

MEGFELELNI A GLOBALIZÁCIÓ KIHÍVÁSAINAK: A KÜLFÖLDI KÖZVETLEN TŐKEBEFEKTETÉSEKHEZ NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK BELSŐ PIACCAL VALÓ ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE

STAVICZKY PÉTER¹

Jelen cikk Graça da Costa Competition Policy Newsletter c. kiadvány 2007. évi 3. számában megjelent cikkének felhasználásával készült.

I. Bevezetés

Az állami támogatás Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott fogalmának elengedhetetlen eleme a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Amennyiben egy támogatás nyújtása esetén ez a feltétel nem teljesül, nem beszélhetünk versenyjogi értelemben vett állami támogatásról. Ennek tipikus, de igen ritka esete, amikor az állam *teljesen* helyi jellegű szolgáltatások nyújtását végző vállalkozásokat támogat.² Ezen kívül az

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² A joggyakorlat alapján azonban helyi szolgáltatók támogatása esetén is teljesülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése. Lásd a C-280/00. sz., Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003, I-7747. o.].

Európai Bizottság (Bizottság) a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét általában vélelmezi, mivel amennyiben a támogatás megerősíti egy vállalkozás helyzetét a nemzeti piacon (függetlenül attól, hogy a cég exportál-e), akkor annak hatása lehet az EU-n belüli versenytársaira, akik arra a piacra szeretnének bejutni.³ Fontos azonban kiemelni, hogy a Bizottság az állami intézkedések vizsgálata során nem köteles megállapítani, hogy a kérdéses intézkedés valójában hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem elegendő, ha igazolja, hogy hatással lehet arra.⁴ Ugyanígy nem szükséges a releváns piacot pontosan meghatározni, felépítését és a versenytársak közötti kapcsolatokat elemeznie.⁵ E megközelítés alapján a Bizottságnak határozatában csak ismertetnie kell azokat az okokat, amelyek alapján vélelmezi, hogy az állam beavatkozása hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Az állandó joggyakorlat alapján továbbá a támogatás összegének és a kedvezményezett vállalkozás méretének sincsen relevanciája a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének vizsgálata során.⁶

A tisztán helyi jelentőségű szolgáltatásokkal szemben ismét előtérbe kerül egy, csak az EU-n kívüli tevékenységet végző vállalkozás, vagy külföldi tőkebefektetés támogatása esetén a tagállamok közötti kereskedelem feltétele teljesülésének vizsgálata. Az alábbi cikk az Európai Unión kívüli, külföldi tevékenységet végző vállalkozások részére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos bizottsági és legújabb bírósági döntési gyakorlatot kívánja ismertetni.

II. Az FDI támogatásának hatása a belső piaci versenyre

A külföldi közvetlen tőkebefektetéshez (foreign direct investment, FDI) nyújtott állami támogatás az uniós állami támogatási előírások hatálya

³ A 730/79. sz. Philip Morris Holland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1980, 2671. o.] 11. pont.

⁴ Lásd a C-346/03. és C-529/03. sz. Atzeni egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2006, I-1875. o.].

⁵ Lásd a T-298/97., T-312/97., T-313/97., T-315/97., T-600/97-T-607/97., T-1/98., T-3/98-T-6/98. és T-23/98. sz. Alzetta Mauro és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 77–81. pontjait [EBHT 2000, II-2319. o.].

⁶ A C-113/00. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I-7601. o.] 30. pontja.

alá tartozhat, és bizonyos esetekben a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tekinthető. Különösen, ha kérdéses, hogy a kedvezményezettnek szüksége van-e a támogatásra az FDI projekt megvalósításához, illetve ha a támogatás érintett ágazat nemzetközi szerepének erősítését jelentő pozitív hatásai kisebbek, mint a közösségen belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásai.

2007-ben, Graça da Costa cikkének (továbbiakban eredeti cikk) megírásakor a Bizottság három esetben (Cordex,⁷ Orfama,⁸ Djebel⁹) jutott arra a következtetésre, hogy a támogatás nem felel meg a szükségesség és arányosság feltételeinek, és ezért azok nem engedélyezhetők.

A külföldi közvetlen tőkebefektetésekhez nyújtott támogatások kérdése a globális verseny keretében is vizsgálendő. Mivel a piacokra való belépési korlátok eltűnnek, a vállalkozások a nemzetközi terjeszkedés lehetőségét is felhasználják, hogy mind a hazai, mind a nemzetközi piacokon versenyképesebbek legyenek. Ezért több tagállam is támogatási programot indított vállalkozásaik nemzetköziesedésének bátorítása érdekében.

