kell vezetnie, a fenntarthatóság és környezetvédelem elveivel összeegyeztethetőnek kell lennie, végső soron pedig biztosítania kell a jólétet Európában.⁹ A stratégia végül nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, leginkább a gazdasági világválság berobbanása miatt.¹⁰ Az említett 2007-2009-es világválság újrarajzolta az uniós iparpolitika körvonalait. Az újraiparosítás stratégiája számos bizottsági program elindítását eredményezte (kiemelendő az Európa 2020 és Horizont 2020 stratégiák), melyek a válság megoldására, valamint az ipar 4.0 legnagyobb kihívásaira fogalmaztak meg uniós válaszokat és célkitűzéseket. Általánosságban elmondható, hogy jelenleg hiányzik egy egységes, uniós iparpolitikát felvázoló dokumentum.¹¹

Az unió iparpolitikáját így igen nehéz átfogóan értékelni, e szakpolitika széles spektruma és a nagyszámú stratégiai csomag miatt kihívást jelent konkrétumok és definíciók szintjén beszélni róla, összefoglalóan azonban körvonalmazhatóak a legfontosabb ismérvei és eszközei. Általánosságban úgy fogalmazhatunk, hogy e szakpolitika sokszor egyéni érdekek által

⁷ Botos, 2010, 166.o.

⁸ Nagy Zoltán, Györffy Ildikó, Sebestyén Szép Tekla [2013]: EU integráció+ EU politikák [Digitális kiadás], Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, Itt:
https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0046_01_eu/tananyag/12_3.html (utolsó letöltés dátuma: 2020.7.10.)

⁹ OECD: Competition Policy, Industrial Policy and National Champions [2009], Itt:
<https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf> (utolsó letöltés dátuma: 2020. 05.11.), 146.o.

¹⁰ Botos, 2010, 176.o.

¹¹ Landesmann, Michael – Roman, Stöckinger [2020]: The European Union's Industrial Policy: What are the Main Challenges?, The Vienna Institute for International Economic Studies Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, 23.o.

alakított, politikai megfontolásokat is tükröző, magánérdekeknek és lobbinak is engedő közpolitika.¹² A versenypolitikától eltérően az iparpolitika legtöbbször nem jogszabályokon alapul.¹³ E szakpolitika kontextus szerint más-más jelentéssel bírhat, így jelenthet üzleti döntéseket befolyásoló kormányzati beavatkozásokat, ágazatspecifikus vagy általános ösztönzőket egy államban. Emellett hivatkozhatunk e szakpolitikára a vállalatok közvetlen vagy közvetett támogatásával kapcsolatos döntések kontextusában, valamint a nemzeti bajnokok létrehozása kapcsán is.¹⁴ Fontos hangsúlyozni, hogy e szakpolitika elsősorban abban különbözik más közösségi szakpolitikától, hogy az unió csupán lehetőségeket biztosít, a tényleges cselekvés és a felzárkózás azonban a kormány és a vállalatok feladata.¹⁵ Egy találó megfogalmazás szerint e közpolitika nem más, mint „ígéretes iparágak favorizálása, képzett munkaerő létrehozása, infrastruktúra fejlesztése, regionális politika.”¹⁶ Az iparpolitika végrehajtása során alkalmazott eszközök több szinten megjelenhetnek, az általánostól az egyedi szintig.¹⁷

1.3. A két szakpolitika kapcsolata

A legtöbb ország átfogó ipari politikával rendelkezik a termelékenység, hatékonyság és gazdasági tevékenység versenyképessége növelése érdekében.¹⁸ Ezekben az esetekben a versenyjog a versenypolitika nélkülözhetetlen eleme.¹⁹

¹² Berezvai Zombor [2020]: Verseny és Szabályozás, A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 79.o.

¹³ United Nations Conference on Trade and Development [2009]: The relationship between competition and industrial policies in promoting economic development, Itt: https://unctad.org/en/Docs/ciclpd3_en.pdf (utolsó letöltés dátuma: 2020. 07.14.)

¹⁴ OECD, 2009, 13.o.

¹⁵ Dr. Csernenszky László [2003]: Ipar és versenyképesség az Európai Unióban, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ é Külügyminisztérium kiadványa, Budapest, 15.o

¹⁶ Dombi Ákos [2019]: Gazdaságpolitika a 21. században, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest

¹⁷ Dombi Ákos tanulmánya precíz felsorolással mutatja be az iparpolitika lehetséges eszközeit. E négy fő csoport a következő. Általános ipartámogató politikák: munkaerőpolitika, beruházások fiskális és pénzügyi ösztönzése, állami beruházások, közbeszerzés, K+F fiskális ösztönzése. Vállalati szintű politikák: K+F támogatása, antitörzst-politika, fúziók támogatása „nemzeti bajnokok” létrehozása céljából, kisvállalatok támogatása. Regionális politikák: infrastruktúra fejlesztés, ipari komplexumok támogatása. Szektoriális politikák: recesszió kártelkek létrehozása.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

A két szakpolitika támogatói között az első nézeteltérések a '90-es évek elején bontakoztak ki, ezen időszakban jelentkezett először az iparpolitika elismertsége növekedésének lehetősége.²⁰ A közöttük fennálló feszültség azóta sem hagyott alább, számos esetben tapasztalunk érdekütközést az egyes célrendszerek tekintetében. Fontos látnunk, hogy az iparpolitika versenyjogi szempontból sok esetben azért aggályos terület, mert egyes intézkedések megszüntethetik a verseny pozitív hatásait. Így például befolyásolhatják a vállalatok ösztönzőit, kiszoríthatják az olcsóbb versenytársakat.²¹ Mindezen lépések és hatások ütköznek a versenypolitika alapvető céljaival.²² Az iparpolitikai beavatkozások emellett versenykárosító hatással is bírhatnak. Így többek között egy versenyellenes fúzió támogatása vagy egy versenyszabályokkal ellentétes közbeszerzés hátráltatják a verseny érvényesülését, a versenyjog szabályainak rendeltetésével ellentétesek.²³ A legtöbb ellentét a nemzeti és az európai bajnokok létrejötte és támogatása kapcsán merül(t) fel, e témaköröket a következő fejezetekben részletesen tárgyalom. A két ütközőzóna az állami támogatások és a fúziók kérdésköre, helyszíne pedig leggyakrabban az Európai Unió.²⁴ Az uniós szintér legfőbb oka, hogy az egyik legszigorúbb iparpolitika Európában működik, mögötte természetesen hátrébb sorolódik a kevésbé körülbástyázott iparpolitika. A konfliktusos esetekben legtöbbször az a kérdés merül fel, hogy a verseny fenntartása, vagy a nemzetközi versenyképesség elérése a fontosabb? Azaz a versenypolitikai érdekek érvényesüljenek, vagy az iparpolitika által megfogalmazott cél érdekében enyhüljenek a versenyjog igen szigorú szabályai? E kérdésekhez szorosan kapcsolódnak a következő dilemmák: mi a döntő érv ate tekintetben, hogy engedélyezhető-e egy fúzió európai (vagy nemzeti) vállalatok között, valamint hogyan kezeljük azon vállalatokat, akik jelentős állami szubvenciókat kapnak?²⁵

Ezen kérdések tekintetében napjainkban különösen élénk viták folynak. Általános, megnyugtató válasz nem tudunk adni, hiszen a liberálisabb iparpolitikát követő, valamint az európai erő, protekcionista elképzeléseket valló tagállamok között sincs egyetértés, a gyakorlat kirajzolódó tendenciái és a jogalkalmazás eddigi eredményei azonban megismerhetőek, ezeket a következő fejezetekben részletezem.

²⁰ Botos, 2010, 50.o.

²¹ UNCTAD, 2009, 6-10.o.

²² Uo.

²³ Uo.

²⁴ Tóth Tihamér, 2016

²⁵ Botos, 2010, 51.o.

