

VÉR ÉS ARANY – AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

HDM993

2025/01/05

Nyilatkozat

Kijelentem, hogy a dolgozatom megírása során a ChatGPT AI-alapú programot forrásgyűjtésre használtam, valamint egyes mondatszerkezetek átalakításához. A dolgozatom egyéb részeiben nem használtam AI-alapú programot, a dolgozat teljes szövege az Én szellemi termékem, az AI a dolgozatomban rögzített eredményeket nem befolyásolta.

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezető.....	4
2.	Kezdetek	4
3.	Az Európai Unió	7
4.	Versenyjog.....	9
5.	Állami támogatások	10
6.	Az Európai Unió a külföldi támogatások tükrében.....	12
7.	Kína és az Európai Unió viszonya	13
	a) <i>Nyugat</i>	14
	b) <i>Kelet</i>	17
	c) <i>Összefoglalás</i>	20
8.	Foreign Subsidies Regulation	22
	a) <i>A rendelet megalkotásának folyamata</i>	22
	b) <i>A foreign subsidies regulation fogalmi rendszere</i>	24
	c) <i>Piactorzító hatás</i>	26
	d) <i>Mérlegelési teszt</i>	28
	e) <i>Eljárások a rendelet alapján</i>	29
	f) <i>A bejelentésre induló eljárások</i>	30
	<i>Összefonódások</i>	30
	<i>Közbeszerzési eljárások</i>	32
	g) <i>Vegyes rendelkezések</i>	34
	h) <i>Ex officio eljárás</i>	35
	i) <i>Teljesített célok?</i>	36
	j) <i>Összefoglalás</i>	36
9.	Javaslatok	37
10.	Összegzés	38

1. BEVEZETŐ

Európa gazdasági jövőjét jelenleg több veszély fenyegeti. A gazdasági lassulás, az innováció hiánya és a szuverenitás kérdése mind aktuális fogalomként jelenik meg, hiszen az Európai Unió gazdasági aktivitása globális szinten egyre inkább alulmarad versenytársaihoz képest, így az Amerikai Egyesült Államokhoz, Kínához vagy Japánhoz mérten. Ezeket a gazdasági problémákat több, együttes tényező okozza, dolgozatomban pedig a véleményem szerint legfontosabbakat fogom elemezni, a versenyképességet és annak fenyegetettségét.

Bemutatom, hogy a globális gazdaságban milyen szerepet tölt be a versenyjog, azon belül az állami támogatások joga. Vizsgálom, hogy milyen aspektusokból lehet megközelíteni a külföldi állami támogatások torzító hatását és ez milyen befolyással lehet a „támadott” államra tekintettel. A dolgozatomban prezentálom továbbá annak folyamatát, hogy Kína eltérő támogatási módszerei az Európai Unió tagállamaiban hosszú távon hogyan befolyásolják az uniós jogalkotási folyamatokat.

Úgy gondolom az állami támogatások kérdése nem korlátozódik a versenyjogra, ennél sokkal összetettebb, így a torzító hatású támogatások alkalmazása nem csak jogi kérdés, sokkal inkább gazdasági és politikai.

A dolgozatom megírása során vegyesen használtam külföldi és magyar szakirodalmat, tekintettel arra, hogy az állami támogatások, így különösen a külföldi állami támogatások kérdése Magyarországon nem egy általánosan kutatott anyagrész leginkább az előbbire támaszkodtam.

2. KEZDETEK

A II. világháborút követően a világkereskedelem alapjaiban kezdett átalakulni. A két világháború közötti időszakot a politikai feszültségek és a protekcionista gazdaságpolitikát folytató országok jellemezték. Az államok importvámokat és kereskedelmi korlátozásokat alkalmaztak, amely nagy mértékben korlátozta, hogy a nemzetközi kereskedelem érdemben fejlődhessen ezen időszak alatt. Csak a háború befejezését követően, az ötvenes években vált egyértelművé, hogy a kereskedelempolitikát új alapokra kell helyezni. A protekcionizmus visszaszorult és az országokat egyre inkább a liberalizmus és a piaci nyitottság jellemezte. Ezzel párhuzamosan növekvő igény

mutatkozott a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok szabályozását szolgáló szervezetek létrehozására, valamint átfogó szerződések megkötésére.¹

A globális kereskedelem átírása érdekében az elsődleges cél a nemzetközi kereskedelmi akadályok felszámolása lett, amelynek első lépéseként 1947-ben aláírták az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményt (GATT), amely a vámtarifák csökkentését szolgálta. A GATT *de facto* nemzetközi szervezatként működött, amely folyamatosan, szinte lépésenként, fordulónként keresztül fejtette ki a célját. Az ipari vámokat sikeresen leépítették az egyezmény keretein belül, de később a nem vámjellegű kereskedelmi akadályok során már nem bizonyult ugyanilyen hatékonynak az együttműködés.² A világkereskedelem nyitottsága új szintre emelkedett, amely 1995-ben a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) megalapításában manifesztálódott. Az akadályok lebontása már nem csak az áruk kereskedelmére korlátozódott, de kiterjedt a szolgáltatások, beruházások és a szellemi tulajdon területére is.³

A WTO alapító tagjai azok az országok voltak, amelyek a GATT aláírásában is részt vettek, a szervezet globális elosztottságát pedig pontosan az egyezmény keretében kialakult rendszer tükrözte. A tagok között voltak iparilag fejlett országok, mint az Egyesült Államok, Franciaország vagy Németország, de egyes fejlődő országok is már a kezdetétől részesei voltak a szervezetnek. Regionális szinten ugyan leginkább Észak-Amerikának és Nyugat-Európának volt legerősebb a jelenléte, de ázsiai, latin-amerikai és afrikai országok is voltak az alapító tagok között. Látható ugyanakkor, hogy azok a gazdasági nagyhatalmak, amelyek nem tudtak azonosulni a szervezet céljaival és módszereivel kimaradtak. Így Kína, Oroszország vagy Szaúd-Arábia sem voltak benne az „első körös csatlakozókban”. Ez egyfajta szimbóluma is volt a világ akkori megosztottságának, hiszen jól mutatta azt, hogy mely országok milyen elveket képviselnek a világkereskedelmi tevékenységük során.

A WTO tagjainak száma az elmúlt évtizedekben nagy arányban bővült. A szervezethez való csatlakozás elengedhetetlen feltétele, hogy a „jelöltek” elfogadják és megtartsák a kereskedelmi

1 Wester, S., & Cutler, W. (Authors), & Asia Society Policy Institute (Project Advisor). (2022). Annex to Reimagining the Global Trading System. Retrieved from https://asiasociety.org/sites/default/files/2022-11/ASPI_GlobalTradysyst_Annex_finalize.pdf

2 Dunay, P., Hoffmann, T., Jeney, P., Kajtár, G., Kardos, G., Kende, T., Lattmann, T., Mink, J., Nagy, B., Sonnevend, P., Sulyok, K., & Valki, L. (2018). Nemzetközi jog (2., átdolgozott kiadás). Wolters Kluwer Hungary Kft.

3 Howe, A. (2023, June 19). Globalisation and backlash: How has world trade evolved over 300 years?. Economics Observatory. Retrieved from <https://www.economicsobservatory.com/globalisation-and-backlash-how-has-world-trade-evolved-over-300-years>

egyezmények szabályait, a később csatlakozott országok közül pedig többekkel is hosszú tárgyalási folyamatot igényelt, hogy erről érdemi megállapodás születhessen. 2001-ben Kína, 2005-ben Szaúd-Arábia, 2007-ben Vietnám, majd 2012-ben Oroszország is csatlakozott. A szervezet növekedése elősegítette a világkereskedelmi rendszer megerősödését azzal, hogy az addig nagyrészen nyugati szereplők mellett megjelentek az addig kimaradt nagyhatalmak is, ezzel pedig a WTO egy ténylegesen globális szintű egységet hozott létre.⁴ Ez a bővülési folyamat nemcsak a világ néhány legnagyobb gazdaságát integrálta a világkereskedelembé, hanem a rendszerét olyan országokra is kiterjesztette, ahol az állam központi szintű befolyást gyakorol a gazdasági folyamatokra.⁵

A leggyakrabban említett globális szereplő ezen kérdésben maga Kína, hiszen a késői WTO csatlakozáshoz legnagyobb mértékben az járult hozzá, hogy sokáig nem akart felhagyni a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataival. Az ország ebben az időszakban már folyamatosan fejlődött és vált egyre jelentősebb exporthatalommá, ugyanakkor ezzel párhuzamosan jelentek meg a támogatási politikája ellen irányuló intézkedések is.⁶ Az Unió és az USA több ízben is kifogásolta Kína megkérdőjelezhető támogatási politikáját, miszerint a termékeit mesterségesen alacsony áron exportálja, valamint a vállalatainak juttatott állami támogatásokkal tisztességtelen előnyre tesz szert a nemzetközi piacokon. További problémát jelentett a WTO-hoz való csatlakozása szempontjából, hogy a Kína erőteljes protekcionista intézkedéseket alkalmazott, a piaca rendkívül zártan működött, magas importvámokkal és a külföldi befektetőket korlátozó feltételrendszerrel.

A nagyhatalmak nem titkolt célja volt, hogy Kína a WTO taggá válásával szabjanak gátakat az addig alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi politikájának. Ez is jól mutatja, hogy Kína csatlakozásával leginkább az ország tisztességtelen kereskedelmi politikáját akarták korlátok közé szorítani, hogy intézményi keretekkel biztosítsák azt. A csatlakozás érdekében ugyanakkor számos

4 Nagy Csongor István, The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, 57(6) Journal of World Trade 889-908 (2023). 907.o.

5 Nagy Csongor István, The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, 57(6) Journal of World Trade 889-908 (2023). 908. o.

⁶ Naughton, B. (2007). The Chinese economy: Transitions and growth. Cambridge, MA: MIT Press. 390. o.

termék behozatali vámját csökkentette, ezzel is mutatva a nyitottságát a nemzetközi szervezetben való tagsága és elkötelezettsége iránt.

Kína jelenleg már globális szinten az egyik legjelentősebb exportőrnek számított, amely több ízben is tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat alkalmazott. Ugyan az ország hivatalosan már asszimilálódott a globális kereskedelmi környezetbe a WTO-ba való belépésével, ugyanakkor egyértelműen látszik, hogy nem mondott le arról, hogy vezető szerepre tegyen szert globális szinten. A kormány célja, hogy az állami vállalatok versenyképességét globális szinten is megerősítsék ezzel pedig ipari nagyhatalommá emelje az országot.

3. AZ EURÓPAI UNIÓ

Az Európai Unió 1995 óta a tagja a WTO-nak, így az utóbbi 20 évben bekövetkezett globális szintű növekedés nagyban formálta az Unió belső piacát is. Az EU elsősorban pozitív hatásként értékelte, hogy külföldi szereplők is részt vesznek a belső piaca működésben, hiszen azzal, hogy beengedi ezeket továbbra is támogatni tudja a globális kereskedelmi akadályok lebontását, ezzel párhuzamosan pedig a saját gazdaságát is erősíti. **Ugyanakkor elkerülhetetlenné vált – ahogyan a WTO tagok között – a belső piacon is egyre nagyobb számban kezdenek el megjelenni agresszív iparpolitikát folytató szereplők.** Ezek az államok piac-orientált gazdasági rendszerekkel működnek, ahol a kormány döntő formális és informális befolyással bír a piaci szereplőkre.⁷ Közvetlenül vagy az állami tulajdonban lévő szerveken keresztül támogatásokkal segíti elő a gazdasági tevékenységeket és a vállalatok kijutását harmadik országok piacára. A célok eléréséhez nem csupán saját határaikon belül, de a külföldi piacokon aktív vállalataikat is nagy mértékű állami támogatásban részesítik és ezeken keresztül erősítik meg azok jelenlétét globálisan. Ezzel nem csak a támogatott vállalatok megjelenéséhez járulnak hozzá, de erősítik is azokat, amely biztosítja, hogy bármely nemű veszteség ellenére továbbra is aktívan tudjanak működni az Unió belső piacán. Az ilyen módon nyújtott előnyökkel a harmadik országok hozzásegítik vállalataikat a támogatásban nem részesülő, ezért hosszú távon gazdaságilag gyengébb uniós célpontok felvásárlásához, valamint az uniós közbeszerzési eljárásokon való eredményes szerepléshez. Ennek a típusú támogatási politikának az uniós vállalatok szempontjából következménye, hogy

⁷ Nagy Csongor István, The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, 57(6) Journal of World Trade 889-908 (2023). 908. o.

fokozatosan szorúlnak ki a saját piacukról, hiszen nem tudnak a piacon maradni az előnyben részesülő versenytársaikkal szemben. Az uniós tagállamokat szigorú szabályok kötik annak érdekében, hogy ne tudják torzítani a versenyt, ugyanakkor ez a szabályozás nem vonatkozik a harmadik országokra, így azok korlátlan mértékben tudják segíteni a vállalatokat. Ezen felül szemben azzal, hogy az EU a nyitott befektetési rendszerével teret enged harmadik országok vállalkozásainak, más külföldi piacokra ez nem igaz, mitöbb sokszor kifejezetten korlátozó rendelkezéseket alkalmaznak a külföldi szereplőkkel szemben. Erre kiváló példa lehet Kína, ahol feltételhez kötik a piaci szereplést, amely túlnyomó többségben azt jelenti, hogy más vállalatok csak kisebbségi tulajdonosként vehetnek részt a gazdasági életben.⁸

További problémát jelent – amely igazán csak 2013 után⁹ kezdett megmutatkozni -, hogy a külföldi befektetések leginkább az Unió számára kulcsfontosságú gazdasági területeket célozzák. Egyre fokozódtak az aggályok a kiemelt jelentőségű technológiai, infrastrukturális vagy közrendi szempontból kritikus fontosságú tevékenységet folytató uniós vállalkozások feletti irányítási jogkör megszerzésére törekvő külföldi befektetőkkel szemben.¹⁰ Ugyan több kereskedelmi partner is folytat nagymértékű beruházásokat a belső piacon, de vannak államok, amelyek közvetlenül az EU kiemelt szektoraiban próbálnak többségi irányítást elérni. Kína a 2010-es évektől kezdődően kezdte el felvásárolni az uniós vállalatokat, ami főleg a technológia, közlekedés és telekommunikáció területeit érintette.¹¹ Mivel a kínai vállalatok túlnyomó többségben stratégiai szempontból fontos szektorokban próbáltak részesedést szerezni, amelyeket a „Made in China 2025” iparstratégia¹² is céljául tűzött ki, így valószínűsíthető volt, hogy a felvásárlások mögött igazából a kínai kormány áll, állami forrásból nyújtott előnyökkel támogatva a saját vállalatait. A

8 ECA review No 3/2020 “The EU’s response to China’s state-driven investment strategy” 19. o

9 A BRI (Belt and Road Initiative vagy az Új Selyemút Program) Kína 2013-ban kihirdetett globális fejlesztési stratégiája, amely keretein belül Európát, Ázsiát és Afrikát köti össze a kereskedelem és a gazdaság ösztönzése céljából. A Kínai terjeszkedés nagy mértékben megugrott a stratégia kihirdetése után.