A Bizottság a 90-es évek végétől egyértelműen állást foglalt a tekintetben, hogy az FDI projektek is érinthetik az EU-n belüli versenyt és kereskedelmet. A Bizottság több döntésben¹⁰ is elismerte a külföldi FDI jelentőségét a harmadik államokkal való kapcsolatok erősítésében, az európai gazdaság diverzifikálásában és nemzetköziesedésében. Azonban a Bizottság azt is megjegyezte, hogy ezeknek a tényezőknek ki kell egyenlíteniük a támogatás belső piacra gyakorolt negatív hatásait, különben nyújtásuk a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ebben a kontextusban a Bizottság megállapította, hogy a külföldi FDI támogatása alkalmas arra, hogy erősítse a kedvezményezett általános pénzügyi és

⁷ C 36/2004. eset, HL L 156., 2007. 06. 16. 23. o.

⁸ C 41/2004. eset, HL L 183., 2007. 07. 13. 46. o.

⁹ C 4/2006. eset, HL L 219., 2007. 08. 24. 30. o.

¹⁰ A Brandenburgi Tartomány által lengyel beruházásokhoz nyújtott kezességvállalásokra vonatkozó döntés (HL I 102., 1997. 04. 19. 36. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP nemzetköziesedési program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11. 15. o.); az Osztrák Köztársaság által az ERP Kelet-Európa program alapján nyújtani kívánt támogatásokra vonatkozó döntés (HL L 96., 1997. 04. 11. 23. o.).

stratégiai helyzetét, ezáltal hatást gyakorol a belső piacon tevékenykedő versenytársaihoz képest elfoglalt helyzetére.¹¹

A Cordex, Orfama és Djebel cégek esetében hozott három döntés megerősíti ezt a megközelítést, és követik az Állami Támogatási Cselekvési Tervben¹² található célkitűzéseket, amelyek szerint a támogatás nem engedélyezhető, ha közösségi érdek nem igazolja (pl. piaci hiányosság kezelése), és az elérni kívánt célhoz szükségesnek és az arányosnak kell lennie. Ennek következtében az EU gazdaságának nemzetköziesedésére gyakorolt pozitív hatásainak meg kell haladnia az EU-n belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásokat, mivel a támogatás erősíti a kedvezményezett belső piacon megszerzett piaci pozícióját azon versenytársaihoz képest, akik nem kaptak támogatást. Ezért a támogatásnak hozzá kell járulnia az EU-n belüli érintett gazdasági tevékenységek fejlődéséhez, ellenkező esetben – ha csak negatív hatása van a versenyre – nem engedélyezhető. Ugyanezen elvekből következik az is, hogy a tagállamok közötti kereskedelemre elhanyagolható hatást gyakorló támogatások esetében a Bizottság könnyebben jóváhagyja annak nyújtását.

A következőkben bemutatásra kerül, hogy a Bizottság milyen feltételeket vizsgál a külföldi FDI projektekhez nyújtott támogatások elbírálása során, és ezeket hogyan alkalmazta a három döntésben.

III. Az állami támogatási szabályok főszabályként alkalmazandóak a külföldi FDI támogatására

A Bizottság már a 90-es években hozott döntéseiben is elismerte, hogy egy vállalkozás FDI projektjének támogatása „legalább részlegesen erősíti az otthoni piacon elfoglalt pozícióját az azonos tevékenységet végző, de támogatásban nem részesülő vállalkozásokhoz képest. Továbbá az Európai Gazdasági Térségben működő vállalkozások versenyezhetnek egymással a külföldi befektetésekért. Ezért bármilyen támogatást,

¹¹ Lásd a C-77/99. esetet Austrian Lift GmbH-Doppelmayr (HL L 142., 1999. 06. 05. 32. o.).

¹² Állami Támogatási Cselekvési Terv –Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához (COM/2005/0107 végleges).

amely meghaladja a de minimis küszöbértéket, úgy kell tekinteni, hogy torzítja az EGT-n belüli versenyt, vagy legalábbis annak torzításával fenyeget.”¹³ Ugyanez vonatkozik a kereskedelemre gyakorolt hatásokra is.

A támogatás kétféleképpen érintheti a Közösségen belüli kereskedelmet:

- Az FDI által létrehozott javak a külföldi helyi piacokra kerülnek, és nem kerülnek exportálásra az EU-ba, azonban a kedvezményezett (a piacszerzéssel) megerősíti az EU-n belüli pozícióját, és így előnyt szerez versenytársaihoz képest, amelyek nem kaptak támogatást.
- A harmadik országban az FDI projekt következtében termelt termékeket (nyújtott szolgáltatásokat) az EU-ba exportálják, és közvetlenül versenyeznek az EU-n belül előállított termékekkel (szolgáltatásokkal).