E téma lezárásaként fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy bár az iparpolitikát és a versenypolitikát gyakran olyan logikai ellentéteknek tekintik, amelyek természetükben ellentmondásosak²⁶, azonban a két szakpolitika között lehetséges az egyensúly megteremtése. Mindkét politika elsődleges célja a fogyasztói jólét növelése, amelyet e politikák ideális esetben egymást erősítve érnek el. Egy ideális gazdaságban az „államkapitalista” iparpolitikai és a piacorientált versenypolitikai elképzelések kibékítése végső soron a tagállamok és Európa fogyasztóinak javát szolgálja.²⁷ Összegzésként tehát elmondható, hogy az ipar-és versenypolitika nincs szükségszerűen ellentmondásban egymással. Sőt, mivel egy erős nemzeti ipar a szabad versenytől függő nyílt piactól függ, a versenypolitikát az iparpolitika részévé kell tenni, célrendszereiket össze kell hangolni.²⁸ Egy találó megfogalmazás szerint „a proaktív versenypolitikán alapuló élénk verseny a legjobb iparpolitika.”²⁹

2. ÜTKÖZŐZÓNA: A NEMZETI ÉS EURÓPAI BAJNOKOK JELENSÉGE

Az I. fejezet pozitív végkicsengése egy ideális, tökéletesen működő piac képét vázolja fel. A valóság azonban számos esetben messze áll tőle, témánk szempontjából pedig ezen esetek a legérdekesebbek. Jelen fejezet egy általános áttekintést ad a nemzeti és az európai bajnokok általános ismérveiről, a fogalmi keretokről és arról, hogy mely esetben tekinthető létezésük összeegyeztethetőnek a belső piaccal és mikor vezet a verseny torzulásához.

2.1. Nemzeti bajnokok, mint az „iparpolitika szörnyetegei”?

A feltett kérdésemben bújtatott idézet Riess-Väilä szerzőpárostól származik, e kifejezés egy lehetséges, de nem általános nézőpontot közvetít a nemzeti bajnokok megítélése kapcsán. A nyerők kiválasztása (*picking the winner*)³⁰ leginkább a francia iparpolitika eszköze volt, ezen ország a győztesen nevelésének legfőbb támogatója ma is.³¹ Ugyanakkor nem a francia példa az egyetlen, Európában számos állam kísérelt meg vagy vitt sikerre bajnokteremtő

²⁶ Landesmann, Michael – Roman, Stöckinger, 2020,

²⁷ Tóth, 2016

²⁸ OECD, 2009, 145.o.

²⁹ Uo.

³⁰ The Research and Studies Centre On Europe: Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law, Itt: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0543-competition-policy-and-industrial-policy-for-a-reform-of-european-law> (utolsó letöltés dátuma: 2020.05.11.)

³¹ Pénzügykutató Zrt [2008].: Nemzeti bajnokok teremtése Magyarországon, VKK/5/6 támogatási szerződés záró tanulmánya, Budapest, 17.o.

projekteket. Általánosan a nemzeti bajnok megnevezést olyan vállalatokra használják, amelyek „elég nagyok és erősek ahhoz, hogy felvegyék a versenyt más nagy játékosokkal a globális gazdaságban.”³² Egy másik megfogalmazás szerint egy adott ország tíz legnagyobb vállalatát sorolhatjuk a nemzeti bajnokok körébe.³³ A nemzeti bajnokok azért élveznek kitüntetett figyelmet egy államban, mert hozzájárulnak a nemzeti büszkeséghez és sok esetben sikerüket a nemzetgazdaság állapotának mércéjeként tekintik.³⁴

Bajnokok létrehozása többféle módon történhet: állami támogatások nyújtásával, belföldi összefonódások ösztönzésével, vagy belföldi vállalatok külföldi társaság általi felvásárlásának ellenzésével, tiltásával.³⁵ Utóbbi esetre példa a francia Suez energiavállalat esete, mely céget az olasz Enel kívánta felvásárolni. A francia kormány következetesen ellenezte e lépést, amely végül nem történt meg.³⁶

Napjaikban az államok kiemelhetnek és győztessé tehetnek egy új ötletet vagy technológiát alkalmazó vállalkozást, hatékony cégeket, stratégiai szempontból kiemelten fontos ágazatban működő vállalatokat, vagy olyan cégeket, amelyek foglalkoztatási szempontból nagy jelentőséggel bírnak egy régióban.³⁷ A nemzeti vállalatok erősítése több szempontból is kedvező. A hazai tulajdonosok adóztatása egyszerűbb, stratégiaiag fontos ágazatban (például energiaipar) a hazai tulajdon biztosítéka lehet a megfelelő ellátásnak és fokozottan lényeges az adatbiztonság szempontjából is.³⁸ Ahol az említett törekvések összhangban állnak a fogyasztói jólét és a hatékonyság hosszú távú javításával, ott ritkán alakul ki ellentmondás a versenypolitikával.³⁹

E rövid összefoglalás végén szeretném kihangsúlyozni, hogy a nemzeti bajnokok létrejötte, támogatása alapvetően nem ütközik a versenypolitika céljaival addig, ameddig státusukat a versenyre, az összefonódásra és az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban érik el.⁴⁰ A nyílt piacon folytatott verseny eredményeképpen létrejött győztesek

³² Uo.,14.o.

³³ Berezvai, 2020, 88.o.

³⁴ OECD, 2009, 145.o

³⁵ Uo.,13.o

³⁶ Berezvai, 2020, 88.o.

³⁷ Uo.

³⁸ Berezvai, 2020 , 90.o.

³⁹ OECD, 13.o.

⁴⁰ OECD, 145.o

nem vetnek fel kérdéseket. Valójában minden nemzet győztes lehet az egységes piacon. Nem lehet azonban a bajnokteremésre hivatkozni a monopóliumellenes szabályok, a fúziós jog vagy az állami támogatás közösségi szabályainak megsértése indokaként.⁴¹ Ha ez megtörténik, az EU és a tagállamok versenyhatóságai kötelesek fellépni a versenytorzulás megelőzése érdekében.

2.2. Győztesek a globális gazdaságban: az európai bajnokok jelensége

Európai bajnok létrejöttéről általában véve akkor beszélhetünk, ha két vagy több, az EU különböző államaiban működő vállalat összefonódik.⁴² A gyakorlatban a közösségi versenyszabályok sok esetben megakadályozzák az európai bajnokok létrejöttét, ugyanakkor közvetett módon támogathatják a nem európai versenytársak létrejöttét.⁴³ Erre jó példa a sok port kavart –később ismerttetendő– Siemens-Alstom fúziót elutasító döntés. Nem szabad azonban azon következtetést levonnunk, hogy az EU saját globális versenyképessége ellen harcolva általános jelleggel és minden esetben ellenzi, esetleg tiltja az európai óriásvállalatok létrejöttét. Az EU joga nem akadályozza a globális piacokon való versenyképességhez szükséges méretű vállalkozások létrehozását, azonban létezésüknek fontos kritériuma, hogy ne torzítsák a versenyt.⁴⁴ Viviane Reding⁴⁵ 2008-ban e témában a következőképpen fogalmazott: „Ahhoz, hogy Európa sikeres legyen, nem nemzeti bajnokokat, hanem európai bajnokokat kell építeni, akik önmagukban képesek megbirkózni a globális kihívásokkal.”⁴⁶ Az európai óriások létrejöttének támogatását hajtóerőnek nevezte, mely azt eredményezheti, hogy az európai cégek a világ vezetőivé válnak. Megállapítható, hogy számos európai (és akár nemzeti) bajnok is létezhet anélkül, hogy megsértené az uniós és nemzeti versenyszabályokat.⁴⁷ Sőt, az európai keretrendszer létrejötte alapvetően elősegítette az európai és nemzeti bajnokok felemelkedését szimplán azzal, hogy a vállalatoknak nagy belföldi ügyfélkört biztosított: az egységes piacot.⁴⁸

⁴¹Uo.

⁴²Berezvai, 89.o.

⁴³OECD,2009, 92.o.

⁴⁴OECD,2009, 145o.

⁴⁵A Bizottság alelnöke és uniós jogértvényesülési biztos.

⁴⁶Uo.

⁴⁷OECD, 2009, 228-229.o.

