



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2017/15

Wágnér Tamás

**A bányajáradékok és a szelektivitás
kritériuma, avagy a MOL állami
támogatásának ügye**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.eu>

A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma, avagy a MOL állami támogatásának ügye

Bevezető

Az eset jól jellemzi az állami támogatások jogának, illetve a szelektivitás kritériumának bonyolultságát. Mielőtt az elemzésre rátérnénk, érdemes egy rövid kitekintést tenni az uniós jog e területén, hogy jobban megértsük az ügy hátterét. Így kezdjük is hozzá!

Az állami támogatással kapcsolatos politika az egyik legfontosabb, de leginkább vitatott terület ma Európában. Köztudott, hogy a szabad verseny és a torzítatlan piac elvei a legfontosabbak az Európai Unióban. Így legitim célnak tűnik, hogy a tagállamok által nyújtott támogatásokat ellenőrzi. Ugyanakkor mindez egyedi vonása az uniós versenypolitikának: csak az EFTA-nak van hasonló szupranacionális rendszere. Éppen ezért azt mondhatjuk, hogy ez egy ritka szabályozás, még szövetségi államokban is: az USA-ban sem létezik ehhez hasonló mechanizmus,

Így rögtön adódik a kérdés: miért kell mindezt uniós szinten rendezni? Ugyanis a fejlesztéspolitika a tagállamok szempontjából meghatározó és rendszerint a kormányok határozzák meg, hogy a gazdaság mely területe szorul támogatásra.

Ez látszólag igaz, de az Európai Unióban más tényezőket is számításba kell vennünk. Először is az indokolatlan támogatások torzíthatják a versenyt, amely veszélyezteti a belső piac stabilitását. Tudniillik, az állami politika nem számol az intézkedések káros hatásaival, amelyek egyaránt sújtják a hazai és külföldi vállalatokat. Továbbá ez más államokat arra sarkall, hogy egyfajta „támogatási-versenyben” vegyenek részt, amit fogoly dilemmának is nevezünk: a saját vállalatoknak a riválisok terhére történő támogatása arra kényszeríti a másik felet, hogy hasonló módszereket alkalmazzon, ami könnyen egy klasszikus megtorló háborúhoz vezethet. Ráadásul mindez más kedvezőtlen következményekkel is járhat.

Másodsorban az európai felfogás szerint az állami támogatások mindenkori szintjét csökkenteni kell. Ennek következtében viszont a kormányzat kezei meg vannak kötve: nem kezelhetik a

problémákat olyan módon, hogy egyszerűen több támogatást nyújtanak, mivel vélelem alapján jelentős részük torzító hatásúnak minősülne.

Az Európai Bizottság előírhatja a tagállamoknak, hogy előzetes hatásvizsgálatot vagy utólagos értékelést folytassanak le. Egyértelmű, hogy a lényeg a célon van és nem a mennyiségen¹. Állami beavatkozásokra csak piackudarcok esetén kerülhet sor².

David Spector hozzáteszi, hogy az állami támogatások nemcsak torzító hatásúak lehetnek, hanem hozzájárulhatnak egy kevésbé versenyképes piac kialakulásához is. Álláspontja szerint a támogatásban részesített vállalat felfaló stratégiát kezdeményezhet riválisaival szemben, ami arra kényszeríti őket, hogy egyesüljenek vele vagy elhagyják az érintett piacot. Véleményem szerint ez a helyzet egy rosszul működő vállalat kialakulásával jár, mivel a vezetőség nem fogja felpörgetni a termelést hiszen a kormányzat úgymint kiegészíti őket. Éppen ezért az állam számára komoly költségeket jelent ez a politika,

A másik negatív hatás a lobby csoportoknak kevésbé ellenálló állam. Ennek kapcsán számos felmérés mutat rá, hogy a támogatások szétosztását nagymértékben a politikai tényezők döntenek el. Mindez szerintem nem meglepő, hiszen számos vállalatnak hatalmas vagyona, illetve jó kapcsolata van a politikai szereplőkkel, amely elegendő ahhoz, hogy a kormányzati magatartást befolyásolni tudják.

Szintén ide tartozik az a meglehetősen kellemetlen helyzet, amikor a cégek biztosan számíthatnak arra, hogy csődközeli állapot esetén az állam kimenti őket. Ennek következtében ugyancsak csökkenhet az innováció iránti hajlandóság: a vállalatok a produktivitásra való törekvés helyett lobbijukat kihasználva igyekeznek céljaikat elérni. Sajnálatos módon a kormányzatok ezt számos esetben elfogadják, mivel az állami támogatások rövid távú hasznait tartják szem előtt. Azonban mindez hosszú távon sokba kerül³.

Mindazonáltal az ilyen lépések bizonyos esetekben igazolhatóak. A szakirodalom elismerte, hogy hasznos eszköznek bizonyulhat a piackudarcok kiküszöbölésére. Ugyanakkor nem tartoznak ide azok az esetek, amikor a piac nem tudja a politika által megkívánt eredményt nyújtani; csakis azok, amikor a szabad verseny kerül veszélybe⁴. A tipikus forma az externáliák,

¹ Christian BUELENS, Gaëlle GARNIER, Roderick MEIKLEJOHN: The economic analysis of state aid: Some open questions, *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication9549_en.pdf; 5-9.

² SZABÓ Marcel- LÁNCOS Petra Lea- GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák, Szent István Társulat, Budapest, 2013; 81.