Az Európai Bíróság megerősítette a Bizottság fenti álláspontját. A Bíróság megállapította, hogy különösen „(...) figyelembe véve azon piacok közötti összefonódást, amelyeken a közösségi vállalkozások tevékenykednek, lehetséges, hogy a támogatás torzítja a közösségen belül versenyt (...)”.¹⁴

IV. Mikor tekinthető az FDI-hoz nyújtott támogatás a Bizottság szerint összeegyeztethetőnek?

A Bizottság az FDI-hoz nyújtott támogatást általában akkor ítéli meg pozitívan, ha egyértelműen azonosított közösségi érdeket, célt szolgál, és megfelel a hatályos iránymutatások és keretszabályok (az állami támogatásokra vonatkozó másodlagos jog) előírásainak. Ilyen eset például a KKV-k támogatása. A KKV-k fontos szerepet játszanak Európa gazdasági és társadalmi életében, és vannak bizonyos piaci hiányosságok, amelyek megakadályozzák fejlődésüket. Ezek a KKV-k fejlődését akadályozó piaci hiányosságok azonosak függetlenül attól, hogy a KKV

¹³ Lásd a 10. lábjegyzetben hivatkozott ERP nemzetköziesedési programra vonatkozó döntés 23. pontját és az ERP Kelet-Európa programra vonatkozó döntés 21. pontját.

¹⁴ C-142/87. számú Belgium kontra Bizottság („Tubemuse” eset) [EBHT 1990, I-959. o.]. 35. pont.

tevékenységét a belső piacon vagy harmadik országban fejti ki. Ezért a KKV támogatása mindkét esetben jogszerű lehet. A Bizottság ezért az azóta már hatályon kívül helyezett „KKV iránymutatás”¹⁵ alapján több a KKV-k külföldi FDI beruházásaihoz kapcsolódó nemzeti támogatási programot is elfogadott.¹⁶

V. A nagyvállalkozások FDI projektjeinek támogatásakor vizsgált feltételek

A nagyvállalkozások FDI projektjeinek támogatására vonatkozó vizsgálatát a Bizottság, iránymutatás hiányában, közvetlenül az EUMSZ 107. cikk (volt EK- Szerződés 87. cikk) (3) bekezdés c) pontjára alapozza. E pont alapján mentesítheti a Bizottság azokat a támogatásokat, amelyek megkönnyítik bizonyos gazdasági tevékenységek fejlődését feltéve, hogy nem érintik hátrányosan, a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben a kereskedelmi feltételeket.

A nagyvállalkozások FDI projektjeihez nyújtott támogatásokra vonatkozó esetek száma igen alacsony. A Bizottsághoz az eredeti cikk megírásáig csak öt bejelentés érkezett.¹⁷ A Vila Galé eset¹⁸ kivételével – amikor a Bizottság a kedvezményezett gyenge piaci pozícióját és első nemzetköziesedési kísérletét figyelembe véve engedélyezett egy brazíliai hotelépítéshez nyújtott beruházási támogatást – a Bizottság nagyon szigorú megközelítést alkalmaz. Így a LiftgmbH esetben a ROPE-WAY felvonógyártó kínai beruházásához nyújtandó támogatást, annak ösztönző hatásának hiánya miatt, nem engedélyezte. A Doppelmayr csoport, amelynek a LiftgmbH a tagja, már több piacon, köztük Kínában is,

¹⁵ Community guidelines on State aid for small and medium-sized enterprises (SMEs) HL C 213., 1996. 07.2 3., 4. o.

¹⁶ A 10. lábjegyzetben felsorolt esetek mellett az N 96/99. sz. portugál vállalkozások nemzetköziesedéséhez nyújtott adókedvezményre vonatkozó döntést is meg kell említeni (HL C 375., 1999. 12. 24. 4. o.). Ezek a döntések engedélyezik a KKV-k FDI projektjeihez nyújtandó támogatásokat, de előírják a nagyvállalkozások részére nyújtandó támogatások előzetes bejelentését.

¹⁷ C 77/1997. eset LiftgmbH (HL L 142., 1999. 06. 05. 32. o.), C 47/02. eset Vila Galé (HL L 61., 2004. 02. 27. 76. o.), a Cordex, Orfama és Djebel eseteket illetően lásd a 7–9. lábjegyzeteket.

¹⁸ A Bizottság 2004/168/EK határozata (HL L 61., 2004. 02. 27. 61. o.).

jelen volt, ahol már megkezdte a felvonók gyártását bérelt üzemekben, a támogatási igény benyújtása előtt. Ezért nem volt igazolható, hogy a Doppelmayr csoport további nemzetköziesedése érdekében szükséges a támogatás.

