

AZ EK-SZERZŐDÉS 87. CIKK (1) BEKEZDÉSÉNEK ÉRTELMEZÉSE A KÖZÖSSÉGI BÍRÓSÁGOK JOGGYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN

*Christoph Arhold EStAL 2/2007. számában megjelent cikkének
a szerző hozzájárulásával készült, nem szó szerinti fordítása¹*

1. Állami forrás átadása és betudhatóság

a) Állami forrás átadása

Az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom alá azok a támogatások tartoznak, amelyeket „a tagállamok által vagy állami forrásból” nyújtanak. Hosszú időn át nem volt világos „a tagállam által nyújtott” és „az állami forrásból származó” támogatás közötti kapcsolat. Különösen vitatott volt azon nemzeti intézkedések megítélése, amelyek bizonyos vállalkozásokat vagy egyes áruk termelését részesítették előnyben, de alkalmazásukkor nem került sor tagállamnak tulajdonítható források átadására. Az állami támogatási fogalomnak két különböző értelmezése volt. A tágabb értelmezés szerint az állami támogatás fogalmába azon intézkedések is beletartoznak, amelyek selektíven kedvezőbb helyzetbe hoznak bizonyos vállalkozásokat. Ezzel szemben az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésén alapuló szűkebb értelmezés megkövetelte, hogy az intézkedést közvetlenül az állam költségére valósítsák meg. A Sloman Neptun ügyben az Európai Közösségek Bírósága (a továbbiakban Európai Bíróság) először döntött a szűkebb értelmezés mellett. Döntésében hangsúlyozta, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében „a tagállam által nyújtott” és „az állami forrásból származó” támogatás megkülönböztetésének célja csak az, hogy „ne csak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a

¹ Arhold, Christoph: The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2006/2007, EStAL, 2007/2, 151.

fogalom hatálya alá, hanem azok is, amelyeket az állam által létrehozott vagy kijelölt állami vagy magán intézmények nyújtanak”². Az állami támogatás tehát állami források átadása az állam, vagy egy állam által kijelölt szerv intézkedése által, illetve egy vállalkozás mentesítése az állam felé fennálló fizetési kötelezettségének teljesítése alól. A Preussen Elektra esetben³ az Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) határozottan kérte az Európai Bíróságot, hogy ezen álláspontját vizsgálja felül. Az Európai Bíróság ezt nem tette meg, és azóta is fenntartotta a szűkebb értelmezést.

Másrészről az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése nem csak az állami források tényleges átadására vonatkozik, hanem minden olyan intézkedésre, amely az állami források vagy bevételek csökkenéséhez vezet. A Közösségi Bíróságok érvelése szerint „a támogatás fogalma tágabb, mint a közvetlen támogatásé, mert az nemcsak a közvetlen anyagi segítségnyújtást foglalja magában, hanem olyan különböző formájú intézkedéseket is, amelyek csökkentik azokat a terheket, amelyek általános esetben a vállalkozás költségvetését terhelik, anélkül, hogy a szó szűkebb értelmezésében közvetlen támogatást jelentenének, de jellemzőik hasonlóak, hatásuk pedig azonos.”⁴ Ebből a szempontból az, hogy a speciális adóintézkedés többletbevételt jelent a tagállam költségvetés-

2 C-72/91. és C-73/91. sz. egyesített ügyek Sloman Neptun Schiffahrts AG kontra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG [EBHT, 1993, I-887. o.] 19 és 21. pontok; megerősítve a következő ügyekben C-189/91. sz. ügy Petra Kirsammer-Hack kontra Nurhan Sidal [EBHT, 1993, I-6185. o.] 16. pont; C-52-54/97. sz. egyesített ügyek Epifanio Viscido és társai [EBHT, 1998, I-2629. o.] 13. pont; C-200/97. sz. ügy Ecotrader Srl kontra Altiforni & Ferriere di Sevolta SpA (AFS, [EBHT, 1998, I-7907. o.] 35. pont; C-379/98. sz. ügy PreussenElektra AG kontra Schleswig AG [EBHT, 2001, I-2099. o.] 58. pont; további részletek: Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *Die Rechtsprechung von EuGH und EuG zu Staatlichen Beihilfen in den Jahren 1998-1/2002 (With english summary)*, EStAL, 2002/1, 33-37.; és Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2003/2, 145.

3 C-379/98. sz. ügy PreussenElektra AG kontra Schleswig AG [EBHT, 2001, I-2099. o.] 60. pont.

4 Lásd például: C-308/01. sz. ügy GIL Insurance Ltd és társai kontra Commissioners of Customs and Excise, [EBHT, 2004, I-3565. o.] 69. pont; vagy C-387/92. sz. ügy Banco Exterior de España [EBHT, 1994, I-877. o.] 13. pont] és C-295/97. sz. ügy – Piaggio [EBHT, 1999, I-3735. o.] 34. pont.

ének, irreleváns. A közvetett gazdasági és költségvetési hatások még akkor sincsenek hatással az adóintézkedések „állami forrásból nyújtott” jellegére, ha a kedvező adószabályok befektetőket vonzanak és így növelik az adóbevételeket.⁵ Az állandó joggyakorlat alapján az adómentességek, a társadalombiztosítási járulék kedvezmények, és más fizetési kötelezettség alóli mentesítés formájában nyújtott támogatások szintén állami támogatásnak minősülnek, ha általuk a támogatás kedvezményezettje a többi adófizetőnél kedvezőbb pénzügyi helyzetbe kerül.⁶ Az adózás körében állami támogatás különböző típusú adókedvezmények formájában valósulhat meg, mint például adómentesség, csökkentett adókulcs, beruházási adókedvezmény, beruházási hitel, gyorsított értékcsökkenés, adómentes tartalék stb.⁷

A kérdés azonban az, hogy állami támogatás-e egy rendkívüli adóteher a nem adóköteles vállalkozások tekintetében. Első pillantásra furcsának tűnhet a kérdés: a rendkívüli adóteher árnyoldala éppen az, hogy automatikus mentességet ad a nem adóköteles vállalkozásoknak. Nehéz például annak megítélése, hogy egy többkulcsos adórendszer vajon rendkívüli adóterhet foglal-e magában vagy pedig mentességet egy általános adóteher alól. A kérdés az, hogy melyik az adó normál mértéke, a magasabb vagy az alacsonyabb. A választ az adófizetők többségének/kisebbségének meghatározása alapján⁸vagy – amennyiben lehetséges –

5 Állandó joggyakorlat, lásd például: T-92/00. és T-103/99. sz. egyesített ügyek Territorio Historico de Alava [EBHT, 2002, II-1385. o.] 61-62. pontok jelenleg felülvizsgálat alatt; ezt a megközelítést erősítette meg a Bíróság a C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyekben Belgium és Forum 187 ASBL v Bizottság [EBHT, 2006, I-5479. o.] 128-129. pontok.

6 C-387/92. sz. ügy Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia [EBHT, 1994, I-877. o.], összefoglaló.

7 Lásd Hancher, Leigh; Ottervanger, Tom és Slot, Piet Jan: *EC State Aids* (3. kiadás, London, 2006), 10-11. hivatkozásokkal.

8 Ez irányban esetleg C-308/01. sz. ügy Geelhoed főtanácsnok indítványa: GIL Insurance Ltd és társai v Commissioners of Customs and Excise [EBHT, 2004, I- 4777. o.] 65. ponttól – ezzel ellentétes megközelítés C-390/98. sz. ügy Fenelly főtanácsnok indítványa: Banks [EBHT, 2001, I-6117. o.] 19. pont: „Az EK-Szerződés támogatási szabályainak alkalmazása nem veti fel szükségyszerűen azt a kérdést, hogy a kifejezetten kedvezményezett gazdasági szereplők kisebbségben vannak-e a rendes vagy általános rendszer hatálya alá tartozókhoz képest; minden olyan megkülönböztetést ugyanis, amely alapján egyes vállalkozások vagy ágazatok előnyhöz jutnak, a kedvezményezetteknek nyújtott

a korábban megállapított adómérték meghatározásával lehet megadni. Ha eredetileg minden releváns termék adóterhe egyforma volt, és egy terméket utólag terheltek pótlólagos adóval vagy csak egy bizonyos terméket terhelő adókulcsot csökkentettek, a megkülönböztetés megállapítása könnyebb. Ez a megkülönböztetés azonban nem csupán elméleti, de fontosabb gyakorlati jelentőséget is nyerhet. Amennyiben az adóteher a nem adóköteles vállalkozásokat előnyben részesítő állami támogatásnak tekintendő, az adóköteles vállalkozások adófizetési kötelezettségük megtagadása indoklásaként az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésére hivatkozhatnak, ha az állami támogatást a Bizottság nem hagyta jóvá. Másrészt, ha az adómentesség állami támogatásnak tekintendő, az adóköteles vállalkozások általában csak a mentesség visszavonását, és a kedvezményezettek megadóztatását kezdeményezhetik. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogyan beszélhetünk állami forrás átadásáról egy rendkívüli adórendelkezés esetében, ahol az állam nem lemond jövedelemlről, hanem újat teremt? Úgy, hogy állami támogatásnak az általános adókötelezettség alóli kivételt tekintjük.⁹

Ezek a megfontolások befolyásolhatták Geelhoed főtanácsnok GIL Insurance ügyben előterjesztett indítványát, melyben az adóintézkedések értékelésére vonatkozóan új megközelítést javasolt az EK-Szerződés 87-88. cikkének és 96-97. cikkének világos elhatárolása alapján.¹⁰ Ebben az esetben az a kérdés merült fel, hogy az utazási biztosításokra kivetett rendkívüli adóteher (Insurance Premium Tax, a továbbiakban IPT) állami támogatásnak minősül-e. A főtanácsnok szerint az EK-Szerződés 96-97. cikkeit akkor kell alkalmazni, ha a verseny torzulásának oka az állami intézkedés által kirótt teher, az EK-Szerződés 87. cikket pedig akkor, ha a torzulást a nyújtott előny okozza. A magasabb adókulcsú IPT-t speciális adónak tekintették – amely természetéből adódóan (*ratione materiae*)

támogatásnak kell tekinteni.

- 9 Lásd Hancher, Leigh; Ottervanger, Tom és Slot, Piet Jan: *EC State Aids* (3. kiadás, London, 2006), 10-12.: „Másrészt, nincs szó állami vagy állami forrásokból történő támogatás nyújtásáról, amennyiben az állam torzítja a vállalkozások, vagy az áruk és szolgáltatások közti versenyt bizonyos gazdasági szereplőkre vagy tevékenységekre kivetett többletterhek által.” Továbbá lásd: Schön, Wolfgang: *Special Charges: A Gap in European Competition Law*, EStAL, 2006/4, 495.
- 10 C-308/01. sz. ügy Geelhoed főtanácsnok indítványa: GIL Insurance Ltd és társai kontra Commissioners of Customs and Excise [EBHT, 2004, I-4777. o.].

bizonyos biztosítási szerződéstípusokra korlátozódott –, amelynek célja és hatása egy rendkívüli adóteher kivetése volt a szóban forgó szerződéskötések megnehezítése érdekében. A főtanácsnok megállapítása szerint a rendszer semmiképpen sem tekinthető állami támogatásnak. Az Európai Bíróság a fenti kérdést ítéletében nem tárgyalta.

Az Európai Bíróság véleménye szerint *„annak érdekében, hogy megállapítható legyen, vajon az IPT-hez hasonló két adókulcsot tartalmazó adórendszerek az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősülnek-e, meg kell vizsgálni, hogy a rendszer kielégíti-e az állami támogatás közösségi jogi fogalmának egyéb elemeit”*. A fentiek alapján – bár az állami források átadását ebben az esetben nem vizsgálta – az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedés a biztosítási díjakra kivetett adók nemzeti rendszerének természetével, általános felépítésével igazolható. Mindazonáltal az Európai Bíróság megállapításainak megfogalmazása azt a benyomást keltheti, hogy értékelése azon feltevésen alapul, hogy kizárólag az alacsonyabb adókulcs alapján jöhet létre állami támogatás: *„Amint azt a főtanácsnok indítványa 84. pontjában felveti, tekintettel céljára és hatására, a magasabb adókulcsú IPT olyan szabályozó eszköznek tűnik, amelyet kifejezetten azzal szándékkal vezettek be, hogy megakadályozza a kapcsolt biztosítási szerződések megkötését. A magasabb adókulcsú IPT meghatározott szerződésekre vonatkozó bevezetésének célja nem az volt, hogy a biztosítások adóztatására vonatkozó általános rendszer alkalmazásával előnyhöz juttassa az összes vállalkozást, amely az IPT általános adókulcsa hatálya alá tartozó szerződéseket kínál.”*¹¹

Az AEM SpA ügyben¹² az Európai Bíróság ismét egy olyan rendkívüli adóintézkedést vizsgált, amely a tisztességes verseny helyreállítását szolgálta. Az eset a víz- és geotermikus-energiaszolgáltatók vezetékhálózathoz való hozzáférési illetékének emeléséről szólt. Az intézkedés célja az volt, hogy ellensúlyozza az indokolatlan előnyöket és a versenyt korlátozó egyenlőtlenségeket, amelyek az olasz energiapiac liberalizációjának első szakaszában (2000 és 2006 között), a 96/92. irányelv implementálását követően keletkeztek. Arra a kérdésre, vajon a szó-

11 C-308/01. sz. ügy, GIL Insurance Ltd és társai kontra Commissioners of Customs and Excise [EBHT, 2004, I-4777. o.] 75-77. pontok.

12 C-128/03. és 129/03. sz. egyesített ügyek, AEM SpA és AEM Torino SpA [EBHT, 2005, I-2861. o.].

ban forgó rendelkezés esetében beszélhetünk-e állami forrás bevonásáról, Stix-Hackl főtanácsnok asszony a következő érdekes kijelentést tette: *„Jelen esetben egy közigazgatási intézkedésről van szó, amely kétségtelenül az államnak tulajdonítható. Meg kell vizsgálni, hogy az állami bevételek növekedését eredményezi-e a bizonyos energiaszolgáltatókra a hálózathoz való hozzáférésért, illetve annak használatáért kivetett magasabb díj. Ahol a megnövelt díj kiszabása csak bizonyos vállalkozásokra vonatkozik, ott támogatásról beszélhetünk, mivel más vállalkozások nincsenek a megnövelt díj befizetésére kötelezve, és ebből következően az állam lemond jövedelemről, ami egyenlő állami forrás használatával.”*¹³

Vajon a főtanácsnok asszony a mentességet állami támogatásnak tartotta? Vagy a véleménye inkább arra vonatkozott, hogy az állami forrás tényleges átadása – a jövedelemről való lemondás – az állami támogatás szükséges előfeltétele, de nem automatikusan azonos azzal? A kérdés megválaszolatlan maradt, mivel az adódifferenciálást a főtanácsnok asszony mindenképpen igazolhatónak találta az adórendszer jellege és általános felépítése által. A későbbiekben az Európai Bíróság is átvette a főtanácsnok álláspontját.¹⁴

A fizetési kötelezettség alóli mentesítés formájában nyújtott támogatás kérdése rendkívüli adóterhek esetén, a korábbiaknál összetettebb módon, a Ferring ügyben¹⁵ is felmerült. A kérdés egy francia törvény kapcsán merült fel, amely a gyógyszer-laboratóriumok – vényköteles termékeket árusító gyógyszertáraknak, kölcsönös biztosítási rendszer alapján működő, illetve bányászbiztosító egyesületekhez tartozó gyógyszertáraknak – nagykereskedelmi forgalomban történő gyógyszer-értékesítéséből származó Franciaországban realizált adózás előtti eredményére 2,5 %-os adót vezet be. A közvetlen értékesítési adó nevű hozzájárulás nem vonatkozott a nagykereskedőkre, és célja a Nemzeti Egészségbiztosítási Alap finanszírozása, valamint a különböző gyógyszer-kereskedelmi csatornák közötti, a nagykereskedők közszolgáltatási kötelezettségéből adódó versenyhátrányának kiegyenlítése volt. Tizzano

13 C-128/03. és 129/03. sz. egyesített ügyek Stix-Hackl főtanácsnok asszony indítványa: AEM SpA és AEM Torino SpA ugyanott, 34. pont.

14 Ugyanott, 43. pont.

15 C-53/00. sz. ügy, Ferring SA v Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) [EBHT 2001, I-9067. o.].

főtanácsnok külön kiemelte azokat a problémákat, amelyek a közvetlen értékesítési adó EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti értékelése során merülnek fel, különös tekintettel a „szelektivitás”, valamint az „állami források átadása” fogalmi elemekre:

Szelektív előnyt biztosít-e a törvény a nagykereskedőknek?

Az 1997. december 19-én elfogadott törvény nem finanszírozta közvetlenül a nagykereskedőket, és nem is mentesítette őket a korábban kiírt adó megfizetése alól. Ellenkezőleg, új adót vezetett be, amely más gazdasági szereplőket érint, nevezetesen a gyógyszerészeti laboratóriumokat, amelyek termékeiket közvetlen értékesítés útján forgalmazzák. Ugyanakkor a két kereskedelmi csatorna között fennálló versenyhelyzet miatt a nemzeti bíróság – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy az adó egyikükre való kiszabása vagy ki nem szabása a másikat közvetve szelektív előnyökhöz juttatja-e. A kérdés nehézsége és bonyolultsága abból ered, hogy a gazdasági szereplők adott csoportjára kivetett új adó elméletileg úgy tekinthető, mint a többi olyan szereplőnek nyújtott előny, aki nem alanya a kivetett adónak, de versenytársa az előző kategóriának. Csak hogy néhány példát említsünk: a sörgyártókat terhelő adó a bortermelőknek nyújtott közvetett támogatásnak tekinthető, a közúti fuvarozókat sújtó adó a vasúti teherszállítás támogatásának tekinthető, a moziüzemeltetők adója tartalmazhat támogatást a színházak részére, és így tovább. A támogatás fogalmának tág értelmezése, amely magában foglalja azon harmadik felekre történő adókivetést is, akiknek a feltételezett kedvezményezettekkel való versenyhelyzete meglehetősen bizonytalan, ellentétes lehet a törvény betűjével és szellemével. Valójában egy ilyen értelmezés támogatásnak minősítene olyan közvetett előnyöket is, amelyek nehezen kimutathatóak és a különböző, egymással nehezen összehasonlítható gazdasági tevékenységekre alkalmazott különböző adószabályokból adódnak, illetve nem is a verseny lényeges feltételeinek megváltoztatását célozzák. Ez az értelmezés komoly következményeket vonhat maga után, mivel nem veszi figyelembe, hogy az egészen más célokra tervezett közösségi eszközök (az állami támogatási szabályok) alkalmazása a tagállamok pénzügypolitikájába történő jogtalan beavatkozás kockázatával járhat. Ezzel szemben viszont az sem lehet kielégítő megoldás, amikor az állami támogatás fogalmának értelmezése során a szelektív előny megléte az egyes gazdasági szereplőkre ki nem terjedő új adók

esetében előre kizárásra kerül. Ez a fajta értelmezés gyakorlatilag egyszerű lehetőséget adna a tagállamoknak arra, hogy kikerüljék a közösségi állami támogatási szabályokat diszkriminatív adók alkalmazásával, mint például a magán-légiszállítókra kivetett adó, amelyet az állami légiszállítókra nem kell megfizetniük, vagy a jó gazdasági helyzetű autógyártókra kivetett adó, amely a nehéz helyzetben lévőkre nem vonatkozik. Ilyen esetekben nyilvánvalóan nehéz lenne különbséget tenni az adó ki nem vetése és az adómentesség között, mivel hatásuk teljesen azonos, és aligha szükséges felidézni, hogy az Európai Bíróság következetesen fenntartja azt az elvet, hogy az állami intézkedéseket hatásuk alapján minősíti állami támogatásnak. Mindezek alapján előzetesen sem elfogadni, sem kizárni nem lehet annak lehetőségét, hogy egy adó meghatározott adóalanyokra való ki nem vetése egyenértékű volna az EK-Szerződés 87. cikk szerinti szelektív előny nyújtásával. A megoldás a kérdés esetről esetre való eldöntése, figyelemmel az esetek különleges körülményeire és mindenekelőtt az érintett szereplők versenyhelyzetére, illetve az adó kivetésének okára és hatásaira. Ezen kritériumok alapján mérlegelve jelen esetben az adó a nagykereskedőknek szelektív előnyt jelent. Ezt a következtetést még a francia kormány és az alperes azon érve sem befolyásolja, miszerint a nagykereskedők nem egy olyan adó alól kaptak adómentességet, melyet egyébként meg kellene volna fizetniük, mivel az adó ki nem vetésének célja esetükben a közszolgáltatási kötelezettségük okozta járulékos terheik ellensúlyozása volt. A fentiek alapján azonban nyilvánvaló, hogy a nagykereskedők kompenzációs szükségletét félretéve, az adó ki nem vetése az adó elengedésével azonos szelektív előnyhöz juttatja őket, mivel versenyhelyzetben vannak a gyógyszer-laboratóriumokkal.