³ David SPECTOR: State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union, <http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/spector-david/07-xaviervives-chap-07.pdf>, 177-186.

⁴ Justus HAUCAP, Ulrich SCHWALBE: Economic Principles of State Aid Control, http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/017_Haucap_Schwalbe.pdf; 5

amelyek egyaránt lehetnek negatívak, illetve pozitívak. Ilyenkor a külső hatásokat nem veszik figyelembe⁵.

Emellett mindig van egy független, harmadik fél, akinek mindez kedvez vagy éppen ellenkezőleg: hátrányára van. Azonban itt nem létezik kompenzáció. Ebben a helyzetben azt kell eldöntenünk, hogy:

- olyan súlyos esettel állunk szemben, amit externáliának kell minősítenünk vagy
- érdemes állami támogatást alkalmaznunk⁶.

Ahogy láthatjuk, az ilyen intézkedéseknek jól meghatározottnak és célzottan kell lenniük. A tagállamok gyakran elkövetik azt a hibát, hogy egyértelműen szelektív támogatást akarnak nyújtani a nemzeti bajnokaiknak, hogy versenyképessé tegyék őket a riválisaikkal szemben. Legtöbbször azonban a verseny torzítását és a külső hatásokat nem veszik figyelembe. A belső piac integritása komoly veszélynek lenne kitéve, ha nem létezne uniós versenypolitika. Éppen ezért döntő jelentőséggel bír, hogy az EU más föderális entitással szemben ellenőrzi az állami támogatásokat. Úgyis fogalmazhatunk, hogy mindez következik a rendszer logikájából: az EU alapelvei és a belső piac stabilitása megköveteli a korlátozást.

Ennek ellenére néhány esetben a Bizottság engedélyez ilyen lépéseket pl: versenyképesség elérése az állami támogatások koncentrálásával⁷.

Végezetül érdemes röviden foglalkoznunk a magyar helyzettel is, ami egy tipikus példája a támogatások rossz felhasználásának. Álláspontom szerint ez az egyik oka, hogy a Bizottság megindította az eljárást. Lássuk a részleteket!

Számos kutatás emeli ki, hogy Magyarországon a vállalatoknak jutott állami támogatások mértéke 2,7-szer magasabb volt az európai átlagnál az elmúlt 10 évben. Ismételten kiderült tehát, hogy nem a mennyiség a fontos: önmagukban véve nem képesek a gazdasági teljesítményt fokozni. A kormánynak ehelyett a rendszer hatékonyságára kellett volna fókuszálnia a kedvező jogi környezet megteremtésével, valamint a jól működő üzleti szolgáltatások biztosításával. A kutatók arra is rámutattak többek között, hogy a magyar gazdaság növekedése annak ellenére elmaradt a szomszédos országokétól, hogy a kormányzat lényegesen bőkezűbb politikát folytatott. Lengyelország, Lettország vagy Szlovákia jobb teljesítményre volt képes kevesebb mint feleannyi támogatással. Más mutatók, mint a beruházások és a foglalkoztatottság szintén hasonló adatokat jeleztek. Ezzel párhuzamosan

⁵ David SPECTOR: i.m.; 186-187.

⁶ Justus HAUCAP, Ulrich SCHWALBE: i.m.; 7.

⁷ dr. COGOI Márk: Az állami támogatások versenyjogi szabályozása az Európai Unióba, [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/cogoi_mark_az_allami_tamogatások_versenjogi_szabalyozasa_az_euban\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/cogoi_mark_az_allami_tamogatások_versenjogi_szabalyozasa_az_euban[jogi_forum].pdf); 14-16.

Magyarország versenyképessége a Világ gazdasági Fórum rangsorában a 39. helyről a 63.-ra zuhant. A fő probléma a szomszédos országokhoz képest rosszabb vállalkozói struktúra volt. Emellett az elemzők a rendszer további gyengeségeire is rámutattak:

- a működés és végrehajtás nem volt egységesítve
- állami vagy önkormányzati vállalatoknak jutott támogatások magas aránya
- beruházások akkor is részesülhettek uniós forrásokból, ha az indokolatlan volt

Emellett szintén meg kell említenünk, hogy a kormányzati politika stratégiai hibát követett el: csak arra törekedett, hogy lehívja a támogatásokat ahelyett, hogy a megdelelő alkalmazásra helyezte volna a hangsúlyt. Ennek következtében a kevésbé hatékony pályázatokat részesítette előnyben a rendszer, amelyek elnyelték a forrásokat anélkül, hogy tényleges gazdasági teljesítményt generáltak volna⁸.

Joggal kérdezhetjük, hogy mindez milyen relevanciával bír az előttünk fekvő ügy tekintetében. Nos, ezen tények alapján a Bizottság gyanakodhatott a magyar rendszer működésére. Könnyen elképzelhető volt, hogy a kormányzat valamit el akar titkolni az európai intézmények elől. Így a Testületen múlt, hogy a megfelelő jogalapra támaszkodva megindítja a vizsgálatot. Azt mondhatjuk, hogy a rendszer működésével maga teremtette meg az esélyt, hogy megkérdőjelezzék.

Az elkövetkező fejezetekben látni fogjuk, hogy a Bizottság mivel igazolta az eljárás megindítását, illetve azt is, hogy hogyan zárult le az ügy.