⁴⁸Uo.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy az európai bajnokokat sem nevezhetjük az „iparpolitika szörnyetegeinek”, számos esetben engedélyezte a Bizottság létrejöttüket. Ugyanakkor néhány esetben –a verseny torzulásának lehetősége miatt– az összefonódás engedélyezésére vonatkozó kérelmeket elutasította.

3. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK: A GYŐZTESEK KIVÁLASZTÁSÁNAK EGYIK ESZKÖZE

A II. fejezetben bemutattam, hogy egy-egy preferált vállalat támogatása és előnyben részesítése mely esetekben ütközik a belső piac és a versenypolitika eszközeivel és mely esetekben engedhető meg. E támogatások legalapvetőbb jogi kereteinek ismertetését követően joggyakorlati példákon keresztül szeretném szemléltetni azon eseteket, amikor az állam különböző támogatásokkal próbálta az általa preferált vállalatokat kiemelni és győztessé tenni.

3.1. Az állami támogatások fogalma

Fontos látnunk, hogy az állami juttatásokkal támogatott versenyképesség –a nemzeti bajnokok kontextusában– azért különösen problémás, mert nem az adott gazdaság gyengeségeinek javítását célozza, hanem kiemel egy győztest és a verseny hátráltatásával a létező hiányosságokat konzerválja.⁴⁹

Az egyes nemzetközi intézmények eltérően definiálják az állami támogatások fogalmát, ugyanakkor alapvető egyezések mindegyik meghatározásban megjelennek.⁵⁰ Állami támogatások esetében a vállalkozások olyan előnyre tesznek szert az állami közkiadások terhére, amelyben normál piaci körülmények között nem részesülnének.⁵¹ A támogatások legtöbbször a mérleg kiadási oldalán merülnek fel, de ez nem minden esetben szükségszerű. Így akár az adóbevételről lemondás is támogatásnak minősülhet.⁵²

⁴⁹Czékus Ábel [2019] : A tagállami társasági adók és az állami támogatások közötti összefüggések, Szegedi Tudományegyetem doktori értekezés, Szeged, 40.o.

⁵⁰ Czékus, 2019, 43.o.

⁵¹ Uo.

⁵² Uo.

3.2. Az állami támogatások európai uniós szabályai

Látható tehát, hogy a szabad verseny elvén működő piacokon is számos esetben előfordulhat, hogy az állam közvetlenül beavatkozik a piaci folyamatokba és állami juttatások révén piacra segít, ott tart vagy egyébként versenyelőnybe hoz kedvezményezett vállalkozásokat.⁵³ E beavatkozások tekintetében sokszor a nemzeti versenyjog nem tud érvényesülni, az uniós versenyszabályok azonban erőteljes korlátokat tartalmaznak.⁵⁴ Az állami támogatásokra vonatkozó joganyag az unióban a tág értelemben vett versenyjog része, a belső piac megfelelő működésének egyik legfontosabb biztosítója.⁵⁵ Elsődleges célja, hogy megakadályozza a tagállamok közötti káros támogatási verseny kialakulását.⁵⁶ Az egységes piacon a versenypolitika hangsúlyos szerepe azt eredményezi, hogy főszabály szerint az európai állami támogatási szabályok tiltják azon támogatásokat, amelyek torzítják vagy torzíthatják a versenyt, azonban e szabály alól vannak kivételek.⁵⁷ Itt olyan közös, európai célkitűzésekre és beruházásokra gondolhatunk, mint például az Airbus projekt.⁵⁸ Az egységes piac szabályait, amelyek alapvetően az EU iparpolitikájának részét képezik, a tagállamoknak figyelembe kell venniük az állami támogatások megítélése kapcsán.⁵⁹

Az említett főszabályt az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése definiálja. Ezen általános szabályt legelőször⁶⁰ az Európai Bíróság fogalmazta meg egy 1961-es ítéletében.⁶¹ A Bíróság e döntésében kihangsúlyozta, hogy az állami támogatások (általánosságban) nem összeegyeztethetőek a belső piaccal és számos esetben akadályozzák a piaci mechanizmusok alapvető célkitűzéseinek megvalósulását.⁶²

⁵³ Csépai Balázs [2020]: Versenyjog és Versenypolitika, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi kar, 30.o.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Dr. Papp Mónika: Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja, Állam-és Jogtudomány, 2018/4, 37.o.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Landesmann–Stöllinger, 2020, 9.o.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ Békés Balázs: Az Európai Bizottság joggyakorlata az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásaiban, Iustum Aequum Salutare, 2019/3, 9.o.

⁶¹ De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra High Authority ítélet, C-30/59, EU:C:1961:2.

⁶² Békés, 9.o.

Az (1) bekezdés szerint a következő ismérvekkel rendelkező támogatás nem egyeztethető össze a belső piaccal:

- bármilyen formában a tagállamok vagy állami források terhére nyújtják
- bizonyos vállalkozás vagy bizonyos áruk termelése ezáltal előnyben részesül
- mindez torzítja a versenyt vagy ezzel fenyeget és
- érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Fontos kiemelnünk, hogy az (1) bekezdés feltételeinek együttesen, egyszerre kell fennállnia ahhoz, hogy az uniós versenyjogi szabályok alkalmazandók legyenek, ezt a joggyakorlat több ízben alátámasztotta.⁶³ A Bíróság emellett számos alkalommal megállapította, hogy a 107. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami támogatás okai vagy célja szerint, hanem hatásai alapján határozza meg azt.⁶⁴

Az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése, valamint ezen szabályokon alapuló másodlagos joganyag rendelkezik a kivételekről, amelyek a belső piac működése szempontjából összeegyeztethetőnek minősülnek.⁶⁵ A (2) bekezdés ex lege kivételeket sorol fel, a (3) bekezdés pedig a Bíróság diszkréciójától függő eseteket nevesíti.⁶⁶

Általános szabály, hogy minden állami támogatást jelenteni kell a Bizottságnak, aki megvizsgálja az érintett szabályozást, valamint az uniós jognak való megfeleltethetőséget.⁶⁷ Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy egy támogatást jogellenesen és a belső piaccal összeegyeztethetetlen módon nyújtottak és visszatéríttetésre kötelezi a vállalatot, ezen esetben a 659/1999/EK rendelet 14. cikke alapján a tagállamok saját joguk alapján járnak el a visszatéríttetés kérdésében.

⁶³ Bizottság kontra Deutsche Post ítélet, C-399/08 P, EU:C:2010:481, 39. pont

⁶⁴ Belgium kontra Bizottság ítélet, C-56/93, (EBHT 1996., I-723. o.), 79. pont

⁶⁵ Bolf- Galamb Zsófia: Az Európai Unió versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata, Közbeszerzési Szemle, 2012/2, 42.o.

⁶⁶ Békés, 2019,10.o.

⁶⁷ Wágner Tamás [2017]: A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma,, A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 7.o.

3.3. A joggyakorlat példái

3.3.1. A MOL-ügy

A Magyar Olaj és Gázipari Nyrt. (továbbiakban: MOL vagy MOL Nyrt.) évtizedek óta Magyarország egyik legnagyobb vállalata, nemzeti bajnoka. Győztessé válásának egyik legfőbb oka egy állami, iparpolitikai döntés volt, domináns pozíció megszerzése egy kiemelkedően fontos stratégiai területen: a kőolaj-és földgázszektorban. Fontos tudnunk, hogy a MOL nem csupán állami támogatások révén, hanem emellett más beavatkozási eszközök alkalmazásával vált Magyarország első számú győztesévé. Egy fordulatokban gazdag, 10 éves eljárás végén a magyar államot a szelektív támogatás „vádja alól” felmentették és a MOL végül szabadult a visszatérítetési kötelezettsége alól. Ezen döntés ismertetése következik.