10 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az Unióban megvalósuló külföldi befektetések átvilágításáról, valamint az (EU) 2019/452 európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről 2024/0017 (COD) 1.o.

11 ECA review No 3/2020 “The EU’s response to China’s state-driven investment strategy”

12 Lásd. Kína és az Európai Unió viszonya fejezet 13. o

folyamat során több európai autógyár is kínai többségi tulajdonba került, ugyanakkor az első igazán nagy visszahangot a német Kuka Robotics vállalat felvásárlása váltotta ki 2016-ban.¹³

Az első komolyabb tagállami megmozdulásnak is ez a tranzakció adott alapot, mivel addigra a kínai részesedések aránya olyan magas lett, hogy 2017-ben Németország, Franciaország és Olaszország egy közös levélben fordult a Bizottsághoz. Ebben aggodalmukat fejezték ki afelől, hogy az belső piacra irányuló beruházásokkal egyre több európai vállalatot vásárolnak fel különböző, kulcsfontosságú technológiai szektorokból, miközben ezen befektetők külföldi piacai nem tanúsítanak hasonló mértékű nyitottságot az európai szereplők felé.¹⁴

Világosan látható, hogy ekkorra már az Európai Unió tagállamai fenyegetésként érzékelték a Kína terjeszkedését, és egyre hangsúlyosabb törekvéseket tettek ennek megfékezésére. Az ismertetett probléma elsősorban gazdasági jellegű, azonban ennek következményei leginkább politikai feszültségben nyilvánulnak meg. Az Unió (gyakorlatához híven) jogalkotási eszközökkel igyekezett kezelni a kihívásokat. Az ügyet a versenyjog keretei közé helyezte, amellyel nemcsak a közvetlen beavatkozás lehetőségét maximalizálta, hanem egyúttal arra is törekedett, hogy a megoldási kísérleteket a lehető legkevésbé lehessen diszkriminatívnak titulálni.

4. VERSENYJOG

A kereskedelem, így a világkereskedelem egyik központi tényezője a verseny. A verseny és annak jelentősége, ha az államok engedik egymással versenyezni a vállalataikat a nemzetközi rendszerben legalább olyan jelentőséggel bír, mint az államok közötti közvetlen együttműködés.¹⁵ A versenyeztetéssel és a verseny megnyitásával az államok közvetlen hozzáférést biztosítanak külső szereplőknek a belső piacukhoz, valamint megengedik nekik, hogy ők is formálják azt.

13 Miklós Katalin (2018, október 26). Kínai befektetések az Európai Unióban. Geopolitika.hu. Elérhető: http://www.geopolitika.hu/hu/2018/10/26/kinai-befektetesek-az-europai-unioban/#_edn8

14 Németország, Olaszország és Franciaország levele az Európai Bizottsághoz. (2017) Berlin https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schreiben-de-fr-it-an-malmstroem.pdf?__blob=publicationFile&v=4

15 Simai M., Gál P. (szerk.) (2020). Új trendek és stratégiák a világgazdaságban. Akadémiai Kiadó. <https://doi.org/10.1556/9789634545606>. (Letöltve: 2024. 12. 01. https://mersz.hu/dokumentum/m726utsv__18/#m726utsv_16_p1)

5. ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

A verseny befolyásolásának legfontosabb eszköze az állami támogatások rendszere, amely révén a kormányok közvetlenül alakíthatják a belső piac működését. Az állami támogatások lehetőséget adnak arra, hogy a kisebb piaci szereplők versenyképességét növeljék, bizonyos gazdasági szektorokat ösztönözzenek vagy egy kiválasztott vállalatot előnyösebb gazdasági helyzetbe hozzanak. Az állami beavatkozás különösen jelentőségteljes volt a COVID-19 világjárvány idején és azt követően, amikor számos vállalat túlélését és működésének folytonosságát a kormányok különféle támogatási programokon keresztül biztosították. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy semmi sem kötelez egy államot, hogy a támogatási politikáját korlátozottan vagy változtatásokkal alkalmazza olyan vállalatai vonatkozásában is, amelyek nem az országon belül működnek, hanem külföldi piacon folytatnak aktív gazdasági tevékenységet. Az állam ugyanolyan mértékű és formájú támogatást juttathat ennek a vállalatnak, hasonló hatásokat elérve, mintha a saját területén tenné ezt, ugyanakkor ezen gyakorlattal már nem a saját belső piacát fogja formálni, hanem azon ország gazdaságára lesz hatással, ahol a vállalat aktív tevékenységet folytat. Amennyiben a támogatás következtében szélsőséges szituáció alakul ki (ilyen például, amikor a támogatott vállalat több hazai vállalatot kiszorít a versenyből) a „fogadó” országnak reagálnia kell arra. Ez a példa rendkívül jól mutatja azt, hogy jelenleg a piac és így a verseny működését és szabályozását legnagyobb mértékben más országok befolyásolják.

A kölcsönös kereskedelmi nyitottság egyik legérzékenyebb kérdésének tekinthető az állami támogatási politikák eltérősége, amely világszinten jelentős különbségeket mutat. Az állami támogatások spektrumának kiterjedtsége, valamint az egyes országok által alkalmazott gyakorlatok akár politikai feszültségekhez is vezethetnek, különösen abban az esetben, ha egy állam támogatási politikája közvetetten vagy közvetlenül befolyásolja más országok gazdasági működését. Bár maga a probléma nem új keletű, az állami támogatások alkalmazásának módszerei és eszközei folyamatosan változnak, ami szükségessé teszi az eddig kialakított szabályozások rendszeres felülvizsgálatát és megújítását annak érdekében, hogy a globális kereskedelmi viszonyok kiegyensúlyozottak maradjanak.

A túlzó mértékű külföldi állami támogatások problémáját úgy gondolom, hogy két aspektusból érdemes vizsgálni. Az első egy gazdasági szemléletű megközelítés, amely során azt vizsgáljuk, hogy más országokból érkező állami támogatások milyen mértékben befolyásolják egy állam belső

gazdasági működését. Ez magában foglalja annak elemzését, hogy mely gazdasági ágazatok érintettek leginkább, milyen szerepet töltenek be ezek az állam működésében, és az adott területek „elvesztése” milyen lehetséges következményekkel járhat az állam gazdaságára nézve. Egy másik megközelítés egy politikai aspektusból történő elemzés, amely során azt vizsgáljuk, hogy a külföldről érkező támogatások milyen hatást gyakorolnak az ország szuverenitására.

Az első aspektus vizsgálatának keretében az ország gazdasági folyamatait és azok átalakulását kell elemeznünk, különös tekintettel a külföldi támogatások által előidézett változásokra. A gazdasági diverzitás alapvetően kedvező hatással van a piacra, mivel élénkíti a versenyt, amely nemcsak a fogyasztók, hanem az állam számára is előnyös. Azonban, ha bizonyos vállalatokat külföldi államok előnyben részesítenek, az a támogatásban nem részesülő versenytársak számára rendkívül megnehezíti a piaci pozíciók megtartását. Ezek a szereplők egyre nagyobb részesedéshez jutnak a piacon, a támogatásban nem részesülők kárára. Végso, szélsőséges esetben a helyi szereplők kiszorulnak és csak a külföldi támogatásban részesülő vállalatok maradnak aktívak a piacon, a választék csökken, az ország gazdasága pedig egyre inkább függővé válik a külföldi államoktól és azok termékeitől. Ez a helyzet további veszélyeket is hordoz magában: a verseny hiányában a vezető gyártók kevésbé lesznek ösztönözve az innovációra és a minőség javítására. Ennek következtében romolhat a termékek minősége, ami hosszú távon a fogyasztói jólét csökkenéséhez vezethet. Összességében egy ország gazdasági folyamatainak külső támogatások általi torzítása nemcsak annak piaci struktúrájára, hanem az egész gazdaság hosszú távú fenntarthatóságára is negatív hatással lehet.

Úgy gondolom, hogy a külföldi támogatások belső politikára gyakorolt hatásait először szintén gazdasági vonatkozások elemzésével érdemes megközelíteni. A támogatások révén a kedvezményezett vállalatok jelentős piaci részesedést szerezhhetnek, miközben a hazai szereplők, amelyek nem tudnak versenyezni az ilyen mértékű támogatottsággal, kiszorulhatnak. Ez a dinamika már a gazdasági aspektusok elemzése során is bemutatásra került. Ennek következményeként gyakran előfordul, hogy egy adott szektorban a külföldi támogatásban részesülő vállalatok válnak piacvezetővé, míg a hazai szereplők háttérbe szorúlnak. Ez a helyzet nemcsak gazdasági, hanem politikai következményekkel is járhat, mivel csökkenhet az ország gazdasági autonómiája, és fokozódhat a külföldi érdekek befolyása. Ahogyan azt már a korábbiakban kifejtettem, a szuverenitás kérdése akkor válik különösen relevánssá, ha a külföldi támogatásban részesülő vállalatok olyan gazdasági területeken szereznek többségi részesedést,

amelyek kulcsfontosságúak egy ország működése szempontjából. A problémát leginkább azzal a példával lehet szemléltetni, ha egy külföldi telekommunikációs szolgáltatót veszünk alapul. Amennyiben ez a szolgáltató túlzott piaci részesedést ér el egy adott országban, fennállhat annak a kockázata, hogy olyan mennyiségben fér hozzá fogyasztókhoz és ezzel az ország belső működésére vonatkozó információkhoz, amely már veszélyeztető mértéknek számít és hatással lehet az ország belső működésének biztonságára. Hasonló aggodalom merülhet fel a biztonsági berendezéseket gyártó külföldi vállalatok esetében is, ha ezek domináns piaci pozícióra tesznek szert. Az ilyen vállalatok gyakran olyan érzékeny adatokkal dolgoznak, amelyek átadása vagy külső szervek felé való kiszivárgása nemzetbiztonsági kockázatot jelenthet. Ezekben az esetekben a külföldi vállalatok jelenléte nem csupán gazdasági kérdéseket vet fel, hanem potenciálisan az ország belső politikájába való beavatkozás lehetőségét is magában hordozza. Ez végső soron az ország politikai függetlenségét és szuverenitását fenyegetheti, különös tekintettel a stratégiai szektorok feletti ellenőrzés jelentőségére.

Összességében a szuverenitási és gazdasági kérdések szorosan összekapcsolódnak. Minél kisebb mértékben tudnak részt venni egy állam vállalatai a saját gazdaságukban, annál inkább kiszolgáltatottá válik az ország azokkal az államokkal szemben, amelyek gazdasági jelenléte meghatározó szerepet tölt be a belső piacon. Ez a függőség nemcsak a belső gazdasági döntéshozatal korlátozásához vezethet, hanem súlyosan érintheti az ország politikai függetlenségét is, különösen akkor, amennyiben stratégiai jelentőségű szektorok kerülnek külföldi ellenőrzés alá.

6. AZ EURÓPAI UNIÓ A KÜLFÖLDI TÁMOGATÁSOK TÜKRÉBEN

A dolgozat további részében a külföldi, így kifejezetten kínai támogatások kérdéskörét fogom vizsgálni az Európai Unió szempontjából. Úgy gondolom, annak hatása, hogy Kína támogatási rendszere eltér az Európai Unió nyugati és keleti országaiban a későbbi jogalkotási folyamatokban fog megnyilvánulni, ennek alátámasztását fogom bemutatni ezen fejezetben. Elemzem továbbá azt, hogy hogyan kellett változtatnia az Uniónak a szabályozási mechanizmusán annak érdekében, hogy alkalmazkodjon a támogatások újabb típusaihoz, valamint bemutatom a „legújabb” uniós eszköz megalkotásának folyamatát és annak alkalmazási mechanizmusát. A korai szakaszban lévő alkalmazása miatt több ügyet is bemutatok, amelyben már a rendelet alapján jártak el, ezzel célom, hogy részletesebb képet adhassak az eszköz „éles helyzetben” történő alkalmazásáról.