A jogeset

Ebben a fejezetben röviden bemutatom az ügyet, amely a Bizottságot lépésre sarkallta. A releváns tényeket igyekszem számba venni annak érdekében, hogy megvilágítsam az eset leginkább vitatott részeit. Remélem, hogy mindez felkelti az olvasó érdeklődését és figyelmét. Rátérve a tárgyra, az ügy középpontjában a Bányászati törvény és annak módosításai álltak. Eszerint a szénhidrogének feltárása és kitermelése az alábbi módokon lehetséges:

- a meghirdetett pályázat nyertese és az illetékes miniszter közötti szerződéskötés koncesszionális eljárás keretében
- a Bányafelügyeleti Hatóság engedélyének megszerzése

⁸ KÁLLAY László: Állami támogatások és gazdasági teljesítmény. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. március (279–298. o.); 279-298.

Az előbbi lehetővé teszi, hogy az érintett bányászati tevékenységet folytasson zárt területeken, míg az utóbbi nyílt területek esetén biztosít hasonló jogokat. Egészen 2008-ig a bányajáradék 12% volt azon mezők esetében, amelyeket 1998. január 1-e után állítottak termelésbe. Az ezt megelőző időszakra az irányadó ráta pedig minimum 12% volt.

A szabályozás továbbá speciális rendelkezéseket tartalmazott azon esetekre, ahol a kitermelés nem kezdődött meg 5 évvel az engedély kiadása után. Azonban ez csak olyan vállalkozók számára volt elérhető, akik tevékenységüket nyílt területen folytatták. Az eljárás keretében az érintett kérhette a Hatóságot, hogy hosszabbítsa meg a kitermelés határidejét 5 évvel, ugyanakkor ezzel a lehetőséggel csak egyszer lehetett élni. Ezt megelőzően pedig egy megállapodást kellett kötni az illetékes miniszterrel, amelyben a fél elfogadta a magasabb bányajáradék fizetési kötelezettséget. Ennek meg kellett haladnia az eredeti mértékét, de maximum csak 20%-kal. Mindez egyúttal azt is jelentette, hogy a törvény jövőbeli módosításai nem érintették a bányajáradék mértékét.

2005-ben a MOL egy ilyen tartalmú megállapodást kötött, ami a következő 5 évre 12,6% és 12,24% között határozta meg a járadékok mértékét. Eszerint a megkötéstől számított 15. évben a megállapodásban szereplő 5. év rátáit kell alkalmazni. Emellett a vállalatnak egy 20 milliárd Ft-os egyösszegű díjat is meg kellett fizetnie.

Ezt követően az érintett törvényt 2007-ben módosították, ami 2008-ban hatályba is lépett. Ez a következők alapján szabályozta újra a járadékokat: az 1998. január 1-e és 2007. december 31-e között termelésbe állított mezők esetében 30%, az 1998. január 1-e előttiéik számára minimum 30%, míg a többi esetében egy differenciált rendszer került kialakításra 12-30%-os rátákkal. Ugyanakkor egy kiegészítő járadékot is bevezettek, ami a Brent kőolaj árán alapult (3-6%).

Ennek ellenére az újonnan bevezetett szabályozást hamar eltörölte a 2008. évi LXXXI. törvény. A korábbi rendszer csak a 2008. január 1-e után termelésbe állított mezők esetében maradt fenn, míg a többinél a járadék egységesen 12%-ra csökkent⁹. Látszólag úgy tűnt, hogy a MOL-t a magyar kormány előnyben részesítette a riválisaival szemben, mivel a megállapodás értelmében kevesebb járadékot kellett fizetnie¹⁰. Így nem volt meglepő, hogy panaszt nyújtottak be a Bizottsághoz, melyet követően a Testület mélyreható vizsgálatot kezdeményezett 2009-ben¹¹. Ugyanabban az évben határozatot is hozott, melyben az intézkedést tiltott állami támogatásnak minősítette. Ennek alapján a MOL-nak nyújtott feltételezett szelektív támogatás

⁹ C-15/14 P - *Bizottság v MOL*; {2}-{18}

¹⁰ A Bizottság határozata a MOL ügyben, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0088&from=EN>; {20}

¹¹ IP/09/39, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-39_hu.htm

és a magyar hatóságoknak a megállapodás megkötésével kapcsolatos diszkrecionális jogköre képezte.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság 35 milliárd Ft visszafizetését rendelte el¹².

Végezetül az ügy az Európai Bíróság elé került. Vajon elfogadta a Testület a Bizottság érveit? Hogyan lehet meghatározni a szelektivitás kritériumait? Ellenállt-e a Bíróság a Bizottság tiltott állami támogatások területén megnyilvánuló kiterjesztő értelmezésének? Ezek mind fontos kérdések voltak, hiszen az állami fejlesztéspolitika jövőbeni kereteit jelölhették ki.