Az ügy háttere

A MOL Nyrt. 2005-ben kötött megállapodást a magyar állammal a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény szabályainak megfelelően, amelyben a vállalat vállalta, hogy 2020-ig (a törvényben meghatározott mértéknél 2-5%-kal magasabb) bányajáradékot fog fizetni szénhidrogén-kitermelése után.⁶⁸ 2008-ban egy új törvény jelentősen módosította a bányajáradék mértékét, amely a szénhidrogén kitermelőket, így a MOL-t is érintette volna abban az esetben, ha nem tartozott volna a három évvel korábban megkötött megállapodás hatálya alá.⁶⁹ Így a MOL mentesült a járadék egy részének megfizetése alól, ugyanakkor a többi kitermelőnek a magasabb kulcs alapján kellett fizetnie. 2009-ben törvénymódosítás történt a kifogásolt rendelkezések tekintetében, a 30%-os bányajáradék mértéke újra 12%-ra csökkent.⁷⁰ 2009-ben egy informális bejelentést követően vizsgálat indult.⁷¹

⁶⁸ Simon Dorottya: Az Európai Bizottság gyakorlata tiltott állami támogatást megállapító határozatait megsemmisítő ítéletek végrehajtásával kapcsolatba- a MOL Nyrt. állami támogatásos ügyét lezáró határozat európai kontextusa, Versenytükör, 2015/2., 34.o.

⁶⁹ Uo.

⁷⁰ 2008. évi LXXXI. törvény 235. §

⁷¹ Simon, 2015, 35. o.

A Bizottság vizsgálata és határozata

2010. június 9-i határozatában⁷² a Bizottság a megállapodás és a törvénymódosítás együttes hatását tiltott támogatásnak minősítette.⁷³ A Bizottság kiemelte, hogy az említett együttes hatás eredményeként a MOL Nyrt. szelektív előnyben részesült és kedvezőbb helyzetbe került versenytársainál. A szelektivitást a Bizottság a magyar hatóságok mérlegelési jogkörére alapozva állította meg, akik diszkrecionálisan jártak el a 2005-ös szerződéskötés során.⁷⁴ A Testület kiemelte továbbá, hogy a 2005-ös megállapodás volt az első és egyetlen a szénhidrogén-bányászat tekintetében, melyet speciálisan a MOL-ra szabtak. A Bizottság ezzel egy időben 35 milliárd Ft visszafizetését is elrendelte.⁷⁵

A Törvényszék ítélete

A MOL Nyrt. 2010-ben keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz. A forgatókönyv eddig nem látott fordulatot vett: 2013. november 12-én a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.⁷⁶ A felperes MOL Nyrt. következetesen vitatta a szelektivitás tényét, emellett pedig azt is, hogy a két érintett rendelkezést (a megállapodást megkötését és a törvénymódosítást) egy intézkedésként lehetne értékelni.⁷⁷

Érvei szerint a törvényi szabályozás a rendszer természetéből fakad, emellett pedig szerződéskötésre minden piaci rivális jogosult, ez nem egy kivételes és fenntartott lehetőség, amelyet kifejezetten a MOL-ra szabtak.⁷⁸

A Törvényszék ítéletében kiemelte, hogy a Bizottság nem bizonyította kellőképpen az intézkedés szelektív jellegét.⁷⁹ Megállapította, hogy ezen esetben az intézkedés valójában többletterhet és nem előnyt jelentett, hiszen a 2005-ben megkötött megállapodás magasabb összegű járadékot határozott meg a MOL számára.⁸⁰ Ezen esetben tehát a szelektivitást nem

⁷² A Bizottság 2011/88/EU határozata (2010. június 9.) a Magyarország által a MOL Nyrt. részére nyújtott C 1/09 (korábbi NN 69/08) számú állami támogatásról, HL [2011] L 34, 2011.2.9., 55

⁷³ Uo. 38.o.

⁷⁴ Simon, 2015, 35-36.o.

⁷⁵ Wágner, 2017, 7.o.

⁷⁶ Bizottság kontra MOL ítélet, T-499/10, EU:T:2013:592

⁷⁷ Bizottság kontra MOL ítélet, T-499/10, 30-40. pont

⁷⁸ Bizottság kontra MOL ítélet, 48. pont

⁷⁹ Simon, 2015, 35.o.

⁸⁰ Uo.

elegendő csupán a hatóságok diszkrecionális jogkörére hivatkozva megállapítani.⁸¹ Emellett hangsúlyozta, hogy a Bizottság csak külön-külön vizsgálhatta volna az említett megállapodás és a törvénymódosítás hatásait, nem értékelhette volna egy intézkedés két momentumaként.⁸² Ezen álláspontját a kialakult joggyakorlat példáival is alátámasztotta.⁸³

A Főtanácsnok indítványa

A Bizottság fellebbezett a döntéssel szemben, amelyet a Bíróság ítéletében⁸⁴ elutasított, a Törvényszék ítélete véglegessé vált. Az ítélet ismertetése előtt érdemes megemlíteni Wahl főtanácsnok indítványának legfontosabb érveit.⁸⁵ Megállapításai között a főtanácsnok kiemelte, hogy az államok iparpolitikájuk kialakítása során mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, azonban az állami támogatásokra vonatkozó jogalkotás során, valamint a végrehajtás során sem járhatnak el szelektív módon és nem valósíthatnak meg hátrányos megkülönböztetést.⁸⁶ Megállapította, hogy nem tilosak az olyan intézkedések, amelyekben a hatóságok mérlegelés jogkörrel rendelkeznek, azonban a megkülönböztetés tilalmát minden esetben érvényesíteni kell. Kihangsúlyozta a szelektivitás jellemzőit, mely szerint nem elegendő az előny nyújtásának ténye, azt bizonyos vállalatoknak kell nyújtani.⁸⁷ Elfogadta a Bizottság érvelését tekintetben, hogy az állam két intézkedését egyként kell kezelni, azonban nem tartotta elégségesnek a kapcsolat fennállásának bizonyítását.⁸⁸ Egyetértett a Törvényszék érvelésével, hogy bár egyedül a MOL élt a megállapodás megkötésének lehetőségével, azonban ez önmagában nem elégséges a szelektív intézkedés megállapításához.⁸⁹

⁸¹Bizottság kontra MOL ítélet, T-499/10, 79–80. pontok.

⁸²Bizottság kontra MOL ítélet, T-499/10, 67.pont

⁸³Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai ítélet, C-399/10 P, EU:C:2013:175.

⁸⁴ Bizottság kontra MOL ítélet, C-15/14 P, EU:T:2015:362.

⁸⁵ Az ügyben Niels Wahl főtanácsnok készített indítványt (EU:C:2015:32)

⁸⁶ Főtanácsnok indítványa, 54. pont

⁸⁷ Főtanácsnok indítványa, 52.pont

⁸⁸ Főtanácsnok indítványa 58-60. pont

⁸⁹ Főtanácsnok indítványa 84-87.pont

Ítélet másodfokon

A Bíróság a fellebbezést és a Bizottság által előadott érveket elutasította. Rögzítette az egyedi és általános támogatások között fennálló különbségeket és kihangsúlyozta: szelektivitás csak egyedi juttatások tekintetében állítható meg és akkor, ha az előny kimutatható.⁹⁰ Ezen feltétel nem teljesült, hiszen a szóban forgó állami intézkedés az általános támogatás kategóriájába volt sorolható. Nem csupán egy vállalat számára nyújtott kedvezményt, bármely más piaci szereplő élhetett volna a lehetőséggel. Kihangsúlyozta, hogy a magyar hatóságok diszkrecionális jogköre a vállalatok terheinek kiegyenlítését szolgálták, ezen okból tehát nem volt megkülönböztető a szabályozás.⁹¹ A szelektivitás akkor lett volna bizonyítható, ha a járadékok kifejezetten csekély mértékűnek bizonyulnak, melynek következményeként a MOL bizonyíthatóan és bizonyítottan előnyben részesült.⁹² Kihangsúlyozta továbbá, hogy külső körülmények megváltozása, valamint a korábban megkötött megállapodás együttesen sem vezetett tiltott állami támogatás juttatásához, ilyen szerződés megkötésére minden vállalatnak lehetősége volt.⁹³

Felmerülő kérdések az ügy kapcsán

Az ismertetett MOL-ügy kapcsán felmerülhet bennünk a kérdés, hogy egy, az eddigi gyakorlattal merőben ellentétes döntés a nemzeti bajnokok támogatásának „kiskapuját” jelentheti a jövőben? Hasonló megállapodások megkötésével kedvezményezett helyzetbe kerülhetnek a kiválasztott győztesek anélkül, hogy a szelektív juttatás vádja felmerülne? Véleményem szerint a Bizottság érvelése alaposabb jogi érveléssel és felkészültséggel megállta volna a helyét, amennyiben a sokat kritizált „bizonyítottság hiánya” problémát a Törvényszék ítélete után kiküszöböli. A MOL vállalat jellemzői és háttere megismerésével nagyobb eséllyel tudta volna bizonyítani a megállapodás és a törvénymódosítás közti összefüggést.

