

OTKA kutatási beszámoló

"Az állam aktív gazdasági szerepvállalásának EU jogi keretei" c. kutatás

2013. szeptember 1. és 2017. augusztus 31. közötti időszakról

A Versenyjogi Kutatóközpont OTKA kutatása keretében arra kerestük a választ, hogy milyen lehetőségek állnak a tagállami kormányzatok rendelkezésére, hogy uniós jog konform módon érvényesítsék a nemzeti érdekeket. Elsősorban a monopóliumokra és állami támogatásokra vonatkozó versenyszabályok és a négy gazdasági szabadság és gyakorlatát elemeztük.

A jelenlegi magyar kormányzat aktív állami szerepre épülő gazdaságpolitikát folytat, mely a 'mainstream' irányzatokat képviselők oldalán gyakori kritika tárgyát képezi. A pályázat által támogatott kutatás célja volt, hogy bemutassa a jelenkori magyar gazdaságpolitika európai uniós jogi korlátait, megvizsgálja e keretek megváltoztatásának lehetőségeit. A kutatás fókuszáltsága érdekében az uniós versenyjog állami versenykorlátozásokra vonatkozó részét és a négy gazdasági szabadság jogát, ezek egymással való kapcsolatát dolgoztuk fel.

A megalapozott következtetések érdekében alapvetően az uniós jog esetjogi rétegét kell feldolgoznunk az elmúlt időszakban Magyarország kapcsán aktuálissá vált tárgykörökben (így különösen a monopolizáció és az illegális állami támogatások). Igyekeztünk nyomon követni az e téren született publikált angol és német nyelvű szakirodalmat is.

Mind a magyar Alkotmány, mind az ennél részletesebb uniós gazdasági alkotmány tartalmaz olyan korlátokat, amelyeket egy EU tagállamnak figyelembe kell venni. E korlátok viszonylag szigorúak, kevés teret engednek a tagállami szinten közérdeknek definiált szempontok uniós szabadságokat korlátozó érvényesítésének. Egy példa a sok közül az állam tulajdonosi szerepvállalásának szabadsága vagy éppen korlátozott mivolta a magánpiaci befektető elvének bírósági alakítása által. Ezen esetjogi megalapozottságú szabály sok tekintetben korlátokat szabhat az államnak, mint tulajdonosnak, mintha fokozottabb felelősség terhelné mint egy átlagos magántulajdonost. Ez azonban nem akadályozta meg, hogy növekedjen az állami tulajdon a bankszektorban és az energia szektorban. Úgy tűnik, a Bizottság erős panaszok hiányában magától nem megy aktívan utána az ilyen jellegű tranzakcióknak, mégha némely esetben nem is volt teljesen egyértelmű, hogy piaci alapon ésszerű döntés volt közpénzeket (külföldi) magántulajdonosokat kivásárolni. Az Európai Bizottság nagyjelentőségű vállalkozásoktól érkező panaszok hiányában nem vállalkozik kötelezettségszegési eljárások indítására. Amennyiben az Európai Bíróság joggyakorlata alapján nem teljesen egyértelmű az eljárás lehetséges kimenetele, a jogalanyok kizárólag a nemzeti bíróságokon „keresztül” érvényesíthetik az uniós jogból fakadó jogaikat. Szemtanúi vagyunk annak, hogy a magyar bíróságok több ügyben (pl. Berlington, OTP Bank kontra Magyar Állam, Hervis ügyek) amelyben kétséggé vált az állami beavatkozás minősítése, terjedelme, előzetes döntéshozatali eljárásban kértek uniós jogértelmezést a jogszerűség-jogellenesség határmezsgyéjének meghúzásához.

Kutatásunkkal rámutattunk arra, hol húzza meg az uniós jog azokat határvonalakat, melyek

kijelölik a tagállami gazdaságpolitika jogszerű határait. Kutatásunk eredményeit későbbi, akár ágazat (pl. hírközlés, energia) specifikus kérdéseket vizsgáló kutatások is hasznosíthatják majd. A tapasztalatok alapján arra kicsi az esély, hogy a tudományos eredményeket a kormányzat is hasznosítsa.

A Versenyjogi Kutatóközpont honlapján Szilágyi Pál szerkesztésében jelen OTKA kutatásnak is külön fejezetet szentelünk, ahová a fontosabb beszámolók, dokumentumok feltöltésre kerülnek.

A kutatásban részes kollegák figyelemmel követték a politikai-gazdasági-bíróági fejleményeket is, hogy kutatásunk időszerűségét biztosítsuk. A versenyjog.com honlapon több rövid összefoglalót is közzétettünk aktuális EU bírósági és bizottsági döntésekről. A kutatócsoport tagjai közül több tanulmány és könyvfejezet került publikálásra. A kutatáshoz kötődő eredményeket hasznosítottuk a versenyjogi tárgy jogász szakon és versenyjogi szakjogász képzésben való oktatása során is. Részben a kutatás eredményeként jelent meg Papp Mónika (Várnay Ernővel közös) könyve, amelyben egy külön fejezet tárgyalja az EU állami támogatások jogát. A Complex kiadó által gondozott könyv a jogi alapképzésben hasznosítható, valamint ajánlott irodalom a jogi szakvizsgára való felkészülésben is.