Jogi kontextus és a jogvita alapja

Ahogy láttuk az előző fejezetben, az állami támogatások az egyik legbonyolultabb területe a versenyjognak. A fő kérdés az volt, hogy vajon az alkalmazott intézkedések -meghosszabbítási megállapodás és a Bányászati törvény módosításai- megfelelnek-e a kritériumoknak, különösen a szelektivitás vélt megsértése fényében. E tekintetben az uniós jog jó kiindulási alapul szolgál. Az EUMSZ 107. cikke általános szabályként határozza meg, hogy minden állami támogatás tiltottnak minősül amennyiben az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- tagállam közvetlenül nyújtja vagy állami forrásokból származik
- torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget
- bizonyos vállalatokat vagy bizonyos áruk gyártását előnyben részesíti
- érinti a tagállamok közti kereskedelmet¹³

Emellett a Szerződés kivételeket határoz meg, amelyeket 2 csoportra lehet osztani: automatikusan és opcionálisan összeegyeztethető. Az előbbi olyan intézkedéseket takar, mint „szociális támogatások nyújtása egyéni fogyasztóknak feltéve, ha nem diszkriminál a termékek eredete szerint”. Utóbbi esetben a Bizottságnak diszkrecionális jogköre van, ide tartozik többek között pl: regionális támogatások (olyan régióknak, ahol a GDP vásárlóerőparitáson számolva nem éri el az EU átlag 75%-át).

Általános szabály, hogy minden állami támogatást jelenteni kell a Bizottságnak, ami megvizsgálja az érintett szabályozást, hogy az nem lépte túl az uniós jog kereteit, továbbá volt-e túlkompensáció¹⁴.

¹² SIMON Dorottya: Az Európai Bizottság gyakorlata tiltott állami támogatást megállapító határozatait megsemmisítő ítéletek végrehajtásával kapcsolatban- a MOL Nyrt. állami támogatásos ügyét lezáró határozat európai kontextusa. *Versenytiükör, XI. évfolyam, 2015/2. szám*; 33-35.

¹³ EUMSZ 107. cikk

¹⁴ SZABÓ Marcel- LÁNCOS Petra Lea- GYENEY Laura: i.m.; 83.

Esetünkre térve, érdemes a szelektivitás fogalmát elemeznünk, mivel ez állt a jogvita középpontjában. Álláspontom szerint ugyanakkor elsőként célszerű a Bizottság határozatát áttekinteni, mivel csak így érthetjük meg az ügy lényegét.

Ebben a Testület megállapította, hogy a meghosszabbítási megállapodást és a Bányászati törvény módosításait egy intézkedésnek kell tekinteni, mivel a hatásuk is együttes. Elutasította a MOL azon észrevételét, mely a meghosszabbítási megállapodást külön intézkedésnek tekintette, ami a rendszer természetéből származik. Ezen érvekkel szemben a Bizottság rávilágított arra, hogy az egyetlen cél a vállalat előnyben részesítése volt a riválisaival szemben, akik nem kötöttek ilyen megállapodást. Ennek alapján úgy tűnt, hogy a felek álláspontja között alapvető különbség van. Az ítéletet ismerve nem meglepő, hogy mindez a jogvita alapjává vált. A szakirodalom azonban kiemeli, hogy a szelektivitás megítélése gyakran bizonytalan és nem meghatározható. Ráadásul nincs általánosan elfogadott fogalom, amely egyértelműen kijelölné a kereteket a joggyakorlat számára. Mindazonáltal használhatjuk az EUMSZ 107. cikkét, mint kiindulási alapot: „*bizonyos vállalatok és bizonyos áruk gyártásának támogatása*”. Az Európai Bíróság az alábbi kritériumrendszert állította fel:

- kizárólag bizonyos vállalatok vagy szektorok számára biztosít előnyt
- az érintetteknek összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben és egy tagállamban kell lenniük

Ennek ellenére szembe kell néznünk nehézségekkel is. Hogyan ítéljük meg olyan eseteket, ahol nincsenek összehasonlítható piaci szereplők? Ez főként az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (SGEI) kapcsán merül fel. Az Európai Bíróság szerint itt az állami intézkedés bevezetése és helyzetet kell összevetni.

A szakirodalom a szelektivitás 2 formáját ismeri: földrajzi és materiális. Az előbbi egyértelmű, hiszen minden olyan intézkedés ide tartozik, amely az adott ország bizonyos területén levő vállalatokat előnyben részesít a többi régióval szemben. Jögesetünk szempontjából a szelektivitás másik formája az érdekes, amelyet Bartosch így jellemez: „*vállalatoknak a közhatóságok közreműködésével történő diszkriminatív megkülönböztetése*”. Véleményem szerint ez a fogalom tág értelmezési kereteket biztosít: a Bíróság széleskörű diszkrecionális jogköre számos problémát vethet fel. Egyfelől nehéz meghatározni, hogy hol húzódik az állami támogatások kontrolljának és a legitim állami politikának a határai, ugyanis az előbbi célja, hogy biztosítsa a belső piac stabilitását és megfelelő működését. Mindazonáltal ez nem járhat a Bizottság túlzottan intervencionista szemléletének térnyerésével: tiszteletben kell tartani a tagállamok azon jogát, hogy a gazdasági programjukat maguk határozzák meg. Másfelől a tagállamok vitatják, hogy az objektív alapú megközelítést kell-e alkalmazni vagy teret kell-e

engedni az állami intézkedések cél szerinti értelmezésének. A Bíróság esetjoga és az állami támogatások koncepciója alapján az előbbi az irányadó. Azonban, ha mindezt mereven alkalmazzuk, akkor kevés intézkedés lenne összeegyeztethető az uniós joggal, ráadásul aláásná a kontroll hatékonyságát is.