Úgy gondolom tehát, hogy a döntés következményeként – a felsorolt érvek miatt – a nemzeti bajnokok teremtésének uniós korlátai a jövőben sem fognak fellazulni, nem lesz megengedőbb a Bizottság és az EUB sem a szelektív állami támogatásokkal kapcsolatos kérdésekben.

⁹⁰ Bizottság kontra MOL ítélet, C-15/14 P60-60.pont

⁹¹ Bizottság kontra MOL ítélet, C-15/14 P, 65. pont

⁹² Uo., 67. pont

⁹³ Uo., 89.pont

3.3.2. Egy másik példa: a hanyatló bajnok megmentési kísérlete

Egy másik –szintén magyar vonatkozású– ügyben a Bizottság megállapította⁹⁴, hogy a Magyar Légiközlekedési Vállalat (továbbiakban: Malév) számára 2007 és 2010 között privatizációval és visszaállamosítással összefüggésben nyújtott támogatás jogellenes állami támogatásnak minősült, mivel a vállalat alapesetben nem tudott volna ilyen finanszírozáshoz jutni a piacról a magyar hatóságok által nyújtott feltételek mellett.⁹⁵ Az ügy azért is érdekes, mert Magyarországon ez volt az első alkalom, amikor egy vállalat esetében egyszerre került sor a visszatérítetési és felszámolási eljárás lefolytatására.⁹⁶

A hivatkozott időszakban a vállalat állandósult nehéz pénzügyi helyzetben volt. Azon vállalatok, amelyek pénzügyi veszteséggel küzdenek kizárólag a 2004. évi uniós megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatások szigorú feltételei mellett részesülhetnek támogatásban az állam részéről.⁹⁷ Ez a Malév esetében nem így történt. Az állam különböző eszközökkel és több módon támogatta az eladósodott vállalatot: kölcsön és pénzkölcsön nyújtásával, adó- és társadalombiztosítási adósság elhalasztásával, tőkeemeléssel.⁹⁸ Ahogy említettem, a Bizottság megállapította a tiltott állami támogatás juttatását, így a Malévnek vissza kellett térítenie a szubvenciót.

Az ügy tanulsága

A Malév ügyével kapcsolatban megállapítható, hogy a Bizottság szigorúan érvényesíti az állami támogatásokkal kapcsolatos szabályait még abban az esetben is, ha a kedvezményezett vállalat veszteséges, nehéz pénzügyi helyzetben van.

Az üggyel kapcsolatban arra a problémakörre szeretnék rávilágítani, mely szerint az egyes kormányok sok esetben nem rendelkeznek olyan szakértelemmel, amellyel meg tudnák jósolni, hogy mely vállalatokat érdemes győztessé tenni, kiemelni és támogatni. Sokszor

⁹⁴ Magyarország által a Malév Magyar Légiközlekedési Zrt. számára nyújtott SA.30584 (C 38/10, korábbi NN 69/10) állami támogatásról szóló bizottsági határozat, HL L 92

⁹⁵ Az Európai Bizottság Sajtóközleménye: Állami támogatás: a Bizottság a nemzeti légitársaság Malév számára nyújtott összeegyeztethetetlen állami támogatás visszafizettetésére szólítja fel Magyarországot, Itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_12_7 (utolsó letöltés

⁹⁶ Staviczky Péter: A tiltott állami támogatások visszatérítetése és felszámolási eljárások- szükség van-e nagyobb rugalmasságra?, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam-és Jogtudományi kar, 2013/1, 74.o.

⁹⁷ Az Európai Bizottság Sajtóközleménye.

⁹⁸ Uo.

megfogalmazódott a kritika, hogy a nemzeti bajnokok „intézménye” éppen ezért nem támogatandó. Az iparpolitika kialakulása óta többször láttunk téves döntéseket. A hanyatló iparágakat (*sunrise industries*) támogató államok igyekeznek válságban levő vállalatokat vagy teljes iparágakat megmenteni a teljes eltűnéstől, azonban az ilyen kísérletek tekintetében a nemzetközi és a magyar gyakorlatból is kevés sikeres példa idézhető.⁹⁹ A Malév példája alapján úgy gondolom, hogy a kormányoknak egy veszteséges vállalat támogatásával kapcsolatban körültekintőbbnek kell lennie, mint bármely más esetben. Emellett elkerülendő a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások nyújtása, ez egy veszteséges, csőd közelében lévő vállalatnál feltűnőbb, mint egy szárnyaló nemzeti bajnok esetében.

4. FÚZIÓK: VESZÉLYBEN A VERSENY?

Az állami támogatások áttekintése után egy nem kevésbé konfliktusos terület következik: a fúziók és az iparpolitika kapcsolata. Kettő közelmúltbeli, gyakorlati példán keresztül mutatom be, hogy mennyire nehéz a szakpolitikák közötti egyensúly megteremtése és milyen álláspontot képvisel egyik-másik oldal.

4.1. A fúzió és fúziókontroll fogalma

A versenyjogban fúzióról tág és szűkebb értelemben is beszélhetünk. Az első kategóriába azon esetek sorolhatóak, amikor két vagy több önálló vállalkozás közös irányítás alá kerül, vagy a vállalatoknak egyazon tulajdonosa lesz.¹⁰⁰ Szűkebb értelemben pedig akkor, amikor kettő vagy több, korábban független vállalkozás összeolvad.¹⁰¹ Az összefonódások létrejöhetnek a vállalkozás hatékonyságának növelése érdekében, esetleg piacszerzés céljából is.¹⁰² Emellett természetesen gyakorta előfordul, hogy a globális piacon megvalósuló verseny miatt nemzeti vagy európai bajnokok létrehozása célzatával kerül sor az összefonódásra, tanulmányomban ezen okból létrejövő fúziók kerülnek a vizsgálódás középpontjába.

A fúziókontroll elsősorban egy „ex ante” ellenőrzési eszköz. A nemzeti jogrendszerek a legtöbb esetben kötelezővé teszik, hogy még mielőtt egy összefonódás létrejönne, jelentsék és

⁹⁹ Botos, 2010, 39.o.

¹⁰⁰ Szilágyi Pál [2020]: Versenyjog: Koncentráció-ellenőrzés, fúziókontroll, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar, Budapest, 185.o.

¹⁰¹ Uo. 196.o.

¹⁰² Uo. 187.o.

engedélyeztessék a versenyhatóságnál (fúziós tesztek alkalmazásával).¹⁰³ A fúziókontroll az EU-ban alapvetően a versenypolitika sikeres területének számít, de számos esetben különböző szakpolitikai érdekek összeütközésének terepét is jelenti. Ezt a dilemmát a következő idézet kiválóan szemlélteti: “[a] fúziókontroll vitathatatlanul a legvitatottabb a Bizottság összes versenypolitikái közül. Összesűrit mindent, ami ellentmondásos a versenyszabályozásban és rávilágít azon érzékeny pontokra, amelyek alátámasztják a kormány-üzleti kapcsolatokat szabályozó bizottsági politikákat.”¹⁰⁴ Látható tehát, hogy a fúziós jog a versenyjogon belül olyan terület, ahol az alapvető versenypolitikai érdekek mellett egyéb gazdasági vagy politikai szempontok is érvényesülhetnek.¹⁰⁵ Az iparpolitika és versenypolitika legjelentősebb, aktuális ütközési pontjait és a joggyakorlat tapasztalatait az uniós szabályozás bemutatását követően ismeretem.