VI. A Cordex, Orfama és Djebel esetekben alkalmazott megközelítés

Hasonló megközelítést alkalmazott a Bizottság három portugál vállalkozás braziliai (Cordex és Djebel), valamint lengyelországi (Orfama) beruházásaihoz kapcsolódó támogatás elbírálásakor. Ezekben az esetekben a Bizottság azt vizsgálta, hogy az érintett EU- iparág nemzetköziesedéséhez szükséges volt-e a támogatás, illetve mérlegelte az egyes harmadik országban megvalósuló befektetésekkel járó kockázatokat és a támogatás EU-n belüli pozitív és negatív hatásait.

1. A Cordex eset

A Cordex kötelek és fonalakat gyártó cég, amely új szizál termelő gyártási egységet kívánt létrehozni Brazíliában (Cordebras Lda). Portugália bejelentette a Bizottságnak, hogy a projekthez 401795 euró adókedvezményt kíván nyújtani. A Bizottság megállapította, hogy a Cordex-szel versenyző termelők közül mások is beruháztak már Brazíliában, mégpedig támogatás igénylése nélkül. A Cordex a beruházást saját forrásaiból és bankhitelekből valósította meg. Nem volt semmilyen jele annak, hogy a hasonló beruházásokhoz olyan piaci hiányosságok kötődnének, amelyek megakadályoznák a Cordexet vagy versenytársait, hogy Brazíliában beruházzanak. Továbbá a támogatásnak valószínűleg jelentős hatása lenne a belső piacon, mivel nagy mennyiségű brazil áru kerül az EU-ba importálásra. A fentiek alapján nem volt bizonyíték arra, hogy a Cordex-nek a Brazíliában megvalósított beruházásához nyújtható támogatás növelné az érintett európai iparág versenyképességét. A támogatás valószínűleg erősítené a Cordex európai versenypozícióját, azonban azon versenytársainak kárára, amelyek nem részesültek támogatásban.

2. *Az Orfama eset*

Az Orfama divatárut gyártó cég. Az eset által érintett projekt keretében az Orfama megszerzett két, szintén a ruha- és divatáru-termelésben érintett lengyel céget. Portugália bejelentette a Bizottságnak, hogy a projekthez 921 752 euró adókedvezményt kíván nyújtani. Azonban, amint a Cordex esetben is, a Bizottság megállapította, hogy a támogatásnak nincsen ösztönző hatása a projekt végrehajtását illetően. Az Orfama a projektet végrehajtotta mielőtt a támogatási kérelmét benyújtotta volna, így nem felelt meg az ösztönző hatásra vonatkozó általános állami támogatási szabályoknak.¹⁹ Továbbá az Orfama már évekkal a cégek megszerzését megelőzően – az érintett cégekkel kötött alvállalkozási szerződések útján – elkezdett ruhákat gyártani Lengyelországban, ezért jól ismerte a lengyel és a szomszédos piacokat, valamint e társaságok működését. A beruházás tulajdonképpen egy pénzügyi művelet volt, amely a korábban kialakult kereskedelmi gyakorlatot szilárdította meg, és nem került bemutatásra az sem, hogy a támogatás bármilyen speciális, a projekthez kapcsolódó kockázat ellentételezéséhez szükséges.

3. *A Djebel eset*

A Djebel eset egy brazil hotelberuházáshoz kapcsolódott. Azonban ellentétben a korábban említett Vila Galé esettel, a kedvezményezettnek – a portugál piacon meghatározó pozícióval bíró Pestana cégcsoport tagjának – ez nem az első nemzetközi beruházása volt. Portugália bejelentette, hogy 574 466 euró támogatás nyújtásával kívánja a projekt finanszírozását segíteni. Azonban a beruházásra 1999-ben került sor, míg a támogatási igényt a vállalkozás csak 2000-ben nyújtotta be, Portugália pedig csak 2005-ben jelentette be a támogatást. Bármilyen támogatásnak, amely már évekkal korábban megvalósított beruházáshoz kapcsolódik, jellemzően már nincs semmilyen gyakorlati hatása a beruházásra. Ezért nem volt semmilyen indok, amely alapján a támogatás szükséges volt a kedvezményezett részére a projekt végrehajtásához, és hozzájárult volna az európai turisztikai ágazat nemzetközi versenyké-

¹⁹ Lásd a 2007–2013 közötti nemzeti regionális támogatásokról szóló közösségi iránymutatás 38. pontját (HL L 54., 2006. 03. 04. 13. o.)

pességéhez. A támogatás előnyt jelentett volna a kedvezményezettnek a versenytársaihoz képest, amelyet nem ellensúlyozott semmilyen közösségi szintű pozitív hatás.