Nem véletlen, hogy kulcskérdés az elhatárolás. A tagállamok számos érvet felhozhatnak az olyan lépések igazolására, amelyek bizonyos vállalatokat érintenek. Éppen ezért az esetjog megkerülhetetlenné válik. Ennek alapján az alábbi feltételeknek nem szabad teljesülniük:

- másodlagosan előnyben részesít egyéneket
- diszkrecionálisan alkalmazott általános intézkedések
- szektorális támogatások
- olyan intézkedések, amelyeket bizonyos időpontban alakult vagy kísérleti alapokon álló vállalatokkal szemben alkalmaznak

A szabályozás enyhítése érdekében a Bíróság bevezette a rendszer természete elvét. Annak eldöntésére, hogy mely intézkedések eshetnek a fogalom alá, a rendszer belső működését kell figyelembe venni, illetve a hivatkozási alapot kell meghatározni. Abban az esetben, ha bizonyos vállalatok előnyben részesülnek, akkor a szelektivitás kritériuma teljesül¹⁵.

Mindezek után érdemes visszatérni az ügyre és megnézni, hogy hogyan indokolta a Bizottság a szelektivitás megsértését.

A határozatot elemezve egyértelműen látszik, hogy a Testület kizárólag a hatóságok diszkrecionális jogkörére fókuszált. Álláspontom szerint nagyon nehéz meghatározni a legitim határokat. Azonban engedékenység esetén szinte bármi elfogadhatóvá válna. Ezzel szemben viszont a szigorú szabályozás megszüntetné a hatóságok diszkrecionalitását. Éppen ezért fontos szerep hárul a Bíróságra, ami a következőket említi meg:

- homályos/bizonytalan feltételek
- olyan állami intézkedések, amelyek bizonyos vállalatok esetében csökkentik az előnyökhöz való hozzáférést¹⁶

Ennek alapján látható, hogy nem lehet egy egyértelmű fogalmat alkotni a diszkrecionalitásra. Csak az esetjogban bízhatunk, melyet a Bíróság esetről-esetre alakított ki.

Éppen ezért a Bizottság lépése logikus volt: csak meg kellett találnia azokat az indokokat, amelyek a Testület evolucionista álláspontján nyugodtak. Így az alábbi érveket hozta fel:

¹⁵ JAKUB Kociubiński: Selectivity Criterion in State Aid Control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* · December 2012; 1-15.

¹⁶ JAKUB Kociubiński: i.m.; 9-10.

- a hatóságok döntésétől függ, hogy engedély vagy koncesszió kell a szénhidrogének kitermeléséhez
- az engedély meghosszabbítása és a Bányászati törvény módosítása az uniós jog megsértését eredményezte
- Magyarország mindig szabadon határozhatta meg a bányajáradékok mértékét
- a hatóságoknak úgylis dönthettek volna, hogy a megállapodást nem kötik meg

Mindez egyértelműen jelzi, hogy a Bizottság teljes mértékben elutasította, hogy a szabályozást a rendszer természetéből fakadónak minősítse. Sőt kiemelte, hogy ez volt az egyetlen megállapodás a szénhidrogének tekintetében és ezt kifejezetten az érintett vállalatra szabták. Emellett azt is állította, hogy a bányászati tevékenység engedélyezése tipikusan hatósági aktus, mintsem gazdasági döntés, hiszen az állam többet nyert volna egy tender kiírásával¹⁷.

Hogyan értékeljük a Bizottság érvelését? Ahogy azt már korábban is említettem, a diszkrecionális jogkör fogalma komplex. A határozatra pillantva feltűnik, hogy minden érv visszavezethető arra a tényre, hogy egyetlen meghosszabbítási megállapodást kötöttek. Szerintem ez a Testület álláspontjának a gyenge pontja: képtelen volt ezt a helyzetet elfogadni. Azonban nem hozott fel semmilyen bizonyítékot annak igazolására, hogy mindez lehetetlen lett volna egy másik vállalat esetében a törvényi keretek között.

Vajon elfogadta ezt a fajta érvelést a Bíróság? Hogyan reagáltak a felek, illetve a főtanácsnok mindezekre? Az elkövetkező fejezetek megválaszolják ezeket a kérdéseket.

A felek érvei és a főtanácsnok indítványa

Ahogy láttuk, az állami támogatások joga eltér az uniós jog területétől, mely az érintett ügyekre is hatással van: a Bizottságnak kizárólagos joga van eldönteni, hogy egy adott intézkedés tiltott állami támogatásnak minősül vagy sem. Így az első lépcső mindig a Bizottság. Határozata után a felek a Törvényszékhez, majd az Európai Bírósághoz fordulhatnak

Célszerű áttekintenünk az előbbi ítéletét, hogy a MOL érveit megtaláljuk. Talán elsőre mindez egy kissé zavarosnak tűnik, látni fogjuk, hogy ez az egyetlen mód a különböző álláspontok megismerésére.

A jogvita során egyértelmű volt, hogy a szelektivitás kritériumának kérdése áll az ügy középpontjában. Láthattuk, hogy a Bizottság hogyan próbálta védeni az érveit. Most érdemes a másik oldalát is megnéznünk!