Az Európai Unió a globális kapcsolatrendszere kiépítése során mindent megtett annak érdekében, hogy bevonzza a külföldi szereplőket, és ezzel erősítse a saját pozícióját nemzetközi szinten is, de nem volt figyelemmel arra, hogy azok fokozatosan rombolni fogják a belső piacának egyensúlyát. Az Unió szigorúan szabályozott támogatási politikájának célja, hogy a tagállamok ne szorítsák ki egymást és a külföldi szereplőket a belső piacról, ugyanakkor a túlzott mértékű védelmi mechanizmus és készség vezetett ahhoz, hogy fokozatosan kezdtek el tömegesen megjelenni a harmadik országok által támogatott vállalatok. A céljai kialakításakor nem vette figyelembe, hogy a megjelenő külföldi szereplők a saját országukban alkalmazott agresszív támogatási politikát fogják folytatni az Unió belső piacon is.

7. KÍNA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ VISZONYA

Kína és az Európai Unió kapcsolata kölcsönös függőségen alapul. Egymás jelentős kereskedelmi partnerei, Kína az EU második legnagyobb importpartnere, valamint az ország befektetései jelenleg az EU az egyik legnagyobb célpontja. A két kereskedelmi óriás között mindig jelen volt egyfajta gazdasági és politikai feszültség, amely Kína tisztességtelen kereskedelmi és támogatási gyakorlatára vezethető vissza, ugyanakkor ez az elmúlt húsz évben egyre inkább kiélesedett.

Kína 2013-ban bemutatta az „Egy övezet egy út” tervet, majd 2015-ben „Made in China 2025” néven a következő tíz éves tervét. Előbbi célja, hogy Kínát világszerte összekösse a kereskedelmi partnereivel, amelyhez elengedhetetlenek a tervben megfogalmazott fő pillérek: infrastrukturális kapcsolat, akadálymentes kereskedelem, pénzügyi együttműködés¹⁶. Ez egy sokkal inkább infrastrukturális alapokra épülő gazdasági terv, amely során hitelekkel és befektetésekkel (valamint az ezek által kiépített közlekedési útvonalakkal) erősítik meg Kína gazdasági jelenlétét például Európában, Dél-Ázsiában, Kelet-Afrikában vagy a Közel-Keleten. Utóbbi nemzeti gazdasági stratégiáknak a célja, hogy az ország más termékeinek előállítója helyett rövid időn belül a világ vezető ipari szereplőjévé váljon. A gazdasági program megvalósítása során az ország az innováció elősegítését helyezi a középpontba, valamint a termékek gyártásának minőségét. A tervben megjelennek olyan iparágak, amelyek területén a legnagyobb fejlődést és fejlesztési

16 European Bank for Reconstruction and Development. (n.d.). Belt and Road Initiative overview. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html>

eredményeket akarja elérni, ezek főleg a technológia és megújuló energia területeit érintik. A politika része továbbá az, hogy a termékeit minél nagyobb mennyiségben juttassa be külföldi piacokra, hogy minél több fogyasztót elérhessen. Az állami támogatások központi szerepet töltenek be a terv megvalósításában, így a kormány külön programja az, hogy minél nagyobb mennyiségben tudja támogatni a vállalatait mind az országon belül, mind más piacokon.

Az Európai Unión belüli gazdasági folyamatokban is érzékelhetőek a gazdasági tervek végrehajtásának lépései, amelyek egyre gyakrabban vetnek fel politikai és nemzetbiztonsági kérdéseket is. Ez a jelenség különösen a kínai importok, támogatások és befektetések kapcsán válik jelentőssé, tovább mélyítve a feszültségeket az EU és Kína kapcsolatában. Figyelembe kell vennünk ugyanakkor, hogy a kínai befektetések és támogatások eltérő mértékben, formában és arányban jelennek meg az Európai Unió nyugati és keleti régióiban, amely különbség ahhoz vezet, hogy a támogatásokat fogadó államok is eltérő módon reagálnak ezekre a folyamatokra. Úgy gondolom – amely véleményemet a dolgozatom további szakaszaiban fogom alátámasztani - összességében ezen folyamat eredménye teszi szükségessé, hogy az eddigi uniós eszközökön túlmenően szükségessé vált egy olyan egységes szabályozási keret kialakítása, amely kollektív uniós szinten kezeli a kínai befektetések és a kínai támogatásokból működő vállalatok jelenlétét.

a) NYUGAT

2022 és 2024 között a Nyugat-Európába érkező kínai beruházások nagy mértékben visszaestek, sőt az országból 2010 óta 2023-ban érkezett a legkevesebb befektetés Európába.¹⁷A csökkenő tendencia okai lehetnek, hogy a megnövekedett gazdasági és politikai, számos esetben pedig belbiztonsági feszültség következtében a nyugati tagállamok egyre elutasítóbbak és szkeptikusabbak az országgal szemben.

Fontos kiemelni, hogy függetlenül a jelenlegi visszaeséstől a kínai vállalatok továbbra is nagy arányban vannak jelen a területen. Az Európai Unión belül a kínai befektetések legnagyobb része eddig főleg Franciaországba és Németországba érkezett. Ellentétben a keleti régióval, ahol leginkább a technológiai és infrastrukturális kiépítettséget segítik elő a kínai támogatások és befektetők, az EU nyugati területein erre már értelemszerűen nem volt szükség. A kínai cégek

17 Mendoza, D. (2024, június 6). China's investments in Europe focus on EVs, healthcare. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.semafor.com/article/06/06/2024/china-investments-europe-report-evs-healthcare>

érdekeltsége a hagyományos iparágak helyett a csúcstechnológiai szektorok, gyógyszeripar és a megújuló energia területére koncentrálódik. A nyugat-európai tagállamokban ezek kiépült ágazatok, amelyek nagyobb növekedési potenciált, több fogyasztót és hosszú távú versenyelőnyt jelentenek, amennyiben egy kínai vállalat részesedést tud szerezni egy ezen a területen működő cégben. Elmondható tehát, hogy az Európai Unió ezen országaiban már nem az a cél, hogy az ország „lassan megvesse a lábát”, hanem a nyugati technológiához és az uniós piachoz való hozzáférés, ezzel pedig az európai fogyasztók elérése.

Az előző évek gyakorlatából kiindulva néhány példával kívánom szemléltetni Kínának az Európai Unióban folytatott támogatási tevékenységét 2022-ben.

A kínai Wuxi Xichan Microchip Semiconductor felvásárolta a holland Ampleon vállalatot, amely a félvezetőgyártás egyik központi szereplője. Az Ampleon jelentős szerepet játszik a rádiófrekvenciás technológiák fejlesztésében, amelyek kulcsfontosságúak a modern telekommunikációs rendszerek, például a mobilhálózatok és az 5G-infrastruktúra működésében.¹⁸

A Fuson Pharma felvásárolta a francia Cenexi gyógyszervállalatot, amely az injektálható gyógyszerkészítmények fejlesztésében és gyártásában volt kiemelkedően erős. A felvásárlás közvetve történt, a Fosun indiai leányvállalatán, a Gland Pharma-n keresztül.¹⁹

A kínai Huadong Medicine és a német Heidelberg Pharma tőkebefektetési megállapodást és kizárólagos terméklicenc-szerződést kötött. A megállapodás értelmében a Huadong Medicine 105

18 Yuan, K. (n.d.). China's semiconductor investments in Europe: Trends and implications. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://jw.ijiwei.com/n/826631>

19 Bao, Y., & Jia, D. (2022, december 2). A Fosun Pharma 220 millió dollárt fektetett a francia Cenexi-be. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.caixinglobal.com/2022-12-02/fosun-pharma-pours-220-million-into-frances-cenexi-101973283.html>

millió eurót fizetett a Heidelberg Pharma részvényeinek 35%-áért, valamint kizárólagos licencjogokat szerzett bizonyos kutatás alatt álló termékeikre.²⁰

Ország	Év	Tevékenység	Tárgy	Szereplők
Hollandia	2022	Felvásárlás	Félvezetők	Holland Ampleon félvezető gyártó vállalat és a kínai Wuxi Xichan Microchip Semicunductor
Franciaország	2022	Felvásárlás	Gyógyszer	Francia Cenexi gyógyszervállalat és a kínai Fuson Pharma
Németország	2022	Befektetés	Gyógyszer	A német Heidelberg Pharma gyógyszergyár és a kínai Huadong Medicine

(1. számú táblázat)

Az 1. számú táblázat alapján látható, hogy a nyugati országokban a kínai jelenlét és a támogatási rendszer a felvásárlásokban és tőkebefektetésekben nyilvánul meg, amelyek többségében már meglévő vállalatokat érintenek, ritkább esetben új beruházásokhoz kötődnek. Vissza kell utalnunk ugyanakkor arra, hogy a tagállamokban megjelenő vállalatok sok esetben rendkívül magas támogatottságban részesülnek a kínai államtól annak érdekében, hogy aktívak tudjanak maradni az uniós belső piacon a hazai, az uniós versenytársakkal szemben. Ahogyan azt már a korábbiakban is bemutattam, a magas támogatások következményeként a hazai vállalatok vagy kiszorulnak a belső piacról, vagy olyan kínai cégek vásárolják fel őket, amelyek számára portfólióba illenek. Ez utóbbi tevékenység figyelhető meg leginkább az EU nyugati országaiban.

A hazai vállalatok kárára történő térnyerésen kívül további kockázatot jelentenek a kínai vállalatok biztonságpolitikai szempontból is. A támadott szektorok stratégiaiilag rendkívül fontosak mind az egyes tagállamok, mind pedig kollektíven az Európai Unió számára. Az említett példák, a gyógyszeripar, valamint a telekommunikációs szektor vonatkozásában mutatták be a növekvő kínai befolyást, amely területek rendkívül nagy számú uniós fogyasztót érnek el, ennek következtében pedig rengeteg érzékeny adathoz van hozzáférésük. Amennyiben ezeken a szektorokon belül a kínai szereplők kerülnek többségbe és „elfogynak” az uniós vállalatok, úgy a

20Belt and Road Portal. (2022, szeptember 8). China's Belt and Road Initiative drives global cooperation. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/274648.html>

felvásárolt adatok formájában elnyert uniós információk miatt az EU egyre inkább kiszolgáltatottá fog válni az országnak.

A kínai befektetések értéke Európában²¹ a 2022-ben 7,1 milliárd euró volt, majd 2023-ra ismét 6,8 milliárd euróra csökkent, amely összességében 2010 óta a legalacsonyabb összeg.²² Az Európai Unió tagállamai és az Egyesült Királyság nyitottsága egyre korlátozottabb az országgal szemben, így a kínai befektetések és beruházások egyre kisebb mértékben és egyre nagyobb felügyelet alatt érkeznek. A tőkekontroll szigorodott, valamint az elmúlt 5 évben egyre több közvetlen uniós eszközt vezettek be a kínai befektetések és támogatások ellenőrzése céljából. Fontos kiemelni, hogy a kínai befektetések mértékének csökkenése nem kizárólag az európai országok változó hozzáállásából ered. A világpolitikai feszültségek és a gazdasági nehézségek szintén hozzájárultak a visszaeséshez.²³

b) KELET

Nyugat-Európa „zárása” ellenére továbbra is hatalmas összegben érkeznek támogatások, amelyek egyre inkább a keleti régió felé orientálódnak. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy míg Európa nagy részén csökken a kínai beruházások volumene, Magyarország kivételt képez, ahol jelentős növekedés tapasztalható ezen a téren. Ez többek között abban nyilvánult meg, hogy 2023-ban Magyarország vált a kínai befektetések középpontjává Európában, hiszen az összes kínai befektetés 44%-a érkezett ide az évben.

2022-ben a Contemporary Amperex Technology Limited (CATL) bejelentette, hogy 7,34 milliárd euró értékben építi meg a második európai akkumulátorgyárát Debrecenben. A dolgozók számát jelenleg is folyamatosan emelik, a cellagyártás pedig 2025-ben kezdődik el.²⁴

21 Az Európai Unió 27 tagállama és az Egyesült Királyság

22 MERICS. (2024, június 6). Dwindling investments become more concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 Update Report by Rhodium Group and MERICS. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://merics.org/en/report/dwindling-investments-become-more-concentrated-chinese-fdi-europe-2023-update>

23 Santo, M. (2024, szeptember 28). Kína gigászi gazdasági mentőcsomagja: A világ gazdaság motorja? Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://makronom.eu/2024/09/28/kina-gigaszi-gazdasagi-mentocsomag-vilaggazdasag-motorja/>

24 Contemporary Amperex Technology Co., Limited (CATL). (2024, november 20). A CATL új beruházása Magyarországon: Jelentős lépés az elektromobilitás terén. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.catl.com/en/hungarynews/6321.html?lang=hu&type=1>

2023-ban a BYD Auto Co., Ltd. (BYD) jelentette be az új óriásgyárának megépítését Magyarországon, Szegeden. A gyárban teljes mértékben elektromos járműveket fognak gyártani, a termelés pedig várhatóan 2025-ben indul körülbelül 10 000 alkalmazottal.²⁵

Ország	Év	Tevékenység	Tárgy	Szereplők
Magyarország	2022	Befektetés	Akkumulátor	Contemporary Amperex Technology Limited (CATL)
Magyarország	2023	Befektetés	EV	BYD Auto Co., Ltd. (BYD)

(2. számú táblázat)

A 2. számú táblázatban összefoglalt példák ugyan csak a magyarországi befektetéseket emelik ki, ennek ellenére kevésbé intenzív mértékben, de a régió többi országát is hasonlóan érik a kínai hatások. Csehországban, Lengyelországban és Szerbiában szintén fokozatosan erősödik az ország jelenléte. Összességében elmondható, hogy a kínai befektetések elkezdtek sokkal nyíltabban a kelet-európai régió felé tolódni, amelyek így keleti tagállamokat is érintik. Ellentétben a nyugati országokkal, keleten sokkal nyitottabbak a kínai támogatások felé, amelynek az az oka, hogy egészen más formában és mértékben érkeznek a területükre.