VII. A Bizottság gyakorlatának értékelése

A külföldi FDI projektekhez nyújtott támogatások elbírálása során a Bizottság azt vizsgálja, hogy a támogatás pozitív hatásai meghaladják-e az EU-n belüli versenyre és kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait. A Vila Galé esetet kivéve, a Bizottság nem engedélyezte a nagyvállalkozások FDI projektjeihez nyújtott támogatásokat, amennyiben nem volt bizonyítható, hogy a támogatás szükséges volt egyes gazdasági tevékenységek fejlesztéséhez, anélkül hogy hátrányosan érintette volna az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja szerinti kereskedelmi feltételeket. Azonban, amikor a külföldi FDI-hoz nyújtott támogatás egyértelműen igazolható valamely közösségi érdekekkel, mint például KKV kedvezményezettek esetében a KKV-k fejlesztése, a Bizottság pozitívan bírálta el a bejelentéseket. A fenti esetekben a Bizottság a támogatások ösztönző hatását is vizsgálta, azonban az EU-n belüli tevékenység támogatásához képest eltérő módon. A Bizottság számára például az ösztönző hatás hiányának jeleként tekinthető, ha egy cég már rendelkezik az adott országban vagy régióban befektetésekkel, és ezáltal jól ismeri az ottani körülményeket. Ez az érvelés a regionális támogatások során sohasem került felhasználásra.

VIII. A Wam ítéletek és lehetséges hatásuk az FDI támogatására

Az alábbiakban bemutatott Wam SpA -ügyben hozott ítéletek némileg új megvilágításba helyezik az FDI-hoz nyújtott állami támogatások értékelését. Tekintettel arra, hogy ezek a legújabb ítéletek ebben a tárgykörben, még nem beszélhetünk megszilárdult bírói joggyakorlattól, mindazonáltal a támogatást nyújtóknak és a Bizottságnak az ítéletekben foglaltakat mindenképpen érdemes szem előtt tartaniuk.

1. Az ügy előzményei

Az olaszországi, ipari gyártással foglalkozó Wam SpA (továbbiakban Wam) 1995-ben és 2000-ben kedvezményes hiteleket kapott, összesen mintegy 3 millió euró értékben az olasz hatóságoktól, amelyeket távolkeleti terjeszkedésére (nem közvetlenül exportálásra) fordíthatott. Egy 1999-ben kapott panasz alapján a Bizottság 2003-ban hivatalos vizsgálati eljárást indított a két támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítása céljából.²⁰ 2004 májusában a Bizottság elfogadta eljárást lezáró határozatát²¹ (a továbbiakban megtámadott határozat), amelynek (75)-(79) preambulum-bekezdései foglalkoztak a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével. A Bizottság szerint a joggyakorlat alapján még az EU-n kívüli export támogatása is érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt, akkor is, ha a kedvezményezett termelésének legnagyobb részét exportálja. A Wamnak a világ minden részén vannak érdekeltségei és több tagállamban is működik leányvállalata (Franciaország, Németország, Dánia, Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia). A panaszos is jelezte, hogy a Wam egyesült királysági leányvállalatával versenyzik és a kedvezményes hitelek miatt több megrendeléstől is elesett. A kérdéses időszakban a Wam árbevételének 52–57%-a származott az EU-n kívüli exportból, ami kétharmad részt EU-n belüli termelésre alapult. Ennek alapján, és függetlenül attól, hogy a támogatások EU-n kívüli exporthoz kapcsolódtak, a Bizottság megállapította, hogy a kereskedelem érintettségének feltétele teljesül, ami miatt a támogatás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik.

2. A Törvényszék ítélete

Mind Olaszország, mind a Wam önállóan megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék (akkor még Elsőfokú Bíróság) előtt. Az eljárás-

²⁰ A C-4/03. (ex NN102/02.) sz. ügyben hozott eljárást indító határozat (HL C 142., 2003.06.18. 2. o.).

²¹ Az Olaszország által a WAM SpA-nak nyújtott C 4/2003. (ex NN 102/2002.) számú állami támogatásról szóló, 2004. május 19-i 2006/177/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 63., 11. o.).