MOL három jogalapra utalt keresetében:

¹⁷ C-15/14 P - *Bizottság v MOL*; {56}-{88}

- a Bizottság határozata sérti az EUMSZ 107(1) cikkét: a meghosszabbítási megállapodást és a módosított Bányászati törvényt nem lehet tiltott állami támogatásnak minősíteni
- az EUMSZ 108(1) cikke, illetve az EK/659/1999-es tanácsi irányelv szintén sérül, mivel a Bizottság elmulasztotta értékelni a 2005-ös megállapodást az alkalmazandó szabályok fényében
- EK/659/1999-es Rendelet 14(1) cikke szintén sérül a visszafizetés elrendelésével

Röviden a felperes a szelektivitás tényét vitatta és azt állította, hogy az érintett intézkedéseket nem lehet egynek tekinteni¹⁸. Kiemelte, hogy az állami szabályozás egyértelműen a rendszer természetéből fakad. Másrészt más potenciális rivális számára is nyitva állt a lehetőség, hogy hasonló megállapodást kössön. Emellett a bányavállalkozóknak tisztában kellett lenniük a bányajáradékok mértékével, amit hosszú távon kell meghatározni¹⁹.

Amennyiben a nemzeti jogszabály szövegére pillantunk, a MOL érvei logikusnak tűnnek. A szabályozás világosan kimondja, hogy minden érintett fél jogosult ilyen megállapodást kötni, ami egy meghatározott időszakra kijelöli a bányajáradékok mértékét. Így álláspontom szerint ezt nem lehet összekötni a későbbi módosításokkal, mivel a Bizottság elmulasztotta a kapcsolat bizonyítását. Így nem igaz, hogy az állam a MOL-t előnyben akarta részesíteni a riválisai számára hátrányos jogszabályváltoztatással. Mindezt a dátumok is bizonyítják: 2005-2007. Ahogy láthatjuk, az időbeli eltérés elég jelentős ahhoz, hogy ilyen szándékokat feltételezhetnénk. Véleményem szerint a Bizottságnak háttér tanulmányokat és jogszabályokat kellett volna felhoznia, hogy érveit alátámassza.

Mindezeket a Törvényszék is megerősítette, amely hatályon kívül helyezte a határozatot, mivel a feltételezett szelektivitás nem volt bizonyítható. Ugyanakkor a Testület nem állapította meg a tiltott állami támogatás létezését²⁰.

Ennek ellenére nem tartom meglepőnek, hogy a Bizottság az Európai Bírósághoz fellebbezett. Látszólag a Törvényszék a felperes álláspontját támogatta, de a másik fél is reménykedhetett: érveit csak bizonyítania kellett.

Azonban a Bizottság rossz stratégiát választott. Ahelyett, hogy bizonyítékokat keresett volna, keresetében azzal vádolta a Törvényszéket, hogy ítéletében félreértelmezte a szelektivitás kritériumát. Szerinte a magyar hatóságok diszkrecionális jogköre nem objektív kritériumokon nyugszik a megállapodás elfogadása és elutasítása esetében. E szempontból lényegtelen, hogy

¹⁸ T-499/10 - *MOL v Bizottság*; {38}-{40}

¹⁹ T-499/10 - *MOL v Bizottság*; {{48}}

²⁰ SIMON Dorottya: i.m.; 36.

a vállalkozóknak kérniük kellett a meghosszabbítást vagy sem. A Törvényszék ezeket a tényeket figyelmen kívül hagyta. Nem állapította meg, hogy a magyar hatóságok kötelesek lettek volna ilyen megállapodást kötni.

A diszkrecionális jogkör a bányajáradékok esetében is megjelent, mivel a járadékok növelését nem lehet igazolni a nemzeti jogszabályokkal. Másrészt, az, hogy a megállapodás kezdetben hátrányos volt, nem zárja ki a vállalat esetében a szelektivitás megsértését. Ráadásul az objektív kritériumok pusztá alkalmazása nem mond ellent egy adott intézkedés szelektív természetének. Végezetül a Bizottság a Törvényszékkel szemben azt állította, hogy a szelektív előny létezett, mivel a MOL előnyben volt részesítve a bányajáradékok tekintetében. Lényegtelen, hogy a szabályozó hatáskör gyakorlása objektív kritériumokon alapult. Továbbá az állam szabadon dönthetett a kérdéses jogszabály módosításáról is. Ezzel szemben viszont a Törvényszék ítéletével e gyakorlat számára teremtett precedenst. Helytelenül kapcsolta össze a meghosszabbítási megállapodás esetében fennálló diszkrecionalitást a kormányzat azon szándékával, ami a bányajáradékok új rendszerétől akarta megóvni a vállalatot. Ez a gyakorlat pedig szembemegy az esetjoggal, mivel csak az érintett intézkedés hatását kell figyelembe venni²¹.

Mindez egyértelműen jelezte, hogy a Bizottság képtelen elszakadni korábbi érvrendszerétől: csak újra megismételte álláspontját anélkül, hogy további bizonyítékokkal állt volna elő a jogszabályok kapcsolatát illetően. Csak a diszkrecionalitás és az előny kérdésével foglalkozott. Vajon elegendőek voltak a pusztá tények az Európai Bíróság meggyőzéséhez? Hamarosan kiderül.

Mielőtt a Testület ítéletét elemeznénk, érdemes áttekintenünk a főtanácsnok indítványát. Hogyan kezelte az ügyet? Elfogadta-e a Bizottság érveit? Ahogy láthattuk, a felek teljesen eltérően értelmezték ugyanazokat a jogi kérdéseket. Úgy tűnt, hogy a közöttük lévő távolság szinte áthatolhatatlan.