Állami forrásokból nyújtják-e az előnyt?

A Ferring úgy ebből a szempontból is összetett. Amint láttuk, a törvény nem közvetlen anyagi támogatást biztosított a nagykereskedők számára, hanem a gyógyszer-laboratóriumokra vonatkozóan adót állapított meg új állami források létrehozásának szándékával. Ennek megfelelően a nagykereskedőkre ruházott előny nem tűnik állami forrásból finanszírozottnak.

A főtanácsnok véleménye szerint a francia hatóságok a nagykereskedők javára tartózkodtak a teljes körű adószedéstől, ezáltal nyilvánvalóan gazdasági előnyhöz juttatva őket. Ebből az a következtetés von-

ható le, hogy az előny állami forrásból származott.¹⁶ Ebben az esetben tehát a helyzet egyenértékű volt egy adócsökkentéssel, így az állami támogatási intézkedést a nagykereskedőkre vonatkozóan az adó ki nem vetése valósította meg. Az Európai Bíróság lényegében a főtanácsnok érvelését követte: *„helyénvaló mindenekelőtt azt mérlegelni, amint erre indítványának 30. pontjában a főtanácsnok is rámutatott, hogy (...) a nagykereskedők közvetlen értékesítési adó alóli mentesítése minősülhet-e állami támogatásnak az EK-Szerződés 92. cikk [jelenleg 87. cikk] (1) bekezdése értelmében (...) Úgy tűnhet, hogy a közvetlen értékesítési adó – amelynek célja a Nemzeti Egészségbiztosítási Alap finanszírozásának elősegítése – nagykereskedőkre való ki nem vetése adómentesség biztosításának felel meg. A francia hatóságok gyakorlatilag lemondtak a nagykereskedők által befizetendő adókhoz való jogukról, ezáltal gazdasági előnyhöz juttatva őket. Ennek következtében az előny állami források felhasználásával keletkezett, és a nagykereskedők számára más kereskedelmi csatornákkal szemben előnyösebb versenypozíciót biztosított.”*¹⁷

Így mind Tizzano főtanácsnok, mind az Európai Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Ferring ügyben tárgyalt intézkedés azonos egy adómentességgel, és állami források átadását valósíthatja meg azáltal, hogy szelektív előnyökhöz juttatja a nagykereskedőket, mivel nem veti ki rájuk a közvetlen értékesítési adót. Ezt követően az Európai Bíróság megvizsgálta, hogy a nagykereskedők közszolgáltatási kötelezettsége hogyan tudná indokoltá tenni a támogatási intézkedést, és – döntéshozatali gyakorlatában elsőként – döntött úgy, hogy az adómentességből származó gazdasági előnyök a közszolgáltatási kötelezettség járulékos költségei kompenzációjának tekinthetők, és így nem minősülnek az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, feltéve, hogy a gazdasági előny nem haladja meg a közszolgáltatási kötelezettség tényleges költségeit.¹⁸

16 C-53-00. sz. ügy Tizzano főtanácsnok indítványa: Ferring SA kontra Gence centrale des organism de sécurité sociale (ACCOS) [EBHT 2001, I-09067. o.] 35-45 pontok, kiemelés tőlem.

17 C-53-00. sz. ügy, Ferring SA kontra Gence centrale des organism de sécurité sociale (ACCOS) [EBHT 2001, I-09067. o.] 18-20. pontok.

18 Ugyanott, 27. pont. (Az ítélet e pontja miatt vált mérföldkövé az ítélet.) A közszolgáltatási kötelezettség állami támogatási szempontú vizsgálatáról bővebb-

Ennek megfelelően az Európai Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozzá intézett kérdésre azt a választ adta, hogy az intézkedés *„a nagykereskedők vonatkozásában csak annyiban minősül állami támogatásnak, amilyen mértékben a gyógyszerek közvetlen értékesítési adója alóli mentesülésükből származó előnyük meghaladja a nemzeti jog által rájuk rótt közszolgáltatási kötelezettségük teljesítése miatt viselt többletköltségeiket.”*

A közvetlen értékesítési adót az ítéletet követően 2003. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezték. Ennek ellenére érdemes megvizsgálni, hogy mit jelentett az Európai Bíróság ítélete a nemzeti eljárás panaszosa, azaz a francia gyógyszergyártó Ferring cég számára. A cég a közvetlen értékesítési adó visszatérítését követelte, mivel az adó állami támogatást valósít meg a nagykereskedők javára, amelyet az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésében meghatározott bejelentési kötelezettség megsértésével nyújtottak. Az állandó joggyakorlat alapján, az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésének megsértése esetén a nemzeti bíróságok feladata az érintettek jogainak védelme. A jogvédelem keretében az illetékes nemzeti bíróság megállapítja a nemzeti jog alapján a szükséges jogkövetkezményeket, mind a támogatási intézkedéseket hatályba léptető döntések érvényességére, mind a támogatás visszatérítésére vonatkozóan.¹⁹ Mivel az Európai Bíróság megállapította, hogy a támogatási intézkedésnek tulajdonképpen az adó nagykereskedőkre való ki nem vetése minősült, a felperes a nemzeti bíróság előtt természetesen kérelmezhetette volna annak elrendelését, hogy a nagykereskedők fizessék vissza a közszolgáltatási kötelezettségeikből eredő tényleges költségeik és az adómentességéből eredő tényleges kedvezményük különbözetét. Azonban a felperes keresetének nem ez volt a célja, hanem az alapeljárásban saját adókötelezettsége alól keresett a nemzeti bíróság előtt mentesítést.

Nem tudjuk, hogy a felperes nemzeti eljárása hogyan végződött, de más gyógyszergyártó cégek megtámadták közvetlen értékesítési adó fizetési kötelezettségüket. Ezek egyike volt a Laboratoires Boiron SA (Boiron). Akárcsak a Ferring, a Boiron cég is úgy érvelt, hogy a vitatott

ben lásd 3.a pontot.

19 Az adójogi intézkedéseket illetően lásd a C-266/04-től C 270/04–ig, C- 276. és C321/04-től C-325/04-ig sz. egyesített ügyeket Distribution Casino France és társai [EBHT 2005, I-9481. o.] 30. pont és az itt idézett esetjogot.

adó jogellenes állami támogatás volt. A francia Semmítőszék (Court de Cassation), amely előtt az adó visszafizetése iránti pere folyt, szintén az Európai Bírósághoz fordult, hogy a közvetlen értékesítési adó az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdés 2. mondata alapján érvénytelen volt-e, azaz a Boiron által befizetett adót vissza kell-e téríteni. Az Európai Bíróság az adó intézkedésekre vonatkozó joggyakorlat és az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdés 2. mondata alapján kijelentette: *„Amennyiben bebizonyosodik, hogy a közvetlen értékesítési adó meg nem fizetése a nagykereskedők túlkompenzációjához vezet – azaz az adó meg nem fizetéséből származó előny meghaladja a közszolgáltatási kötelezettség miatt fennálló többletterheket –, akkor egy gyógyszerészeti laboratórium – mint például a Boiron – járulékfizetési kötelezettsége támogatási intézkedést végrehajtó jogi aktusnak minősülne.”*

Ebben az esetben a nemzeti bíróság feladata a jogi aktus érvényességére vonatkozóan a nemzeti jog szerinti szükséges jogkövetkezmények megállapítása. Jelen esetben a valószínűsíthetően állami támogatást megvalósító intézkedés maga a közvetlen értékesítési adó, és nem az adó alóli kivétel, amely elválasztható az adótól. Ilyen esetben elfogadható, ha egy olyan gazdasági szereplő, mint a Boiron visszatérítés iránti kérelmet nyújtson be annak megállapítása érdekében, hogy a közvetlen értékesítési díj jogellenes, mivel állami támogatást valósít meg. Ezen eljárás végkimenetele azonban semmi esetre sem teheti lehetővé a kedvezményezettek számának növekedését. Ellenkezőleg, egy ilyen visszatérítés, amennyiben jogosnak bizonyulna, különösen alkalmas lenne a támogatás miatt kárt szenvedett gazdasági szereplők számának csökkentésére és így a versenykorlátozó hatásainak csökkentésére.²⁰ A fenti két ügy alapján az Európai Bíróság érvelése nem egészen konzekvens.

A Ferring ügyben mind az Európai Bíróság, mind Tizzano főtanácsnok csupán az állami források átadását, ezáltal pedig az állami támogatás megvalósulását tudta megerősíteni, hangsúlyozva, hogy a kérdéses támogatási intézkedés az adó nagykereskedőkre való ki nem vetése volt. Amennyiben viszont a támogatási intézkedést az adó ki nem vetése valósítja meg, akkor feltételezhetően az egyetlen lehetséges megoldást az adó nagykereskedőkre való kiterjesztése jelentené. A hasonlóan kedvezményes elbánás érdekében az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésére való hivatkozás lehetővé tétele a versenytársaknak, pontosab-

20 C-526/04. sz. ügy, Laboratoires Boiron SA[EBHT 2006, I-07529. o.] 37-41. pontok.

ban azon a versenytársaknak, amelyek már ténylegesen pert indítottak, azonban még tovább szélesítené a támogatásban részesülők körét. Ennek megfelelően az érvelést, miszerint az adóintézkedés maga valósít meg állami támogatást, semmisnek kell tekinteni, el kell utasítani. Ahhoz, ugyanis hogy egy intézkedés állami támogatásnak minősüljön, az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésben szereplő valamennyi feltételnek teljesülnie kell, beleértve az állami források átadását is. A Ferring ügyben az állami források átadásának tényét csupán egy fiktív adókedvezmény kitalálásával lehetett megerősíteni és ennek megfelelően tekintették az adókönyvitést állami támogatásnak, és nem az adókötelezettséget. Az, hogy olyan speciális esetekben, mint a Boiron, az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdés második mondatának közvetlen hatálya értelmezhető-e kiterjesztően, egy más kérdés.

b) Betudhatóság

Annak ellenére, hogy a Közösségi Bíróságok az állami források átadás fogalmát szigorúbban értelmezik, mint ahogyan azt a Bizottság szeretné, az állami támogatás fogalma nem csak a közvetlenül az állam által, hanem az állam által kijelölt vagy alapított köz- és magánvállalkozások által nyújtott támogatásokat is magában foglalja.

Egyes állami cégek a társasági jog szabályai szerint létrejött társaságok is lehetnek, amelyek azonban állami ellenőrzés alatt állnak (közvállalkozások). A Stardust Marine ügy²¹kapcsán vetődött fel a kérdés: a közvállalkozások anyagi eszközei automatikusan állami forrásból származónak tekintendők-e, illetve az a tény, hogy egy közvállalkozás hajtja végre a források folyósítását, önmagában elegendő-e ahhoz, hogy az intézkedés az államnak betudhatónak minősüljön. Noha az Európai Bíróság megerősítette, hogy egy közvállalkozás pénzeszközei állami forrásból származnak, elutasította, hogy ezen pénzeszközök átadása automatikusan állami támogatásnak minősüljön: „*Még ha egy tagállam abban a helyzetben is van, hogy ellenőrizzen egy közvállalkozást és*

21 C-482/99. sz. ügy, Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) [EBHT 2002, I-4397. o.] és EStAL, 2002/1, 117., Részletesebben lásd: Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2003/2, 145.

ellenőrző befolyást gyakoroljon annak működésére, nem feltételezhető automatikusan, hogy azt egy konkrét esetben ténylegesen gyakorolja is. Egy közvállalkozás több-kevesebb önállósággal cselekedhet, aszerint, hogy az állam az autonómia milyen szintjét biztosítja számára. Ezért pusztán az, hogy egy közvállalkozás állami ellenőrzés alatt áll, nem elegendő ahhoz, hogy a közvállalat intézkedései az államnak legyenek betudhatóak.”

Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy a betudhatóság vizsgálata során nem feltétel a konkrét utasítás megléte annak bizonyítására, hogy az adott esetben az állami szerv szorgalmazta a közvállalkozás általi támogatásnyújtást. A fentiek alapján megállapítható, hogy egy adott intézkedés államnak betudhatósága többféle, az eset körülményeiből következő jelből levezethető.

Ezek a jelek a következők:²²

- a döntést nem hozhatták volna meg az állami szervek kívánalmainak figyelmen kívül hagyásával,
- a döntés meghozatalakor figyelembe kellett venni az állami szerv által kibocsátott iránymutatásokat,
- a vállalkozás a központi közigazgatás részét képezte,
- a vállalkozás tevékenységeinek jellege és az, hogy azokat hogyan folytatta piaci versenyfeltételek mellett,
- a vállalkozás jogi helyzete (azaz a közjog vagy az általános társasági jog alanya-e),
- az állami szervek által a vállalkozás vezetése felett gyakorolt felügyelet mértéke,
- bármilyen más jel, amely a konkrét ügyben az állami szervek intézkedés meghozatalába való bevonását mutatja, vagy annak valószínűtlenségét, hogy nem avatkoztak be, figyelembe véve az intézkedések hatályát, tartalmát, illetve a benne foglalt feltételeket is.

Míg a Stardust Marine ügyre úgy tekintettek, hogy az meglehetősen szűkíti az állami támogatás fogalmának korábbi szélesebb körű értelmezését, azáltal, hogy szűken értelmezi az állami forrás átadásának fogalmát, a Pearle ügyben²³ hozott ítélet nem egyértelmű a tekintetben,

²² Ugyanott, 50-59. pontok.

²³ C-345/02. sz. ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten [EBHT 2004, I-7139. o.].

hogy az Európai Bíróság tovább szűkítette-e a fogalom értelmezését. Úgy tűnik, hogy az Európai Bíróság különösképpen szigorú megközelítést követ a közjogi alapon szervezett kereskedelmi társaságokra vonatkozóan. Az állami támogatások kérdése egy olyan eljárásban merült fel, amely a Holland Kereskedelmi Kamara által tagjaira kirótt díjak jogszerűségével foglalkozott. A Kamara e díjakból az optikai szolgáltatások területén tevékenykedő vállalkozások érdekében kollektív reklámkampányt indított.²⁴

Az Európai Bíróság megállapította, hogy az állami támogatások az állami szervek helyett akár köztestületeken keresztül is nyújthatók, „*az előnyt egyrészt közvetlenül vagy közvetve állami forrásból kell nyújtani, másrészt annak az államnak betudhatónak kell lennie.*”²⁵ Az Európai Bíróság az első feltétel fennállását elutasította. Hangsúlyozta, hogy *a díjakat kizárólag a reklámkampány céljaira kívánták fordítani, és ezért azok a források nem álltak a nemzeti hatóságok rendelkezésére. Az Európai Bíróság véleménye szerint a második feltétel szintén nem teljesült: mivel a reklámkampány megszervezése és lefolytatása nem volt betudható az államnak, hiszen azt az Optikusok Magánszövetsége kezdeményezte, ennél fogva „a kamara vezetősége kizárólag a tisztán kereskedelmi céllal összegyűjtött források beszedésének és elosztásának eszköze volt, és semmi köze nem volt a holland hatóságok által meghatározott politikához.”*²⁶

24 Ugyanott, 67. pont.

25 C-345/02. sz. ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten [EBHT 2004, 1-7139. o.] 35. pont.

26 Ugyanott, 37. bekezdés. Részletesebb elemzést lásd Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2004/2005*, EStAL 2005/2. 175. oldaltól.

c) Betudhatóság és az Európai Közösségek joga szerinti kötelezettségek

A betudhatóság jelentősége túlmutat azokon az ügyeken, amelyek a közvállalkozások olyan intézkedéseivel foglalkoznak, amelyek felett az államnak nincs meghatározó befolyása. Szintén vitatható, hogy a tagállamnak nincs meghatározó szerepe, ha a vélelmezett állami támogatás a közösségi jog alapján kötelező. Az Elsőfokú Bíróság a Deutsche Bahn AG ügyben²⁷ foglalkozott ezzel a kérdéssel, és tisztázta, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése a tagállamok olyan intézkedéseire vonatkozik, amelyekkel saját gazdasági és szociális célkitűzéseik elérése érdekében egyoldalú és autonóm döntésükkel forrásokat juttatnak vállalkozásoknak vagy más jogalanyoknak, illetőleg előnyöket biztosítanak számukra, hogy ösztönözzék a kitűzött gazdasági és szociális célok megvalósítását. Ennek megfelelően ahhoz, hogy bizonyos előnyök alkalmasak legyenek arra, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősüljenek, többek között az állam számára elfogadhatónak kell lenniük. Az Elsőfokú Bíróság által tárgyalt esetben nem erről van szó. A kivétel nemzeti jogba való átültetésével a tagállamok csupán az EK-Szerződésből eredő kötelezettségeiknek megfelelően közösségi rendelkezéseket hajtanak végre. Ennek következtében a szóban forgó intézkedés nem tudható be a német államnak, hanem a közösségi jogalkotás alapján született jogszabályból származik.”²⁸

Figyelemmel az EK-Szerződés biztosította alapszabadságokkal foglalkozó joggyakorlatra az ítélet nem meglepő. Az alapszabadságokhoz hasonlóan az állami támogatási szabályok címzettjei is elsősorban a tagállamok, és céljuk annak megakadályozása, hogy olyan egyoldalú intézkedéseket tegyenek, amelyek befolyásolják a belső piac torzításmentes működését és további integrációját. Más a helyzet, amennyiben a vélelmezett torzítás egy közösségi jogszabályon alapul, amikor a ver-

27 T-351/02. sz. ügy, Deutsche Bahn AG v Bizottság [EBHT, 2006, II-1047. o.] 100-102. pontok.

28 T-351/02. sz. ügy, Deutsche Bahn AG v Bizottság [EBHT 2006, II-1047. o.] 100-102. pontok. Részletesebb elemzést lásd Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2005/2006*, EStAL, 2006/4. 471.

senytorzítás elfogadható, mivel az egy másik európai politikai célkitűzés elérésének szükségszerű járuléka.

2. Gazdasági előny

a) Általános gazdasági érdekű szolgáltatás (közzolgáltatás – SGEI)

Szigorú értelemben véve az állami támogatásban lévő gazdasági előnyt két részre lehet osztani: egyrészt az állami forrásoknak az érintett vállalkozást előnyhöz kell juttatniuk, másrészt ennek ellentételezéseként a vállalkozásnak nem kell egyenértékű szolgáltatást biztosítania. Hosszas vita folyt arról, hogy egy adott közzolgáltatás biztosításakor felmerült többletköltségek ellentételezése az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében gazdasági előnynek minősül-e. Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság ítéletei ebben a kérdésben némiképp ellentmondóak. A SIC ügyben²⁹ az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint, az hogy a kompenzációt közzolgáltatás ellentételezéseként nyújtották, nem kérdőjelezi meg az állami intézkedés állami támogatás jellegét. Ellenkezőleg, a közzolgáltatás ellátását az EK-Szerződés 86. cikk (2) bekezdés alapján kell elemezni. A Ferring ügyben³⁰ az Európai Bíróság felülbíráltá ezt a megközelítést, és azt az álláspontot képviselte, hogy a közzolgáltatás biztosításának többletköltségeit ellentételező adókedvezmény nem jelent gazdasági előnyt, ezért nem állami támogatás, tehát nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottságnak.³¹ Ezt a megközelítést sokan hevesen bírálták.³²

29 T-46/97. sz. ügy Sociedade Independente de Comunicação (SIC) kontra Bizottság [EBHT 2000, II-2125. o.] 84. pont

30 C-53/00. sz. ügy Ferring SA kontra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) [EBHT 2001, I-9067. o.]

31 Ugyanott, 33. pont.

32 C-280/00. sz. ügy Léger főtanácsnok indítványai: Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [EBHT 2003, I-7747. o.] és EstAL 2003/1, 101. Léger főtanácsnok azt javasolta a Bíróságnak, hogy fordítsa meg a Ferring ügyben hozott ítéletét, és döntsön úgy, hogy a közzolgáltatás kompenzációja állami támogatás, még abban az esetben is, ha csak a közzolgáltatás költségeit ellentételezi. Indítványa szerint a kompenzációs

Az Altmark Trans ügyben³³hozott ítéletében az Európai Bíróság a korábbiakhoz képest új megközelítést alkalmazott azáltal, hogy speciális feltételeket fektetett le, amelyek teljesülése esetén az állami intézkedést az abban részesülő vállalkozás által nyújtott, közszolgáltatási kötelezettségnek minősülő szolgáltatás kompenzációjaként, és nem pénzügyi előnyként kell tekinteni. Így ennek az intézkedésnek nincs olyan hatása, amely e vállalkozásokat a versenytársaiknál kedvezőbb helyzetbe juttatná, ezért nem tartozik az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.