4.2. A fúziók szabályozása az unióban

A Bizottság eljárására a 139/2004/EK rendeletet (továbbiakban: Fúziós Rendelet) alkalmazandó. A Bizottságnál kell engedélyeztetni¹⁰⁶ minden olyan összefonódási tervet, szándékot, mely esetében a létrejövő vállalkozás éves és globális európai forgalma meghaladná a meghatározott küszöbértéket.¹⁰⁷ Ha ez nem teljesül, azaz a küszöbérték alatt marad, akkor az összefonódás a nemzeti versenyhatóságok hatáskörébe tartozik. A Bizottság nem engedélyezi az összefonódásokat, ha jelentősen korlátoznák a belső piacon érvényesülő versenyt.¹⁰⁸ Ezen szabályrendszer azt a cél szolgálja, hogy az európai vállalkozások és fogyasztók érdekei ne sérüljenek, azaz ne kelljen magasabb árakkal vagy az áruk, szolgáltatások kínálatának korlátozásával szembesülniük.¹⁰⁹ A feltételes jóváhagyás keretében a Bizottság akkor engedélyez (feltételesen) egy összefonódást, ha a felek kötelezettségvállalás keretében megerősítik: intézkedéseikkel megakadályozzák, hogy a fúziójuk versenytorzító hatásokkal járjon.¹¹⁰

¹⁰³ Uo. 186.o.

¹⁰⁴ Dr. Szilágyi Pál [2011]: Az összefonódások egyoldalú hatásainak megítélése az Európai Unió versenyjogában, Pázmány Péter Katolikus Egyetem doktori értekezés, Budapest, 9.o.

¹⁰⁵ Tóth, 2016

¹⁰⁶ Fúziós Rendelet 4.cikk

¹⁰⁷ https://ec.europa.eu/competition/consumers/merger_control_hu.html , Küszöbérték-szabály: Fúziós Rendelet 1.cikk

¹⁰⁸ Uo.

¹⁰⁹ Uo.

¹¹⁰ Uo.

Az összefonódásokat a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága vizsgálja egy kétlépcsős folyamatban a versenyhatástezt alkalmazásával.¹¹¹ Amennyiben úgy találja, hogy a fúzió engedélyezése nem eredményezi a verseny torzulását, jóváhagyhatja. Ha kétségei támadnak, akkor egy kifogásközlő dokumentumban észrevételeit közli a felekkel, akik észrevételt tehetnek rá.¹¹² Ezt követően ezen álláspontokat tartalmazó dokumentum a Bizottság elé kerül, aki engedélyezi az összefonódást vagy elutasítja a kérelmet.¹¹³

A joghatóság kérdéskörét tekintve érdemes megemlíteni, hogy abban az esetben is az uniós jog alkalmazandó, ha –a világ bármely országában honos vállalatok érintettségével– az összefonódás közvetlen és érezhető hatással bír a belső piac működésére.¹¹⁴ Vagyis a Bizottság megtilthatja az unión kívüli vállalatok koncentrációját is. Példaként említhető, hogy a Gencor kontra Bizottság ügyben a Bizottság nem engedélyezte két dél-afrikai vállalkozás koncentrációját, döntését a Törvényszék sem kifogásolta.¹¹⁵

4.3. A joggyakorlat példái

4.3.1. Siemens-Alstom döntés

Az ügy háttere

A német székhelyű Siemens AG és a francia Alstom SA összefonódási cézzal szerződéskötési tárgyalásokba kezdtek, majd egyezsége jutottak. Megállapodásuk úgy szült, hogy vasúti üzletágaikat kiszervezik egy új cégcsoportba, a Siemens AG irányítása alá.¹¹⁶ A tervezett fúzió léptékét szemlélteti, hogy amennyiben zöld utat kapott volna a terv, egy évi 15 milliárd eurós árbevételű, 60 országban, közel 62 ezer alkalmazottal rendelkező megafúzió valósult volna meg.¹¹⁷ A két vállalat 2017 nyújtotta be engedélyeztetési kérelmét a

¹¹¹ Csorba, 2020, 101.o.

¹¹² Uo.

¹¹³ Uo.

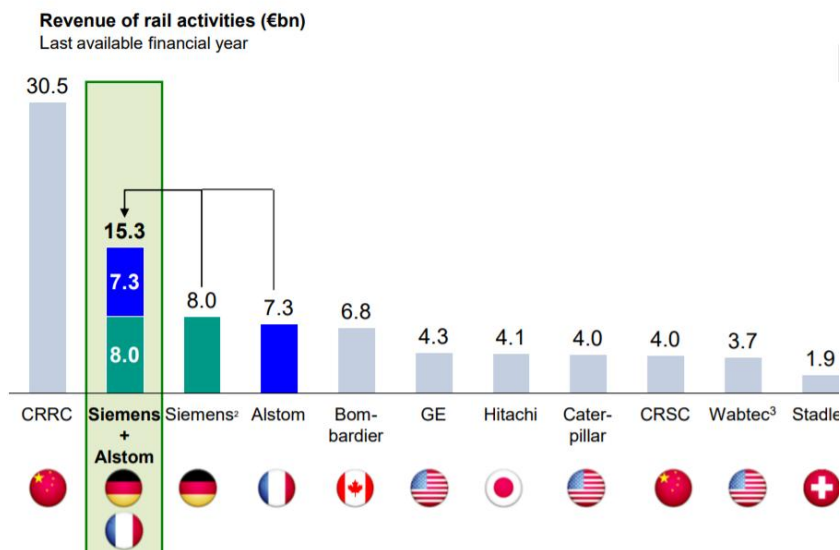
¹¹⁴ Tóth, 2016

¹¹⁵ Uo.

¹¹⁶ Dr. Papp Álmós [2019]: A Siemes-Alstom ügy- amikor a gazdaságpolitika nem találkozik a versenypolitikával, III. Magyar Versenyjogi fórum prezentáció, Itt: https://gvh.hu/pfile/file?path=/mvjf/konferencia_2019/eloadasanyagok/Prezentacio_Papp_Almos_Siemens_Alstom_MVJF_2019&inline=true (utolsó letöltés dátuma: 2020.07.12.)

¹¹⁷ Uo.

Bizottsághoz.¹¹⁸ Az egyik legfőbb érv a globális versenypiaci nyomás volt Kína oldaláról, amit az alábbi grafika is szemléltet. A kínai CRRC 2015-ben a CNR és CSR vállalatok egyesülésével jött létre.¹¹⁹ Nem csak saját országában, hanem az ágazatban is a legnagyobb részesedéssel rendelkező társaság.¹²⁰ A grafikán szereplő 2016-os adatok szemléltetik Kína elsőbbségét, árbevétele kétszerese volt a Siemens és az Alstom együttes bevételeinek.¹²¹



Forrás: <https://www.retivarszegipartners.hu/egy-megvetozott-fuzio-margojara/> és <http://www.bsic.it/best-defense-good-offense-siemens-alstom-merge-rail-operations-prepare-chinese-competition/>

Fontos kiemelni, hogy az összefonódási engedély megszerzése végett a két vállalat kötelezettségvállalásokat tett.¹²² A javaslatok azonban nem oszlatták el a Bizottság aggályait.

¹¹⁸ Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Egy megvétózott fúzió margójára, Itt:

<https://www.retivarszegipartners.hu/egy-megvetozott-fuzio-margojara/> (utolsó letöltés dátuma: 2020.07.12.)

¹¹⁹ No industrial politics exemption for European rail champion under Eu merger control, Itt:

<https://www.debrauw.com/legalarticles/no-industrial-politics-exception-for-european-rail-champion-under-eu-merger-control/?output=pdf> (Utolsó letöltés dátuma: 2020.07.11.)

¹²⁰ Uo.

¹²¹ Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Egy megvétózott fúzió margójára, 2019

¹²² Uo.