A Közép- és Kelet-Európába irányuló kínai beruházások kölcsönösen előnyösek a felek számára. Ezek a befektetések és támogatások elsősorban az infrastruktúra fejlesztésére összpontosítanak, beleértve a közlekedési hálózatokat, valamint a technológiai és energetikai szektorok modernizációját. Ennek eredményeként a kelet-európai régió számára vonzóbbá válik a kínai segítség, függetlenül attól, hogy a beruházások milyen formában nyilvánulnak meg.

Ellentétben nyugattal, a kínai jelenlét itt leginkább hitelek és közvetlen befektetések formájában van jelen. A támogatások beruházásokként nyilvánulnak meg és hozzájárulnak a régió országainak fejlesztéséhez a logisztika és energetikai infrastruktúra területén, ami elősegíti a gazdasági növekedést, így kisebb politikai ellenállást fognak tanúsítani, mint nyugaton. Az úthálózatok kiépítésén túl Kína gyárakat és üzemeket hoz létre, amelyek a termelési és előállítási feladatokat is ellátják Európán belül, ezzel megkerülve a behozatali vámokat. A csúcstechnológiai iparágak

25 Vermes, Á. (2024, december 27). Mindent letarolnak: hamarosan Magyarországot is meghódíthatják a kínaiak. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.economx.hu/gazdasag/byd-kinai-elektromos-auto-magyarorszag.801795.html>

hiányában a régió országaiban Kína célja leginkább a további kínai hitel felvételének és a befektetéseknek az ösztönzése, valamint a fokozatos politikai befolyás növelése, hiszen a támogatásokon keresztül egyre nagyobb mértékben van jelen a „támadott” ország belső politikai folyamataiban. Ezzel a támogatási stratégiával ugyanakkor Kína saját magától teszi függővé ezeket az államokat, hiszen a nyújtott hitelek és az eurómilliókat meghaladó beruházások fokozatosan teszik egyre kiszolgáltatottabbá őket.

A megerősített jelenlét oka, hogy Kína számára a régióba juttatott beruházások stratégiai jelentőséggel bírnak, hiszen ezek közvetlen hozzáférést biztosítanak számára a nyugat-európai országokhoz és az uniós belső piachoz. Példaként megemlíthető a Budapest-Belgrád vasútvonal. Az erről szóló megállapodást 2014-ben írták alá, a költségek 85%-ának fedezésére pedig Magyarország hitelmegállapodást kötött a kínai Export-Import Bankkal. A vasútvonalnak fontos szerepe lesz, hiszen kapcsolatot teremt a görög pireuszi kikötő (amelyet jelenleg a COSCO, egy kínai állami tulajdonban lévő vállalat kezel) és Nyugat-Európa között.²⁶ A kínai támogatással létrejött infrastrukturális fejlesztések lehetővé teszik a keleten gyártott kínai termékek egyszerűbb és gyorsabb bejutását a nyugat-európai országokba, valamint ezzel a stratégiával Kína közvetetten erősíti a saját jelenlétét az Európai Unió belső piacán is.

A gazdasági jelenlét mellett a támogatott uniós országok természetesen egyfajta politikai „háttértámogatást” is jelenthetnek Kínának.²⁷ Magyarország 2021-ben megvétózta azt a közös EU-s nyilatkozatot, amelyben az Unió a Kínát bírálta volna az új Hongkongban bevezett nemzetbiztonsági törvény miatt²⁸, majd 2024-ben szintén megvétózta azokat a tervezett uniós védővámokat, amelyeket az EU a Kínából behozott elektromos autókra akart kivetni.²⁹ Ez

26 Brattberg, E., Bown, C. P., & Lee, K. (2021). Kína befolyása Délkelet-, Közép- és Kelet-Európában Gyenge pontok és ellenállóképesség. Carnegie Endowment for International Peace. Letöltve: 2025. január 6., innen: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_Hungarian.pdf

27 Brattberg, E., Bown, C. P., & Lee, K. (2021). Kína befolyása Délkelet-, Közép- és Kelet-Európában Gyenge pontok és ellenállóképesség. Carnegie Endowment for International Peace. Letöltve: 2025. január 6., innen: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_Hungarian.pdf

28 Előd, F. (2021, április 16). Magyarország megvétózta a Kínát bíráló közös uniós nyilatkozatot. Telex. Letöltve: 2025. január 6., innen: <https://telex.hu/kulfold/2021/04/16/eu-nyilatkozat-kina-eliteleserol-hongkong-ugyeben-magyar-veto>

29 Forbes. (2024, szeptember 24). Magyarország megvétózza a kínai elektromos autókra kivetendő EU-s védővámokat. Forbes. Letöltve: 2025. január 6., innen: <https://forbes.hu/uzlet/magyarorszag-veto-kina-elektromos-auto-eu-buntetovam/>

összességében azt jelenti, hogy azok az országok, amelyeken keresztül Kína biztosítja a jelenlétét az Unió belső piacán párhuzamosan védik Kína bizonyos érdekeit az Európai Unió szervezetén belül is.

c) ÖSSZEFOGLALÁS

Összességében elmondható tehát, hogy a támogatások eltérő formája nagyban befolyásolja azt, hogy a keleti és a nyugati régió országai hogyan fogadják Kínát, mint gazdasági szereplőt. Az eltérő hozzáállás ugyanakkor azt is jelenti, hogy a támogatott országok az Unión belül is sokszor kiállnak a Kína érdekeket szem előtt tartva. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy amennyiben az Európai Unió korlátozni akarja a kínai jelenlétet a belső piacon, vagy megerősített felügyelet mellett akarja az országot beengedni, úgy számolnia kell azzal, hogy a kínai támogatástól függő országok nem lesznek együttműködőek.

Korábban az Európai Unió számos olyan eszközt alkotott, amely azt a célt szolgálta, hogy hatékonyan tudja felvenni a versenyt a belső piacot érő torzító hatású támogatásokkal szemben. A támogatott termékbehozatal mellett a kevésbé nyílt, befektetések útján érkező támogatásokat is megpróbálta rendeleteken keresztül szabályozni. A külföldi közvetlentőke-befektetések vonatkozásában az Unió szabályozási keretrendszert (FDI rendelet) ³⁰ hozott létre, amely segítségével a tagállamok könnyebben tudnának egymással és a Bizottsággal együttműködni a külföldi befektetések vonatkozásában. Ezen rendelet hátránya, hogy csak keretrendszert hozott létre, ami alapján a tagállamok felállíthatják a saját átvilágítási mechanizmusaikat, ugyanakkor sem kötelező jelleggel nem bír, sem olyan szankciórendszerrel, amely ténylegesen alkalmas lenne arra, hogy megakadályozza a belső piacra érkező torzító tőkebefektetéseket. A kínai támogatásokban érdekelt tagállamok nem fogják kihasználni a keretrendszer adta lehetőségeket a torzító befektetések jelentésére és vizsgálatára, így ezzel az Unió a tényleges célját nem tudja elérni.

A korábbi, korlátozott Uniós eszköztár nagyrészen a támogatott termékbehozatal elleni fellépést segítette elő, vagy csak érintőlegesen szabályozta a pénzügyi befektetések formájában nyújtott támogatásokat. A támogatási politika ugyanakkor változik, így a torzító hatású külföldi

30 Az Európai Parlament és a Tanács. (2019). Az (EU) 2019/452 rendelet (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról. EUR-Lex. Letöltve: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32019R0452>.

támogatások is minden esetben fejlődnek, más formát öltenek és a támogatást nyújtó országok is megpróbálják „fejleszteni” a mechanizmusukat. Ma már sokkal jellemzőek a pénzeszközök formájában nyújtott támogatások, ugyanakkor ellentétben az előbbi kategóriával ezekkel szemben az Uniónak nem áll rendelkezésére széles eszköztár. A korábban bemutatott FDI rendelet csupán a problémát ismerte fel, tényleges kollektív védelmet pedig nem biztosít. A legújabb, pénzügyi hozzájárulás formájában nyújtott állami támogatások következtében a kevésbé hatékony piaci szereplők is növekedhetnek vagy növelhetik piaci részesedésüket a támogatásban nem részesülő vállalatokkal szemben. Itt tehát már nem a termékbehozatalról van szó támogatás szempontjából, hanem kollektívhatással vannak a teljes belső piacra a nyújtott támogatások. Befolyásolhatják a kedvezményezettek piaci magatartását, teljesítményét, azoknak nem lesz szükségszerű innovációkat fejleszteni vagy előre átgondolt költségvetési tervet követni, hiszen a pénzügyi segítség folyamatosan rendelkezésre áll.³¹ A nyújtott előnyök megnyilvánulhatnak vissza nem térítendő kölcsön vagy hitelgarancia formájában, de ugyanígy működési veszteség ellentételezésében, amelyek a termékbehozatal, a gyártás és az értékesítés folyamatát is megkönnyítik a piaci szereplőnek. Ugyanígy hozzájárulnak a felvásárlásokhoz vagy a közbeszerzési eljárásokban való sikeres szerepléshez és ezek minden formájának végső következménye, hogy a vállalkozás költségei csökkennek, így előnyösebb gazdasági pozícióba kerül, mint a versenytársai. A termelés megsegítésével a gyártási folyamat megsokszorozódhat és felgyorsulhat az európai viszonylatokhoz képest, valamint a támogatások miatt a vállalatok képesek lesznek jóval az átlagos piaci ár alatt értékesíteni a termékeiket. *„A külföldi támogatások torzíthatják a belső piacot és torzíthatják az egyenlő versenyfeltételeket a gazdasági tevékenységek vonatkozásában az Unión belül. Ez különösen az uniós vállalkozások feletti irányítás megváltozásával járó összefonódásokkal összefüggésben fordulhat elő, amennyiben az ilyen összefonódásokat részben vagy egészben külföldi támogatásokból finanszírozzák, vagy ha a külföldi támogatásban részesülő gazdasági szereplőknek szerződéseket ítélnek oda az Unióban.”*³² A folyamat bármilyen formát ölt, az eredménye az, hogy az európai szereplők fokozatosan szorulnak ki a saját piacukról, mivel nem tudják felvenni a termelési vagy az árversenyt a

31 Hornkohl, L. (2022). Protecting the internal market from subsidisation with the EU state aid regime and the foreign subsidies regulation: Two sides of the same coin? Journal of European Competition Law & Practice, 2023. University of Vienna; Heidelberg University. 6.o.

32 FSR Preamble (4)

túltámogatott külföldi állami tulajdonban lévő vállalatokkal szemben. A támogatásban nem részesülő üzemek fokozatosan tűnnek el a piacról, vagy magukba olvasztják az erősödő, folyamatos előnyökben részesülő vállalatok.³³

Az Unió az eddig mindig alkalmazkodott a támogatási aktualitásokhoz, az utóbbi években azonban nem állt rendelkezésére olyan eszköz, amellyel „más formában megnyilvánuló” támogatások ellen fel tudott volna lépni. További kihívást jelentett, hogy hiába alkotott meg egy olyan eszközt, amely alkalmas lett volna tőkebefektetésekkel szembeni fellépést is biztosítani, a „fakultatív jelleg” nem jelentett biztosítékot arra, hogy a külföldi támogatások útján felkapaszkodó tagállamok is együttműködőek lesznek. Az Uniónak olyan eszközre volt szüksége, amely segítségével az kollektíven tud fellépni azon gazdasági folyamatok ellen, amelyhez tisztességtelen külföldi hozzájárulás nyújtott segítséget. A korábbi eszközök által hagyott szabályozási rés betöltése érdekében alkotta meg a Foreign Subsidies Regulation-t, azaz a „Torzító hatású külföldi támogatásokról” szóló rendeletet (FSR).³⁴

8. FOREIGN SUBSIDIES REGULATION

a) A RENDELET MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATA

A rendelet megalkotását megelőző időszakban több uniós intézmény is jelezte a Bizottság részére, hogy a támogatások - amelyeket és ahogy a harmadik országok az EU-n belül működő vállalataiknak biztosítanak - az EUMSZ szabályai szerint tiltott állami támogatásnak minősülnének és ezek negatív hatással vannak a belső piac kiegyensúlyozott működésére. Az Európai Parlament már 2017-ben³⁵ egy, az új uniós stratégia kidolgozásáról szóló

33 Példa a külföldi befektetők jelentős mértékű tulajdonszerzésére az Unión belül a Logisor logisztikai és szállítási szolgáltatásokkal foglalkozó vállalat, amelyet a China Investment Corporation vásárolt fel 2017-ben.

34 European Parliament and Council. (2022). Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) A belső piacot torzító külföldi támogatásokról. Official Journal of the European Union. Letöltve: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>

35 Ahogyan az korábban említésre került, 2017-ben a Kuka Robotics felvásárlását követően Németország, Olaszország és Franciaország közös levelet intézett az Európai Bizottsághoz, amiben a kialakult gazdasági helyzet vonatkozásában foglalták meg aggodalmaikat és javasoltak lehetséges fellépési módokat az uniós vállalkozások védelme érdekében. A javaslat ugyan az FDI megalkotásához járult hozzá inkább, egyes rendelkezések az FSR vizsgálati mechanizmusában is felfedezhetők.