sokat egyesítették. A fellebbezés legfontosabb jogalapja az volt, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét. A Törvényszék ítéletében (továbbiakban: megtámadott ítélet) az EU-n belüli kereskedelem érintettségére vonatkozó érvelés szempontjából vizsgálta a megtámadott határozatot.²² A Törvényszék szerint ebben az esetben nem lehetett automatikusan megállapítani, hogy a támogatás érintette a tagállamok közötti kereskedelmet, ezért a Bizottságnak a megtámadott határozatban meg kellett volna említenie a támogatás várható hatásait. Ugyanakkor a Törvényszék szerint a Bizottság nem volt köteles a támogatás tényleges hatásainak bemutatására. A megtámadott ítéletben a Törvényszék kimondta továbbá, hogy bár a kedvezményes hitelek megerősítik a kedvezményezett helyzetét, de ez nincsen közvetlen kapcsolatban a tagállamok közötti kereskedelem érintettségével és a verseny torzulásának lehetőségével, hanem az állami támogatás fogalmának részét képező *előny* körében értékelendő. Vagyis a Törvényszék elválasztotta egymástól az előny és a kereskedelem érintettségének EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott feltételét, és kimondta, hogy azokat egymástól függetlenül kell értékelni. A Törvényszék szerint a Bizottság a megtámadott határozatban nem ismertette, hogy a támogatás következtében a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége hogyan teljesült. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság azon érvelését, amely szerint a támogatás megerősítette a Wam pozícióját más tagállamokban működő versenytársaihoz képest és ezáltal teljesült a kereskedelem érintettsége, illetve potenciálisan torzult a verseny. A Törvényszék hiányolta a megtámadott határozatból a Wam helyzetének támogatás következtében történő megerősödésére, és annak következményeire vonatkozó érvelést. Ugyanezen okból a Törvényszék elutasította a Bizottság azon indokát is, hogy a támogatás következtében a Wam könnyebben tud megjeleníteni EU-n kívüli piacokon és forrásai felszabadulnak, hogy az EU-n belül egyéb tevékenységet végezzen. A Törvényszék elutasította a Bizottság érveit arra vonatkozóan is, hogy nem volt szükséges a távol-keleti és európai piacok kapcsolatait (összefonódásait) vizsgálni, mivel a Wam EU-n belüli kereskedelmet is folytat. A Törvényszék szerint a Tubemuse ítélet²³ alapján szükség van a piacok összefonódá-

²² T-304/04. és T-316/04. számú Olaszország és Wam SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006, II-64. o.].

²³ Lásd a 14. lábjegyzetet.

sának alátámasztására ahhoz, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége a támogatás nyújtása során megvalósuljon. Ezzel szemben a megtámadott határozat nem tartalmaz ilyen formális értékelést. A Bizottság tehát nem fejtette ki megfelelő mélységben, miért lehetséges, hogy a támogatás érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Így a Bizottság nem indokolta megfelelően a következtetéseit az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazása során. Ennek megfelelően az egyéb jogalapokat nem vizsgálva a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.

3. A Bíróság ítélete²⁴

A Bizottság megfellebbezte a Törvényszék ítéletét. A Bizottság szerint a Törvényszék jogellenes határozatot hozott, amikor olyan indokolást követelt meg a Bizottságtól, amely eltér a Bíróság ítélkezési gyakorlatától. A Bizottság szerint a Wam EU-n belüli kereskedelemben való részvétele már önmagában bizonyítja a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását. A Bizottság szerint, ha valamely támogatás mentesít valamely vállalkozást azon költségek alól, amelyeket rendes körülmények között viselnie kell, valamint a tagállamok közötti kereskedelemben versenytársaknak minősülő egyéb vállalkozásokhoz képest megerősíti a helyzetét, akkor az a Philip Morris és Alzetta ítéletek²⁵ alapján automatikusan hatással van a kereskedelemre. Ezért a Bizottság véleménye szerint jogszerűen vélelmezte ebben az esetben a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét. A belső piac és a távol-keleti piacok közötti kapcsolatokra vonatkozó indokolás hiányát illetően a Bizottság szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta azt a magától értetődő megfontolást, amely szerint a pénz helyettesíthető dolog, vagyis ha valamely vállalkozás tevékenységet gyakorol az EU-n belül, nem szükséges külön bizonyítani annak lehetőségét, hogy az e vállalkozás EU-n kívüli piacokra történő belépését elősegíteni hivatott támogatások a tagállamok közötti kereskedelemre is hatással vannak, és versenytorzító hatást válthatnak ki. A Bizottság továbbá arra is hi-

²⁴ C-494/06. számú Bizottság kontra Olaszország és Wam SpA -ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, I-3639. o.].

²⁵ Lásd a 3. és 4. lábjegyzeteket.

vatkozott, hogy a joggyakorlat szerint, ha már a támogatás nyújtásának körülményeiből kitűnik, hogy a támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, és torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyegethet, a Bizottság a határozatának indokolásában e körülmények megjelölésére szorítkozhat, de nem szükséges részletes elemzést elvégezni. A Wam és Olaszország szerint a megtámadott ítéletben a Törvényszék nem sértette meg az ítélezési gyakorlatot és helyesen járt el.