A főtanácsnok rámutatott arra, hogy a Törvényszék zavart okozott azzal, hogy egyidejűleg utalt a meghosszabbítási megállapodás szelektivitására és a vitatott állami intézkedésekre. Emellett hangsúlyozta, hogy az előny nyújtásának pusztá ténye nem elegendő ebben az esetben: ezt bizonyos vállalatoknak kellett nyújtani. Ezen állításával szembement a Bizottság érvrendszerével. Továbbá szükséges különbséget tenni az egyedi és az általános támogatások között. Ugyanis az előbbi esetében elegendő a gazdasági előny azonosítása a szelektivitás

²¹ C-15/14 P - *Bizottság v MOL*; {49}-{57}, {72}-{73}, {82}-{86}

vélelmezéshez, míg utóbbi kapcsán épp fordított a helyzet: itt pont ez járul hozzá az előny azonosításához.

Mindazonáltal elfogadta a Bizottság azon érvét, hogy az érintett intézkedéseket egyként kell kezelni. Ezzel párhuzamosan rámutatott ugyanakkor arra is, hogy bizonytalanság áll fenn a kapcsolat tekintetében, mivel a Testület ennek vizsgálata nélkül állapította meg a szelektivitás sérelmét a meghosszabbítási megállapodás esetében. Így a Törvényszék helyesen cselekedett, amikor csak ennek szelektivitására koncentrált²².

Mindezek alapján a MOL nem lehetett teljesen biztos abban, hogy a főtanácsnok az álláspontját elfogadta. Látszólag ugyanis mindkét fél irányába nyitott volt. Vajon változott-e az álláspontja, miután értékelte a részleteket?

Ahogy azt már korábban is említettem, a Bizottság kritizálta a Törvényszéket mivel figyelmen kívül hagyta a hatóságok diszkrecionális jogkörét szemben az esetjoggal. E tekintetben a főtanácsnok rávilágított arra, hogy az Európai Bíróságnak nincs hatásköre a tények értelmezéséhez kivéve, ha a bizonyítékok hamisak. De ez utóbbit a Bizottság nem is említette meg, továbbá a Törvényszék sem alkalmazta helytelenül a jogot.

Másodsorban a felperes kijelentette, hogy a Testület félreértelmezte a törvényt, mivel azt állította, hogy az objektív kritériumok létezése kizárja az adott intézkedés szelektív jellegét. Ennek kapcsán a főtanácsnok kimondta, hogy ezt pontosan a Bizottság követte el, mivel nem az volt a kérdés, hogy az általános támogatások jogosultjait meghatározzák-e vagy sem. Ezzel szemben a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy ha még a MOL volt az egyetlen vállalat, ami ilyen megállapodással élt, akkor sem elegendő mindez a szelektivitás kritériumának teljesüléséhez. Ráadásul ezen tények nem mondanak egymásnak ellent.

Ezekután a főtanácsnok rámutatott arra, hogy a Törvényszék nem kötötte össze a vitatott intézkedés szelektív jellegének vizsgálatát a kormány azon szándékával, hogy a megállapodás megkötésével bizonyos vállalatokat igyekezett volna előnyben részesíteni. Ehelyett a Testület a megállapodás és a törvény 2008-as módosításának lehetséges kapcsolatával foglalkozott. Mindez azt jelenti, hogy nem sértette meg az EUMSZ 107(1) cikk bírói gyakorlatát, amely kimondja, hogy egy adott állami intézkedés szándékát vagy célját nem lehet elismerni.

Végezetül a főtanácsnok elutasította a Bizottság negyedik érvét is, mivel a megállapítás -a Bányászati törvény 2008-as módosítása után csak a MOL részesült előnyben- figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy csak a meghosszabbítási megállapodás szelektivitása volt kérdéses²³.

²² C-15/14 P- főtanácsnoki indítvány; {39}-{68}

²³ C-15/14 P- főtanácsnoki indítvány; {68}-{117}

Ennek fényében a keresetet is elutasította, ami az ügy várható kimenetelét is előre jelezte. Habár az Európai Bíróságot nem köti a főtanácsnok indítványa, azonban kijelöli a fő csapásirányt a Testület számára. Ismételten kiderült tehát, hogy a Bizottság rossz stratégiát választott. Ahogy láthattuk, érveit képtelen volt bizonyítani. Mindezek után nem volt meglepő, hogy a legtöbb szakértő és maguk a felek is a kereset Európai Bíróság általi elbuktatását várták. Mi volt a Bíróság ítélete? Mik voltak a reakciók? Mindez kiderül az utolsó fejezetből.

Ítélet és utóélet

Az előbb említettek alapján úgy tűnt, hogy a Bíróság a MOL ügyben nem fogja megállapítani a tiltott állami támogatás tényét. Az ítéletre pillantva látható, hogy a Testület nagyrészt helyben hagyta a Törvényszék és a főtanácsnok indítványának főbb pontjait.

Egyértelmű különbséget tesz az egyedi és általános támogatások között. A szelektivitás csak az előbbi esetében alkalmazható, ha az előny azonosításra került. Azonban ez a feltétel a jelen ügyben nem teljesült.

Az Európai Bíróság többek között rámutatott arra, hogy a magyar hatóságok diszkrecionális jogköre nem volt szelektív, mivel ez a vállalatokra nehezedő terhek ellensúlyozását szolgálta. Szintén elutasította a Bizottság azon érvét is, mely szerint a Törvényszék félreértelmezte a jogot, ugyanis a bányajáradékok mértéke a MOL és a hatóságok közti tárgyalások eredménye. A feltételezett szelektivitás akkor bizonyosodott volna be, ha a járadékok olyan indokolatlanul alacsonyak lettek volna, hogy a MOL-t előnyben részesítsék.