Az ítéletben szereplő feltételek a következők:

- Először is, az érintett vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell közszolgáltatási kötelezettséggel, amely kötelezettségeket nemzeti jogszabályban és/vagy közigazgatási határozatban világosan meg kell határozni.
- Másodszor, a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.³⁴

megközelítés összekever két jogi kérdést, egyfelől egy intézkedés állami támogatássá minősítését, másfelől annak igazolását. Továbbá a kompenzációs megközelítés megfosztja az EK-Szerződés 86. cikk (2) bekezdését és az általa előírt követelményeket minden hasznos szereptől a közszolgáltatások állami finanszírozásának elemzésében, és kivonja a közszolgáltatás állami finanszírozását a Bizottság szükséges ellenőrzése alól (Léger főtanácsnok indítványáról további részleteket lásd Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *Die Rechtsprechung von EuGH und EuG zu Staatlichen Beihilfen in den Jahren 1998-1/2002 (With english summary)*, EStAL, 2002/1. 40- 41. A GEMO ügyben (C-126/01 sz. ügy Jacobs főtanácsnok indítványa: Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA [EBHT 2003, I-13769. o.] Jacobs főtanácsnok azt javasolta, hogy tegyenek különbséget az ügyek két típusa között, annak függvényében, hogy milyen típusú kapcsolat van finanszírozás és az állam által előírt kötelezettség között, és ezek a kötelezettségek mennyire világosan kerültek meghatározásra. Az ő elemzését vette át Stix-Hackl főtanácsnok asszony az Enirisorse ügyben (C-34/01-től C-38/01-ig sz. egyesített ügyek Stix-Hackl főtanácsnok asszony indítványa: Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze [EBHT 2003, I-14243. o.].

33 C-280/00. eset, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [EBHT 2003, I-7747. o.] 88-93. pontok.

34 Ugyanott, 93. pont „Abban az esetben, ha a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó szolgáltatások teljesítése után kiderül, hogy az gazdaságilag nem

- Harmadszor, a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó bevételeket és az ésszerű nyereséget.
- Negyedszer, amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, amelyik az állam számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és a közszolgáltatási követelmények kiellégítéséhez megfelelő eszközökkel rendelkező – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó bevételeket és az ésszerű nyereséget is.

Az a támogatás, amelyet kompenzációként nyújtanak az adott közszolgáltatás elvégzése során felmerült költségek ellentételezéseként olyan vállalkozásnak, amelyet kifejezetten felkértek a közszolgáltatás elvégzésére, nem tartozik az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésnek hatálya alá. Ellenben azok az intézkedések, amelyek nem teljesítik a fenti feltételek mindegyikét, állami támogatásnak minősülnek, és előzetesen be kell őket jelenteni a Bizottságnak. Az Európai Bíróság új megközelítése – amely kiváltképp arra a problémára reagál, hogy a kompenzációs megközelítés az állami támogatási ügyekben mindenfajta szerepüktől megfosztja az EK-Szerződés 86. cikk (2) bekezdése által előírt követelményeket – valójában az EK-Szerződés 86. cikk (2) cikkének követelményeit és a kompenzációs megközelítést kombinálja. Ez azonban felveti a kérdést, hogy azokban az esetekben, ahol az Altmark ítéletben felsorolt feltételek nem teljesülnek, marad-e lehetőség az EK-Szerződés

életképes, a kapcsolódó tagállami kifizetések, amelyek a vállalkozás veszteségeit anélkül kompenzálják, hogy a kompenzáció paramétereit előre rögzítették volna, az EK-Szerződés 88. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatási intézkedésnek minősülnek.”

86. cikk (2) bekezdésének alkalmazására.³⁵ Az Eniriorse ügyben³⁶ az Európai Bíróság megerősítette az Altmark ítéletben lefektetett feltételeket. Mivel ebben az esetben az Altmark ítélet egyik feltétele sem teljesült, az Európai Bíróság az intézkedést az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésnek hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősítette.³⁷

Fontos kiemelni, hogy az Altmark ítéletben lefektetett négy feltétel teljesítése csak annak eldöntéséhez szükséges, hogy a közszolgáltatással megbízott vállalkozás részesül-e állami támogatásban (az állam és közszolgáltatást nyújtó közötti viszony). Ugyanakkor e feltételek teljesítése nem válaszolja meg azt a kérdést, hogy a közszolgáltatásban részesülők állami támogatáshoz jutnak-e (a közszolgáltatást nyújtó és az abban részesülő közötti viszony). Ez utóbbi viszony megítélésében az Altmark ítélet feltételei nem relevánsak, így ennek EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szempontjából történő megítélését külön kell végez-

35 Santamato, Sandro és Pesaresi, Nicola *Compensation for services of general economic interest: Some thoughts on the Altmark ruling*, Competition Policy Newsletter 2004/1, 17-21. o.

36 C-34/01-től C-38/01-ig sz. egyesített ügyek - Eniriorse SpA v. Ministero delle Finanze, [EBHT 2003, I-14243. o.] Az eset további részleteit lásd Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2004/2, 168-170.

37 További elemzés az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról lásd: Bartosch, Andreas: *Why did the Court of Justice respond in Ferring?*, EStAL, 2002/1, 1.; Schnelle, Ulrich: *Unconditional and non-discriminatory bidding procedures in EC state aid surveillance over public service*”, EStAL, 2002/2, 195.; Bartosch, Andreas: *GA Léger and the Market Economy Investor Test: Still a long way to go*. EStAL, 2003/1, 1. ; Tigchelaar, Nynke: *State aid to public broadcasting*. EStAL, 2003/2, 169.; Nicolaides, Phedon: *Competition and services of general economic interest in the EU: Reconciling economics and law*. EStAL, 2003/2, 183.; Sinnaeve, Adinda: *State financing of public services: the Court's dilemma in the Altmark case*. EStAL, 2003/3, 351. ; Hancher, Leigh: *Is there a new concept of State aid emerging?*, EStAL, 2003/3, 365.; Bartosch, Andreas: *How to reconcile the ECJ's rulings in Altmark and Chronopost*. EStAL, 2003/3, 375.; Travers, Noel: *Public service obligations and State aid: Is all really clear after Altmark?*, EStAL, 2003/3, 387.; Bovis, Christopher: *Public procurement, State aid and public services: between symbiotic correlation and asymmetric geometry*. EStAL, 2003/4, 553.; König, Christian és Haratsch, Andreas *The licence-fee-based financing of public service broadcasting in Germany after the Altmark Trans judgment*. EStAL, 2003/4, 569.

ni. Ezt illusztrálja a GEMO ügy,³⁸ amely Franciaországban az állati tetemek és veszélyes vágóhídi hulladék összegyűjtése és megsemmisítése érdekében nyújtott közszolgáltatással foglalkozott.

A Ferring ügyben hozott ítélet folytatásaként, a Laboratoires Boiron SA³⁹ ügyben az Európai Bíróságnak az Altmark ítéletben foglalt feltételek nemzeti eljárásban való alkalmazásának kérdésével kellett foglalkoznia. Az illetékes nemzeti bíróság rámutatott, hogy az ún. Altmark feltételek olyan adatokhoz kapcsolódnak, amelyekhez egy gazdasági szereplőnek – aki azt állítja, hogy a támogatás jogellenes – nem szükségszerűen van hozzáférése. Azt is megállapította továbbá, hogy – az Európai Bíróság állandó joggyakorlata alapján – bármilyen olyan bizonyítási szabály, amelynek hatásaként egyáltalán nem vagy csak nagyon nehezen biztosítható a közösségi jog megsértésével kivetett díjak visszafizettetése, összeegyeztethetetlen a közösségi joggal.⁴⁰ Végül, azt is jelezte, hogy a nemzeti eljárásjogi szabályok alapján a felperes viseli annak bizonyítási terhét, hogy az Altmark ítéletben megfogalmazott feltételek nem teljesülnek. Ezen körülmények alapján az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező nemzeti bíróság arról kérdezte az Európai Bíróságot, hogy a közösségi jogot vajon ebben az esetben úgy kell értelmezni, hogy az ilyen nemzeti eljárásjogi szabályok a továbbiakban nem alkalmazhatóak, vagy, hogy az Altmark ítéletben lefektetett feltételek bizonyításának terhét az állítólagos kedvezményezettnek kell viselnie. Tizzano főügyész szerint a nemzeti eljárásjogi szabályok összhangban vannak a jól ismert latin közmondással: *”ei incumbit probation qui dicit, non qui negat,”* (azon van a bizonyítási teher, aki állít valamit, és nem azon, aki tagad – valójában ez az uralkodó elv az Európai Bíróság előtt zajló eljárásokban) és ezt is kell követni.⁴¹ Az Európai Bíróság ettől kicsit más megközelítést alkalmazott és kimondta, hogy a nem-

38 C-126/01. sz. ügy *Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO SA* [EBHT, 2003, I-13769. o.]. További információ erről az esetről: Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL 2004/2, 170.

39 C-526/04. esetben *Laboratoires Boiron SA* [EBHT 2006, I-07529. o.]. További információ erről és a Ferring ítéletről lásd a fenti lábjegyzet hivatkozás részét.

40 199/82. sz. ügy, *San Giorgio* [1983 EBHT, 3595. o.] 14. pont, és C-343/96. ügy, *Dilexport* [1999 EBHT, I-579. o.] 48. pont.

41 C-523/04. sz. ügy Tizzano főtanácsnok indítványa: *Laboratoires Boiron SA* [EBHT 2006, I-07529. o.] 68. pont.

zeti bíróság „*valamennyi olyan eljárást köteles alkalmazni, amelyet a nemzeti jog lehetővé tesz – beleértve egy vizsgálat szükséges lépéseinek elrendelését, különösen meghatározott dokumentumok felek, illetve harmadik fél általi bemutatását*” – a hatékonyság elvének biztosítása érdekében.

b) Magánbefektetői elv

Azokban az esetekben, ahol nehéz összekapcsolni a hozzájárulást és a kompenzációt, például magán- vagy állami vállalkozás részére külső vagy belső tőke nyújtása esetén, a Bizottság – a Közösségi Bíróságok esetjoga alapján – a magánbefektetői elvet alkalmazza. Ez az elv azt vizsgálja, hogy a vállalkozás ugyanahhoz a hozzájáruláshoz, ugyanazokkal a feltételekkel, normál piaci körülmények között is hozzájutott volna-e. A magánbefektetőnek, akinek feltételezett viselkedése a gazdaságpolitika céljait követő állami befektetőével kerül összehasonlításra, nem feltétlenül kell átlagos befektetőnek lennie, aki relatíve rövid távú profitszerzési céllal helyez ki tőkét. Az elvnek ugyanakkor legalább olyan magánholding vállalatra vagy magánvállalkozások csoportjára kell vonatkoznia, amelyek az általános vagy ágazati politikát követik, és hosszú távú nyereségességre törekszenek.⁴²

Az Elsőfokú Bíróság Alitalia ügyben⁴³ hozott ítélete szerint az állami forrásokból biztosított tőke-hozzájárulás kielégíti a normál piacgazdasági feltételek között működő magánbefektető elvét, és nem minősül állami támogatásnak, ha – többek között – az állami hozzájárulással egy időben és hasonló feltételek mellett egy magánbefektető is jelentős tőke-hozzájárulást valósít meg. Ugyanakkor az alkalmazottak részesedése a vállalkozás tőkéjében, olyan formában, hogy a vállalat munkabéreköltségeinek mérséklése érdekében a fizetést az érintett vállalat részvényeire cserélik, nem jelenti azt, hogy a tőke-hozzájárulás teljesíti a magánbefektetői elvet. A piacgazdaságban működő magánbefektető

42 T-129/95., T-2/96. és T-97/96. sz. egyesített ügyek Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH és Lech-Stahlwerke GmbH kontra Bizottság [EBHT 1999, II-17. o.] 109. pont

43 T-296/97. sz. ügy Alitalia kontra Bizottság, [EBHT 2000, II-3871. o.] 81-84. pontok.

viselkedését ugyanis a nyereségességi kilátások vezérlik. Az alkalmazottak részvételét azonban a munkahelyük megőrzésének igénye, ezért őket inkább a vállalat életképessége és túlélése érdekli, mint annak nyereségessége.⁴⁴

Az Európai Bíróság Seleco ügyben⁴⁵ hozott ítélete szerint még valós magánbefektetők jelentős részvétele sem elég önmagában ahhoz, hogy az állami támogatás gyanúját kizárhassuk. A Bizottság határozatában azt állította, hogy az a tény, hogy a magánbefektetők részt vettek mindkét újratőkésítésben, nem zárja ki automatikusan, hogy az ügyletben az állami hatóság szerepvállalása állami támogatásnak minősüljön. A hatóságoknak ugyanis nem kellene értelmetlen beruházásokban részt venniük, még akkor sem, ha rossz tanácsadókkal rendelkező magánbefektetők megteszik azt⁴⁶. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a Seleco nehéz pénzügyi helyzete régóta tartott, és nem állt rendelkezésre hiteles szerkezetátalakítási terv, így ebben az esetben egy racionális magánbefektető nem hajtott volna végre pénzügyi hozzájárulást. Az Európai Bíróság fenntartotta a Bizottság érvelését, és kiemelte, hogy a Bizottságnak az állami vállalatok viselkedését a magánbefektetőével kellett összehasonlítani, különös tekintettel a pénzügyi hozzájárulás végrehajtásakor rendelkezésre álló információkra és a várható fejleményekre.⁴⁷ Ebben az esetben, egy megfontolt magánbefektető hiteles és valóságos szerkezetátalakítási terv hiányában nem hajtott volna végre hasonló tőke-hozzájárulást egy nehézséggel küzdő vállalkozásban.⁴⁸ Ami a nehézséggel küzdő vállalkozást illeti, az a tény, hogy magánbefektetők az állami vállalkozással egy időben befektetést hajtottak végre, meglehetősen csekély értékű.

44 C-328/99. és C-399/00. sz. egyesített ügyek Olaszország és Multimedia SpA kontra Bizottság (Seleco) [EBHT 2003, I-4035. o.].

45 Ugyanott, 29. pont.

46 Ugyanott, 38 és 40. pontok.

47 Ugyanott, 44 és 48. pontok.

48 T-126/96. és 127/96. sz. egyesített ügyek Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) és Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) kontra Bizottság [EBHT 1998, II-3437. o.]; és T-234/95. sz. ügy DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH kontra Bizottság [EBHT 2000, II-2603. o.]. A Bizottságnak nincs olyan kötelezettsége, hogy a magánbefektető kérdéskörében szakértői jelentéseket kérjen. A Bíróságok nem vizsgálhatják, a Bizottság döntését szakértői jelentések felhasználásával.

A magánbefektetői elv alkalmazása átfogó gazdasági elemzéssel jár együtt. Az Európai Bíróság következetesen fenntartotta azon álláspontját, hogy főszabály szerint a Bizottság jelentős szabadsággal rendelkezik az átfogó gazdasági elemzések elkészítésében. A bírósági felügyeletnek annak meghatározására kell korlátozódnia, hogy az eljárási rendelkezések és a megfelelő indokolási kötelezettség betartásra került-e, a tényeket megfelelően feltárták-e, és hogy nem értékelték-e azokat nyilvánvalóan helytelenül vagy nem történt-e visszaélés a diszkrecionális jogkörrel. Különösképpen nem helyettesíthetik a Közösségi Bíróságok a Bizottság gazdasági elemzését a sajátjukkal.⁴⁹ Ugyanakkor az Elsőfokú Bíróság mostanában a Bizottság ezirányú hatáskörét egyre inkább korlátozza.⁵⁰

Amennyiben a fenti alapelvet monopóliumot élvező állami vállalat által nyújtott keresztfinanszírozásra alkalmazzák, speciális követelményeknek kell megfelelni. Az Ufex ügyben az Elsőfokú Bíróság úgy döntött, hogy a Bizottságnak önmagában nem elegendő azt bebizonyítania, hogy egy állami vállalat egy zárt ágazatban teljes költséget fizetett a logisztikai és kereskedelmi szolgáltatásért a versenyszektorban működő leányvállalatának. A Bizottságnak legalább azt kell ellenőriznie, hogy a La Poste (Francia Posta) által ellenszolgáltatásul kapott fizetség összehasonlítható-e azzal, amit egy nem zárt ágazatban működő, (ágazati vagy általános) struktúrapolitikai és a hosszú távú kilátások által vezérelt magánholding vállalat vagy magánkézben lévő vállalatcsoport kért volna.⁵¹ Mind az Ufex cég leányvállalata, a La Poste, mind a Francia Köztársaság megfellebbezte az Elsőfokú Bíróság ítéletét.

A Chronopost ügyben⁵² az Európai Bíróság az ítéletet megsemmisítette, és visszautalta az esetet az Elsőfokú Bíróság hatáskörébe. Az Európai Bíróság a tényleges költségek elvét részesítette előnyben az Első-

49 T-11/95. sz. ügy BP Chemicals Limited kontra Bizottság [EBHT 1998, II-3235. o.].

50 C-39/94 sz. ügy, Syndicat Français d'Express International (FEI) és társai kontra La Poste és társai [EBHT 1996, I-3547. o., 60. pont]; T-613/97 sz. ügy, Union Française de l'Express (UFEX) és társai kontra Bizottság [EBHT 2000, II-4055. o.].

51 T-613/97. sz. ügy Union Française de l'Express (Ufex) és társai kontra Bizottság [EBHT 2000, II-4055. o.] 74-75. pontok.

52 C-83/01 P, C-93/01 P és C-94/01 P. sz. egyesített ügyek – Chronopost SA és társai kontra Bizottság, [EBHT 2003, I-6993. o.] és EStAL 2003/3, 415.

fokú Bíróság hasonló piaci árat alkalmazó megközelítésével szemben, mivel véleménye szerint minden normál piaci körülmény szükségszerűen feltételezéseken alapszik, tekintettel arra, hogy nincs olyan magánvállalkozás, amely valaha is kiépítene a szóban forgó közszolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúrát. Mivel a Bizottság elemzésének objektív és igazolható elemekre kell hivatkoznia, az állami támogatás léte kizárt, ha

- először is bebizonyosodott, hogy a felszámított ár pontosan fedez minden járulékos változó költséget, amely a logisztikai és kereskedelmi szolgáltatás nyújtása érdekében merült fel, és megfelelő hozzájárulást biztosít a postai hálózat használatából adódó fix költségekhez, illetve megfelelő tökemegtérülést eredményez, amennyiben azt az SFMI-Chronopost versenyszférában működő tevékenységéhez használják,
- másodszor, ha semmi sem utal arra, hogy ezeket a tényezőket alulbecsülték, vagy önkényesen határozták meg.⁵³

Az Elsőfokú Bíróság, ahová az esetet visszautalták, úgy gondolta, hogy a fellebbezés vizsgálatát az Európai Bíróság által megállapított elvek alapján, az állami kötelezettségek állítólagos megsértéséről szóló indokok vizsgálatával kezdi. Az Elsőfokú Bíróság szerint az indoklás nem jelzi pontosan a Bizottság által alkalmazott gazdasági és számviteli koncepció határait, nem ismerteti a Bizottság által vizsgált költségek pontos jellegét, amikor arról rendelkezik, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak. Az Elsőfokú Bíróság így nem képes megállapítani, hogy ezek a költségek valóban kapcsolódnak-e a logisztikai és kereskedelmi szolgáltatások következtében felmerülő változó és többletköltségekhez, ahogy az a megtámadott határozatban szerepel. Ami a határozat által idézett közvetlen működési költségek elvét illeti, a Bizottság csupán azt állította 2005. május 27-ei, az Elsőfokú Bíróság betudható költségekre vonatkozó írásbeli kérdésére adott válaszelevelében, hogy a La Poste esetben ezek a költségek a központi és a helyi irodákhoz kapcsolódó állandó költségek részét képezték. Csak a megtámadott határozat alapján nem lehetett megállapítani, hogy mik voltak a közvetlen működési költségek, illetve, hogy a La Poste könyveiben szereplő melyik költség minek minősült, közvetlenül melyik tevékenységhez kapcsolódott. Ezek a költségek vállalatonként, az alkalmazott

⁵³ Ugyanott, 40. pont.

számveteli rendszertől függően változtak. Az Elsőfokú Bíróság továbbá megjegyezte, hogy bár érvelése során nem vehette figyelembe a Bizottság magyarázatait, annak következtetéseivel kapcsolatban megállapítja, hogy azok túl általánosak ahhoz, hogy a Bizottság megállapításainak jogszerűségét meg lehessen állapítani. Az indoklás nem megfelelőségét az is megerősítette, hogy a Bizottság – helytelenül – különböző gazdasági és számveteli elemzési módot alkalmazott.⁵⁴

A megtámadott határozat továbbá nem tartalmazott magyarázatot arra, hogy az SFMI-Chronopost részére nyújtott szolgáltatásokat hogyan osztották fel alapvető műveletekre, illetve, hogy a La Poste tevékenységeit mi alapján hasonlították össze hasonló, létező postai tevékenységekkel. Az indoklás továbbá sem a postai hálózat használatáért fizetendő állandó költségekhez való megfelelő hozzájárulás, sem a tőkebefektetés megfelelő megtérülése tekintetében nem tartalmazott megfelelő magyarázatot.