A Bíróság ítéletében a megtámadott ítélet jogszerűségének vizsgálata előtt az állandó ítélezési gyakorlat alapján az alábbi előzetes megállapításokat tette:

1. Az állandó ítélezési gyakorlat szerint az EUMSZ 296. cikke által megkövetelt indokolást az adott jogi aktus természetéhez kell igazítani, valamint világosan és kétértelműségtől mentesen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Nem követelmény az indokolással szemben, hogy a releváns tény- és jogkérdések minden részletére kitérjen, mivel azt, hogy egy jogi aktus indokolása megfelel-e az EUMSZ 296. cikkében felsorolt követelményeknek, nemcsak a szövege, hanem a háttere, valamint az érintett témára vonatkozó jogszabályok összessége alapján kell megítélni.²⁶
2. Valamely intézkedés állami támogatássá történő minősítése esetén a fenti elv megköveteli, hogy a Bizottság sorolja fel azokat az indokokat, amelyek miatt a kérdéses intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá esik. Még ha a támogatás odaítélésének körülményeiből ki is derül, hogy e támogatás érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt, vagy azzal fenyegethet, a Bizottság feladata, hogy e körülményekre a határozata indokolásában hivatkozzon.²⁷

²⁶ A C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet [EBHT 2006, I-7115. o.] 88. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

²⁷ Az előző lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontja és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

3. Annak értékelése keretében, hogy valamely nemzeti intézkedés állami támogatásnak minősítendő-e, nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásoknak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a kereskedelemre és torzítani a versenyt.²⁸
4. Ami a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének feltételét illeti, az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy ha valamely tagállam adócsökkentés formájában támogatást nyújt bizonyos adóalanyoknak, ezt úgy kell tekinteni, hogy érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, következésképpen pedig megfelel e feltételnek, amennyiben az említett adóalanyok olyan gazdasági tevékenységet folytatnak, amelynek tárgya az ilyen kereskedelem, illetve nem zárható ki, hogy versenyhelyzetben vannak más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel.²⁹
5. Amennyiben az állam által nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti az EU-n belüli kereskedelemben versenytársaival szemben, a támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti ezt a kereskedelmet.³⁰ Az a körülmény, hogy valamely gazdasági ágazatot közösségi szinten liberalizálnak, eleget tesz annak a feltételnek, hogy a támogatásnak tényleges vagy potenciális hatással kell járnia a versenyre, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre.³¹
6. Azok a támogatások, amelyek a vállalkozás által rendes tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő költségek csökkentésére irányulnak, főszabály szerint torzítják a verseny feltételeit.³²

²⁸ A C-222/04. sz., Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006, I-289. o.] 140. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

²⁹ Lásd ebben az értelemben a C-172/03. sz. Heiser-ügyben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005, I-1627. o.] 35. pontját, valamint a fent hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 91. pontját.

³⁰ A fent hivatkozott Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet 141. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³¹ A fent hivatkozott Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet 142. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³² A C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 19-én

Ezt követően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék nem mondott ellent a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettségre vonatkozó joggyakorlatnak, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság határozatában kifejtett indokok nem tették lehetővé annak megértését, hogy a támogatás mennyiben érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. A Bíróság szerint a Törvényszék helyesen hangsúlyozta, hogy támogatások nem az Európai Unión kívülre irányuló export közvetlen és azonnali támogatását, hanem a valamely piacra való belépéssel kapcsolatos program finanszírozását célozzák. Ezért a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítéletben megkövetelte a Bizottságtól a támogatás hatásainak vizsgálatát, mivel ebben az esetben a támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen és kevésbé látható, mint azokban az esetekben, amelyekre a Bizottság hivatkozott. A Bíróság az ítéletben azt is kimondta, hogy a Törvényszék „helyesen állapította meg, hogy elegendő lett volna, ha a Bizottság megfelelően kifejti, hogy a vitatott támogatások mennyiben érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és mennyiben torzíthatják a versenyt, illetve mennyiben fenyegethetnek a verseny torzításával. A Törvényszék ebben az összefüggésben még hangsúlyozta is, hogy a Bizottság nem volt köteles az érintett piac valós helyzetének vagy a tagállamok közötti szóban forgó kereskedelmi forgalomnak a gazdasági elemzését elvégezni, sem pedig a vitatott támogatások tényleges hatását, nevezetesen a Wam által alkalmazott árakra gyakorolt hatást bizonyítani, vagy akár a Wam által az Egyesült Királyság piacán végzett értékesítéseket megvizsgálni.”³³ A Bíróság is arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság általános indokolása nem felel meg az EUMSZ 296. cikkében meghatározott indokolási kötelezettségnek. A Bíróság szerint ebben az esetben az az indokolás, hogy a Wamnak a támogatás következtében erősödött a pénzügyi helyzete, nem elegendő a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének alátámasztásához. A Bíróság szerint önmagában az a tény, hogy a Wam az Európai Unión belüli termelése jelentős részének exportjával részt vesz a Közösségen belüli kereskedelemben, az ügy sajátos feltételei (a támogatás harmadik országban történő piacbővítéshez kapcsolódott)

hozott ítélet [EBHT 2000, I-6857. o.] 30. pontja, valamint a fent hivatkozott Heise r-ügyben hozott ítélet 55. pontja.