A Bizottság döntése

2019. február 6-án a Bizottság a Fúziós Rendelet 8. cikk (3) bekezdése alkalmazásával megtiltotta az összefonódást.¹²³ Az elutasító döntés alapvetően nem mondható általánosnak, az Új Fúziós Rendelet bevezetése óta (1990) a Bizottság csupán 29 alkalommal adott ki tiltó határozatot.¹²⁴ Összehasonításképpen az elmúlt tíz évben 3000 egyesülést engedélyező határozat született.¹²⁵ E tendenciát Marghrete Vestager¹²⁶ is kiemelte: „A tiltó határozatok ritkák.”¹²⁷

A Bizottság az egyesülési tervezettel kapcsolatban különböző aggályokat fogalmazott meg, így többek között megállapította, hogy a fúzió jelentős akadályt jelentett volna a nagy sebességű vonatok (*very high speed trains*), valamint a vasúti és metró jelzőrendszerek (*mainline and metro signalling systems*) piacán.¹²⁸ Az összefonódás tehát mindkét piacon olyan magas részesedéssel járt volna, amely szinte teljesen kizárta volna a versenyt, csökkentette volna az innovációt, a választékot, emellett magasabb árazáshoz vezetett volna.¹²⁹ A Bizottság emellett úgy találta, hogy a kínai CRRC tevékenységének 90%-át Kínában bonyolítja, így nem valószínű, hogy lennének európai piacra lépési szándékai, tehát versenykorlátozás veszélye sem áll fenn.¹³⁰

Utóélet: érvek és ellenérvek

Ahogy már többször említettem, a döntés fontos viták kiindulópontja volt. Mondhatjuk, hogy vízvázlatos határozat született. Vestager a tiltást „jó és erős döntésnek” nevezte. Hozzátette, hogy az EU nem akadályozza meg a vállalatokat abban, hogy egyesüljenek és

¹²³ https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8677_9376_3.pdf

¹²⁴ Az adatok 2019. február 24-ig értendők. <https://www.debrauw.com/legalarticles/no-industrial-politics-exception-for-european-rail-champion-under-eu-merger-control/?output=pdf>

¹²⁵ Euractiv: Six takeaways from Siemens-Alstom rejection, Itt: <https://www.euractiv.com/section/competition/news/six-takeaways-from-siemens-alstom-rejection/> (utolsó letöltés dátuma: 2020.07.12.)

¹²⁶ Margrethe Vestager 2014-től a Bizottság versenyjogokért felelős biztosa.

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ No industrial politics exemption for European rail champion under Eu merger control, Itt: <https://www.debrauw.com/legalarticles/no-industrial-politics-exception-for-european-rail-champion-under-eu-merger-control/?output=pdf> (utolsó letöltés dátuma: 2020. 07.11.)

¹²⁹ Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Egy megvétőzött fúzió margójára, 2019

¹³⁰ Uo.

erősebbé váljanak, azonban megfelelő kötelezettségvállalásokat kell tenniük, hogy megfelelően kiküszöböljék a versenyjogi aggályokat. Kiemelte továbbá: a döntés pozitívuma, hogy Európának továbbra is kettő, nem pedig egy globális bajnoka van a vasúti infrastruktúrában.¹³¹ Az érintett német és francia oldal képviselői politikai hibának nevezték a határozatot és kifejezték abbéli aggályukat, mely szerint a hasonló döntések a kínai gazdasági és ipari érdekeket szolgálják.¹³² Emellett hangsúlyozták, hogy szükség van európai bajnokokra és emiatt egy új európai ipari stratégia kidolgozása vált sürgetővé.¹³³ Emellett az érintett országok kormányfői a döntés kapcsán többször kihangsúlyozták, hogy Európának „nehézsúlyú bajnokokra” és „védelmező óriásokra” van szüksége, akik a globális versenyben helyt tudnak állni.¹³⁴ Véleményük szerint ezen iparpolitikai célkitűzéseket a versenypolitikának is erősítenie, támogatnia kell.¹³⁵

Néhány héttel a határozat közlését követően a francia és német álláspont egy „Manifesztó” névre keresztelt reformjavaslatban öltött testet.¹³⁶ E dokumentum kihangsúlyozta, hogy súlyos hátrányt szemléltet a statisztikai adat, mely szerint a világ 40 legnagyobb vállalata között 5 európai található csupán.¹³⁷ Javaslatot tett a fúziós jog oly módon történő átalakítására, melyben az iparpolitikai szempontok nagyobb szerepet kapnak. Kiemelte továbbá: annak érdekében, hogy a versenyviszonyok hosszú távú változásaihoz az EU rugalmasabban tudjon alkalmazkodni, ki kell egészíteni a fúziós bizottsági közleményt egy, az Európai Tanács számára biztosított vétó intézményének bevezetésével.¹³⁸ Természetesen e javaslat újabb viták kiindulópontja lett. Sokan kritizálták a vétójog javaslatát, illetve többet kiemelték, hogy a statisztikai adatok alapján a Bizottság nem az európai bajnokok létrejöttét tiltja, sőt a közösségi szabályok lehetővé teszik az iparpolitikai szempontok figyelembe vételét is.¹³⁹

¹³¹ Statement by Commissioner Vestager on the proposed acquisition of Alstom by Siemens and the proposed acquisition of Aurubis Rolled Products and Schwermetall by Wieland

Itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_889 (utolsó letöltés: 2020. 07.05.)

¹³² Euractiv: Six takeaways from Siemens-Alstom rejection, 2019

¹³³ Uo.

¹³⁴ Csorba, 2020, 97.o.

¹³⁵ Uo.

¹³⁶ Papp, 2019

¹³⁷ Papp, 2019, 7.o.

¹³⁸ Uo.

¹³⁹ Papp, 2019, 7.o.

4.3.2. Újabb nem: az acélipar megafúziójának vétója

A Bizottság 2019-ben újabb fúziót tiltott meg, a ThyssenKrupp és a Tata Steel egyesülését.¹⁴⁰

Az ügy háttéréhez tartozik, hogy az Európai Gazdasági Térségben a ThyssenKrupp a sík szénacél második legnagyobb gyártója, míg a Tata Steel a harmadik, az egyesülés pedig Európa második legnagyobb acélvállalatát hozta volna létre.¹⁴¹

A Bizottság elutasító döntést hozott. Véleménye szerint az egyesülés csökkentette volna a versenyt és növelte volna az árakat az acélipar piacán. A felek –hasonlóan az előbbi esethez– nem tudtak megfelelő kötelezettségvállalásokat felajánlani. Ezen döntés egyszerre több iparág versenyképességét is védelembe vette, az acélipar mellett az autóipar és a csomagolóipar szegmensekre gyakorolt hatásokat is vizsgálta.¹⁴²

A döntés természetesen ismét heves vitákat váltott ki. A ThyssenKrupp szerint a Bizottság indokolatlanul kibővítette a versenyjog hatályát és nem vette figyelembe kellőképpen az Európába irányuló behozatal strukturális jelentőségét.¹⁴³ A vállalat fellebbezést nyújtott be a Törvényszékhez. Az érintett felek ismét az ázsiai országok felől érkező versenynyomás indokával igyekeztek engedélyt szerezni, ám ez újfent megghiúsult.¹⁴⁴

Az ügyek tanulsága

A Bizottság az uniós léptékű összefonódások terveit a különböző szakterületek legjobbjainak támogatásával vizsgálja meg. Szakszervezeti vélemények és közgazdaságtani, politikai, jogi elemzések után dönt az egyes fúziók engedélyezéséről vagy elutasításáról. A két megafúzió vétója után azt gondolhatjuk, hogy az általános tendencia jelenleg a tiltás, a globális piacok bajnokainak ellenzése. Véleményem szerint ez nem így van, az ismertetett jogesetek tekintetében a piac jelentős részét uraló, szinte monopol óriásvállalatok jöttek volna létre. Az autóiparban a közelmúltban több engedélyező határozat született (Opel és Peugeot S.A.), ami azt mutatja, hogy a Bizottság megfelelő kötelezettségvállalások mellett kész zöld utat adni. A vétó intézményét nem tartom célravezető gondolatnak, hiszen így a döntés végső soron az Európai Tanács hatáskörébe kerülne.