állásfoglalásában³⁶ hangsúlyozta egy hatékony és a WTO szabályozással összeegyeztethető szubvencióellenes stratégia kidolgozását. Az állásfoglalásban a Bizottságot arra is felkérte, hogy fordítson fokozott figyelmet azokra az Unióban letelepedett, harmadik országok állami tulajdonában lévő vállalatokra, amelyeket saját kormányaik a tagállamok számára tiltott módon támogatnak.

2019-ben az Európai Tanács felszólította³⁷ a Bizottságot intézkedések meghozatalára annak érdekében, hogy biztosítsa a tisztességes versenyt mind a belső piacon, mind globálisan. Kifejtette, hogy ennek legfőbb célja a fogyasztók védelme, a gazdasági növekedés és a versenyképesség fenntartása, ezzel együtt pedig az Uniónak lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy meg tudja őrizni pozícióját a globális piacon. Itt jelent meg először³⁸ problémafelvetésként, hogy az EU-nak elsősorban arra van szüksége, hogy azonosítsa a saját fennálló hiányosságait és így védekezni tudjon a külföldi támogatási stratégiák okozta piaci torzulások ellen.

Ezekre válaszul a Bizottság 2020. június 17-én tette közzé a rendelet Fehér Könyvét. Ez már részletesen vizsgálta a meglévő uniós eszközöket annak szempontjából, hogy miért nem alkalmasak arra, hogy a beruházások és szolgáltatások támogatása esetén megfelelő védelmet nyújtson az EU belső piacának. A Fehér Könyv maga is hiányelemzésnek nevezi az erről szóló bekezdéseket, hiszen megállapította, hogy a rendelkezésre álló eszközök csak korlátozott mértékben alkalmasak megelőzésére, ezek is csak abban az esetben, ha a külföldi támogatásokat

36 Az Európai Parlament 2017. július 5-i állásfoglalása az európai növekedés, foglalkoztatás és innováció stratégiai prioritása jegyében nagyratörő európai uniós ipari stratégia kidolgozásáról (2017/2732(RSP)) (2018/C 334/13)

37 EUCO 1/19 Az Európai Tanács ülése (2019. március 21. és 22.) – Következtetések

38 A megfelelő jogi eszköz hiányáról való problémafelvetés már 2017-ben, a Németország-Olaszország-Franciaország által megfogalmazott levélben is említésre került amelyet a Bizottságnak címeztek még a közvetlen külföldi befektetések tárgyában. Később Németország és Franciaország a Franco-German Manifestóban hívta fel a figyelmet az állami támogatások piacot torzító hatásaira. Az európai Alstom és a Siemens vállalatok fúzióra akartak lépni, amely egyik célja az volt, hogy a CRRC (egy, a kínai állam tulajdonában lévő gördülőállomány-gyártó vállalat) ne szerezhessen jelentős piaci irányítást az Európai Unióban. A dokumentum eredetileg válaszként született az Európai Bizottság számára, miután az EU versenyjogi aggályokra hivatkozva elutasította a vállalatok tervezett egyesülését, arra hivatkozva, hogy nincs közvetlen veszélye annak, hogy a CRRC domináns pozícióba kerülne az európai piacon. A manifestó elsődleges célja az iparpolitikai reform sürgetése volt, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az európai gazdaság védelme és versenyképességének erősítése érdekében elengedhetetlen az állami támogatásokra vonatkozó szabályok felülvizsgálata. A dokumentum rávilágított arra, hogy az európai vállalatok versenyhátrányban vannak saját piacukon, mivel harmadik országok kormányai szabadon támogathatják saját cégeiket, míg az EU-ban működő vállalatok nem képesek ezzel a támogatással felvenni a versenyt.

árak behozatalára nyújtják. A Könyv zárásaként felvázolt egy modulokból álló keretrendszert, amely „*egyrészt az uniós piacon működő gazdasági szereplőknek nyújtott külföldi támogatások által okozott torzulásokat (1. modul), másrészt a külföldi támogatásoknak az Unió célpontok felvásárlásával összefüggésben kifejtett torzító hatását (2. modul), illetve a közbeszerzéseket (3. modul) kezelné.*”³⁹

2021. május 5-én a Bizottság javaslatot tett az új rendeletre, amelyben politikai céljaként jelölte meg, hogy támogassa az „erős, nyitott és versenyképes egységes piacot”⁴⁰. A folyamat végső eredményeként a 2022. december 14-én, az Európai Parlament és a Tanács által „A belső piacot torzító külföldi támogatásokról” („a Külföldi Támogatások Rendelete” vagy „FSR”) néven elfogadott (EU) 2022/2560 számú rendelet 2023. július 12-én lépett hatályba. Összességében tehát elmondható, hogy a rendelet rendkívül kevés idő alatt, gyorsan került megalkotásra. Ennek oka, hogy egy aktuális problémára kellett minél előbb megoldást találni.

b) A FOREIGN SUBSIDIES REGULATION FOGALMI RENDSZERE

Fontosnak tartom elemezni a rendelet alkotta fogalmakat, hiszen úgy gondolom, hogy az Unió itt próbált meg a legnagyobb mértékben eltérni a korábbi eszközeitől. Kollektíven akarta lefedni ezek minden hiányosságát, ehhez pedig a rendeletnek új fogalmakat alkotott meg. Ezek rendkívül szélesen értelmezik az egyes területeket és szavakat, amely szintén azt a célt szolgálja, hogy a Bizottság a rendelet alkalmazása során minél szélesebb körben tudja vizsgálni a belső piacon végbemenő gazdasági tevékenységeket.

Állami támogatás

A rendelet vonatkozásában „*külföldi támogatás akkor áll fenn, ha egy (i) harmadik ország közvetlenül vagy közvetve olyan (ii) pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely (iii) gazdasági előnyt biztosít a (iv) belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára, és amely (v) jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra korlátozódik.*”⁴¹ A rendelet preambulumban tisztázza, hogy a hozzájárulás tényleges megítélése

39 European Commission. (2020). White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies. Retrieved from https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf

40 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign Subsidies distorting the internal market, COM (2021) 223 final of 5 May 2021 ('FSR').

41 FSR 3. cikk

nem szükséges ahhoz, hogy a rendeletet alkalmazni lehessen.⁴² Ez azt jelenti, hogy amint a vállalkozás számára biztosítottá válik, hogy hozzáférjen a támogatási forrásokhoz, már kialakul a feltételezett versenytorzító helyzet, amelyet a rendelet szabályoz. A definíció több alkotóelemmel dolgozik és folyamatos példákat hoz önmaga pontosításához.

(i) „*A harmadik ország közvetve vagy közvetlenül*” tagmondatot két szempontból kell elemezni. A harmadik és a külföldi országokat szinonimaként használja az FSR. A rendelet ezzel minden olyan országra utal és vonatkozik, amely nem tagja az Uniónak. A közvetve vagy közvetlenül megfogalmazás célja, hogy ne korlátozza le a szabályozást az állam által közvetlenül nyújtott támogatásokra, hanem magába foglalja azokat is, amelyeket regionális szerveken, hatóságokon vagy olyan magánszervezeten keresztül próbálnak folyósítani, amelyek tevékenysége a harmadik ország kormányának tulajdonítható.

(ii) Külön pont, hogy a támogatás helyett a pénzügyi hozzájárulás kifejezést jelenik meg, ezzel a rendelet ismét alkalmazási kört épít ki tekintve, hogy célja a lehető legtöbb módot lefedje, amelyeken keresztül a harmadik országok támogatják vállalkozásaikat. A szabályozás ezzel biztosítja, hogy nemcsak a nyílt pénzügyi folyósításban megnyilvánuló támogatások tartoznak a hatálya alá, hanem lefedi azokat a rejtett, álcázni próbált hozzájárulásokat is, amelyek szintén alkalmasak arra, hogy mesterséges előnyhöz juttassák a vállalataikat a belső piacon. A rendelet maga nem határoz meg konkrét fogalmat, sem jellemzőket, csupán példálózó jelleggel sorol fel lehetőségeket, hogy milyen kontextusban lehet szó pénzügyi hozzájárulásról. Ennek minősülnek a tőkejuttatásként, vissza nem térítendő támogatásként vagy működési veszteség ellentételezésekként juttatott források. Ebben a körben említi meg továbbá az adómentességet és az ellentételezés nélkül biztosított jogokat, valamint szintén ide tartoznak az áruk vagy szolgáltatások nyújtásában és ezek beszerzésében megnyilvánuló hozzájárulások is.

(iii) „*Abban az esetben tekintendő úgy, hogy a pénzügyi hozzájárulás előnyt biztosít egy vállalkozás számára, ha a vállalkozás a szokásos piaci feltételek mellett nem jutott volna hozzá ahhoz.*”⁴³ Az EUMSZ 107. cikk (1) vonatkozásában, amikor az elért előny fogalmát vizsgáljuk a kedvezményezett a piacon jelenlévő, ugyan azon tevékenységet végző többi, vele megegyező

⁴² FSR Preambulum (15)

⁴³ FSR Preambulum (13)

jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozással kell összehasonlítani.⁴⁴ Ez alapot adhat az FSR szerinti értelmezéshez is, mivel ebben az esetben is azt kell vizsgálni, hogy a támogatás milyen mértékben járult hozzá a vállalat piaci pozíciójához, illetve hogy azt támogatás nélkül is elérhette volna-e.

(iv) A rendelet hatálya minden szereplőre kiterjed, aki az Unióban gazdasági tevékenységet folytat vagy folytatni fog. Ez azt jelenti, hogy a rendelet nem kizárólag a külföldi vállalatok ellen irányul, hanem minden olyan vállalkozást vizsgálhat a Bizottság, amely a belső piacon gazdasági tevékenységet folytat, és feltételezhetően torzító hatású külföldi támogatásban részesül. Gazdasági tevékenységnek minősül az is, ha a vállalkozás többségi részesedést fog szerezni valamely, a belső piacon versenyző vállalatban vagy Uniós közbeszerzési eljárásban fog részt venni.

Amennyiben a támogatást kizárólag nem gazdasági tevékenységhez nyújtják, úgy az nem tartozik a rendelet hatálya alá. Ehhez kapcsolódóan azonban amennyiben egy vállalkozás az így kapott támogatást mégis gazdasági tevékenységéhez használja fel, a rendelet alkalmazható arra.⁴⁵

c) PIACITORZÍTÓ HATÁS

A rendelet az EUMSZ-szel ellentétben nem általánosan tiltja az állami támogatásokat. Ahhoz, hogy a rendelet hatálya alá tartozzon „alkalmasnak kell lennie arra, hogy egy vállalkozás versenyhelyzetét javítsa, és ezáltal ténylegesen vagy potenciálisan befolyásolja a versenyt a belső piacon”.⁴⁶ Az FSR rendszert alkot, amelyben beosztja a támogatásokat a „nem torzítja a piacot”, a „valószínűleg nem torzítja a piacot” és a „nagy valószínűséggel torzítja a piacot” csoportokba. Az első csoportba tartoznak, hasonlóan az eddigi rendeletekhez és egyezményekhez, azok a támogatások, amelyek céljukat tekintve helyreállító, fejlesztő jellegűek. Az FSR vonatkozásában ezek olyan támogatások, amelyek természeti csapások vagy más, rendkívüli események okozta károk helyreállítását szolgálják. A „valószínűleg nem torzítja a piacot” kategóriába a támogatások összegük alapján kerültek besorolásra, így az a támogatás, amely három egymást követő évben juttatott összege nem haladja meg a 4 millió eurót vagy az uniós szabályok szerint csekély

44 Tóth Tihamér (2020). Uniós és magyar versenyjog. Wolters Kluwer Hungary. 832. o

45 Preambulum 16

46 FSR 4. cikk (1) bekezdés

összegűnek számít,⁴⁷ feltételezhetően nem jelent fenyegetést a piaci versenyre. A „nagy valószínűséggel torzítja a piacot” kategóriába tartozó támogatások a Bizottságnak nem kell külön mutatók alapján alátámasztani azt, hogy a támogatás torzítja-e a belső piacot. Ugyanakkor attól függetlenül, hogy egy külföldi támogatás a 5. cikkben felsorolt kategóriák valamelyikébe tartozik nem jelenti azt, hogy a vizsgálat alá vont vállalkozásnak nincs lehetősége bizonyítani vagy a mérlegelési teszt során nem derülhet ki, hogy a támogatás pozitív hatásai következtében korrekciós intézkedésekkel vagy kötelezettségvállalásokkal megszüntethető a torzulás.⁴⁸ Ennek alapján többek között azon támogatások, amelyek mesterségesen tartanak fenn vállalkozásokat, amelyek önmaguktól nem lennének képesek hosszú távon a piacon maradni, nagy valószínűséggel torzítják a versenyt, hiszen ez a folyamat a többi piaci szereplő kárára történik. Szintén ide sorolt kategória az összefonódásokat közvetlenül elősegítő és az indokolatlanul alacsony közbeszerzési ajánlatokat lehetővé tevő hozzájárulások. Ez a felépítés hasonló az MSC-megállapodás által használt struktúrához azzal a különbséggel, hogy utóbbi kifejezetten tiltja exportösztönző és importkiváltó jellegű támogatások nyújtását. A torzulás mértékét a rendelet szerint úgynevezett „mutatók” segítségével kell megállapítani, ugyanakkor ezekhez nem ad taxatív felsorolást, csupán példálózó jelleggel említi mint a támogatás mértéke, formája vagy a kedvezményezett piacon betöltött szerepe. Erre azért van szükség, mert sokszor a támogatás tényét is nehéz meghatározni, így nem lehet felállítani egy standard értékeli szempontokból álló rendszert. Az alkalmazandó mutatókat mindig az aktuális ügynek megfelelően egyedileg kell meghatározni ezzel biztosítva, hogy a támogatást az egyedi ügynek megfelelően értékelik.