Az előbbieket követve, az Elsőfokú Bíróság nem tudta megállapítani, hogy a Bizottság által alkalmazott módszer helyes volt-e, és megfelelt-e az Európai Bíróság által lefektetett elveknek, így a határozatot meg kellett semmisíteni hibás indoklás miatt.⁵⁵ Amint láthatjuk, az Elsőfokú Bíróság tulajdonképpen darabokra szedte a Bizottság határozatát. Egyúttal azt is megállapította, hogy a Bizottság tévedett, amikor úgy határozott, hogy a Postadex ügyfélbázisának átruházása nem minősült állami támogatásnak, annak ellenére sem, hogy a La Poste nem kapott semmiféle ellenszolgáltatást a Chronoposttól. A Bizottság állítását, miszerint a Postadex ügyfélbázisának nincs számveteli értelemben vett értéke, elutasította, hiszen az ügyfélbázis gazdasági értékkel bíró immateriális eszköz, mivel bizonyos tevékenységekhez kapcsolódó címlisták készítése és továbbítása, önmagában gazdasági tevékenységnek számít. Következésképpen, a megtámadott határozatot a tekintetben meg kellett semmisíteni, hogy a Bizottság a Postadex ügyfélbázisát, amelyet a La Poste átadott az SFMI-Chronopost részére, nem tekintette állami támogatásnak.

A La Poste-saga, amely önmagában is olyan mérőkövetőnek számító határozatokat eredményezett, mint az SFEI, az Uflex és a Chronopost,

54 T-613/97 sz. ügy, Union Francais de l'Express (UFEX) és társai kontra Bizottság [EBHT 2000, II-1531. o.] 77-81. pontok.

55 Ugyanott, 101. pont.

tovább folytatódik. Most ismét a Bizottságon van sor, hogy harmadszor is döntést hozzon a volt monopol vállalkozás piaci alapon működő leányvállalatainak nyújtott logisztikai és kereskedelmi szolgáltatásaival kapcsolatban, figyelembe véve azt is, hogy az SFEI (most Ufex) 1990 decemberében – 16 évvel ezelőtt – feljelentést tett.

A magánpiaci befektető elvének sajátos alkategóriája a magánpiaci hitelező elve. A Tubacex ügyben⁵⁶ az Európai Bíróság először döntött kifejezetten úgy, hogy egy állami hitelező, egy magánhitelezőhöz hasonlóan, megkísérelheti a neki járó összeg visszaszerzését, és köthet olyan megállapodást az adóssal, amelyben a felhalmozott adósságot át-ütemezik, vagy részletfizetésben állapodnak meg, a visszafizetés megkönnyítése érdekében. Ennek érdekében az állami hitelező – akárcsak egy magánhitelező – számára elengedhetetlen, hogy nyereségszerzési, vagy – amennyiben az adós fizetéseképtelen – legalább kárenyhítési céllal cselekedjen.

A Tubacex ügyben az a kérdés merült fel, hogy mekkora kamatot kell annak az állami hitelezőnek fizettetnie, amely társadalombiztosítási járuléktartozást ütemez át. A Bizottságnak az volt a véleménye, hogy egy ilyen intézkedés elfogadható, de a tagállamnak piaci kamatot kell felszámolnia. Spanyolország megtámadta a Bizottság határozatát, amely előírta a piaci kamatláb és a spanyol Bér garancia Alap (Fogasa) által kivetett kamatláb közötti különbség visszafizettetését, melyet a társadalombiztosítási járulék-előleg visszafizetésében okozott késedelemért kellett fizetni. Az Európai Bíróság eltörölte a Bizottság határozatának ezt a részét, mivel „*az ilyen típusú adósságra alkalmazott kamatláb (késedelmi kamat) célja, hogy pótolja a hitelező által elszenvedett veszteséget, amely abból adódik, hogy a hitelező az adósság megfizetési kötelezettségének késve tesz eleget. Ha az állami hitelező által alkalmazott késedelmi kamat mértéke nem ugyanakkora, mint a magánhitelező által az adósságra kivetett kamat, akkor amennyiben az magasabb, mint az előző, ez utóbbit kell alkalmazni.*”⁵⁷

Mivel a késedelmi kamatlábak nem hasonlíthatóak össze a piaci kamatlábbal, a Bizottság határozatát az Európai Bíróság megsemmisítette.

56 C-342/96. eset – Spanyolország kontra Bizottság (Tubacex) [EBHT 1999, I-2459. o.].

57 Ugyanott, 48. bekezdés. Részletekért lásd Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2004/2, 172.

tette.⁵⁸ A Tubacex ítélet után a Bizottság újraértelmezte és módosította a Fogasa és a számos, pénzügyi nehézséggel küzdő vállalatok közötti visszafizetési egyezségekre vonatkozó határozatait. A módosított határozatokban már szerepelt, hogy a kamatlábak nem tartalmaztak állami támogatási elemeket. Egy ilyen döntés a cellulózt, papírt, viszkózt és szintetikus szálát gyártó, 1993 óta pénzügyi nehézségekkel küzdő Sniace Rt-t érintette. A Fogasa és a spanyol Társadalombiztosítási Alap 1993 óta többször átütemezte a Sniace társadalombiztosítási járulék-tartozását, de a Sniace még arra is képtelen volt, hogy az átütemezési megállapodásban előírt kötelezettségeket betartsa. Ennek ellenére a Bizottság 1998-ban mégis úgy határozott, hogy a visszafizetési megállapodások nem tartalmazznak állami támogatást, mivel a spanyol hatóságok magánhitelezőként viselkedtek.

Az osztrák Lenzing AG – a Sniace egyik közvetlen versenytársa a viszkóz piacon – megtámadta a Bizottság határozatát – a keresetet a Tubacex ítélet után is fenntartva. Azzal érvelt, hogy a Bíróság csak a kamatlábról határozott, arról nem, hogy a visszafizetés halasztása állami támogatásnak minősül-e vagy sem. A felperes véleménye szerint az esedékes követelés érvényesítése általános hitelezői magatartás, és ennek bármely okból történő elhalasztását igazolni kell. Még ha egy adós gazdasági nehézségekkel is küzd, egy magánhitelező általában nem fizetési haladékot nyújt neki, hanem közvetlenül érvényesíti a jogait, adott esetben a rendelkezésére álló biztosítékok igénybe vételével.⁵⁹ Az Elsőfokú Bíróság ítélete ezt a megközelítést követte. Korlátozott felülvizsgálati jogkörét hangsúlyozva⁶⁰ az Elsőfokú Bíróság alaposan megvizsgálta, hogy a Bizottság megállapításai megalapozottak voltak-e,

58 Ugyanott, 49. pont.

59 T-36/99. sz. ügy Lenzing AG kontra Bizottság [EBHT 2004, II-03597. o.]. Spanyolország az Elsőfokú Bíróság ítéletével kapcsolatban a Bírósághoz fordult, folyamatban lévő eset (C-525/04 P – Spanyolország kontra Lenzing, lásd HL 2005 C 69/4).

60 „Amennyiben a magánpiaci hitelezői elv/teszt Bizottság általi alkalmazása átfogó gazdasági értékelést tartalmaz, mint például a magánpiaci befektető elv alkalmazása, a Bíróságnak – eddigi döntéseinek irányvonalát követve – arra kell korlátoznia magát, hogy megbizonyosodjon, vajon a Bizottság betartotta-e az eljárársra és az indokolásra vonatkozó szabályokat, a tényeket hibátlanul határozták-e meg, illetve nem volt-e nyilvánvaló tévedés az elbírálásnál vagy hatalommal való visszaélés (ugyanott, 150. bekezdés).

vagy „nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Társadalombiztosítási Alap és a Fogasa, amennyire az lehetséges, egy feltételezett magánpiaci befektető viselkedését követte.”⁶¹ Továbbá kifejezetten hangsúlyozta, hogy „a Bizottság feladata minden egyedi esetben az eset tényeire való hivatkozással annak tisztázása, hogy a Társadalombiztosítási Alap vagy a Fogasa döntése a nehéz helyzetben lévő vállalkozás adósságainak átütemezéséről és az átütemezés feltételei, megfelelnek-e a magánpiaci hitelező elvének.”⁶² Mivel a Bizottság nem mutatott be semmilyen elfogadható indoklást annak alátámasztására, vajon a magánpiaci hitelező miért viselkedett volna úgy, mint a spanyol hatóságok, határozatát az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette. A Bizottság tisztviselői most a harmadik határozatot fogalmazzák az ügyben!⁶³

A magánpiaci hitelező elve a Grupo de Empresas Álvarez SA („GEA”) ügyben⁶⁴ is érintette Spanyolországot. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa⁶⁵ érdekes megállapításokat tartalmaz a magánpiaci hitelező elvének alkalmazásáról. A főtanácsnok szerint piacgazdaságban egy gondos magánpiaci hitelező hatékony gazdasági szereplő, aki ki tudja választani, és használni tudja a legmegfelelőbb eszközöket egy bizonyos eredmény elérése, nevezetesen követeléseinek érvényesítése érdekében. E hatékonyság magában foglalja, hogy a magánhitelező minden olyan tényezőt figyelembe vesz, amely sajátosan jellemző helyzetére. A magánpiaci hitelező elve nem kívánja meg, hogy egy nehéz helyzetben lévő vállalat azonnali felszámolásra kerüljön. Egy jelentős forrásokkal rendelkező magánpiaci hitelezőnek érdekében állhat az adós vállalat tevékenységének bizonyos időszakra történő fenntartása, ha az azonnali felszámolás költségei magasabbak, mint a támogatás nyújtásáé. Minden

61 Ugyanott, 149. pont.

62 Ugyanott, 152. pont.

63 Spanyolország és a Sniace megtámadta a döntést, ez az oka annak, hogy a leírás benne maradt ebben az áttekintésben. Időközben Juliane Kokott főtanácsnok asszony 2007. február 1-jén bemutatta indítványát a C-260/05. esetben (Sniace SA kontra Bizottság), [EBHT 2007, I-10005. o.] és C-525/04 P (Spanyolország kontra Lenzing AG) [EBHT 2007, I-09947. o.]. Ő a kereseteket elutasítását javasolta.

64 C-276/02. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (GEA) [EBHT 2004, I-8091. o.].

65 C-276/02. sz. ügy Poiares Maduro főtanácsnok indítványa, Spanyolország kontra Bizottság (GEA) [EBHT 2004, I-8091. o.] 21-22. bekezdések.

hitelezőnek össze kell hasonlítani a gyors felszámolásból származó nyereséget azzal a nyereséggel, amely az adósság visszafizetéséről való átmeneti lemondásból eredhet, miközben az adós folytatja tevékenységét. A főtanácsnok véleménye szerint az adósság visszafizetéséről való átmeneti lemondás abban az esetben igazolható, ha megfelel az alábbi három feltételnek:

- 1.) A vállalatot elméletileg gazdaságilag életképpé lehet tenni és pénzügyi helyzete is javítható.
- 2.) Mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a vállalat ne vegyen fel további hiteleket, és ne halmozódjanak fel új adósságai.
- 3.) Az állam joggal számít arra, hogy a hiteleket ésszerű időn belül visszafizetik.⁶⁶

Az Európai Bíróság nem foglalkozott e három pont elemzésével, mivel úgy találta, hogy a Bizottság döntése ténybeli tévedésen alapult.⁶⁷

A magánhitelezői és a magánbefektetői elvek közötti különbség világossá válik, ha összehasonlítjuk az Európai Bíróság Seleco ügyben és az Elsőfokú Bíróság HAMSA ügyben hozott ítéleteit. Mindkét eset nehéz helyzetben lévő vállalat érdekében tett intézkedésekkel foglalkozott, de míg az Európai Bíróság klasszikus beruházási (újrátökésítés) esetet vizsgált, az Elsőfokú Bíróság harmadik (magán és állami) felek általi adósság-elengedéssel szembesült. Az Európai Bíróság a Seleco esetben nem tulajdonított jelentőséget annak a ténynek, hogy az esetben összehasonlítható nagyságú magán és állami beruházásról volt szó. Ugyanakkor, amikor az Elsőfokú Bíróság a HAMSA esetben a magánhitelezői elvet alkalmazva, úgy döntött, hogy az állami támogatás léte nagy valószínűséggel kizárható, ha a magánhitelezők felé fennálló kötelezettségek meghaladják az állami hitelezők felé fennállókat. Ennek ellenére az állami hitelezők követelésének nagyobb összege nem minősült döntő jelentőségűnek, mivel az az adósság átütemezését túlságosan nehezítette volna a nehéz helyzetben lévő vállalat számára.⁶⁸

66 C-276/02. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (GEA) [EBHT 2004, I-8091. o.] 36-40. bekezdések.

67 C-276/02. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (GEA), [EBHT 2004, I-8091. o.] 36-37. bekezdések. További információk a főtanácsnok véleményéről és az ítéletről lásd Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2005/2006*, EStAL, 2006/4.

68 T-152/99. sz. ügy Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) kontra Bizottság

A BAI esetben⁶⁹ az Elsőfokú Bíróság először mondta ki kifejezetten az állami támogatás szabályok alkalmazandóságát a közbeszerzésre. Erre magánpiaci beszerzői elvként (Private Purchaser Test) lehetne hivatkozni. Az ítéletből az következik, hogy egy ügylet, amelyben a tagállam árut vagy szolgáltatást vásárol piaci áron, nem minősül rendes kereskedelmi ügyletnek, ha egyértelmű, hogy az államnak aktuálisan nem volt szüksége a szóban forgó árukra és szolgáltatásokra.⁷⁰ Ebből kifolyólag még inkább szükséges, hogy a tagállam bebizonyítsa, az áruk és szolgáltatások vásárlása rendes kereskedelmi ügylet volt, amikor a közreműködő vállalat nem egy megfelelően meghirdetett, nyílt ajánlattételi eljárás keretében lett kiválasztva. A Bizottság kialakult gyakorlata szerint az a tény, hogy az ajánlattételi eljárást azelőtt folytatták le, hogy a tagállam vásárolt volna, általában elegendő annak kizárásához, hogy a tagállam előnyt akart biztosítani a kiválasztott vállalatnak.⁷¹

Az állami támogatás gyanúja akkor is felmerülhet, amikor az állam piaci eladóként viselkedik, például ingatlanvagyon eladása ügyében. Különösen fontosak az állami vállalatok eladásai, a privatizációs ügyek. A fő kérdés mindig az, vajon a telek, a vállalat vagy más eszközök piaci áron és piaci feltételek mellett kerültek-e eladásra. Más szóval, az állam úgy viselkedett-e, ahogyan egy piaci eladó viselkedett volna. Erre magáneladói elvként (Private Vendor Test) lehetne hivatkozni. 1997-ben a Bizottság speciális közleményt bocsátott ki az állami tulajdonban lévő telkek eladásáról.⁷² Ennek értelmében, ha az eladás *„megfelelően meghirdetett, nyílt és feltételmentes – árveréshez hasonlítható – ajánlattételi eljárást követően történik, amely során a legjobb vagy az egyetlen ajánlatot fogadják el, már fogalmilag is piaci érté-*

[EBHT 2002, II-3049. o.] 166. bekezdés.

69 T-14/96. sz. ügy Bretagne Angleterre Irlande (BAI) kontra Bizottság [EBHT 1999, II-139. o.].

70 Kimondva a T-116/01. és T-118/01. sz. egyesített ügyekben P&O European Ferries (Vizcaya) SA és Diputación Foral de Vizcaya kontra Bizottság [EBHT 2003, II-2957. o.] 117. bekezdés, valamint EStAL, 2003, 467.

71 Ugyanott, 118. pont hivatkozik a Bizottság információjára: Közösségi keretszabály a kutatásfejlesztésre vonatkozó állami támogatásról (HL 1996 C 45/5, 2.5. pont), és ennek eredményeként a Közösségi iránymutatás a tengeri szállításról (HL 1997 C 205/5, 9. fejezet).

72 A Bizottság 97/C 209/03 közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről HL 1997 C 209/3.

ken történik, és következésképpen nem tartalmaz állami támogatási elemet”⁷³. Ilyen feltételmentes ajánlattételi eljárás hiányában „a piaci értéknek az általánosan elfogadott piaci mutatókon és értékelési normákon alapuló megállapítása érdekében – az értékesítési tárgyalások megkezdése előtt – egy vagy több független értébecslésre jogosult szakértővel független értébecslést kell végeztetni. Az így megállapított piaci ár az a minimális vételár, amellyel kapcsolatban nem merül fel az állami támogatási elem jelenlétének a lehetősége.”⁷⁴

Minden ajánlattételi eljárást, illetőleg megelőző független értébecslés nélküli eladást előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, annak érdekében, hogy a Bizottság eldönthesse, az intézkedés állami támogatásnak minősül-e, vagy sem.⁷⁵ Ebben az esetben a Bizottságnak azt kell eldöntenie, hogy az eladási ár rendes piaci feltételek mellett működő eladó esetében is ugyanígy alakult volna.⁷⁶ Amikor ennek érdekében a Bizottság az ügylet után összeállított szakértői jelentéseket vizsgálja, akkor a ténylegesen fizetett árat kell összehasonlítani a jelentések által sugallt árral, és határoznia kell arról, hogy az eltérés elegendő-e annak alátámasztására, hogy az előny létét kimondja. E módszer lehetővé teszi a piaci ár visszamenőleges meghatározásából eredő bizonytalanság figyelembevételét.⁷⁷

Privatizációs esetekben a Bizottságnak szintén az az álláspontja, hogy egy nyílt, átlátható és feltételmentes ajánlattételi eljárás megfelelő eszköz lehet az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás megvalósulásának kizárására. A Bizottság már a kilencvenes években rámutatott, hogy általánosságban nem merül fel az állami támogatás gyanúja, ha egy nyílt és feltételmentes ajánlattételi eljárás

73 Ugyanott, II. 1. pont.

74 Ugyanott, II. 2. pont.

75 Ugyanott, II.3. pont.

76 T-127/99-, T-129/99. és T-148/99. sz. egyesített ügyek – Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság [EBHT 2002, II-1275. o.] 73. pont.

77 T-274/01. sz. ügy Valmont Nederland BV kontra Bizottság, [EBHT 2004, II-3145. o.] 45. pont, hivatkozik a T-127/99., T-129/99. és T-148/99. sz. egyesített ügyekre Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság [EBHT 2002, II-1275. o.] 85. pont.

során a részvények a legmagasabb árat ajánlónak kerülnek eladásra.⁷⁸ A Bizottság ezt a véleményét a következő Versenypolitikai jelentésekben is megismételte.⁷⁹ A 1992. évről szóló Versenypolitikai jelentésben a Bizottság kijelentette, hogy amennyiben egy részvénytársaság privatizációja nem a tőzsdén keresztül történik, hanem egyszerű adásvétel útján, a következő feltételeket kell betartani, hogy „további vizsgálat nélkül feltételezni lehessen, hogy nincs szó állami támogatásról”:

- mindenki számára nyílt, átlátható és feltételmentes ajánlattételi eljárás lefolytatása;
- a vállalatot a legmagasabb árat kínálónak kell eladni;
- az ajánlattevőknek elegendő időt és információt kell biztosítani, hogy az ajánlatuk alapját képező eszközöket megfelelően értékelhessék.