¹⁴⁰ M.8713. ügy

¹⁴¹ European Commission: Mergers: Commission prohibits proposed merger between Tata Steel and ThyssenKrupp
Itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2948 (Utolsó letöltés dátuma: 2020.7.15.)

¹⁴² Uo.

¹⁴³ Uo.

¹⁴⁴ Kevésbé friss, de ugyanúgy tiltó határozatok: Volvo-Scania döntés (COMP/M. 1672 Volvo/Scania), Deutsche Börse-NYSE döntés (COMP/M.6166 Deutsche Börse - NYSE Euronext)

ZÁRÓ GONDOLATOK

Bízom benne, hogy a kedves Olvasó tanulmányom révén átfogó képet kapott az európai iparpolitika alapvetéseiről. Látjuk, hogy e szakpolitika mennyire ingoványos és nehezen körülhatárolható terület. A Bizottság plénuma előtt nap, mint nap korszakalkotó döntések születnek, amelyek befolyásolják az ipar sorsát. A nemzetközi versenyképesség érdekében elengedhetetlen a felzárkózás, esetleg a versenyjogi szabályok lazítása, ugyanakkor a közösségi versenyjog szabályai nemhiába oly szigorúak, a verseny torzulásmentes működése legalább ennyire fontos. Kíváncsian várjuk a közeljövő fejleményeit!

IRODALOMJEGYZÉK

Könyvek, Tanulmányok

Csorba Gergely [2020]: Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulságok a Siemens-Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán. Itt: Verseny és szabályozás 2019. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest

Botos Balázs [2010]: Az iparpolitika metamorfózisa, L'Hartmann kiadó, Budapest

Czékus Ábel [2019] : A tagállami társasági adók és az állami támogatások közötti összefüggések, Szegedi Tudományegyetem, Szeged

Kengyel Ákos [2016]: Az Európai Unió közös politikái, Akadémiai Kiadó, Budapest, Itt: https://mersz.hu/hivatkozas/dj55aeukp_3_p1#dj55aeukp_3_p1

Tóth Tihamér [2016]: Az Európai Unió Versenyjoga [Digitális kiadás], Wolters Kluwer Kft., Budapest, Itt: https://mersz.hu/hivatkozas/wk39_22_p1#wk39_22_p1

Nagy Zoltán, Györffy Ildikó, Sebestyén Szép Tekla [2013]: EU integráció+ EU politikák [Digitális kiadás], Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, Itt: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0046_01_eu/tananyag/12_3.html

Dombi Ákos [2019]: Gazdaságpolitika a 21. században, Eötvös Loránd Tudományegyetem Gazdálkodástudományi Intézet, Budapest

Dr. Csernenszky László [2003]: Ipar és versenyképesség az Európai Unióban, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és Külügyminisztérium kiadványa, Budapest

Berezvai Zombor [2020]: Verseny és Szabályozás, A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest,

Wágner Tamás [2017]: A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma, avagy a MOL állami támogatásának ügye, Pázmány Law Working Papers, Budapest

Dr. Szilágyi Pál [2011]: Az összefonódások egyoldalú hatásainak megítélése az Európai Unió versenyjogában, Pázmány Péter Katolikus Egyetem doktori értekezés, Budapest,

Szilágyi Pál [2020]: Versenyjog: Koncentráció-ellenőrzés, fúziókontroll, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar, Budapest

Wágner Tamás [2017]: A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma,, A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest

Landesmann, Michael – Roman, Stöllinger [2020]: The European Union's Industrial Policy: What are the Main Challenges?, The Vienna Institute for International Economic Studies
Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

OECD: Competition Policy, Industrial Policy and National Champions [2009], Itt:
<https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development [2009]: The relationship between competition and industrial policies in promoting economic development, Itt:
https://unctad.org/en/Docs/ciclpd3_en.pdf

Sauter, Wolf [2013]: Squaring Eu competition law and industrial policy: the case of broadband, Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series

The Research and Studies Centre On Europe: Competition Policy and Industrial Policy: For a reform of European law, Itt: <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0543-competition-policy-and-industrial-policy-for-a-reform-of-european-law>

Folyóiratok

Dr. Papp Mónika: Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja, Állam-és Jogtudomány, 2018/4

Simon Dorottya: Az Európai Bizottság gyakorlata tiltott állami támogatást megállapító határozatait megsemmisítő ítéletek végrehajtásával kapcsolatba- a MOL Nyrt. állami támogatásos ügyét lezáró határozat európai kontextusa, Versenytükör, 2015/2

Bató Márk–Szent-Iványi Balázs: A Lisszaboni Stratégia eredményei és a nemzetközi kihívások-foglalkoztatási szempontból, Köz-gazdaság, 2008/2

Staviczky Péter: A tiltott állami támogatások visszatéríttetése és felszámolási eljárások-szükség van-e nagyobb rugalmasságra?, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam-és Jogtudományi kar, 2013/1

Bolf- Galamb Zsófia: Az Európai Unió versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata, Közbeszerzési Szemle, 2012/2

Jogszabályok, joggyakorlat

Európai Unió működéséről szóló 2012/C 326/01 sz. szerződés

Az EK Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK rendelet

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet

A Bizottság 2011/88/EU határozata (2010. június 9.) a Magyarország által a MOL Nyrt. részére nyújtott C 1/09 (korábbi NN 69/08) számú állami támogatásról, HL [2011] L 34

De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra High Authority ítélet, C-30/59, EU:C:1961:2

Bizottság kontra Deutsche Post ítélet, C-399/08 P, EU:C:2010:481

Belgium kontra Bizottság ítélet, C-56/93

Bizottság kontra MOL ítélet, T-499/10, EU:T:2013:592

Niels Wahl főtanácsnok indítványa, EU:C:2015:32

Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai ítélet, C-399/10 P, EU:C:2013:175

M.8713. sz. ügy a ThyssenKrupp és a Tata Steel egyesüléséről

Volvo-Scania döntés (COMP/M. 1672 Volvo/Scania), Deutsche Börse-NYSE döntés (COMP/M.6166 Deutsche Börse - NYSE Euronext)

Internetes hivatkozások

A Bizottság COM/2010/0614 számú közleménye, Itt: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:52010DC0614>

Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Egy megvétőzött fúzió margójára, Itt: <https://www.retivarszegipartners.hu/egy-megvetozott-fuzio-margojara/>

Centre for European Progression: Europe' rail companies merger as a metaphor for our future,
Itt: <https://c4ep.eu/ever-more-isolated/>

Dr. Papp Álmos: A Siemes-Alstom ügy- amikor a gazdaságpolitika nem találkozik a versenypolitikával, III. Magyar Versenyjogi fórum prezentáció, Itt: https://gyh.hu/pfile/file?path=/mvjf/konferencia_2019/eloadasanyagok/Prezentacio_Papp_Almos_Siemens_Alstom_MVJF_2019&inline=true

Euractiv: Six takeaways from Siemens-Alstom rejection, Itt: <https://www.euractiv.com/section/competition/news/six-takeaways-from-siemens-alstom-rejection/>

No industrial politics exemption for European rail champion under Eu merger control, Itt: <https://www.debrauw.com/legalarticles/no-industrial-politics-exception-for-european-rail-champion-under-eu-merger-control/?output=pdf>

Deutsche Welle: Thyssenkrupp expects Eu to 'block' Tata merges plan, Itt: <https://www.dw.com/en/thyssenkrupp-expects-eu-to-block-tata-merger-plan/a-48684813>

Thyssenkrupp: thyssenkrupp files complaint against EU Comission decision, Itt: <https://www.thyssenkrupp.com/en/newsroom/press-releases/thyssenkrupp-files-complaint-against-eu-commission-decision-14848.html>

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century, Itt: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Statement by Comissioner Vestager ont he proposed acquisition of Alstom by Siemens and the proposed aquisiton of Aurubis Rolled Products and Schwermetall by Wieland
Itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_889