A támogatás bármely tagállamba és bármely gazdasági ágazatba érkezhetsz, a rendelet nem az egyes szereplőket védi, sokkal inkább kollektíven, a belső piac egészét. A piaci torzulás forgalmát a Staff Working Document megpróbálta tovább értelmezni, elősegíteni ezzel a még nem létező joggyakorlat pótlását. Itt is utalt arra, hogy a fogalom teljes mértékben csak az esetjog kialakulásával fog tisztázódni, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az FSR célja az egyenlő versenyfeltételek megteremtése a piaci szereplők számára. Ennek megfelelően, ha ezeket a

47 1407/2013/EU rendelet 3. cikk (2) „Bármely három pénzügyi év időszakában az egy és ugyanazon vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támo gátás összege tagállamonként nem haladhatja meg a 200 000 EUR-t”

48 European Commission. (2024, July 26). Commission staff working document: Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market (SWD(2024) 201 final). Brussels. (SWD) 3.o. Question 5

feltételeket nem tartják tiszteletben, vagy ha a piaci érdekek egy harmadik ország által nyújtott támogatás miatt torzulnak, az már a belső piac torzulásaként értelmezhető.⁴⁹

d) MÉRLEGELÉSI TESZT

A rendelet egyik legvitatottabb eleme a mérlegelési teszt. Az Uniós támogatási szabályozással ellentétben itt nem egy negatív tesztről van szó, amely során arról döntenek, hogy a fő szabály szerint tiltott állami támogatás engedélyezhető-e. Az FSR esetében a teszt során a hozzájárulás lehetséges pozitív és negatív, belső piacra gyakorolt hatásait mérlegeli, amely célja végül a korrekciós intézkedések és a kötelezettségvállalások megfelelő kialakítása a torzulás orvoslása érdekében. Ennek során vizsgálnia kell a támogatás jellegét, mértékét, valamint ezek tükrében az érintett vállalkozás helyzetét a belső piacon. Figyelembe kell vennie továbbá az érintett piac sajátosságait, összetettségét, valamint az adott versenyfeltételeket és a többi gazdasági szereplő helyzetét. Fontos pontja a mérlegelési tesztnek, hogy a gyűjtött információk, valamint a vizsgálat alá vont vállalkozás által szolgáltatott adatok alapján a támogatás pozitív hatásait is figyelembe kell venni a mérlegelés során. Az intézmény vitatott jellege abból adódik, hogy a Bizottság nem határozott meg konkrétumokat ezzel kapcsolatban és a saját, későbbiekben kialakuló joggyakorlatára hivatkozik. A rendeletben csupán annyi szerepel, hogy a mutatók és a beérkezett információk alapján mérlegeli a megjelölt kategóriákba tartozó támogatások pozitív és negatív hatásait, majd ennek eredményeként egészíti ki a felajánlott kötelezettségvállalásokat és határozza meg a korrekciós intézkedéseket. A mérlegelési teszt gyakorlati működését egyelőre nehéz elemezni és ezt a Bizottság is érzékelte, mivel a később kiadott, Staff Working Document egy külön pontot szánt a teszt értékelésére, amelyben kifejti többek között azt is, hogy konkrétumokkal a mérlegelési teszt vonatkozásában csak később, a joggyakorlat alapján lehet megállapításokat tenni. A dokumentum az elemzése során megpróbál támpontot adni az értelmezéshez, azzal, hogy azok a pozitív mutatók, amelyek alapján az EUMSZ elismeri a belső piacra gyakorolt pozitív hatásokat valószínűleg értékelhetőek lesznek az FSR vonatkozásában is⁵⁰. Ezzel tehát a Bizottság az EUMSZ rendelkezéseire építve, de kezdetleges kiindulási alapokat tudott önmagának teremteni

49 European Commission. (2024, July 26). Commission staff working document: Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market (SWD(2024) 201 final). Brussels. (SWD)

50 SWD 6.o. Question 9

a teszt alkalmazásának vonatkozásában. Az FSR alkalmazása során kifejezetten a torzító hatás orvoslását célzó korrekciós intézkedések és a kötelezettségvállalások mértékét, formáját és alkalmazási körét mérlegeli a Bizottság, nem egy eldöntendő kérdést válaszol meg. A dokumentumban szintén kimondja, hogy a mérlegelési teszt nem vezethet a vállalkozás számára kedvezőtlenebb végkimenetelhez, mintha azt nem alkalmazták volna.⁵¹ A teszt eredményeként a Bizottság megállapíthatja, hogy a támogatás pozitív hatásai meghaladják a negatív hatásokat, ilyenkor engedélyezi a piacon tervezett gazdasági tevékenységet. Amennyiben a mérlegelés során figyelembe véve a támogatás jellemzőit és a támogatási mutatókat azt állapítja meg, hogy a támogatás negatív hatásai jelentősen nagyobb mértékűek és a belső piacon okozott torzulásokat kötelezettségvállalásokkal és korrekciós intézkedésekkel sem lehet korrigálni, határozatában megtiltja tevékenységet. Ha a Bizottság megállapítja, hogy ugyan a negatív hatások vannak többségben, de a torzulást a vizsgálat alá vont vállalkozás közreműködésével, kötelezettségvállalásokkal és korrekciós intézkedéseken keresztül teljes mértékben orvosolni lehet, a mérlegelési teszt során személyre szabhatja és pontosíthatja, alakíthatja a korrekciós intézkedéseket és a kötelezettségvállalásokat annak érdekében, hogy azok ténylegesen alkalmasak legyen a torzulások kijavítására.⁵²

e) ELJÁRÁSOK A RENDELET ALAPJÁN

A következőkben szeretném bemutatni a rendelet alkotta eljárásokat. A rendelet alapján induló eljárások megtartották azt a hármas felosztást, amelyet még a Fehér Könyv említett meg. Az FSR tehát három modul köré szerveződik, amelyek az (i) uniós belső piacon működő gazdasági szereplőknek nyújtott külföldi támogatások torzító hatásaival; (ii) az uniós célpontok külföldi támogatásokkal való felvásárlásával okozott torzító hatásokkal; és a (iii) külföldi támogatásokkal befolyásolt uniós közbeszerzési eljárásokkal foglalkoznak.⁵³

⁵¹ SWD 7.o. Question 10

⁵² A Bizottság csak abban az esetben fogadhatja el a vizsgálat alá vont vállalkozás által felajánlott kötelezettségvállalásokat, amennyiben azok teljes mértékben és hatékonyan orvosolják a torzulást a belső piacon. Itt a rendelet célja valószínűleg a piac eredeti, a támogatást megelőző helyzetének helyreállítása.

⁵³ Frank, M. (2023). The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO. *Common Market Law Review*, 60(5), 934.o

f) A BEJELENTÉSRE INDULÓ ELJÁRÁSOK

Összefonódások

A rendelet vonatkozásában egy összefonódás akkor tartozik a rendelet hatálya alá, amennyiben az összeolvadó vállalkozások közül legalább egy letelepedett az Unióban és itt legalább 500 millió eurós árbevételt ért el, valamint azon megállapodások megkötését, azon nyilvános ajánlatok közzétételét vagy irányítást megalapozó részesedések megszerzését megelőző három évben összesen több, mint 50 millió euró pénzügyi támogatást kapott harmadik országoktól. Az összefonódásokat még a végrehajtásukat megelőzően be kell jelenteni, majd a bejelentés Bizottsági kézhezvételét követő 25 napon belül továbbra sem hajtható végre. Ezen időszakon belül részletes vizsgálatot indíthat, amelyről a megindítását követő 90 napon belül határozatot hoz. Amennyiben a Bizottság nem dönt ezen határidőn belül, az összefonódás végrehajtható⁵⁴.

PPF-ügy

A rendelet eddigi alkalmazása során az első érdemi eredménnyel záruló részletes vizsgálati eljárás egy tervezett összefonódással kapcsolatban merült fel. Az Emirates Telecommunications Group Company PJSC (e&) egy telekommunikációs szolgáltató, amelyet az Egyesült Arab Emírségek (EAE) által ellenőrzött szuverén vagyonalap, a Emirates Investment Authority irányít. A vizsgálat a vállalat által, a hollandiai székhelyű PPF Telecom Group B.V. ('PPF') távközlési szolgáltató felett kívánt többségi részesedést szerezni, amely megközelítőleg 10 millió fogyasztót szolgál ki Csehország, Bulgária, Magyarország, Szerbia és Szlovákia területén. Az ügyletet 2024. április 26-án jelentették be a Bizottságnak, amely később, 2024 júniusában megnyitotta a részletes vizsgálatot. Az előzetes vizsgálat során a Bizottság elegendő információt tárt fel arra vonatkozóan, hogy az ügyletben nagy szerepet játszhattak az e& részére nyújtott valószínűsíthetően torzító hatású állami támogatások, amelyeket korlátlan garanciaként és az állam által ellenőrzött bankok által nyújtott közvetlen kölcsönként valószínűsített.⁵⁵ Az előzetes vélemények alapján a nyújtott kölcsönök nem csak az összefonódást segítették elő, hanem később a létrejött vállalkozás

⁵⁴ A határidő bizonyos esetekben meghosszabbodhat, ugyanakkor ezek összessége nem haladhatja meg a 20 napot – FSR 24. cikk (4) bekezdés

⁵⁵ Renner, C., Sinan, I., Bahous, J., & Plotka, M. B. (2024, April 2). EU launches first in-depth investigation under foreign subsidies regulation. Morgan Lewis. Retrieved from <https://www.morganlewis.com/pubs/2024/02/eu-launches-first-in-depth-investigation-under-foreign-subsidies-regulation>

versenyhelyzetét is javítani tudják a belső piacon⁵⁶. A vizsgálat az első olyan részletes vizsgálat volt, amely az összefonódások vonatkozásában indult meg és szintén az első, amelyet nem kellett megszüntetni annak okán, hogy a vállalat visszalépett a tervezett tranzakciótól. A részletes vizsgálat során a Bizottság megállapította, hogy az e& ténylegesen olyan támogatásokat kapott mint állami garanciák, kölcsönök vagy adókönyvitések.⁵⁷ Ugyanakkor (és amely megállapítás önmagában nagy mértékben hozzájárult a kialakuló joggyakorlathoz) a vizsgálat során azt is megállapította, hogy a támogatások ellenére a felvásárlási folyamat nem jelentett tényleges vagy potenciális fenyegetést a versenyre. Ezt azzal indokolta, hogy az európai vállalat egyetlen ajánlattevője az e& volt, valamint a felvásárláshoz elegendő saját forrással rendelkezett, így a felvásárlási folyamat eredménye nem változott volna a támogatások nélkül. A Bizottság a támogatásokat a tranzakciót követő állapotukban is értékelte, amely eredményeként megállapította, hogy azok a későbbiekben alkalmasak lehetnek arra, hogy torzítsák a versenyt a belső piacon. A korlátlan állami garanciák és kölcsönök erősítették volna az egyesült vállalkozás helyzetét az uniós piacon és hozzájárultak volna a vállalat tevékenységének finanszírozásához, ezzel növelve a kockázatokkal szembeni ellenálló képességét.

A megállapításokra válaszul az e& kötelezettségvállalásokat ajánlott fel, amelyeket a Bizottság később elfogadott, pontosítva azokat. A kötelezettségvállalások magukba foglalták, hogy (i) vállalat irányába megszüntetik a korlátlan állami garanciák nyújtását, (ii) az EAE és az e& nem finanszírozzák az összefonódással létrejött vállalkozás tevékenységét a belső piacon és (iii) az e& minden jövőbeni felvásárlásáról tájékoztatja a Bizottságot, beleértve azokat is, amelyek nem tartoznak az FSR szerinti bejelentési kötelezettség határértékei alá. A megállapított kötelezettségvállalások 10 évre szólnak, de a Bizottság további 5 évvel meghosszabbíthatja azokat. Az eljárás lezárásaként a felvásárlást a Bizottság a kötelezettségvállalások teljesítésének ellenében hagyta jóvá.⁵⁸

56 European Commission. (2024). EU launches first in-depth investigation under foreign subsidies regulation. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3166

57 Cleary Gottlieb. (2024). First merger commitments adopted under the EU foreign subsidies regulation. Retrieved from <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/publication-listing/first-merger-commitments-adopted-under-the-eu-foreign-subsidies-regulation>

58 European Commission. (2024). Commission conditionally approves the acquisition of parts of PPF Telecom by e&, under the Foreign Subsidies Regulation https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4842

A vizsgálatok és döntéshozatal során több dolog derült ki. A kötelezettségvállalásokról és az összefonódás engedélyezéséről szóló hivatalos határozatot egyelőre nem tették közzé, ugyanakkor a Bizottság oldalán található sajtóközlemény alapján is új információkhoz jutottunk a rendelet alkalmazásáról. A piac torzulásának vizsgálata során a Bizottság két lépésben vizsgálja a kérdést, így először közvetlenül a tervezett tranzakció vonatkozásában, majd annak következményeit. Előbbi (ebben az esetben az összefonódási eljárás) során a közvetlen versenytársak helyzetét elemzi, az eljárásban részt vevő más gazdasági szereplőket, hogy őket mennyiben érinthette negatívan a támogatás, milyen mértékben eshettek el a lehetőségtől. Az összefonódások során ezek lehetnek más pályázók, akik szintén ajánlatot nyújtanak be a részesedés megvételére, de a nyújtott előnyökkel támogatott vállalatnál nem tudnak nagyobb ajánlatot benyújtani. A közbeszerzési eljárások során a többi ajánlattevő helyzetét tudják vizsgálni, a mesterségesen alacsony ajánlattal szemben. A vizsgálat második részét a gazdasági esemény bekövetkezte (a példában a felvásárlás megtörténte) után kialakuló lehetséges piaci helyzetet elemzi. A verseny torzulását generálisan elemzi a belső piacon, hogy a versenytársak mekkora hátrányba kerülnek azzal, hogy egy olyan szereplő nyer meg egy közbeszerzési eljárást vagy hajt végre egy összefonódást, amely utána további támogatásokat élvezhet, ezzel tovább növelve az előnyét a támogatásban nem részesülő versenytársai hátrányára.