³³ Az ítélet 58. pontja.

mellett nem megfelelő az említett hatások bizonyításához. A Bíróság szerint jelen esetben egy kivételtől beszélhetünk abból a szempontból, hogy bár a kedvezményezett liberalizált piacon tevékenykedik, azonban a vitatott támogatások nem közvetlenül a kedvezményezett e piacon folytatott tevékenységéhez kapcsolódnak, hanem a harmadik országok piacára történő belépés költségeinek finanszírozására irányulnak. Mivel a támogatás támogatástartalma alacsony a Bíróság szerint hatásuk a tagállamokon belüli kereskedelemre és versenyre gyakorolt hatása kevésbé közvetlen, és nehezebben érzékelhető, ez pedig alaposabb indokolási kötelezettséget ró a Bizottságra. Továbbá a Bíróság szerint a támogatott tevékenységek költségei nem tekinthetők egy vállalkozás rendes működési költségeinek, így az arra utaló érvelés, amely szerint azok a támogatások, amelyek a vállalkozás által rendes tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő költségeinek csökkentésére irányulnak, főszabály szerint torzítják a verseny feltételeit, ebben az esetben nem alkalmazható. Ezért a Törvényszék helyesen alkalmazta a jogot, amikor arra a következtetésre jutott, hogy az ügykörülményeit figyelembe véve a Bizottságnak alaposabb elemzést kellett volna lefolytatnia. Ezt az a tény sem vonja kétségbe, hogy az európai és a távol-keleti piacok közötti kölcsönös függőségi viszonyok közvetetten érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet is, főleg mivel a Bizottság a megtámadott határozatban nem fejtette ki ezt a hatást.

Ezen indokok következtében a Bíróság elutasította a Bizottság fellebbezését.³⁴

³⁴ Ennek következtében a Bizottságnak ismételen le kellett folytatnia vizsgálati eljárását. Ezt követően a Bizottság új határozatot hozott a támogatás első piaccal való összeegyeztethetőségéről. A Bizottság 2010/474/EU határozatával (HL L 235., 2010. 09. 04. 26. o.) a WAM SpA-nak nyújtott támogatásokat a belső piaccal részben összeegyeztethetőnek minősítette és elrendelte az összeegyeztethetetlen rész kamatos kamattal történő visszatéríttetését. A határozat (84)-(96) preambulum bekezdéseiben a Bizottság annak érdekében, hogy megfeleljen a Bíróság ítéletében foglaltaknak, részletesen elemezte, hogy a támogatás miért érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve torzíthatja a versenyt.

4. Az ítélet értékelése

A Bíróság ítélete az állami támogatási joggyakorlat fontos, ám nem reformértékű mérföldkövének tekinthető. A Bíróság a Törvényszék ítéletének felülvizsgálata során szűk értelmezéssel élt. A Bíróság ítélete alapján ugyanis kimondható, hogy az állami támogatás fogalmának értelmezése során továbbra is a jogi megfontolások az elsődlegesek,³⁵ és a gazdasági elemzés csak a támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálata során kap csak fontosabb szerepet. Ugyanakkor a Bíróság ítélete rámutat arra, hogy amennyiben egy támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása kevésbé egyértelmű, mint pl. az FDI támogatása esetében, akkor a Bizottság építheti elemzését a joggyakorlat által kialakított vélelmekre (a működési költségek állami csökkentése jellemzően teljesíti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését), azonban azokon túlmutatóan „arányosan” alaposabb érvelést kell bemutatnia. Vagyis ezekben az esetekben a vélelmek súlya az ügy körülményeitől függ. A Bizottságnak ezekben az esetekben sem kell teljes körű gazdasági elemzést elvégeznie, amikor egy intézkedés támogatási jellegét vizsgálja, csak az általánostól részletesebben kell ismertetnie, hogy miért jutott arra a következtetésre, amely szerint az adott állami intézkedés például érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Mindezek fényében az ítélet nagyobb terhet ró a Bizottságra, hogy az általánostól eltérő esetekben jobban indokolja megállapításait. Ennek következtében az ítélet hozzájárul a jogbiztonság erősödéséhez, illetve a kedvezményezettek jogainak védelméhez is, de nem értelmezhető úgy, hogy eltérne a joggyakorlat által az állami támogatás fogalmának értékelése során kialakított megközelítéstől.

³⁵ A joggyakorlat alapján az állami támogatás fogalma objektív, illetve a bizottság döntésekor ismert objektív tényezők alapján kell megállapítani, hogy egy állami intézkedés állami támogatásnak minősül-e. E tekintetben lásd a C 182/03. és C 217/03. Belga Királyság és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2006, I- 5479. o.] 137. pontját, valamint a C341/06. P és C 342/06. P sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008, I-4777. o.] 95. pontját.