Ezeket az elveket a Bizottság következetesen alkalmazta, és ezért a kialakult bizottsági gyakorlat részévé váltak.⁸⁰ Következésképpen a Bizottság a vonatkozó intézkedés előzetes bejelentését nem tartja szükségesnek, ha a privatizáció nyílt, átlátható és feltételmentes versenytárgyalásos eljárás keretében történik, és a vásárló a legmagasabb árat kínáló lesz.

Ugyanakkor egy nyílt ajánlattételi eljárás lefolytatása nem mindig lehetséges. Ezekben az esetekben a Bizottság alternatívaként elfogad szakértői értébecslést, mint például a Koninklijke Schelde Groep ügyben.⁸¹ A piaci ár elve sérül azokban az esetekben, amikor csak a vállalat felszámolási költségeit meghaladó, tehát negatív árat lehet elérni a

78 Lásd XXI. Versenypolitikai jelentés (1991), 248. pont.

79 Vö. XXII. Versenypolitikai jelentés (1992), 464. bekezdés; XXIII. Versenypolitikai jelentés (1993), 403-404. bekezdések.

80 Lásd XXX. Versenypolitikai Jelentés (2000), 318. bekezdés. Bizottsági határozatok a következő esetekben: C 28/98. Centrale del Latte di Roma, HL 2000 L 265/15; Crédit Foncier de France, HL 2001 L 034/36, 104. pont; C 30/2001. Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH, HL 2002 L 314/62, 30. pont; CBW Chemie GmbH, Bitterfeld-Wolfen, HL 2000 L 150/38, V.1. pont; Herborn és Breitenbach GmbH, HL 1999 L 083/62, II. pont. Lásd még C-334/99. sz. ügy Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványa, Németország kontra Bizottság (Gröditzer Stahlwerke), [EBHT 2003. I-1139. o.] 66. pont.

81 C 64/2001, Koninklijke Schelde Groep eset, HL 2003 L 014/56, 79. pont; lásd még C 30/2001 Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH eset, HL 2002 L 314/62, 30. pont.

piacon. A Gröditzer Stahlwerke esetben az Európai Bíróság kimondta: annak megállapítása érdekében, hogy a privatizáció során elért 340 millió német márkás negatív ár tartalmazott-e állami támogatási elemeket, azt szükséges megvizsgálni, hogy hasonló körülmények között egy az állami szektort igazgató szervvel összehasonlítható méretű magánbefektetőt rá lehetett volna-e venni a vállalat eladásával kapcsolatban hasonló nagyságú tőkehozzájárulás nyújtására, vagy az a felszámolást választotta volna.⁸²

Ezt a nézetet Jacobs főtanácsnok is hangsúlyozta a Hytasa esetben megfogalmazott indítványában, ahol a Bizottság azon érvelését követte, amely szerint az a tény, hogy a vállalatokat a legtöbbet ígérőnek adták el, nem elegendő az állami támogatás gyanújának kizárására, mivel jelentős összegű állami forrásra volt szükség annak érdekében, hogy az eladás megvalósuljon.⁸³ E tekintetben különbséget kell tenni az államnak, mint a vállalat tulajdonosának kötelezettségei, és az állami hatóságként fennálló kötelezettségek között.⁸⁴ Fontos, hogy a korábbi támogatások (pl. állami hitel, kezességvállalás) vissza nem fizetéséből származó veszteséget nem lehet figyelembe venni a felszámolási költségek kiszámításánál, mert azok a tagállamnak hatóságként tett intézkedéseiből erednek, amit egy magánbefektető nem vállalt volna.⁸⁵

Mindhárom elvnek (magánpiaci befektető, magánpiaci hitelező és magánpiaci beszerző) egy közös alapja van: a Bizottságnak azt kell

82 C-334/99. sz. ügy – Németország v. Bizottság (Gröditzer Stahlwerke) [EBHT 2003, I-1139. o., 133. pont], hivatkozással a C- 482/99. sz. ügyre, Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) [EBHT 2002, I-4397. o.] 70. pont.

83 C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. egyesített ügyek, Jacobs főtanácsnok indítványa Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I-4103. o.] 30. pont: „Ilyen megvilágításban szemlélve a problémákat, a felek által hosszasan vitatott kérdések nagy része elveszti relevanciáját. Bizonyosan irreleváns az a vitathatatlan tény, hogy a Hytasa-t a legmagasabb árat kínálóknak adták el egy szabályosan lefolytatott ajánlattételi eljárás eredményeként. Az, hogy a vállalatok csak akkor voltak hajlandók a Hytasa-t átvenni, ha cserében még magasabb összegű állami forrást ajánlanak fel részükre, nem bizonyítja, hogy a sikeres ajánlattevővel kötött egyezség nem tartalmaz állami támogatást.” Az Európai Bíróságnak nem kellett eldöntenie a kérdést, mivel az tagadta az ajánlattételi eljárás feltétlen voltát, így a piaci árat sem lehetett feltételezni.

84 Ugyanott, 134. pont.

85 Ugyanott, 140. pont.

vizsgálja, hogy az állam vagy az állami szerv racionális piacgazdasági szereplőként viselkedett-e, azaz elsődlegesen üzleti megfontolások vezették-e, amelyben nem játszottak szerepet gazdaság- és szociálpolitikai célok. Valójában, minden ilyen elvet, és ezek alkategóriáit is, össze lehetne vonni a *piacgazdasági szereplő elve* alá, amely olyan szokatlan helyzeteket is lefed, mint amivel az Elsőfokú Bíróságnak kellett foglalkoznia a Linde esetben,⁸⁶ amikor a vitatott támogatás elvben nélkülözhetetlen része volt annak a megállapodásnak, amely a német hatóságok által viselt kockázatok csökkenéséhez vezetett.⁸⁷ A *piacgazdasági szereplő elve* a Thermenhotel Stoiser Franz esetben is alkalmazásra került. Az Elsőfokú Bíróság megerősítette, hogy a Bizottságnak vagy az állammal üzleti kapcsolatban lévő vállalat versenytársának kell bizonyítania, hogy a konkrét szerződési feltételek meghaladják két piaci szereplő közötti rendes kereskedelmi ügylet határait.⁸⁸

c) Különböző formákban nyújtott előnyök

Az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami intézkedésnek előnyt kell jelentenie a kedvezményezett vállalat számára. Támogatásnak minősülnek azok a – bármilyen formájú – intézkedések, amelyek olyan gazdasági előnyt jelentenek a kedvezményezett vállalat számára, amelyet normál piaci körülmények között nem szerzett volna meg. Ez viszonylag egyértelmű pozitív előnyök (pl. szubvenció, kölcsönök és kezességvállalás) esetében, de a negatív állami intézkedések is ide tartozhatnak. Az EK-Szerződés 87. cikke nem indok vagy cél alapján tesz különbséget az állami beavatkozások között, hanem a hatásuk szerint határozza meg őket.⁸⁹ Következésképpen a támogatás fogalma szélesebb, mint a szubvencióé, mert az nemcsak a pozitív elő-

86 T-98/00. sz. ügy Linde AG kontra Bizottság [EBHT 2002, II-3961. o.], valamint EStAL, 2003, 715.

87 Több részletért lásd Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2003/2. 149.

88 T-158/99. sz. ügy Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG és társai kontra Bizottság [EBHT 2004. II-0001. o.] 112. pont.

89 C-173/73. sz. ügy Olaszország kontra Bizottság [EBHT 1974, 709. o.] 13. pont.

nyöket foglalja magába, hanem olyan – különböző formát öltő – intézkedéseket is, amelyek csökkentik azokat a terheket, amelyek normál esetben a vállalkozás költségvetésének részét képezik, és amelyek a szó szoros értelmében nem minősülnek szubvenciónak, de jellegükben és hatásukban hasonlóak.⁹⁰

Korábban „*azon terhek csökkentése, amelyek normál esetben a vállalkozás költségvetésének részét képezik*” fogalmat csak az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése hatályának bővítésére használták. Ennek ellenére, Danske Busvognmaend⁹¹ eset éppen a fenti definíció segítségével magyarázza meg, hogy egy intézkedés miért nem tartozik valójában az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése hatálya alá. Ebben az ítéletben az Elsőfokú Bíróság megerősítette a Bizottság határozatát, amely szerint az az intézkedés, amely megkönnyítette a Combust, dán állami közlekedési vállalat közalkalmazotti munkatársainak az átvételét „rendes” munkavállalói státuszba, nem minősült az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó állami támogatásnak. Az intézkedés egyetlen célja az volt, hogy a Combust vállalat magánszektorban tevékenykedő versenytársaihoz viszonyított strukturális hátrányait kiküszöbölje.

Az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének célja, hogy megtiltsa a csak egyes vállalatokat kedvezményező intézkedéseket, a támogatás fogalma pedig azokat az intézkedéseket foglalja magában, amelyek a vállalkozások szokásos költségeit csökkentik és amelyek olyan gazdasági előnyhöz juttatják azokat, amelyeket a szokásos piaci körülmények között nem szerezhethnének meg.⁹² Az ítélet ösztönzi a privatizációs intézkedéseket, amennyiben mentesíti az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében meghatározottak alól azokat az intézkedéseket, amelyek az állami vállalkozások strukturális hátrányainak kiküszöbölésére szolgálnak, ám hogy a „strukturális hátrány” pontosan mit jelent, még pontosításra szorul.

Az Európai Bíróság szintén ezt az érvelést alkalmazta, amikor úgy határozott, hogy egy állami vállalkozásokat vitathatóan kedvezményező jogszabály rendelkezései nem tartoznak az EK-Szerződés 87. cikk

90 C-387/92. sz. ügy Banco Exterior de Espana SA kontra Ayuntamiento de Valencia [EBHT 1994, I-877. o.] 13. pont.

91 Ugyanott, 57-58. pontok.

92 Ugyanott, 57-58. pontok.

(1) bekezdése hatály alá.⁹³ A Bíróság szerint a nemzeti jogszabály nem keletkeztetett előnyt, mivel az csak egy olyan díjtól mentesítette a kedvezményezett költségvetését, amely azt a szokásos piaci körülmények között nem terhelte volna. Következésképpen, a nemzeti szabályozás nem egy szokásos piaci körülmények között felmerült költség csökkentését célozta.⁹⁴ Az ítélet megerősíti, hogy mindkét közösségi bíróság kész arra, hogy egyedi körülmények esetén, egyedi döntéseket hozzon.

4. Szelektivitás

Csak a szelektív állami támogatásoknak van a vállalkozások közötti versenyt torzító hatásuk. Ha az illetékes hatóság egy adott általános intézkedés alkalmazásakor bizonyos mérlegelési lehetőséggel rendelkezik, az egyedileg nyújtott támogatás mindenképpen szelektívnek minősül.⁹⁵ Egy támogatási program, mint olyan, akkor tekinthető szelektívnek, ha csupán meghatározott jellemzőkkel rendelkező vállalkozások élvezhetik az állam kedvezőbb elbánását, például az Németország új tartományainak valamennyi vállalkozása,⁹⁶ csak nagyvállalkozások,⁹⁷ csak KKV-k,⁹⁸ csak a feldolgozóipar vállalkozásai,⁹⁹ csak olyan vállalkozások, amelyek különösen nagy mennyiségű energiát fogyasztanak,¹⁰⁰ vagy csak nemzetközi, legalább négy különböző országban leányvállala-

93 C-237/04. sz. ügy Enirosorse SpA [EBHT 2006, I-02843. o.].

94 Ugyanott, 48. pont.

95 C-200/97. sz. ügy Ecotrade Srl kontra Altiformi e Ferriere di Servola Spa (AFS), [EBHT 1998, I-7907. o., 39-41. pontok]; és 256/97. sz. ügy Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), [EBHT 1999, I-3913. o.] 27. pontok.

96 C-156/98. sz. ügy Németország kontra Bizottság [EBHT 2000, I- 6857. o.] 23. és 34. pontok.

97 C-200/97. sz. ügy Ecotrade Srl kontra Altiformi e Ferriere di Servola Spa (AFS), [EBHT 1998, I-7907. o.] 39-41. pontok.

98 T-55/99. sz. ügy Confederación Espanola de Transporte de Mercancias (CETM) kontra Bizottság, [EBHT 2000, II-3207. o.] 40. ponttól.

99 C-143/99. sz. ügy Adria-Wien Pipeline GmbH és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH kontra Finanzlandesdirektion für Kärnten, [EBHT 2001, I-8365. o.] 50. pont.

100 C-368/04. sz. ügy Jacobs főtanácsnok indítványa Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH és társai [EBHT 2006, I-09957. o.] 71. pont.

lattal rendelkező vállalatcsoportok.¹⁰¹ Az állampolgárság alapján sem tehető megkülönböztetés vállalkozások között.¹⁰² Az 1994. április 15-én aláírt, kereskedelmi jellegű támogatásokról és ellentételezésekről szóló WTO egyezmény¹⁰³ némileg eltérően kezeli a szelektivitást, ez azonban nem érinti az EK-Szerződés 87. cikkében meghatározott állami támogatás fogalmát.¹⁰⁴

a) Földrajzi szelektivitás

Egy egyébként általánosan alkalmazható támogatási program szelektívnek minősül, amennyiben csak az adott tagállam meghatározott településén vagy régiójában letelepedett vállalkozásokra vonatkozik („földrajzi szelektivitás”). Ennek oka egyértelműnek tűnik: az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontja speciális szabályokat állapít meg a regionális támogatás összeegyeztethetőségére vonatkozóan. Mindazonáltal a földrajzi szelektivitás koncepciójának alkalmazási köre mindig is vitatott téma volt.¹⁰⁵ A közösségi állami támogatási szabályok ugyanis megakadályozzák, hogy nemzeti támogatási programok befolyásolják a tagállamok közötti kereskedelmet. Paradoxnak tűnik egy általánosan alkalmazható támogatási programot (pl. társasági adókedvezmény) az EK-Szerződés 87-88. cikke alapján vizsgálni, ha az egy adott tagállamnak csak bizonyos régióira vonatkozik, ugyanakkor kivonni az állami támogatási szabályok alól, ha az a teljes tagállamot érinti. Annál is inkább, mert az utóbbi intézkedés nagyobb hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, mint egy regionálisan korlátozott támogatási program. Ezen kívül a földrajzi szelektivitás koncepciója előnyösebb

101 C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Belgium és Forum 187 ASBL kontra Bizottság [EBHT 2006, I-5479. o.] 122. pont.

102 T-55/99. sz. ügy Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) kontra Bizottság, [EBHT 2000, II-3207. o.] 49. pont.

103 HL 1994 L 336/56.

104 T-55/99. sz. ügy Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3207. o.] 50. pont.

105 Lásd Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *Die Rechtsprechung von EuGH und EuG zu Staatlichen Beihilfen in den Jahren 1998-1/2002 (With english summary)*, EStAL, 2002/1. 33.

helyzetbe hozza a kisebb tagállamokat a nagyokkal szemben. A nagy kiterjedésű tagállamok ugyanis rendszeresen alkalmaznak földrajzilag eltérő programokat a területükön jelentkező életszínvonalbeli különbségek kiegyenlítésére.

Élénk vita övezte azt a kérdést, hogy egy földrajzilag behatárolt általános intézkedés szelektív lehet-e, és ha igen, milyen feltételekkel, még annak ellenére is, ha azt egy regionális hatóság vezette be a saját döntéshozatali és pénzügyi hatáskörében. A Bizottság eddig – összhangban a közösségi joggal – mindig azt az álláspontot képviselte, hogy maga a tagállam a viszonyítási alap a szelektivitás vizsgálatakor, függetlenül annak konkrét közigazgatási felépítésétől.¹⁰⁶ A Közöségi Bíróságoknak hosszú időn keresztül nem kellett ezekkel a kérdésekkel foglalkozniuk. Az Elsőfokú Bíróság ítéletei egyes, a 19. század óta részleges adópolitikai autonómiával rendelkező spanyol baszk területek (Álava, Vizcaya és Guipúzcoa) általános adóintézkedései vonatkozásában vizsgálták, hogy ezen intézkedések a baszk területek autonómiájának tükrében egyáltalán szelektívek lehetnek-e. Mivel ezen intézkedések egyéb okok miatt szelektívnek minősültek, a földrajzi szelektivitás kérdése nyitva maradt.¹⁰⁷ Az Európai Bíróságnak a 2006. szeptember 6-án a C-88/03 számú, Portugália vs. Bizottság ügyben hozott ítéletében lehetősége nyílt arra, hogy jobban rávilágítson a földrajzi szelektivitás koncepciójára.

106 Lásd például az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL 1998 C 384/3) 17. pontját: „A Bizottság eddigi döntéshozatali gyakorlata azt mutatja, hogy csak azokra az intézkedésekre nem vonatkozik a 92. cikk (1) bekezdésében megállapított különlegességi kritérium, amelyeknek a hatálya az állam egész területére kiterjed. Azok az intézkedések, amelyek regionális vagy helyi hatályúak, néhány vállalkozást előnyben részesíthetnek, a 16. pontban körvonalazott elvekre is figyelemmel. Maga a Szerződés támogatásnak minősíti azokat az intézkedéseket, amelyeknek a célja a régió gazdasági fejlődésének előmozdítása. A 92. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontja az ilyen fajta támogatás esetén kifejezetten intézkedik a 92. cikk (1) bekezdésében megállapított összeegyeztethetlenség általános elvétől való esetleges eltérésről.” Lásd továbbá e közlemény alkalmazásáról szóló bizottsági jelentést, C(2004) 434, 33. pont.

107 T-127/99., T-129/99. és T-148/99. sz. egyesített ügyek Territorio Histórico de Álava és társai kontra Bizottság [EBHT 2002, II-1275. o.]; valamint T-92/00. és T-103/00. sz. egyesített ügyek Territorio Histórico de Álava és társai kontra Bizottság [EBHT 2002, II-1385. o.].

Az eset alapja a Portugália nemzeti adórendszerét az Azori-szigetek Autonóm Régió speciális jellemzőire alkalmazó (jövedelem- és társasági adókulcs-csökkentést tartalmazó) regionális adóintézkedésre vonatkozó 2002. december 11-én kelt 2003/442/EK bizottsági határozat.¹⁰⁸ Portugália Alkotmánya rögzíti, hogy az Azori-szigetek és Madeira autonóm régiók önálló politikai és közigazgatási státútumokkal, illetve önkormányzati intézményekkel, amelyek az aktív nemzeti szolidaritást biztosító alapelvnek megfelelően az állami adóbevételek egy része mellett saját adóbevételekkel is rendelkeznek. Ezen kívül egy, a Portugál Köztársaság Nemzetgyűlése által elfogadott kerettörvény az Azori-szigetek és Madeira törvényhozó szervei számára kizárólagos hatáskört biztosít saját adópolitika folytatására és az állami adóknak a régiók adottságaihoz való igazítására. A 13/98. törvény az alábbi alapelvek rögzítésével határozta meg a régiók pénzügyi autonómiájának pontos feltételeit:

- A sziget státuszból adódó egyenlőtlenségek kiigazítása, illetve Portugália többi részéhez és az EU-hoz való gazdasági és szociális konvergencia megteremtése érdekében költségvetési átcsoportosítások a pénzügyi szolidaritás jegyében.
- A jövedelemadóról szóló törvény alapján a nemzeti jövedelem- és a társasági adó arányos része a régiók bevételeit képi. Ezen kívül a regionális törvényhozó gyűlések felhatalmazták a nemzeti törvényhozás által meghatározott jövedelem- és a társasági adókulcsok legfeljebb 30%-kal történő csökkentésére is.

Az Azori Régió regionális rendeletben határozta meg a nemzeti adórendszer regionális specifikumokhoz való igazításához szükséges rendelkezéseket. A rendelet tartalmazott egy olyan szakaszt, amely valamennyi gazdasági szereplőre (természetes és jogi személyek) automatikusan alacsonyabb jövedelem- és társasági adókulcsot alkalmazott (20%-os jövedelemadókulcs-csökkentés és 30%-os társaságiadókulcs-csökkentés).

