

# 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 fordítása<sup>1</sup>*

## **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 szelektíven 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

---

<sup>1</sup> 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”<sup>2</sup>. 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 esetben<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup> 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 Ecotrade Srl kontra Altiforni & Ferriere di Sevola SpA (AFS, [EBHT, 1998, I-7907. o.] 35. pont; C-379/98. sz. ügy PreussenElektra AG kontra Schleswag 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 Schleswag AG [EBHT, 2001, I-2099. o.] 60. pont.

4 Lásd például: C-308/01. sz. ügy GIL Insurance Ltd és társai kontra Commissioners of Custom 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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 alapján<sup>8</sup>vagy – 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 jövedelemről, hanem újat teremt? Úgy, hogy állami támogatásnak az általános adókötelezettség alóli kivételt tekintjük.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 forrásból 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.”*<sup>11</sup>

Az AEM SpA ügyben<sup>12</sup> 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.”*<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

A fizetési kötelezettség alóli mentesítés formájában nyújtott támogatás kérdése rendkívüli adóterhek esetén, a korábbiaknál összetettebb módon, a Ferring ügyben<sup>15</sup> 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 adókiivetést is, akiknek a feltételezett kedvezményezetekkel 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 légiszállítóknak 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 ügy 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.<sup>16</sup> 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.”*<sup>17</sup>

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 adómentességéből 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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 kérelmezhetne 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.<sup>20</sup> 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-

<sup>20</sup> 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 ügy<sup>21</sup>kapcsán 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:<sup>22</sup>

- 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 ügyben<sup>23</sup> hozott ítélet nem egyértelmű a tekintetben,

<sup>22</sup> Ugyanott, 50-59. pontok.

<sup>23</sup> C-345/02. sz. ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten [EBHT 2004, 1-7139. 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.<sup>24</sup>

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.”<sup>25</sup> 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.”<sup>26</sup>

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 ügyben<sup>27</sup> 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.”<sup>28</sup>

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 (közszolgáltatás – 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 közszolgáltatás 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 ügyben<sup>29</sup> az Elsőfokú Bíróság véleménye szerint, az hogy a kompenzációt közszolgáltatás ellentételezéseként nyújtották, nem kérdőjelezi meg az állami intézkedés állami támogatás jellegét. Ellenkezőleg, a közszolgáltatás ellátását az EK-Szerződés 86. cikk (2) bekezdés alapján kell elemezni. A Ferring ügyben<sup>30</sup> az Európai Bíróság felülbírálta ezt a megközelítést, és azt az álláspontot képviselte, hogy a közszolgáltatás biztosításának többletköltségeit ellentételező adókedvezmény nem jelent gazdasági előnyt, ezért nem állami támogatás, tehát nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottságnak.<sup>31</sup> Ezt a megközelítést sokan hevesen bírálták.<sup>32</sup>

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

30 C-53/00. sz. ügy Ferring SA kontra Agence centrale des organismes des 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 közszolgáltatás kompenzációja állami támogatás, még abban az esetben is, ha csak a közszolgáltatás költségeit ellentételezi. Indítványa szerint a kompenzációs