Mivel ezelőtt egy eljárás sem jutott el ténylegesen a részletes vizsgálati szakaszig, főleg nem egy, a kötelezettségvállalásokkal jóváhagyó határozatig, így a PPF-ügy mindenképpen nagy hatással lesz a kialakuló esetjogra. Azt ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Bizottság oldalán közzétett tájékoztatóból nem sokat tudunk meg a vizsgálatok érdemi oldaláról. Az eljárás során figyelembe vett mutatókról, a mérlegelési tesztéről és a vizsgált pozitív hatásokról várhatóan a határozat közzétételét követően tudunk meg többet.

Közbeszerzési eljárások

Abban az esetben beszélhetünk bejelentési kötelezettség alá tartozó pénzügyi hozzájárulásról a közbeszerzési eljárások vonatkozásában, amennyiben a szerződés tervezett értéke eléri a 250 millió eurót és az ajánlattevő gazdasági szereplő a bejelentést (vagy az aktualizált bejelentést⁵⁹)

59 Nyílt eljárásban a bejelentést vagy a nyilatkozatot csak egyszer, az ajánlattal együtt, még a többlépcsős eljárás során kétszer, a részvételi jelentkezésnél, majd a végleges ajánlattal együtt kell benyújtani. Utóbbi esetben már a bejelentés vagy nyilatkozat aktualizált verzióját kell benyújtani. FSR 24. cikk (1) bekezdés

megelőző három évben harmadik országonként legalább 4 millió euró pénzügyi hozzájárulásban részesült. Ezek a támogatások ahhoz tudnak hozzájárulni, hogy a gazdasági szereplő kirívóan alacsony ajánlatot tudjon benyújtani az eljárásban. Azok az ajánlattevők, akik nem tartoznak a bejelentési kötelezettség alá, az ajánlatkérő szervnek nyilatkozatot tesznek, amelyben számot adnak az összes, nekik juttatott külföldi pénzügyi hozzájárulásról. Ellentétben az összefonódásokkal, a közbeszerzési eljárások során a bejelentést az ajánlatkérő szervnek kell benyújtani és ő fogja a Bizottságnak továbbítani. Hiányzó vagy hiányos bejelentés vagy nyilatkozat esetén a vállalkozást felhívják a dokumentumok pótlására. Amennyiben ennek nem tesz eleget előbbi esetben az ajánlatkérő szervnek, utóbbiban a Bizottságnak (aki erről határozatot fogad el) érvénytelennek kell nyilvánítania az ajánlatot.

A hiánytalan bejelentés után előzetes felülvizsgálatot végez, amely időszakon belül megnyithatja a részletes vizsgálatot, amely időponttól számított 110 napon belül végleges határozatot kell hoznia. Többlépcsős eljárás esetén csak az aktualizált bejelentés benyújtásától indul az előzetes felülvizsgálati időszak, majd amennyiben részletes vizsgálatról határoz, arról a Bizottságnak a benyújtásától számított 90 napon belül végleges határozatot kell hoznia. A vizsgálatok ideje alatt a szerződés odaítélésén kívül a közbeszerzési eljárás minden lépése tovább folytatódhat.

CRRC-ügy

A közbeszerzések körében indított első vizsgálat 2024. februárjában a Bulgáriai Közlekedési és Hírközlési Minisztériuma által kezdeményezett 610 millió euró értékű közbeszerzési eljárással kapcsolatban kezdődött. A pályázat 20 elektromos ingavonat beszerzésére és ezek karbantartására irányult, amely eljárásban a kínai CRRC Qingdao Sifang⁶⁰ vállalat is ajánlattevőként vett részt. A közbeszerzési eljárás során az FSR rendelkezéseivel összhangban a vállalat a bejelentést megtette, amelyet az ajánlatkérő a Bizottság részére továbbított. Az ajánlattevőhöz a bejelentés után további információkérést intéztek⁶¹ tekintettel arra, hogy a bejelentésben úgy nyilatkozott, hogy nem kapott harmadik országonként legalább 4 millió euró értékben pénzügyi hozzájárulást. A bejelentő

60 Az ajánlattevő az Alstom – Siemens fúzió vonatkozásában felmerült kínai CRRC Corporation Limited leányvállalata

61 Az információkérés az ajánlattevő tulajdonosi szerkezetére, ennek vonatkozásában pedig a felsorolt jogalanyoktól kapott valamennyi pénzügyi hozzájárulásra vonatkozott, amely meghaladja az FSR szerinti bejelentési határértéket. Az információkérés kiterjedt arra is, hogy az ajánlattevő anyavállalatának bármely leányvállalata részesült-e olyan pénzügyi hozzájárulásban, amely az FSR hatálya alá tartozik.

az információkérésnek eleget tett, a Bizottság pedig a hozzá beérkezett adatok alapján megállapította, hogy a részletes vizsgálat megindításához elegendő jel utal arra, hogy a kínai vállalat a rendelet hatálya alá tartozó, a belső piac torzítására alkalmas pénzügyi hozzájárulásban részesült. Megállapította továbbá, hogy a CRRC hozzávetőlegesen 1,7 milliárd euró összegben részesülhetett külföldi támogatásban, amely nagy mértékben járulhatott hozzá a közbeszerzési eljárás során benyújtott kirívóan alacsony árajánlathoz.⁶² A részletes vizsgálat kezdeményezése után a kínai ajánlattevő önkéntesen visszalépett az közbeszerzési eljárásban való részvételtől, így a Bizottság érdemi eredmények nélkül zárta le a vizsgálatot.⁶³

g) VEGYES RENDELKEZÉSEK

A Bizottság, amennyiben az összefonódás vagy a közbeszerzési eljárás eléri a rendeletben megjelölt határértéket, és a hozzá beérkezett információk alapján úgy ítéli meg, előzetes felülvizsgálatot kezdeményezhet. Ennek keretein belül további adatgyűjtést végez és értékeli, hogy a vizsgált hozzájárulás valóban állami támogatásnak minősül-e a rendelet értelmezésében. Ekkor a Bizottság információkat kérhet be a vizsgálat alá vont vállalkozástól, más piaci szereplőktől, tagállamoktól, sőt harmadik országoktól is, továbbá természetes és jogi személyeket hallgathat meg. Az EU-n belül és kívül is tarthat helyszíni szemléket; az Unión belül a vállalkozások kötelesek alávetni magukat ezeknek, míg harmadik országokban ez csak akkor lehetséges, ha a helyi kormányt előzetesen tájékoztatták, és az nem emelt kifogást. A helyszíni vizsgálatok és az információkérés vonatkozásában egyelőre erős szkepticizmus jellemzi a szakirodalmat. A támogatási rendszerek nem minden államban átláthatóak és egységesek, különösen jellemző ez azokra az országokra mint Kína, ahol magas az állami tulajdonú vállalatok aránya és kevés a nyilvánosan hozzáférhető adat.⁶⁴

A megszerzett adatok elemzése után a Bizottság lezárhatja az eljárást, vagy ha elegendő bizonyítékot talál a támogatás torzító hatására, részletes vizsgálatot indíthat. Az eljárás végén, a bejelentett összefonódások és közbeszerzési eljárások esetében, az összegyűjtött információk és a

⁶² Az (EU) 2022/2560 rendelet 10. cikke (3) bekezdésének d) pontja szerinti összefoglaló értesítés az FSP.100147 sz. ügyben lefolytatandó részletes vizsgálat megindításáról (C/2024/1913)

⁶³ CMS. (2024, April). EC closes first investigation in Bulgaria under new EU Foreign Subsidies Regulation. CMS Law-Now. <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2024/04/ec-closes-first-investigation-in-bulgaria-under-new-eu-foreign-subsidies-regulation>

⁶⁴ Frank, M. (2023). The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO. Common Market Law Review, 60(5), 925–958.

mérlegelési teszt alapján a Bizottság jóváhagyó vagy tiltó döntést hozhat, illetve amennyiben alkalmasnak találja azokat a torzulások orvoslására, kötelezettségvállalásokat előíró határozatot fogadhat el.

h) EX OFFICIO ELJÁRÁS

Az ex officio vizsgálat során a rendelet hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot, hogy saját kezdeményezésében indítson vizsgálatot, abban az esetben, ha olyan információk kerülnek a birtokába, amelyek alapján megalapozottan feltételezheti, hogy egy gazdasági tevékenység vonatkozásában torzító hatású támogatás van jelen. A vizsgálat tárgya lehet olyan összefonódás vagy közbeszerzési eljárás, amely nem éri el a rendelet alkalmazásához szükséges határértéket, de ellenőrzése alá vonhat bármely gazdasági tevékenységet a belső piacon. Ebben az esetben is előzetes felülvizsgálatot folytat, majd amennyiben szükségesnek ítéli meg, részletes vizsgálatot kezdeményezhet. Ellentétben a bejelentésre induló eljárásokkal, itt nincsenek szigorú határidők, a rendelet ezt csak annyiban említi meg, hogy „Bizottság a lehető legnagyobb mértékben törekszik arra, hogy a részletes vizsgálat megkezdésétől számított 18 hónapon belül határozatot hozzon.”⁶⁵ A rendelet azzal, hogy az ex officio vizsgálatnak nem szabott szigorú időkeretet, két dolgot ért el. A bejelentésre induló vizsgálatok korlátozott határidőben történő lezárása ugyan a vállalatok érdekeit szolgálja, de fenntartja annak veszélyét, hogy a Bizottság – tekintettel többek között a vártnál nagyobb számú bejelentés okozta adminisztrációs teherre – nem tud kellően alapos eljárást lefolytatni, így lesznek olyan bizonyítékok vagy tények, amelyeket nem tud az időkeret lejárta előtt megszerezni, így az értékelés során figyelembe venni. Ezzel szemben az ex officio vizsgálatok lefolytatására rendelkezésére álló nyitott időszak ugyan megteremti annak lehetőségét, hogy egy ügyet több ideig elemezhessen és alaposabb vizsgálatokat folytathasson le, de előfordulhat, hogy az eljárások hasonlóan meghosszabbodhatnak és akár évekig elhúzódhat, ameddig a Bizottság határozatot hoz. Az ideiglenes intézkedések szempontjából ez azt jelenti, mivel azokat legkésőbb a végleges döntés meghozataláig lehet fenntartani, bizonyos intézkedések akár évekig is köthetik a gazdasági szereplőt.

65 FSR 11. cikk (5)

i) TELJESÍTETT CÉLOK?

A rendelet megalkotásának előzménye, hogy a harmadik országok által nyújtott támogatások, amennyiben azokat uniós tagállamok biztosítanák, az EUMSZ rendelkezéseivel ellentétesek lennének. A Bizottságnak olyan eszközre volt szüksége, mivel közvetlenül nem tudja befolyásolni harmadik országok támogatási politikáját, amellyel a belső piacon működő, torzító hatású támogatásokban részesülő vállalatokat szabályozni tudja. Ennek megfelelően az Unión belül gazdasági tevékenységet folytató vállalatoknak új intézkedéseket kell tenniük a rendeletnek való megfelelés érdekében. Ez állhat mind belső policy-k megváltoztatásából vagy újak létrehozásából, de rengeteg adminisztratív terhet is jelent. A rendelet bármely vállalatot vizsgálhat függetlenül a székhelyének országától, előrevetíthető azonban, hogy a külföldi tulajdonú vállalatok sokkal gyakrabban és nagyobb mennyiségben fognak a saját országaiktól a bejelentési kötelezettség alá tartozó támogatásokat kapni. Mivel a megfelelési kötelezettség rájuk is vonatkozik, így egy olyan belső szabályozási rendszert kell kialakítaniuk, amely összhangban van ezzel az új uniós eszközzel. Ez ugyanakkor nem csak a vállalatok belső irányítására terjed ki, hanem arra is, hogy a milyen formában és mennyiségben jutnak hozzá az állami támogatásokhoz. A vállalat saját országának szerepe itt mutatkozik meg, hiszen annak érdekében, hogy a gazdasági szereplő továbbra is aktívan tudjon működni az EU belső piacán újra kell értelmeznie a saját támogatási rendszerét és azt, hogy milyen előnyökhöz fogja a továbbiakban juttatni a vállalatait. Ebből következik, hogy hiába nem tudja az EU közvetlenül szabályozni a harmadik országok támogatási politikáját, ezzel mégis eléri, hogy az FSR rendelkezéseihez megfelelően alakítsák azt, hogy a vállalataik tranzakciói ne essenek a rendelet hatálya alá.