Miután a Bizottság sajtócikkekből értesült az adóintézkedésről, hivatalból vizsgálati eljárást indított, amelynek végén megállapította, hogy az adócsökkentés állami támogatásnak minősül, amely részben (amennyiben a pénzügyi szektort érinti)¹⁰⁹ összeegyeztethetetlen a közös piac-

¹⁰⁸ HL 2003 L 150/52.

¹⁰⁹ A többi adócsökkentést az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdése alapján regio-

cal. Portugália kezdeményezte a határozat hatályon kívül helyezését. Az Európai Bíróság előtti eljárás fő kérdése az volt, hogy az azori-szigeteki adóintézkedés teljesíti-e az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésben foglalt szelektivitás kritériumát. Az eljárás fontosságát jelezte, hogy Spanyolország és Nagy Britannia is beavatkozott Portugália mellett.

A Bizottság határozatában *Az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról* szóló bizottsági közlemény 17. pontját idézte, amely szerint „csak azokra az intézkedésekre nem vonatkozik a szelektivitás kritériuma, amelyeknek a hatálya a tagállam egész területére kiterjed.” A Bizottság álláspontja szerint az adócsökkentések olyan előnyben részesítették a Portugália adott régiójában működő vállalkozásokat, amelyeket a Portugália más területén hasonló gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások nem élvezhettek. A határozat 24. pontja alapján az Azori-szigeteken érvényes adók az ottani vállalkozásokat előnyben részesítették a többi portugál vállalkozással szemben. A Bizottság az alábbi érveléssel támasztotta alá következtetését:¹¹⁰

- Először is, az EK-Szerződés általános elveiből következően, az összehasonlítás alapjának a tagállam teljes gazdaságának kell lennie.
- Másodszor, ha kizárólag az intézkedést elrendelő szerv alapján történne a megkülönböztetés, az EK-Szerződés 87. cikke elvesztené hatékonyságát, hiszen az éppen a versenyre és a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatásuk alapján vizsgálja a kérdéses intézkedéseket.
- Harmadszor, a portugál rendszer nem mindegyik, adott szintű helyi hatóság (régiók, kerületek vagy egyéb) számára tette lehetővé a nemzeti adórendszertől független adók bevezetését és beszedését, hanem csak az Azori-szigetek számára és csak a nemzeti jövedelem- és társaságiadó-rendszerrel összefüggésben.

Az Európai Bíróság előtt Portugália azzal érvelt, hogy amennyiben egy adott ország bizonyos részére korlátozódó adókedvezményről regionális vagy helyi hatóság saját hatáskörében dönt, az adott régiónak kell referenciaként szolgálnia a tagállam teljes területe helyett.¹¹¹ Nagy-Britan-

nális támogatásként hagyták jóvá, lásd a határozat 38. pontját.

110 A határozat 26., 27., 31. és 33. pontja.

111 C-88/03. sz. ügy Portugália kontra Bizottság [EBHT 2006, I-07115. o.] 39. pont.

nia egyetértett ezzel és hozzátette, hogy a Bizottságnak el kellett volna ismernie a csökkentett adókulcsokat jóváhagyó regionális vagy helyi hatóság autonómiájának fokát, figyelembe véve számos tényezőt. Például az adóügyek területén való illetékesség olyan alkotmányos rendszer részét képezi, amelyben a régiók jelentős politikai autonómiát élveznek; az adókulcs-csökkentésről döntő hatóság a régió lakossága által választott és általuk felelősségre vonható szerv. Valamint figyelembe kellett volna vennie azt a tényt, hogy a döntés pénzügyi következményeit maga a régió viseli, és azokat más régióktól, illetve a központi kormányzattól érkező támogatások vagy hozzájárulások nem ellentételezik.¹¹² Ez utóbbi érvelésre a Bizottság elsősorban azt az észrevételt tette, hogy az alacsony adókulcsot alkalmazó régióban a csökkentett adóbevételeket a pénzügyi szolidaritás elve alapján a központi költségvetésből közvetetten ellentételezik.¹¹³

Az Európai Bíróság ítéletében először is arra emlékeztetett, hogy az állandó joggyakorlat alapján a szelektivitást aszerint kell vizsgálni, hogy „egy adott szabályozási rendszerben adott állami intézkedés előnyben részesít-e bizonyos vállalkozásokat, vagy bizonyos termékek előállítását más, az előbbiekkal összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetüket tekintve összehasonlítható vállalkozásokkal szemben.”¹¹⁴ *„Ilyen elemzésre abban az esetben is szükség van, ha az intézkedést nem a tagállami törvényhozás szintjén, hanem alacsonyabb hatósági szinten hozták meg, hiszen a nem központi, hanem regionális szinten hozott intézkedés is minősülhet állami támogatásnak, ha teljesíti az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.”*¹¹⁵ Az Európai Bíróság továbbá megállapította, hogy *„a viszonyítási alap meghatározása adóintézkedések esetén különös jelentőséggel bír, hiszen az előny megléte kizárólag akkor állapítható meg, ha azt a „rendes” adózáshoz hasonlítják. A „rendes”*

112 Ugyanott, 47. pont.

113 Ugyanott, 43. pont.

114 Ugyanott, 54. pont, hivatkozással a C-143/99. sz. ügyre *Adria-WienPipeline* és *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [EBHT 2001, I-8365. o.] 41. pont; továbbá a C-308/01. sz. ügyre, *GIL Insurance* és társai [EBHT 2004 I-4777. o.] 68. pont; valamint C-172/03. sz. ügyre, *Heiser* [EBHT 2005, I-1627. o.] 40. bekezdés.

115 Ugyanott, 55. bekezdés, hivatkozással a 248/84. sz. ügyre, Németország kontra Bizottság [EBHT 1987, 4013. o.] 17. pont.

*adókulcsnak pedig a viszonyítási alapként szolgáló földrajzi területen érvényes adókulcsot kell tekinteni.”*¹¹⁶ Mindazonáltal az Európai Bíróság a viszonyítási alap tekintetében nem osztotta a Bizottság szélsőséges álláspontját, hanem kimondta, hogy „a viszonyítási alapot nem feltétlenül az érintett tagállam egészében kell megállapítani, vagyis adott országnak csak bizonyos térségeiben előnyt jelentő intézkedések csak ebből a tényből kifolyólag, az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése értelmében nem minősülnek automatikusan szelektívnek. Előfordulhat, hogy egy regionális hatóság jogi státuszából adódóan kellő autonómiával rendelkezik a tagállam központi kormányzatával szemben ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések által a központi kormányzat helyett alapvető szerepet játsszon azon politikai és gazdasági környezet definiálásában, amelyben a vállalkozások működnek. Ilyen esetben annak megítélésekor, hogy egy intézkedés – tekintettel az általa vagy az érintett jogrendszer által elérendő célra – előnyben részesít-e bizonyos vállalkozásokat más, hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben, az adott régió (és nem a teljes tagállam) minősül viszonyítási alapnak, amelyre az intézkedésért felelős szerv hatásköre kiterjed.”¹¹⁷ Az ugyanis, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontja látszólag kimondja, hogy a területileg korlátozott előny szelektív előnynek minősül, nem jelenti azt, hogy egy intézkedés „csak abból a tényből kifolyólag szelektív, mert egy tagállam földrajzilag behatárolt részére terjed ki.”¹¹⁸

Miután az Európai Bíróság elvetette a Bizottság szélsőséges álláspontját, és ezzel – legalábbis a közösségi állami támogatási jog tekintetében – rést ejtett a nemzeti kordonon, meg kellett határozni a regionálisan differenciált adóztatás eseteiben a szelektivitás fennállásának feltételeit. Geelhoed főtanácsnok indítványa alapján három különböző eset lehetséges:¹¹⁹

1.) *Amennyiben a tagállamban nincs decentralizáció:* a központi kormányzat egyoldalúan dönt a nemzeti adókulcs csökkentéséről egy körülhatárolt földrajzi területen. Az ilyen intézkedés nyilvánvalóan

¹¹⁶ Ugyanott, 56. pont.

¹¹⁷ Ugyanott, 57-58. pont.

¹¹⁸ Ugyanott, 60. pont.

¹¹⁹ C-88/03. sz. ügy, Geelhoed főtanácsnok indítványa Portugália kontra Bizottság [EBHT 2006, I-07115. o.] 50. ponttól.

szelektív, hiszen egyetlen szerv dönt a hatáskörébe eső földrajzi terület csak egy részére vonatkozóan.

2.) *Amennyiben a tagállamban szimmetrikus a decentralizáció:* valamennyi, adott szintű (régió, kerület vagy egyéb) helyi szerv saját hatáskörében saját illetékességi területére vonatkozóan megállapíthatja az adókulcsot, függetlenül a „nemzeti” adókulcstól. Amint azt a Bizottság is rögzítette döntésében, illetve az Európai Bíróságnak megküldött beadványában, az ilyen intézkedés nem szelektív, még akkor sem, ha valamely hatóság a többinél alacsonyabb adókulcsot alkalmaz, hiszen mesterkélt volna egy „átlagos nemzeti adókulcsot” előállítani az összehasonlítás érdekében.

3.) *Aszimmetrikus decentralizáció a tagállamban:* egy (vagy több, de nem az összes) helyi hatóság a saját illetékességi területére vonatkozóan eltérhet a nemzeti adókulcstól. Ebben az esetben az a döntő kérdés, hogy a helyi hatóság ténylegesen független-e a tagállam központi kormányzatától, pl. intézményi, eljárási és gazdasági szempontból:

- *Intézményi függetlenség:* a döntést az önálló – központi kormányzattól független – alkotmányos, politikai és közigazgatási státussal rendelkező helyi hatóság hozza;
- *Eljárási függetlenség:* a helyi hatóság olyan eljárás keretében hozza döntését, amelyben a központi kormányzatnak nincs hatásköre közvetlenül beavatkozni az adókulcs megállapításába, továbbá ahol az adókulcs megállapításánál a helyi hatóság nem köteles figyelembe venni a központi állami érdekeket.
- *Gazdasági függetlenség:* a régióban érvényes alacsonyabb adókulcs miatt bevételkiesést nem keresztfinanszírozza, vagy kompenzálja a központi kormányzat, azaz az adócsökkentés következményeit az adott régió maga viseli.

Az adókulcs-csökkentés vonatkozásában az Európai Bíróság elismerte az Azori-szigetek intézményi és eljárási függetlenségét, a gazdaságot ugyanakkor nem, mivel az adódó adóbevétel-csökkenést minden esetben kompenzálta a központi pénzügyi rendszer. A programot ezért szelektívnek minősítette, és nem hagyta jóvá.

b) Szelektivitás az adózási ügyekben – a rendszer jellege és általános felépítése

A szelektivitás kérdése gyakran merül fel a társadalombiztosítási és adózási szabályozás kapcsán. Ezekben az esetekben a nem egyenlő elbánás csak akkor nem minősül szelektívnek, ha azt a rendszer tárgya, természete és szerkezete (a rendszer jellege és általános felépítése),¹²⁰ indokolja; és az intézkedés olyan – objektíven indokolható – célt kíván elérni, mely nem ellentétes a közösségi joggal. Olyan feltételek megállapítása, melyek nyilvánvalóan előnyösebbek egyes vállalkozások vagy gazdasági ágazatok számára, csak abban az esetben igazolható, ha e feltételek a szabályozás által kitűzött cél eléréséhez objektíven szükségesek.

A Bizottság és a Közösségi Bíróságok ezt az elvet mindezidáig nagyon szigorúan alkalmazták, például társadalombiztosítási járulékok esetében a Maribel ügyben.¹²¹ Az adórendszerek vonatkozásában pedig a CETM esetet kell megemlíteni. Ez az eset olyan spanyol intézkedéssel foglalkozott, mely új kamionok vásárlásához kötődően nyújtott adókedvezményt azzal a feltétellel, hogy a kedvezményezett régi kamionjai ezzel egyidejűleg szétszerelésre kerülnek. Spanyolország ezzel az intézkedéssel az elavult kamion-flották okozta környezetszennyezés problémáját kívánta orvosolni. Annak érdekében, hogy ne terhelje meg túlságosan a költségvetést, az intézkedést KKV-kra és egyéni vállalkozókra korlátozták. A Bizottság az intézkedést szelektívnek minősítette, mert véleménye szerint az adókedvezmény környezetvédelmi célját hatékonyabban el lehetett volna elérni, ha a nagyvállalatok is a lehetséges kedvezményezettek

120 Ugyanott, 52. pont. A szelektivitás indoklása „a rendszer jellege és felépítése” által az állandó joggyakorlat része és az *Állami támogatási szabályok vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó intézkedésekre való alkalmazásáról* szóló bizottsági közlemény (HL 1998 C 384/3.) 23. bekezdésében került lefektetésre. Az elv pontos tartalma azonban még nem került meghatározásra, ezért az esetről esetre változhat. Az elv jelentősége abban áll, hogy – az állami támogatási szabályok alkalmazása során általános hatásszemlélettel szemben – az adott intézkedés okát vizsgálja. A Bizottság és a Bíróságok ugyanis minden esetben széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy egy adórendszer működésében szükségesek-e a megkülönböztetések, vagy azok valójában bizonyos vállalkozások vagy ágazatok számára különleges kedvezmények nyújtására szolgálnak.

121 C-75/97. sz. ügy Belgium kontra Bizottság [EBHT 1999, I-3671. o.].

közé tartoztak volna. Az Elsőfokú Bíróság megerősítette a Bizottság döntését.¹²² Az Európai Bíróság szintén megerősítette a Bizottságnak az állami intézkedés szelektivitására vonatkozó álláspontját,¹²³ a határozatot azonban megsemmisítette, mivel a Bizottság helytelenül alkalmazta a de minimis szabályt és a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatást.¹²⁴

A szigorú megközelítés hátulütője, hogy megnehezíti a tagállamok számára egy olyan megkülönböztető adószabályozás kialakítását, amely elkerüli a Bizottság állami támogatási kontrollját. Ugyanis, minden olyan adóintézkedés, amely nem egyformán alkalmazandó a tagállam összes adóalanyára, az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősülhet, így a Bizottság, élve az EK-Szerződés 87.cikk (3) bekezdésében lefektetett széles körű mérlegelési jogkörével, befolyásolhatja a nemzeti adószabályozást, annak ellenére, hogy ez a tagállamok egyik utolsó kompetenciája, ahol a Bizottságnak – az EK-Szerződés 94. cikkében megfogalmazott egyhangú döntésre vonatkozó elv miatt – nincs joga ilyen jellegű harmonizációt végrehajtani.¹²⁵

A GIL Insurance ügy bizonyítja, hogy az Európai Bíróság felismerte ezt a problémát és megpróbálja joggyakorlatát ennek megfelelően alakítani. Ebben az esetben az a kérdés merült fel, hogy az utazási biztosításokra kivetett angol adó különböző adómértékei állami támogatást valósítanak-e meg. Az Európai Bíróság ebben az esetben kimondottan még nem követte a javasolt új megközelítést, de a rendszer jelle-

122 T-55/99. sz. ügy Confederación Española de Transporte de Mercancias (CETM) kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3207. o.] 54. pont.

123 C-351/98. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 2002, I-8031. o.] és a jogutód szabályozásra vonatkozóan C-409/00. eset, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 2003, I-1478. o.].

124 További részleteket lásd: Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2002/2003*, EStAL, 2003/2, 145. old-tól a II.4. és III.2. pontok alatt.

125 A továbbiakban lásd: Schohe, Gerrit és Arhold, Christoph: *Die Rechtsprechung von EuGH und EuG zu Staatlichen Beihilfen in den Jahren 1998-1/2002 (With english summary)*, EStAL, 2002/1, 49. Ezt az érvelést alkalmazta a Forum 187 ASBL is a Belga koordinációs központ esetében, azonban az Európai Bíróság nyersen elutasította: „Az adószabályok nincsenek kivonva az EK-Szerződés 87. cikkének hatálya alól”, lásd C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Belgium és Forum 187 ASBL kontra Bizottság [EBHT 2006, I-5479. o.] 81. pont.

gére és általános felépítésére vonatkozó joggyakorlat alapján ugyanarra a következtetésre jutott. Az Európai Bíróság rámutatott, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének teljesüléséhez az szükséges, hogy „adott szabályozási rendszerben adott állami intézkedés „előnyben részesítsen bizonyos vállalkozásokat, vagy bizonyos termékek előállítását” más vállalkozásokkal szemben, amelyek a kérdéses rendszer céljának tükrében jogi és ténybeli helyzetüket tekintve összehasonlíthatónak minősülnek.” Amennyiben ez teljesül, az érintett intézkedés kielégíti a szelektivitás feltételét, az állami támogatás fogalmának egyik alkotóelemét.¹²⁶ Ugyanakkor az az intézkedés nem teljesíti a szelektivitás feltételét, amely bár előnyt biztosít a kedvezményezettjeinek, de ezt a rendszer jellege és általános felépítése indokoltá teszi.¹²⁷ Feltételezhetően az Európai Bíróság egyetértett a főtanácsnoknak az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének adózási kérdésekben való túl tág értelmezésére vonatkozó kritikus álláspontjával. A fenti ítélet talán az Európai Bíróság azon szándékának jele, hogy a jövőben nagyobb mozgásteret adna a tagállamoknak rendkívüli adóterhek bevezetésére.¹²⁸

A kivételes adóterhek látszólag kedvezőbb értékelése ellenére a kivételes adókedvezményeket továbbra is szigorúan ítélik meg. Például az Európai Bíróság ragaszkodott az intézkedés szelektívnek minősítéséhez abban a spanyol esetben, amely a gazdaságok adásvételére vonatkozó forgalmi adó csökkentésével foglalkozott.¹²⁹ Az intézkedés azért minősült szelektívnek, mert annak ellenére, hogy földet mindenki vásárolhatott, a gyakorlatban az előny a gazdáknál jelent meg. Spanyolország azzal érvelt, hogy az intézkedés célja a gazdaságok adásvételének ösztönzése volt a mezőgazdaság termelékenységének növelése érdekében, a

126 C-308/01. sz. ügy GIL Insurance Ltd és társai kontra Commissioners of Customs and Excise [EBHT 2004, I-3565. o.] 68. pont.

127 Ugyanott, 72. pont hivatkozással a C-143/99. sz. ügyre Adria-Wien Pipeline GmbH és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke kontra Finanzlandesdirektion für Kärnten [EBHT 2001, I-8365. o.] 42-54. pontok, 173/73. sz. ügy Olaszország kontra Bizottság [EBHT 1974, 709. o.] 33. pont, és C-75/97. sz. ügy Belgium v Bizottság [EBHT 1999, I-367. o.] 1, 33. pont.

128 Részletesebb tárgyalását lásd: Arhold, Christoph: *The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids in 2004/2005*. EStAL, 2005/2, 175. o-tól.

129 C-73/03. esetben, Spanyolország v Bizottság, még nem publikálták, angol változat még nem elérhető.

gazdaságok méretének átrendezése és életképesebbé tétele által, és mint ilyen, a vidékfejlesztési politika részét képezte.¹³⁰ Az Európai Bíróság ezzel szemben az állandó joggyakorlat azon elvére hivatkozott, amely szerint az egyes állami beavatkozásokat nem okaik vagy céljaik, hanem hatásuk szerint kell értékelni. Az tény tehát, hogy a vitatott intézkedés olyan kereskedelmi vagy iparpolitikai célok érdekében született, mint pl. a farmok méret-racionalizálása, nem elégséges ahhoz, hogy az intézkedés az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatások körén kívül kerüljön.¹³¹

Ez az eset azt is alátámasztja, hogy nem mindig egyszerű eldönteni, hogy egy mentesség mikor igazolható a rendszer belső logikájával, és a rendszer logikája mikor szolgál kizárólag kereskedelmi vagy iparpolitikai célokat, ami azonban az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik. Általában az olyan adókedvezmények, amelyeket bizonyos vállalkozások, egy bizonyos ágazat adott fejlődési stádiumában a versenyképességük növelésére kaphatnak, nem igazolhatók az adórendszer jellege és általános felépítése által.¹³²

130 Az N 20/2000, (Hollandia) és N 53/1999, (Dánia) esetekben a Bizottság a rendszer jellege és általános felépítése által igazoltnak tekintette a termőföldre kivett földadó alóli mentességeket. A termőföld a földadó általános rendszere alól mindkét esetben adómentesség vagy adócsökkentés formájában kapott kedvezményeket. A Bizottság elfogadta, hogy ezeket a kedvezményeket a termőföld mezőgazdasági termelésben játszott különleges szerepe indokolja (lásd Állami támogatási szabályok vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó intézkedésekre való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény végrehajtásáról szóló jelentés 36. bekezdés, a Bizottság 2004.02.09-én elfogadott Jelentése, elérhető: europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/business/rapportaidessfiscals_en.pdf. A Jelentés szerint általában „bizonyos ágazatok vagy bizonyos tranzakciótípusok sajátos jellege kivételes körülmények között indokoltta teheti az általános rendszertől eltérő adózási elbánást, amennyiben azt az érintett adórendszer logikájából le lehet vezetni. Az érintett tagállam feladata annak bizonyítása, hogy az eltérés igazolható a rendszer természetéből fakadó és általános intézkedések által.