Hasonlóan a Törvényszékhez, kiemelte, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyta a meghosszabbítási megállapodásokat a szilárd ásványok területén. Így elmulasztott minden körülményt számításba venni, amiből megállapítható lett volna, hogy a megállapodás megfelel-e a kritériumnak. A Bizottság továbbá félreértelmezte a megtámadott ítéletet, ami szerint az objektív kritériumok alkalmazása kizárja a szelektív jelleget. Emellett az idézett bírói gyakorlat sem releváns az ügy szempontjából.

Végezetül elutasította a 4. érvet is: a külső körülmények megváltozása és a megállapodás nem eredményezhet tiltott állami támogatást akkor sem, ha az érintett vállalat emiatt kedvezőbb helyzetbe kerül. Az sem számít, hogy csak a MOL kötött ilyen, mivel másoknak is megvolt erre a lehetőségük.

A Bíróság szintén elvetette a Bizottság azon érvét, amelyben azt állította, hogy a MOL volt az egyetlen kedvezményezett 2008. január 1-től. Ezzel párhuzamosan hangsúlyozta, hogy a bányajáradékok emelésére a kőolaj árának növekedése miatt került sor. A kormányzat objektív

kritériumok alapján gyakorolta szabályozó hatáskörét. Ennek értelmében a megállapodást és a Bányászati törvény módosítását nem lehet egy intézkedésnek tekinteni. Így a Bíróság elutasította a keresetet²⁴.

Azonban továbbra is kérdéses volt, hogy a Bizottság vajon elfogadja az ügy kimenetelét. Simon Dorottya ennek kapcsán kiemelte, hogy az elmúlt 15 év hasonló esetei éppen ennek ellenkezőjét mutatják: a Testület mindig felülbíráltta az ítéletet. Ezzel szemben a MOL ügy volt az első, ami ezt a szabályt megszakította. A Bizottság nem állapította meg a tiltott állami támogatás hiányát, csak elismerte azt a tényt, hogy nem volt bizonyíték arra, hogy a MOL a riválisaival szuemben előnyben részesült volna. Határozatában kimondta, hogy az érintett intézkedések nem szelektívek. Így az állami támogatások jogának feltételezett megsértését elvetette²⁵.

Érdemes megemlíteni az ügy kapcsán azt is, hogy az eljárás viszonylag gyors volt: csak 10 évet vett igénybe. Ugyanakkor hasonló esetekben nem ritka a hosszabb eljárási idő sem. Erre jó példát szolgáltat a *Salzgütter v. Bizottság* ügy, ahol 27 év telt el az állami támogatás nyújtásától a jogerős ítélet meghozataláig²⁶.

Összegezve, láthatjuk, hogy milyen bonyolultak az ilyen ügyek. Emellett egyértelmű, hogy a Bíróságot nem lehet meggyőzni anélkül, hogy az egymást követő intézkedések közötti kapcsolatot bizonyítanánk. Ugyanakkor továbbra is kétséges, hogy a Testület hogyan ítélte volna meg az esetet, ha Bizottság alá tudta volna támasztani állításait. De mindez egy másik történet lenne. Mi az Ön véleménye?

²⁴ C-15/14 P - *Bizottság v MOL*; {42}-{102}

²⁵ A Bizottság határozata az Európai Bíróság ítélete nyomán, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229182/229182_1710075_160_2.pdf; {21}-{31}

²⁶ SIMON Dorottya: i.m.; 36-39.

Felhasznált irodalom

- I. Christian BUELENS, Gaëlle GARNIER, Roderick MEIKLEJOHN: The economic analysis of state aid: Some open questions, *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission*,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication9549_en.pdf
- II. SZABÓ Marcel- LÁNCOS Petra Lea- GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák, Szent István Társulat, Budapest, 2013
- III. David SPECTOR: State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union,
<http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/spector-david/07-xaviervives-chap-07.pdf>
- IV. Justus HAUCAP, Ulrich SCHWALBE: Economic Principles of State Aid Control,
http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/017_Haucap_Schwalbe.pdf
- V. dr. COGOI Márk: Az állami támogatások versenyjogi szabályozása az Európai Unióba,
[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/cogoi_mark__az_allami_tamogatasok_veny_jogi_szabalyozasa_az_euban\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/cogoi_mark__az_allami_tamogatasok_veny_jogi_szabalyozasa_az_euban[jogi_forum].pdf)
- VI. KÁLLAY László: Állami támogatások és gazdasági teljesítmény. *Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. március (279–298. o.)*
- VII. C-15/14 P - *Bizottság v MOL*
- VIII. A Bizottság határozata a MOL ügyben, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0088&from=EN>
- IX. *IP/09/39*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-39_hu.htm
- X. SIMON Dorottya: Az Európai Bizottság gyakorlata tiltott állami támogatást megállapító határozatait megsemmisítő ítéletek végrehajtásával kapcsolatban- a MOL Nyrt. állami támogatásos ügyét lezáró határozat európai kontextusa. *Versenytükör, XI. évfolyam, 2015/2. szám*
- XI. TFEU
- XII. JAKUB Kociubiński: Selectivity Criterion in State Aid Control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics · December 2012*
- XIII. T-499/10 - *MOL v Bizottság*
- XIV. C-15/14 P- Főtanácsnok indítványa

XV. A Bizottság határozata az Európai Bíróság ítélete nyomán,

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229182/229182_1710075_160_2.pdf