j) ÖSSZEFOGLALÁS

A dolgozat ezen részében az Európai Unió, a harmadik országokból érkező torzító hatású állami támogatások ellen alkalmazott új eszközének bemutatása volt, különös tekintettel annak létrejöttét meghatározó körülményekre, valamint a kialakuló joggyakorlatra. Az FSR az alkalmazásának kezdeti szakaszában lévő eszköz, így minden döntés, amely érdemi eredménnyel zárul jelentős hatást gyakorol a rendelet gyakorlatának fejlesztésére. Az uniós intézmények aktív szerepvállalása nagy mértékben hozzájárul, hogy a rendelet alkalmazásával kapcsolatos kérdések megválaszolásra kerüljenek. A Nuctech-ügy során hozott Törvényszéki döntés hozzájárult ahhoz, hogy jobban megérthessük a Bizottság hatáskörét és az eljárás alá vont vállalatok együttműködési

kötelezettségét a rendelet alkalmazása, így a vizsgálat lefolytatása során. A PPF-ügyben hozott másik nagy jelentőséggel bíró döntés azt tisztázta, hogy a Bizottság a belső piac torzulásának értékelése során mind a közvetlen versenytársak helyzetét, mind a piac egészét vizsgálja egy bejelentésre induló eljárás során, azt a célt szolgálva, hogy mélyreható vizsgálat során, de mégis objektíven tudja megítélni a tervezett tranzakciót. Az e& által felajánlott kötelezettségvállalások elfogadása bemutatta azt, hogy a Bizottság még egy, az Unió számára kritikus fontosságú területen is engedélyezhet tranzakciót, amennyiben megbizonyosodik arról, hogy a támogatások piacra gyakorolt torzító hatásai érdemben orvosolhatóak. Az azonban, hogy az elfogadott kötelezettségvállalások tényleg jelentettek-e érdemi eredményt a torzító hatások kiegyenlítésére csak a későbbiekben fog kiderülni. Az FSR, ahogyan az várható volt, a túlságosan specifikusnak ható rendelkezéseivel éles visszhangot váltott ki Kína részéről. Több helyen felmerült, hogy a rendelet közvetlenül az uniós belső piacon aktív harmadik országok ellen szól, így a továbbiakban a Bizottságnak nagyobb hangsúlyt kell fektetnie arra, hogy tisztázni tudja, hogy a rendelet nem diszkriminatív célokkal alkották meg és alkalmazzák. A korai alkalmazási stádiuma miatt egyelőre nem beszélhetünk hosszú távú eredményekről, de az már most is látható, hogy a Bizottság előzetesen tévesen ítélte meg a ráháruló adminisztrációs terhet. A korábbi várakozásokkal ellentétben lényegesen több bejelentés és előzetes bejelentés érkezik a Bizottsághoz, amelyen a szűk vizsgálati határidők betartásának kötelezettsége sem jelent könnyítést.

Az FSR jelenleg az Európai Unió legújabb és a várakozások szerint leghatékonyabb eszköze a belső piac védelme érdekében a torzító hatású, külföldi állami támogatásokkal szemben. A célja, hogy megóvja az Unió kritikus fontosságú területeit, valamint megőrizze a külföldi támogatásban nem részesülő vállalatok versenyhelyzetét a belső piacon. Következtetésként levonható, hogy az FSR az eddigi esetjog alapján alkalmas lesz betölteni a tervezett szerepét és teljesíteni azt, amiért megalkották, azaz, hogy hiánypótló legyen a külföldről érkező, torzító hatású állami támogatások szabályozásában.

9. JAVASLATOK

Úgy gondolom az állami támogatások kérdése, így maga a probléma rendkívül összetett. A külföldi támogatások nagy károkat okoznak az európai gazdaságban, ennek megoldását pedig a megelőzésben látom. Ahogyan azt a bemutatott rendelet is teszi, a támogatások folyósítását ugyan nem lehet megakadályozni, de azok felhasználása szabályozható területekhez tartozik.

A rendelet által lehetővé tett vizsgálati mechanizmuson kívül szükségszerűnek tartom egy általános európai monitoring rendszer bevezetését. Ennek keretein belül azok a vállalatok, amelyek harmadik országoktól kapnak támogatásokat éves szinten erre vonatkozó beszámolót kellene benyújtaniuk a Bizottság részére, amelyben a szükséges adatokat feltüntetve tájékoztatják az Európai Uniót a nyújtott támogatásokról. Ugyan nem lehet közvetlenül megakadályozni a támogatás folyósítását a kedvezményezett vállalatnak, de figyelemmel lehet követni a támogatások mértékének alakulását, így ez a rendszer kvázi megelőző mechanizmusként tudna funkcionálni.

10. ÖSSZEGZÉS

A dolgozat célja az állami támogatások és azok nemzetközi kereskedelemre gyakorolt hatásának bemutatása volt, különös tekintettel az Európai Unió belső piacán megjelenő külföldi támogatások torzító hatásaira. Az esszémben bemutattam, hogy a globalizáció előrehaladtával az állami támogatások egyre szélesebb spektrumban jelennek meg, és jelentős kihívást jelentenek a verseny tisztaságának fenntartása szempontjából. A jogalkotónak időről időre meg kell újítania a saját eszköztárát ahhoz, hogy továbbra is hatékonyan tudja megvédeni a belső piacát, gazdaságát és ezzel együtt belső működését a torzító hatású támogatásokkal szemben.

Az elemzések során kitűnt, hogy az állami támogatások kettős kihívást jelentenek: gazdasági és politikai szempontból is meg kell közelíteni a kérdést. Egyrészt veszélyeztethetik a helyi piacok egyensúlyát, másrészt a külföldi érdekek politikai befolyásának lehetőségét is megteremtik, ezzel két irányból támadhatják az állam belső működését. Vizsgáltam a kínai támogatások különbségeit az Európai Unió nyugati és keleti felén, amely elemzés rámutatott, hogy az EU jogalkotása folyamatosan igazodik a támogatási politikák változó formáihoz, valamint az uniós tagállamok együttműködéséhez. Fontos ugyanakkor kihangsúlyozni, hogy a hatékonyság fenntartása érdekében további proaktív lépések szükségesek.

Összefoglalva, a dolgozat rávilágított arra, hogy az állami támogatások kezelése kulcsfontosságú mind globális szinten, mind az EU belső piacának versenyképessége és integritása szempontjából. Az agresszív támogatási politikák végső soron politikai konfliktusokhoz vezethetnek, ugyanakkor az Európai Unió tagállamainak tekintettel kell lenniük egymásra, hiszen a kínai támogatásokra adott reakciók nagy spektrumon mozognak jelenleg. A jövőbeli intézkedések sikere

nagymértékben múlik a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatékony együttműködésen, a kölcsönös tolerancián, valamint a szabályozási eszközök folyamatos fejlesztésén.

IRODALOMJEGYZÉK

Bao, Y., & Jia, D. (2022, december 2). *A Fosun Pharma 220 millió dollárt fektetett a francia Cenexi-be*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.caixinglobal.com/2022-12-02/fosun-pharma-pours-220-million-into-frances-cenexi-101973283.html>

Belt and Road Portal. (2022, szeptember 8). *China's Belt and Road Initiative drives global cooperation*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/274648.html>

Brattberg, E., Bown, C. P., & Lee, K. (2021). *Kína befolyása Délkelet-, Közép- és Kelet-Európában Gyenge pontok és ellenállóképesség*. Carnegie Endowment for International Peace. Letöltve: 2025. január 6., innen: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_Hungarian.pdf

Cleary Gottlieb. (2024). *First merger commitments adopted under the EU Foreign Subsidies Regulation*. Letöltve: <https://www.clearygottlieb.com/news-and-insights/publication-listing/first-merger-commitments-adopted-under-the-eu-foreign-subsidies-regulation>

CMS. (2024, április). *EC closes first investigation in Bulgaria under new EU Foreign Subsidies Regulation*. CMS Law-Now. Letöltve: <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2024/04/ec-closes-first-investigation-in-bulgaria-under-new-eu-foreign-subsidies-regulation>

Contemporary Amperex Technology Co., Limited (CATL). (2024, november 20). *A CATL új beruházása Magyarországon: Jelentős lépés az elektromobilitás terén*. Letöltve: <https://www.catl.com/en/hungarynews/6321.html?lang=hu&type=1>

Dunay, P., Hoffmann, T., Jeney, P., Kajtár, G., Kardos, G., Kende, T., Lattmann, T., Mink, J., Nagy, B., Sonnevend, P., Sulyok, K., & Valki, L. (2018). *Nemzetközi jog* (2., átdolgozott kiadás). Wolters Kluwer Hungary Kft.

ECA. (2020). *The EU's response to China's state-driven investment strategy*.

Előd, F. (2021, április 16). *Magyarország megvétózta a Kínát bíráló közös uniós nyilatkozatot*. Telex. Letöltve: 2025. január 6., innen: <https://telex.hu/kulfold/2021/04/16/eu-nyilatkozat-kina-eliteleserol-hongkong-ugyeben-magyar-veto>

European Bank for Reconstruction and Development. (n.d.). *Belt and Road Initiative overview*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.ebrd.com/what-we-do/belt-and-road/overview.html>

European Commission. (2020). *White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies*. Letöltve: https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf

European Commission. (2024). *Commission conditionally approves the acquisition of parts of PPF Telecom by e&, under the Foreign Subsidies Regulation*. Letöltve: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4842

European Commission. (2024). *EU launches first in-depth investigation under foreign subsidies regulation*. Letöltve: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3166

European Commission. (2024, július 26). *A Bizottság munkadokumentuma: Kezdeti pontosítások a külföldi támogatásokról szóló rendelet (EU) 2022/2560 4. cikk (1), 6. cikk és 27. cikk (1) bekezdésének alkalmazásáról.*(SWD(2024) 201 final). Brüsszel.

European Parliament and Council. (2016). *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1037 rendelete (2016. június 8.) Az Európai Unióban tagsággal nem rendelkező országokból érkező támogatott behozatallal szembeni védelemről*. Official Journal of the European Union. Letöltve: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/1037/oj>

European Parliament and Council. (2022). *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) A belső piacot torzító külföldi támogatásokról*. Official Journal of the European Union. Letöltve: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>

Forbes. (2024, szeptember 24). *Magyarország megvétózza a kínai elektromos autókra kivetendő EU-s védővámokat*. Letöltve: 2025. január 6., innen: <https://forbes.hu/uzlet/magyarorszag-veto-kina-elektromos-auto-eu-buntetovam/>

Frank, M. (2023). *The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO*. Common Market Law Review, 60(5), 925–958.

Joó, I. (2024, november 11). *Van-e baj a kínai tőkével?* Letöltve: 2025. január 6., innen: <https://hipa.hu/blog-hu/van-e-baj-a-kinai-tokevel/>

Hornkohl, L. (2022). *Protecting the internal market from subsidisation with the EU state aid regime and the foreign subsidies regulation: Two sides of the same coin?* Journal of European Competition Law & Practice, 2023. University of Vienna; Heidelberg University.

Howe, A. (2023, június 19). *Globalisation and backlash: How has world trade evolved over 300 years?* Economics Observatory. Letöltve: <https://www.economicsobservatory.com/globalisation-and-backlash-how-has-world-trade-evolved-over-300-years>

MERICS. (2024, június 6). *Dwindling investments become more concentrated - Chinese FDI in Europe: 2023 Update Report by Rhodium Group and MERICS*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://merics.org/en/report/dwindling-investments-become-more-concentrated-chinese-fdi-europe-2023-update>

Mendoza, D. (2024, június 6). *China's investments in Europe focus on EVs, healthcare*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.semafor.com/article/06/06/2024/china-investments-europe-report-evs-healthcare>

Miklós, K. (2018, október 26). *Kínai befektetések az Európai Unióban*. Geopolitika.hu. Letöltve: http://www.geopolitika.hu/hu/2018/10/26/kinai-befektetesek-az-europai-unioban/#_edn8

Nagy, C. I. (2023). *The EU's new regime on foreign subsidies: Has the time come for a paradigm shift?* Journal of World Trade, 57(6), 889–908.

Naughton, B. (2007). *The Chinese economy: Transitions and growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market. *COM (2021) 223 final of 5 May 2021 ('FSR')*.

Renner, C., Sinan, I., Bahous, J., & Plotka, M. B. (2024, április 2). *EU launches first in-depth investigation under foreign subsidies regulation*. Morgan Lewis. Letöltve: <https://www.morganlewis.com/pubs/2024/02/eu-launches-first-in-depth-investigation-under-foreign-subsidies-regulation>

Santo, M. (2024, szeptember 28). *Kína gigászi gazdasági mentőcsomagja: A világgazdaság motorja?* Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://makronom.eu/2024/09/28/kina-gigaszi-gazdasagi-mentocsomag-vilaggazdasag-motorja/>

Simai, M., & Gál, P. (Eds.). (2020). *Új trendek és stratégiák a világgazdaságban*. Akadémiai Kiadó. Letöltve: <https://doi.org/10.1556/9789634545606>

Tóth, T. (2020). *Uniós és magyar versenyjog*. Wolters Kluwer Hungary.

Vermes, Á. (2024, december 27). *Mindent letarolnak: hamarosan Magyarországot is meghódíthatják a kínaiak*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://www.economx.hu/gazdasag/byd-kinai-elektromos-auto-magyarorszag.801795.html>

Wester, S., & Cutler, W. (Authors), & Asia Society Policy Institute (Project Advisor). (2022). *Annex to Reimagining the Global Trading System*. Letöltve: https://asiasociety.org/sites/default/files/2022-11/ASPI_GlobalTradsyst_Annex_finalize.pdf

Yuan, K. (n.d.). *China's semiconductor investments in Europe: Trends and implications*. Letöltve: 2025. január 5., innen: <https://jw.ijiwei.com/n/826631>