131 Ugyanott, 16. pont, hivatkozással a C-501/00. sz. ügyre, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 2004, I-6717. o.] 125. pont.

132 Tekintettel egy, az olasz pénzügyi szektorra vonatkozó specifikus adóintézkedésre, lásd: C-148/04. sz. ügy Unicredito Italiano SpA [EBHT 2005, I-11137. o.] 44-52. pontok. Olaszország visszatérítési határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetét elutasította a C-66/02. sz. ügyben, Olaszország kontra Bizottság, [EBHT 2005, I-10901. o.].

A bizonyítás terhe általánosságban azt a tagállamot terheli, amely az adórendszer belső logikájára hivatkozik.¹³³ A British Aggregates Association esetben azonban az Elsőfokú Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bizonyítási kötelezettség a Bizottság azon határozatát megtámadó felperest terheli, miszerint az intézkedés azért nem minősül állami támogatásnak, mert azt a rendszer jellege és általános felépítése indokolja.¹³⁴ Bár az Elsőfokú Bíróság által hivatkozott eset jog nem kifejezetten támasztja alá ezt az érvelést, úgy tűnik, mégis megfelel a bizonyítási teher klasszikus telepítési rendjének, mely szerint az egyes feleknek kell bizonyítaniuk azokat a tényeket, amelyekre követelésüket, illetve védekezésüket alapozzák. A Közösségi Bíróságok a fenti elvet bizonyos esetekben vélelmekkel kiegészítve alkalmazzák, melyek arra hivatottak, hogy csökkentse a felek közötti, a bizonyításhoz szükséges adatokhoz való egyenlőtlen hozzáférési lehetőségéből adódó alapvető különbségeket.¹³⁵ Ennek megfelelően, a gyakorlatban a bizonyítási teher telepítése a Bizottság egyedi döntésétől függ. Amennyiben a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy az intézkedést az adórendszer jellege és általános felépítése indokolja, a felperesnek kell bizonyítania az ellenkezőjét. Ezzel szemben, amennyiben a Bizottság az ellenkező következtetésre jut - mint ahogyan a Forum 187 esetben is tette – a kedvezményezettnek kell bizonyítania az intézkedés igazolhatóságát.¹³⁶

A British Aggregates Association eset¹³⁷ példaként szolgálhat az Elsőfokú Bíróság környezetvédelmi adó támogatási programokra vonatkozó engedékenyebb megközelítésére is, (legalábbis amennyiben szelektív környezetvédelmi adóról vagy díjról van szó és nem egy környezetvédelemre hivatkozással nyújtott kedvezményről):

133 Lásd például: C-159/02. sz. ügy Hollandia kontra Bizottság (a hivatalos gyűjteményben még nem jelent meg) 46. pont.

134 T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association kontra Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.] 107. pont.

135 Lásd: Lenaerts, Koen; Arts, Dirk és Maselis, Ignace: *Procedural Law of the European Union*, (Sweet & Maxwell 2006, 556. hivatkozásokkal).

136 C-182/03 és C-217/03. sz. egyesített ügyek Belgium és Forum 187 kontra Bizottság [EBHT 2006, I-5479. o.] 124-126. pontok.

137 T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association v. Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.].

Az Egyesült Királyságban a 2001. évi adótörvény (a továbbiakban AGL) környezetvédelmi adót vetett ki a sóderre¹³⁸. A díjfizetési kötelezettség akkor keletkezett, amikor az adóköteles sóder bizonyos mennyiségét az Egyesült Királyságban kereskedelmi forgalomba hozták, ennek megfelelően mind az import, mind az Egyesült Királyságban előállított sóderre alkalmazandó volt. Azonban az exportált árura nem számítottak fel díjat. A 2002. évi adótörvény annyiban módosította az AGL-t, hogy egyes speciális eljárásokra és anyagokra vonatkozóan bizonyos kivételeket állapított meg. A British Aggregates Association (BAA), melynek tagjai független brit köfőjtő vállalkozások, az AGL-re vonatkozóan panaszt nyújtott be a Bizottsághoz. A BAA mindenekelőtt azzal érvelt, hogy bizonyos anyagok, illetve az export kivétele az AGL hatálya alól állami támogatásnak minősül. A Bizottság előzetes vizsgálati eljárását azzal a határozattal zárta le, hogy nem emel kifogást az AGL ellen. A határozat megállapította, hogy az intézkedés nem teljesíti az állami támogatás EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdésében meghatározott kritériumait, mivel hatályát az adórendszer jellege és általános felépítése indokolja. A Bizottság az intézkedés hatályának vizsgálatakor megjegyezte, hogy ez az adó a tiszta sóderre kerül kivetésre, amely a meghatározás szerint „az elsődleges kitermelés tárgyát képező természetes érctelepekről származó sóder”, ami „közetdarabokból, homokból és kavicsból tevődik össze, és amely felhasználható nyers állapotban vagy olyan mechanikus eljárásokat követően, mint a zúzás, mosás és osztályozás” (8-9. pontok). A kizárt anyagokat és az elérendő célt illetően a Bizottság kimondta, hogy az AGL-t nem vetik ki olyan

138 A sóder olyan kémiaiilag semleges, szemcsés anyag, amelyet az építőiparban, illetve építkezéseknél alkalmaznak. Önmagában használható például feltöltéshez vagy zúzalékként, illetve összekeverhető olyan kötőanyagokkal is, mint a cement (amely beton előállítására szolgál) vagy a bitumen. Egyes természetes szemcsés anyagok, mint például a homok és a kavics, rostálással nyerhetők. Más anyagoknak, mint például a szilárd közetnek, zúzásra kell kerülnie a rostálást megelőzően. A különféle célokra felhasznált sódernek meg kell felelnie a vonatkozó előírásoknak, és az annak nyersanyagát képező anyag fizikai tulajdonságai határozzák meg azt, hogy alkalmas-e a tervezett felhasználásra. Ezért a feltöltésre szolgáló anyagokra vonatkozó előírások például kevésbé szigorúak, mint az azon anyagokéra vonatkozó előírások, amelyek az úttestek legalsó rétegeként használatosak. Az adótörvény értelmében sóderen a kő, kavics vagy homok értendő, valamint az összes olyan anyag, amely azoknak átmenetileg részét képezi vagy azoknak természetes keveréke.

anyagokra, melyek más eljárások melléktermékeként vagy hulladékként keletkeztek. Az Egyesült Királyság szerint ezek a termékek pala hulladékot, kaolin hulladékot, meddőközetet, hamut, kemence salakot, hulladék üveget és gumit (vagyis kizárt termékeket) tartalmaznak. Az AGL-t olyan kőre, homokra és salakra sem lehet alkalmazni, amelyet már legalább egyszer felhasználtak (újrahasznosított sóder). A Bizottság megjegyezte, hogy a díjat logikus nem alkalmazni a kivételként kezelt és az újrahasznosított sóderre, mivel azok megnövekedett alkalmazása hozzájárul az elsődleges sóderkitermelés, a nem megújuló erőforrások alkalmazásának és azok negatív környezeti hatásainak csökkentéséhez. A Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy bármely az AGL hatályának megállapításából származó előny igazolható az érintett adórendszer jellegével és általános felépítésével. Az export mentesítése pedig azzal igazolható, hogy a sóder az Egyesült Királyságban is mentesíthető az adó alól, amennyiben azt a kivételek közé tartozó megmunkálási eljáráshoz használják fel (mint például üveg, műanyag, papír, trágya és növényvédő szer előállítás). Mivel az angol hatóságoknak nem áll módjukban ellenőrizni az sóder joghatóságukon kívüli felhasználását, az egyenlő elbánás elve értelmében szükséges az export adómentessé tétele.

2002 júliusában a BAA megtámadta a Bizottság előzetes vizsgálati eljárást lezáró döntését, amely kimondta, hogy az intézkedés nem tartalmaz állami támogatást. Az eset további érdekes kérdéseket és megállapításokat vet fel a megtámadás megengedhetőségére és a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítási kötelezettségére vonatkozóan, melyeket részletesen az eredeti cikk más fejezetei tárgyalnak. A szelektivitás kérdésére vonatkozóan a BAA lényegében a következő érveket hozza fel.¹³⁹

Meghatározott anyagok kivételként kezelésére, vagyis az AGL hatályára vonatkozóan a BAA azt az álláspontot képviselte, hogy a díj AGL általi meghatározása nem tükrözi az elérendő célt, vagyis a sóderkitermelés környezetvédelmi költségeinek beépítését, és a kőfejtés okozta környezeti károk csökkentése érdekében az újrahasznosított vagy más helyettesítő anyagok használatának ösztönzését, mivel az AGL hasonló helyzeteket eltérően kezelt.

139 T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association kontra Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.] 75. pontoktól.

- Először is az elsődleges termékek egy jelentős csoportja – különösen az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala – ,valamint azok másodlagos termékei, nem tartoznak az AGL hatálya alá, annak ellenére, hogy ezek fejtése ugyanolyan hatással van a környezetre. Más anyagokat viszont, mint a rossz minőségű agyagpala és pala, amelyeket jelentős mennyiségben fejtenek ki az Egyesült Királyságban, és sóderként, mint elsődleges nyersanyagként hasznosítják, az AGL adómentessé tesz, még abban az esetben is, ha azok helyettesítő termékekkel pótolhatók. Ennek megfelelően a fenti termékek kizárása az AGL hatálya alól nem indokolható sem a rendszer jellegével, sem azzal, hogy az általános intézkedésnek minősül.
- Másodszor, más elsődleges nyersanyagok, mint például a vörös kavics, annak ellenére, hogy nem válthatóak helyettesíthető anyagokkal, az AGL hatálya alá tartoznak.
- Harmadszor pedig az AGL hatálya olyan másodlagos termékekre is kiterjed, amelyek elsődleges nyersanyagai adómentesek, mint például a cement- vagy mészgártáshoz használt mészkő, annak ellenére, hogy az elsődleges nyersanyagok nem helyettesíthetők alternatív termékekkel.

Az adórendszer logikájának és jellegének ellentmondásossága rámutat arra, hogy az AGL hatályának meghatározása bizonyos iparágak versenyképességének megőrzését szolgálta. Ezt erősítette meg az angol hatóságok számos nyilatkozata, különösen a keresetlevélhez csatolt, a sóder megadóztatására vonatkozó rendelet hatásait értékelő anyag, amely kiemeli, hogy *„egyes [adómentes] anyagok jelentős részét képezik azoknak a termékeknek, amelyek a nemzetközi kereskedelem tárgyai, és amelyek egyesült királyságbeli előállítói kedvezőtlen versenyhelyzetbe kerülnének az importőrökkel szemben, valamint az exportpiacon.”*¹⁴⁰

Az exportra vonatkozó kivétel tekintetében a BAA azzal érvelt, hogy az sem volt összhangban az AGL környezetvédelmi céljával, és kizárólag arra szolgál, hogy megőrizze az angol előállítók versenyképességét az exportpiacon.

140 T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association v. Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.] 87. pont.

Hivatkozva a már említett spanyol teherautókra vonatkozó esetre,¹⁴¹ az Elsőfokú Bíróság először hangsúlyozta ki, hogy az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az alapján, hogy mi az oka vagy a célja egy intézkedésnek, mely a vállalkozások általános terheit csökkenti, hanem a hatása alapján ítéli meg azt, így sem az intézkedés fiskális természete, sem gazdasági, szociális, környezetvédelmi vagy közbiztonsági célok nem elegendőek ahhoz, hogy eleve kivonják azt az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdés hatálya alól.¹⁴² Ezt követően abban határozta meg a feladatát, hogy megvizsgálja, a Bizottság helyesen állapította-e meg azt, hogy a kérdéses adóintézkedés által bevezetett, a vállalkozások közötti előnyök vagy terhek terén történő megkülönböztetés az általánosan alkalmazandó adórendszer jellegéből vagy általános felépítéséből következik-e. Amennyiben ugyanis egy ilyen megkülönböztetés más célokon alapul, mint amelyek az adórendszer jellege által indokolhatóak, a kérdéses intézkedés elméletileg úgy tekinthető, mint ami teljesíti a szelektivitás feltételét.¹⁴³ Az Elsőfokú Bíróság fenti tesztje követte az állandó bírósági gyakorlatot, és az AGL szelektivitási teszt alapján történő vizsgálatát vetítette előre. Az Elsőfokú Bíróság ennek megfelelően megállapította, azt kell megvizsgálni, hogy az AGL tárgyi hatálya és az export kivételként kezelése összhangban van-e az intézkedés környezetvédelmi céljával.¹⁴⁴ Ennek ellenére, még mielőtt az Elsőfokú Bíróság vizsgálni kezdte volna az AGL tárgyi hatályának következetességét, előzetes észrevételként néhány nagyon érdekes és néhol meglepő megállapítást tett, ami sejtetni engedte készségét a nemzeti környezetvédelmi rendszerek jóindulatú vizsgálatára.

- Először is az Elsőfokú Bíróság a Bizottság „környezetvédelmi adó” definíciójára hivatkozott, melyet az 1997. március 26-án közzétett, a belső piac környezetvédelmi adóira és díjaira vonatkozó közleményében jelentetett meg.¹⁴⁵ „[A környezetvédelmi

141 C-409/00. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 2003, I-1487. o.] 46. pont, és T-55/99. sz. CETM kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3207. o.] 53. pont.

142 T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association kontra Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.] 106. pont.

143 Ugyanott, 107. pont.

144 Ugyanott, 109. pont.

145 COM(97) 9 végleges, 11. pont.

adók] olyan önálló pénzügyi intézkedések, melyeket környezetvédelmi céljuk és sajátos adóalapjuk jellemez. Bizonyos termékek vagy szolgáltatások megadóztatásáról rendelkeznek annak érdekében, hogy belefoglalják azok árába a környezetvédelmi költségeket, és/vagy hogy az újrahasznosított termékeket versenyképesebbé tegyék, illetve, hogy az előállítókat, valamint a fogyasztókat az olyan tevékenységek irányába tereljék, amelyek a környezetet fokozottabban óvják.¹⁴⁶

- Másodsor, ami fontosabb, az Elsőfokú Bíróság hangsúlyozta, hogy a közösségi jog jelenlegi állapotában, a környezetvédelmi politika terén összehangolt közösségi politika hiányában a továbbra is hatáskörrel rendelkező tagállamok számára megengedett, hogy ágazati környezetvédelmi adókat vezessenek be a fenti környezetvédelmi célkitűzések elérése érdekében.¹⁴⁷ *„A tagállamok a különféle aktuális érdekek kiegyensúlyozásakor a környezetvédelem terén fennálló prioritásaik és ebből következően, a környezetvédelmi adóval terhelni szándékozott termékek és szolgáltatások meghatározása terén rendelkeznek különösen nagy szabadsággal. Ebből főszabály szerint az következik, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy környezetvédelmi adó olyan pontosan meghatározott intézkedést képez, amely bizonyos meghatározott termékekre vagy szolgáltatásokra irányul, és nem lehet a környezetre összehasonlítható hatást gyakorló, hasonló tevékenységek mindegyikére alkalmazható általános adórendszerbe integrálni, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az ezen környezetvédelmi adó alól mentes, hasonló tevékenységek szelektív előnyben részesülnek.”*
- Harmadsor, az Elsőfokú Bíróság kimondta: attól, hogy egy meghatározott termékekre kivetett környezetvédelmi adó nem alkalmazható más hasonló termékekre, még nem hasonlítható össze egy meghatározott vállalkozásoknak nyújtott adókedvezményrel (mint például a CETM – spanyol teherautók eset). *„Eltérően a környezetvédelmi adótól, melynek hatálya és célja pontosan meghatározható [...], és az elméletben nem vonatkozhat egy általános rendszerre, az adókedvezmény a [CETM esetben]*

146 Ugyanott, 114. pont.

147 Ugyanott, 115. pont.

*kivételt jelent a vállalkozások általános terhei alól.*¹⁴⁸ A CETM a rendes kereskedelmi feltételek között növekvő terhek alól nyújtott kedvezményt, azzal a feltétellel, hogy a vállalkozások megújítják szállítóeszközeiket, és ennek megfelelően az intézkedés nem képezte egy önmagában zárt rendszer részét.

- Negyedszer, a környezetvédelmi adókedvezményt állami támogatási szempontból vizsgálva, a Bizottságnak *„figyelembe kell vennie az EK-Szerződés 6. cikkében foglalt környezetvédelemmel kapcsolatos elvárásokat. Ez a cikk ugyanis kimondja, hogy ezeket a környezetvédelmi elvárásokat integrálni kell többek között annak a rendszernek a meghatározásába és működtetésébe, amely a torzulásmentes versenyt biztosítja a belső piacon”*.¹⁴⁹
- És ötödször, ami a legmeglepőbb, az Elsőfokú Bíróság megjegyezte, hogy *„a Bizottság valamely olyan határozatának felülvizsgálatakor, amelyben úgy döntött, nem indítja meg az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárást, a Bíróságnak arra kell szorítkoznia – figyelemmel arra a széles körű mérlegelési jogkörre, amellyel a Bizottság az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése alkalmazásakor rendelkezik –, hogy megvizsgálja az eljárási szabályok és az indokolási kötelezettség betartását, a vitatott döntés alapjául szolgáló tények helytállóságát, azt hogy e tények értékelésekor nem történt e nyilvánvaló értékelési hiba, valamint hogy nem történt e hatáskörrel való visszaélés”*.¹⁵⁰

Az Elsőfokú Bíróság a fent említett szelektivitási tesztet mindezen megfontolások fényében kívánta alkalmazni.¹⁵¹ De pontosan mit is jelentenek ezek a megfontolások?

Az ötödik és utolsó megfontolás jár bizonyosan a legkonkrétabb következményekkel, azaz a Bizottság azon döntésének limitált felülvizsgálatával, hogy nem indít hivatalos vizsgálati eljárást. Azonban ez a bizarr feltételezés egyszerűen rossz és ellentétes az állandó joggyakorlattal. A Bizottság egy olyan döntése, amely szerint egy intézkedés nem tartalmaz állami támogatást, teljes mértékben felülvizsgálható,

¹⁴⁸ Ugyanott, 116. pont.

¹⁴⁹ Ugyanott, 116. pont.

¹⁵⁰ Ugyanott, 118. pont.

¹⁵¹ Ugyanott, 119. pont.

függetlenül attól, hogy a döntés meghozatalára előzetes vagy hivatalos vizsgálatot követően került sor. Másrészt, egy olyan engedély, amelyet a Bizottság az előzetes eljárást követően ad meg, eleve jogellenesnek minősül, amennyiben a Bizottságnak komoly kétségei merülnek fel az intézkedés állami támogatási jellegét tekintve. Az esetjog, amelyre az Elsőfokú Bíróság utal, nem támasztja alá ezt az elképzelést. A Skibsværftsforeningen ügyben az Európai Bíróság elismerte a limitált bírósági felülvizsgálatot azon esetekben, „amelyek összetett gazdasági és technikai elemzést tartalmaznak”.¹⁵² Ennek semmi köze a már az előzetes eljárásban meghozott határozatok limitált felülvizsgálatához. Az összetett gazdasági és technikai elemzés iránti igény inkább a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása melletti érv. Az Elsőfokú Bíróság hibáját lehetséges, hogy az Európai Bíróság okozta, amikor a Matra döntésben a 93. cikk (33) bekezdésére (jelenleg 88. cikk (3) bekezdés) hivatkozott a 92. cikk (3) bekezdése (jelenleg 87. cikk (3) bekezdés) helyett. Ennek ellenére nyilvánvaló, hogy a Matra ítéletben az Európai Bíróság a Bizottság 87. cikk (3) bekezdésében található kivételek alkalmazására vonatkozó diszkrecionális jogkörét kívánta kiemelni,¹⁵³ és nem foglalkozott semmilyen, a 88. cikk (3) bekezdése alá tartozó diszkrecionális jogkörrel. Ez következik azokból az ítéletekből is, amelyekre az Európai Bíróság a Matra ügyben hivatkozik; ezek kifejezetten a 92. cikk (3) bekezdését említik.¹⁵⁴ Összefoglalva: Az ötödik megfontolás egy kínos botlásnak is tekinthető, amely rossz fényt vet az Elsőfokú Bíróság jogi vizsgálatának pontosságára. A Matra ítélet 25. pontját mihamarabb módosítani kell, mielőtt más kamarák (a közösségi bíróságok más kamarái) ugyanezt a hibát követik el, és hibás precedensekre épül fel egy új fogalom.