Tóth Tihamér szervezésében, a munkába bevont diákok aktív közreműködésével a kutatócsoport több műhelybeszélgetést szervezett aktuális, állami gazdasági szerepvállalást érintő kérdésekben, melyekről honlapunkon is beszámoltunk. Megvitattuk a dohány kiskereskedelmi monopólium szabályozását, versenypolitikai háttérét, az Erzsébet utalvánnyal kapcsolatos EU Bíróság-i ítéletet, s foglalkoztunk az állami tőkeemelés révén megvalósuló állami támogatások kérdéseivel. Műhelybeszélgetéseinknek több célja, illetve értéke is van. Egyrészt az ellenérdekelt felek egy asztalhoz ültetésével a vitakultúra erősítése, másrészt a hallgatók aktív bevonásával a versenyjogi kultúra terjesztése a jövő generációja körében.

A kutatási program második felében, építve az egyetemek közötti kapcsolatokat is, két nemzetközi kerekasztal-beszélgetést szerveztünk. Az első alkalommal belga, török és olasz egyetemek tanárai segítségével jártuk körbe azt a kérdéskört, hogyan befolyásolhatja, támogathatja az állam az egyébként versenykorlátozó megállapodásokat, különös tekintettel a szakmai érdekképviseletek korlátozó szabályzataira. Az esemény jó alkalmat biztosított arra is, hogy egyetemek közötti kapcsolatokat is erősítsünk, mivel mindhárom előadó egyetemük (a KU Leuven, az isztambuli Bilgi és az Università di Roma) életében fontos szerepet játszik. Ez a téma különösen jelentős mivel a gazdasági és pénzügyi válság okán is azt tapasztaljuk, hogy az állam gazdasági szerepvállalása több fronton erősödött, erősödik nemcsak Magyarországon, hanem más tagállamok esetében is.

A második kerekasztal a versenyen kívüli közérdekek versenyjogban való érvényesülési lehetőségét vizsgáltuk német (Universität Würzburg), indonéz (Atma Jaya University, Jakarta), angol (University of East Anglia), holland (University of Amsterdam), lengyel (Warsaw University) és magyar szakértőkkel. Ez a téma a versenyjog kevésbé kutatott területei közé tartozik, így a kerekasztal előadások és az azt követő beszélgetés során a résztvevők is olyan információkkal lettek gazdagabbak, amely máshonnan nem érhető el. Megállapításunk az volt, hogy a vállalati versenyjogban (versenykorlátozó megállapodások jogában, összefonódás-ellenőrzésben) is érzékelhető egyes esetekben közpolitikaiszempontok jelenléte.

A két workshop témáihoz kapcsolódó tanulmányokat egy versenyjogi fronton neves francia online kiadónál (Concurrences) fogjuk megjelentetni, online elérhető tanulmánykötetként, ezzel is biztosítva a minél szélesebb disszeminációt.

Tóth Tihamér magyar és angol nyelvű habilitációs tudományos előadása is a kutatás témaköréhez kapcsolódott (2017. március 1.), „Államilag támogatott versenykorlátozó megállapodások: versenypolitikai és más közérdekek ütközésének kezelése az EU versenyjogában” címmel. Ezen kívül Papp Mónika is a kutatás eredményeként kezdte meg habilitációs dolgozatának megírását az EU állami támogatási politikája és joga címmel.

A pályázatban elvárt *open access* normáknak megfelelően a honlap működtetésével és a tanulmányok publikálásával biztosítottuk a kutatás nyilvánosságát.

Az eredmények ellenére a kutatás nem járt minden tekintetben a tervezett célok elérésével (ezt tükrözik anyagilag abban is, hogy a rendelkezésre álló forrásokat sem használtuk el teljes mértékben). Ebben időzítési nehézségek miatt (egyéb tudományos és oktatási feladatok torlódása, Tóth András részéről a versenytanács elnökségi munkával járó tervezettnél nagyobb leterheltség) szerepet játszott az egyetemi könyvrendelés közbeszerzési nehézségek miatti leállása.

A kutatási témát a jövőben, egyetemi forrásokra támaszkodva tervezem továbbvinni, így különösen a honlapon fejleszteni a témába vágó jogesetek ismertetését. Nem került sor a kutatás keretében a Pázmány Versenyjogi Kutatóközpont első nemzetközi állami támogatásokkal kapcsolatos konferenciájának megszervezésére, ezt mindenképp igyekezni fogjuk pótolni 2018 során, együttműködve a Támogatásokat Vizsgáló Iroda szakértőivel. A kutatás harmadik szakaszában tervezett munkák közül nem jutott idő a szankciókkal, pontosabban azok hiányával kapcsolatos kérdések körbejárásának.

Az állami támogatás konferenciák elmaradása vonta maga után, hogy a tervezett két könyv közül csak egy fog megjelenni, igaz az angol nyelven.

Budapest, 2017. november 14.