A negyedik megfontolás úgy tűnik, azt jelenti, hogy az EK-Szerződés 6. cikkét – amely megköveteli a környezetvédelem más politikákba történő integrálását¹⁵⁵ – nem csupán annak eldöntésekor kell figyelembe

152 T-266/94. sz. ügy Skibsværftsforeningen és társai kontra Bizottság [EBHT 1996, II-1399. o.] 170. pont.

153 C-225/91. sz. ügy Matra kontra Bizottság [EBHT 1993, I-3203. o.] 25. pont.

154 C-303/88. sz. ügy Olaszország kontra Bizottság [EBHT 1991, I-1433. o.] 34. pont.

155 EK-Szerződés 6. cikk: A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni a 3. cikk-

venni, hogy egy intézkedés engedélyezhető-e, hanem annál az előzetes kérdésnél is, hogy az intézkedés egyáltalán állami támogatásnak minősül-e. Ez egy nagyon széles fogalom, ami nem valószínű, hogy összeegyeztethető a hatás-doktrínával, amelyre az Elsőfokú Bíróság az ítélet 106. pontjában utal, és amely szerint az állami támogatást nem céljai, hanem hatásai alapján kell megítélni. Mindaddig a Bizottság az EK-Szerződés 6. cikkét csak az állami támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének elbírálásakor vette figyelembe, különösen a környezetvédelmi támogatásokról szóló közösségi iránymutatás megalkotásakor.¹⁵⁶ Meg kell változtatni ezt a gyakorlatot? És pontosan hogyan? Az Elsőfokú Bíróság e tekintetben nem adott meg semmilyen konkrét segítséget (paramétert).

Az első három megfontolás összekapcsolódik. Úgy tűnik, az Elsőfokú Bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy a tagállamoknak széles diszkréciójuk van azon termékek körének meghatározásakor, amelyekre környezetvédelmi adót vetnek ki. Elméletileg a szelektivitás megállapításához nem elegendő az, hogy az adófizetés nem terjed ki hasonló termékekre. Azonban az Elsőfokú Bíróság nem szabályozza ennek a diszkréciónak a határait, és az sem világos, hogy a tagállamoknak miért van diszkréciójuk a környezetvédelmi adók tekintetében, és miért nincs azon adók esetében, amelyek más szakpolitikai célokat szolgálnak. Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ismételten ellentétesnek tűnik a hatás-doktrínával.

E megfontolások felsorolását követően az Elsőfokú Bíróság még mindig szükségesnek találta a BAA által az AGL adórendszer tárgyi hatályában feltételezett konzisztencia hiányának figyelembe vételét. Ezt követően az Elsőfokú Bíróság egy viszonylag egyszerű értékelést végzett, amelyben az összes feltételezett ellentmondással foglalkozott. Elsősorban azt hangsúlyozva, hogy környezetvédelmi politikájának részeként az Egyesült Királyság szabadon meghatározhatta azon sóderként felhasznált anyagokat, amelyek tekintetében megfelelőnek találta az adó kivetését, de – figyelemmel a követni kívánt környezetvédelmi célokra – ki is zárhatott bizonyos anyagokat az AGL hatálya alól, az Elsőfokú Bíróság a jogszabály környezetvédelmi céljainak tükrében az

ben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

156 HL C 37., 2001.2.3. 3-15. o, 3. pont.

összes ellentmondás létjogosultságát indokoltnak találta, többek között a környezetvédelmi költségek jogszerű internalizálására és a „szennyező fizet” elvére való hivatkozással.¹⁵⁷

Az Elsőfokú Bíróság szemszögéből az export mentesítése szintén megfelelt az általános intézkedés tesztjének. Mivel az AGL a sóder kereskedelmi forgalmazására terjedt ki, és így termékekre és nem a termelők jövedelmére vetették ki, közvetett adónak minősült, amelyre az EK-Szerződés 91. cikkében meghatározott elv, a célországban történő adóztatás elve vonatkozott.¹⁵⁸ Az export mentesítése ezért az AGL, mint közvetett adó természetéből fakadt. Bizonyos, hogy ez a mentesítés nem volt indokolható a feltételezett elsődleges céllal (környezetvédelem). Ennek ellenére, ahogyan azt a Bizottság az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményének 26. pontjában megállapította,¹⁵⁹ *„különbséget kell tenni az egyedi adószabályozás meghatározott külső célkitűzései (főleg a társadalmi vagy regionális célkitűzések) között, valamint azon célkitűzései között, amelyek elválaszthatatlanok magától az adórendszertől. Az adórendszer végső célja az, hogy bevételeket gyűjtsön az állami kiadások finanszírozásához. Minden vállalkozás csak egyszer köteles adót fizetni. Ezért az adórendszer logikájától elválaszthatatlan, hogy a vállalkozás adózási szempontból számított székhelye szerinti államban fizetett adók legyenek figyelembe véve.”* Így az EK-Szerződés 91. cikkéből következik, hogy a közvetett adókat nem kell az exportált termékekre kivetni, mivel a célországban is megadóztathatóak. Az Elsőfokú Bíróság szerint az érintett tagállam dönt arról, hogy elsőbbséget biztosít az érintett adórendszerhez kapcsolódó megfontolásoknak az elérni kívánt környezetvédelmi célokhoz képest.¹⁶⁰ Bár az Elsőfokú Bíróság nem követeli ezt meg, logikusabb lenne az export mentesítésének azokra az országokra történő korlátozása, ahol a kettős adóztatás lehetősége ténylegesen felmerül.

157 A T-210/02. sz. ügy British Aggregates Association kontra Bizottság [EBHT 2006, II-2789. o.] 123-139. pontjai.

158 A 91. cikk szerint: Egy termék valamely tagállamba történő kivitele esetén a belső adó visszatérítése nem haladhatja meg az erre közvetlenül vagy közvetve kivetett belső adók összegét.

159 HL C 384, 1998.12.10. 3-9. o.

160 Ugyanott 151-153. pontok.

Az nem egyértelmű, hogy az Elsőfokú Bíróság pontosan hogyan vette figyelembe a fent említett speciális megfontolásokat a szelektivitási teszt AGL-re történő alkalmazása során. Úgy tűnik, hogy hozzávetőleges szabályként használta, amely szerint kétség esetén a környezetvédelmi adórendszert fenn kell tartani. Amennyiben ez az elgondolás hosszabb távon is képes lesz érvényesülni, a környezetvédelmi adók elleni panaszok csak akkor lesznek sikeresek, amennyiben a panaszos megkérdőjelezhetetlenül be tudja bizonyítani, hogy az adórendszer alóli mentesítéseknek más, és nem környezetvédelmi céljuk van.¹⁶¹

Úgy tűnik, hogy az Európai Bíróságnak lehetősége nyílik arra, hogy felülvizsgálja az Elsőfokú Bíróság döntését. A BAA [ugyanis] 2006. november 27-én fellebbezést nyújtott be ez ellen az ítélet ellen.¹⁶²

Amennyire jóindulatú az Elsőfokú Bíróság a környezetvédelmi adóterhek irányában, annyira szigorú azokkal az adórendszerekkel szemben, amelyeket a Tanács a tagállamok közötti adóverseny káros példáiként¹⁶³ azonosított, és bekerültek a Bizottság állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményébe. A közlemény elfogadását követően a Bizottság elvállalta a tagállamok adózási rendszereinek minden részletre kiterjedő, állami támogatási szempontú áttekintését. Ez az áttekintés kiterjed a koordinációs központokra vonatkozó belga adózási szabályokra is („A Belga Koordinációs Központok Rendszere”), amelyre a többször és különböző indokokból módosított és kiegészített 1982-es királyi rendelet szabályai vonatkoztak, és amely kivételt képezett az általános adószabályok alkalmazása alól. 2003. február 17-én a Bizottság határozatában megállapította, hogy az adóalapot képező jövedelem megállapítására vonatkozó metódus, a vagyonadó, az osztalékadó és az új részvények kibocsátására kivetett adó alóli mentesség, valamint a vélelmezett osztalékadó előnyt jelent a koordinációs központok részére. A központok azon érvelését, miszerint a rendszer nem előnyt biztosít részükre az általános adórendszerhez képest, hanem

161 Lásd még Nicolaides, Phedon: *Developments in Fiscal Aid: New Interpretations and New Problems with the Concept of Selectivity*. ESTAL, 2007/1., 43. és azt követő oldalak.

162 C-487/06. sz ügy British Aggregates Association kontra Bizottság (az EBHT-ben még nem került közzétételre).

163 Lásd az Üzleti adózás magatartási kódexét, HL, 1998 C 2/2.

egy másik típusú rendszert alkot – amelyet a pénzügyi logika, és a nemzetközi célcsoportokon belül nyújtott pénzügyi szolgáltatások kettős adóztatása során felmerülő problémák megoldása iránti igény követelt meg – az Európai Bíróság visszautasította, azon az alapon, hogy a fellebbezők nem szolgáltatnak elegendő magyarázatot a tekintetben, hogy a rendszer alapján meghatározott különböző intézkedések miért voltak a belga adórendszer (természetével) igazolhatóak. A fellebbezők különösen azt nem mutatták be, hogy a célcsoporton belüli szolgáltatások kettős adóztatási problémájára vonatkozó megoldás célja mennyiben indokolja, hogy a szóban forgó rendszer előnyei csak meghatározott méretű csoportok által létrehozott központokra korlátozódhatnak, valamint azt sem, hogy ez a cél mennyiben indokolja az e rendszerbe tartozó egyes kedvezményeket.¹⁶⁴

5. A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás

Az állami támogatás közösségi jogi fogalma nem határozza meg mekkora mértékű az a versenytorzítás, ami nem minősül jelentősnek. Amennyiben a támogatási intézkedés szelektivitása megállapítható, bármilyen kismértékű is legyen a versenytorzítás, az intézkedés állami támogatásnak minősül.¹⁶⁵ Továbbá az állandó joggyakorlat alapján a működési támogatások¹⁶⁶ mindig versenytorzítónak minősülnek. Az EK-Szerződés 87. cikkében szereplő feltételeket, a kereskedelem érintettségét és a verseny torzítását elkülönülten kell kezelni, ezzel is hangsúlyozva, hogy az állami támogatások ellenőrzése nem csak tagállami viszonylatban alkalmazandó. Mindazonáltal, a támogatás kereskedelemre gyakorolt hatásának nem kell a gyakorlatban észlelhetőnek lennie.¹⁶⁷ Ez már az-

164 C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Forum 187 ASBL kontra Bizottság [EBHT 2006, I-5479. o.] 124-126. pontok.

165 T-214/95 sz. ügy Het Vlaamse Gewest (Flamand régió) kontra Bizottság [EBHT 1998, II-717. o.] 42. pont.

166 Ugyanott, 43. pont további hivatkozásokkal.

167 Ugyanott, 48.-49. pontok további hivatkozásokkal; T-288/97 sz. ügy, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Friuli Venezia Giulia autonóm régió) kontra Bizottság [EBHT 2001, II-1169. o.] 44.-46. pontok.

zal megvalósul, ha a támogatott nyílt piacon tevékenykedik.¹⁶⁸ Ahhoz, hogy egy vállalkozás támogatása hatással legyen a tagállamok közötti kereskedelemre, az sem szükséges, hogy a cég nemzetközileg aktív legyen (exportáljon). Az is elegendő, ha a versenyhelyzetben lévő áruk és szolgáltatások más tagállamokból származó importját megnehezíti a kedvezményezett erősebb piaci helyzete. Mindemellett, a közelmúltban hozott bírósági ítéletek alapján úgy tűnik, hogy egy tagállam harmadik országba történő exportja esetében a Bizottságnak még körültekintőbben kell vizsgálni a tagállamok közti kereskedelemre gyakorolt hatást.¹⁶⁹ Ugyanakkor a kizárólag helyi tevékenységű vállalkozásoknak nyújtott támogatás is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet.¹⁷⁰ Például, egy helyi vagy regionális – származási országán kívül nem szolgáltató – személyszállító vállalkozásnak nyújtott támogatás is hatással lehet a tagállamok közti kereskedelemre. Bármely (szállítási) vállalkozásnak nyújtott állami támogatás lehetővé teszi a kedvezményezettnek, hogy fenntartsa, vagy bővítse szolgáltatását, ezáltal csökkentve annak a lehetőségét, hogy más tagállamok hasonló vállalatok nyújthassanak szolgáltatást az adott tagállamban.¹⁷¹ Ennek megfelelően az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése alkalmazhatóságának azon feltétele, hogy a támogatásnak hatással kell lennie a tagállamok közötti kereskedelemre, nem

168 T-214/95 sz. ügy Het Vlaamse Gewest (Flamand régió) kontra Bizottság [EBHT 1998, II-717. o.] 48-49. pont.

169 Lásd például a T-304/04 sz. és T-316/04 sz. Olaszország és Wam SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben [EBHT 2006, II-00064. o.] angol nyelvű változat nem elérhető.

170 C-75/97 sz. ügy, Belgium kontra Bizottság (Maribel) [EBHT 1999, I-3671. o.] 49. pont, valamint T-55/99. sz. ügy, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3207. o.] 86. pont és T-288/97 sz. ügy, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Friuli Venezia Giulia autonóm régió) kontra Bizottság [EBHT 2001, II-1169. o.] 51. pont.

171 C-280/00. sz. ügy, Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [EBHT 2003, I-7747. o.] 77-78. pontok, EStAL, 2003, 393., hivatkozással 102/87 ügyre Franciaország kontra Bizottság [EBHT 1988, C-182/03. és C-217/03. sz. egyesített ügyek Forum 187, ASBL kontra Bizottság, 4067., o., 19. pont]; C-305/89 sz. ügy Olaszország kontra Bizottság [EBHT 1991, I-1603. o.] 26. pont és C-278/92-től 280/92-ig egyesített ügyek, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT 1994, I-4103. o.] 40. pont.

függ a szolgáltatás helyi vagy regionális jellegétől, vagy a tevékenység nagyságrendjétől.¹⁷²

Mindazonáltal a Bizottság korábban több közleményt, majd 2001 óta rendeleteket adott ki a csekély összegű támogatásokról¹⁷³. Ezek alapján, ha egy vállalkozás 3 év alatt 200 000 eurót meg nem haladó mértékben kap támogatást, feltételezhető, hogy annak a kereskedelemre, vagy a versenyre kifejtett hatása jelentéktelen, így ez alatt az összeghatár alatt az intézkedés nem tekinthető az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozónak. A CETM esetekben az Európai Bíróság megerősítette, hogy általában véve a Bizottság jogosult megítélni, hogy egy adott időszak folyamán egy vállalkozás által kapott kis összegű támogatás nem érinti a tagállamok közti kereskedelmet, és így nem tartozik a Szerződés 87. és 88. cikkeinek hatálya alá.¹⁷⁴ Az Európai Bíróság szintén megállapította, hogy a Bizottságot kötik a de minimis támogatásokkal kapcsolatos közleményei,¹⁷⁵ és ezáltal nem utasíthatja el a de

172 C-280/00 ügy, Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH és Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [EBHT 2003, I-7747. o.] 82. pont = EStAL, 2003, 393..

173 Közösségi Iránymutatás a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásról 1992 (HL C 213/2., 1992.05.20.,) módosította a bizottsági közlemény az állami támogatásokra vonatkozó de minimis szabályról (HL C 68/9., 1996.), hatályon kívül helyezte a Közösségi iránymutatás a kis- és középvállalkozásokról (HL C 213/4., 1996.). Lásd még az *Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról* szóló 69/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 10/30 2001.01.12.) és a *Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról* szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379/5, 2006.12.28.).

174 C-351/98 sz. ügy, Spanyolország kontra Bizottság [EBHT, 2002 I-8031. o.] 51.pont.

175 Ugyanott, 53.pont Alber főtanácsnok meggyőző érveket ad C-409/00. esetre vonatkozó indítványában: "A „de minimis” szabályt annak érdekében jelentették meg, hogy egyszerűsítsék az adminisztrációt és átláthatóságot és jogbiztonságot biztosítsanak. Nevezetesen a Bizottság világossá tette a tagállamok számára, hogy az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentés mikor nem szükséges. Ezt a célt csak akkor lehet elérni, ha a Bizottság köti magát a szabályhoz. Ebből az következik, hogy nem a Bizottság hatásköre annak eldöntése, hogy alkalmazza vagy sem a szabályt. A Bizottságnak be kell tartania ennek az iránymutatásnak az alkalmazási körét, ahogy az a „de minimis” köz-

minimis szabály alkalmazását azon vállalkozások esetében, amelyek nem esnek a szabály ágazati korlátozásai alá. A de minimis szabály alkalmazhatóságának korlátai tekintetében a holland benzinkutak támogatására vonatkozó eset szolgál további információkkal.¹⁷⁶

Habár bizonyos esetekben a támogatás nyújtásának körülményei valószínűsítik, hogy az hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre és torzít(hat)ja a versenyt, a Bizottságnak a határozat indoklásában be kell mutatnia ezeket a körülményeket.¹⁷⁷ Ugyanakkor a Bizottságnak nem kötelessége egzakt elemzést adnia a kereskedelemre gyakorolt hatásokról, vagy a verseny torzításáról. Különösen nem kötelessége bemutatnia a támogatás valós hatásait, ami tulajdonképpen nem is lehetséges a még meg nem valósult támogatás esetében. Azokban az esetekben, amelyekben az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésének (elfüggesztési klauzula) megsértésével nyújtanak támogatást, az Elsőfokú Bíróság elvetette a Bizottság bizonyítási kötelezettségének fennállását, mivel annak fenntartásával a támogatásokat be nem jelentő tagállamok részesülnének előnyben azokkal szemben, melyek szabályszerűen már a tervezési fázisban bejelentik támogatásaikat.¹⁷⁸

Ugyanakkor a Bizottság az utóbbi időben változtatni látszik szigorú gyakorlatán és olyan határozatokat hoz, melyekben elveti a kereskedelemre gyakorolt jelentős hatás megvalósulását. Mindezt jól illusztrálják a Bizottság határozatai a Dorsten Uszoda¹⁷⁹ és a pihenési célú hajók non-profit kikötőiről¹⁸⁰ szóló ügyekben. Ez utóbbi határozatot megfellebbezték, de a fellebbezést az Elsőfokú Bíróság elfogadhatatlanság mi-

leményben szerepel.” Lásd szintén C-382/99. sz. ügyet – Hollandia v. Bizottság [EBHT 2002, I-5163. o.] 24. pont.

176 C-382/99 sz. ügy, Hollandia kontra Bizottság [EBHT 2002 I-5163. o.].

177 T-228/99. és T-233/99. egyesített ügyek – Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Nordrhein-Westfalen v. Bizottság [EBHT 2003, II-435. o.] 292. pont és EStAL 2002, 6.

178 T-214/95. sz. ügy Het Vlaamse Gewest (Flamand régió) kontra Bizottság [EBHT 1998, II-717. o.] 67.pont; lásd továbbá T-55/99 sz. ügy, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) kontra Bizottság [EBHT 2000, II-3207. o.] 103. pont.

179 Az N/258/2000. sz. ügy a Bizottság határozata, Németország (Dorsteni uszoda), HL C 2001 172/16, 2001. 12. 21.

180 A Bizottság határozata a pihenő hajók non-profit kikötőit (recreational crafts) érintő intézkedésről, Hollandia, HL L 2004 034/63. 2003.10.29., 55-56. pontok.

att elutasította.¹⁸¹ A Bizottság viszonylag új megközelítése nyilvánvalóan annak tudható be, hogy igyekszik a jelentős gazdasági hatású nagy ügyekre koncentrálni.

181 A T-117/04. sz. ügy Vereniging Werkgroep Commerciële Jachthavens Zuidelijke Randmeren és társai kontra Bizottság [EBHT 2006, II-03861. o.].