



Állami támogatások joga

17 (2013/1.)

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
– Támogatásokat Vizsgáló Iroda
és a
Versenyjogi Kutatóközpont
periodikája





FELELŐS SZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

**Gyürkés Anita
Hargita Eszter
Szilágyi Pál
Tóth Tihamér**

FŐSZERKESZTŐ:

Tóth Tihamér

SZERKESZTŐ:

Szilágyi Pál

TECHNIKAI SZERKESZTŐ:

Szakaliné Szeder Andrea

A SZERKESZTŐSÉG CÍME:

**Versenyjogi Kutatóközpont
PPKE JÁK**

1088 Budapest, Szentkirályi u. 28.

Telefon: 0036-1-429-7287; Fax: 0036-1-429-7289

www.versenyjog.com

E-mail: szerkesztoseg@versenyjog.com

A projekt az Európai Unió támogatásával valósult meg.
(VOP-1.1.1-2009-003. számú projekt)

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Támogatásokat Vizsgáló Iroda
1011 Budapest, Fő utca 44–50.
<http://tvi.kormany.hu>

ISSN 2061-5108

KIADÓ:

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar**

NYOMDAI MUNKÁK: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

TARTALOM

GYÜRKÉS ANITA Az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében	3
STAVICZKY PÉTER A piaci magánhitelező elve a legújabb joggyakorlat tükrében	45
STAVICZKY PÉTER A tiltott támogatások visszatéríttetése és a felszámolási eljárások – szükség van-e nagyobb rugalmasságra?	65

AZ UNIÓS ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK
ALKALMAZÁSA AZ ADÓINTÉZKEDÉSEK
TERÜLETÉN – AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG
ESETJOGÁNAK TÜKRÉBEN

GYÜRKÉS ANITA*

Tárgyszavak: adózás, szelektivitás, Gibraltár-ügy, British Aggregates-ügy, Azori-szigetek-ügy

1. Bevezető

Az uniós belső piac működésének alapelve a *verseny szabadsága*, melynek feltétele, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájuk alakítása keretében *támogatások nyújtásával csak* – az Unió által elismert – *speciális célok* érdekében befolyásolhassák a piac működését.

A tagállami gazdaságpolitika egyik legfontosabb eszköze az adóztatás, azaz annak meghatározása, hogy az állam politikai céljai megvalósítása érdekében mely gazdasági szereplőtől, milyen mértékben von el jövedelmet. A gazdasági szereplők *közvetlen adóztatásának területe*

* A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen cikk a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének. A szerző köszönetet mond kollégáinak, Dr. Hargita Eszternek és dr. Staviczy Péternek a cikk elkészítésében nyújtott segítségükért.

A cikk alapjául szolgáló előadás a Magyar Okleveles Adószakértők egyesületének 2013. június 6-7-én megtartott *Adózás Európában – VII. Nemzetközi Adókonferencia Adóharmonizáció, adószuverenitás az Európai Unióban* konferencián hangzott el.

egyike azon kevés területeknek, amelyek uniós szinten nem harmonizáltak, azaz az Unió – elméletileg – nem avatkozhat bele egy tagállam közvetlen adóztatási politikájába.

Elvileg, mert a harmonizáció hiánya ellenére a tagállamok közvetlen adóztatási politikájuk kialakítása során az Unió működésének alapelveit, így például a verseny szabadságának alapelvét figyelembe véve kell hogy eljárjanak. Ennek megfelelően a tagállamok nem alkalmazhatnak olyan közvetlen adóztatási intézkedéseket, amelyek bizonyos vállalkozások, ágazatok vagy területek kedvezményezésével torzítják a versenyt.

Jelen cikk célja ráirányítani a figyelmet arra, hogy az *állami támogatási szabályok korlátok közé szorítják a tagállamoknak a vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó szuverenitását.* Ez a figyelemfelhívás álláspontom szerint azért szükséges, mert az utóbbi időben egyre több olyan adóintézkedés kerül bevezetésre, amelyek bizonyos tulajdonságaik alapján kedvezőbb elbánásban részesítenek egyes vállalkozásokat, és amelyek ezáltal felvethetik az állami támogatás gyanúját.

Azért is elengedhetetlen ez a figyelemfelhívás, mert az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatás nyújtásának következménye, azaz az igénybe vett előny visszatérítésének kötelezettsége végső soron a kedvezményezett vállalkozásokat sújtja, így létfontosságú, hogy tisztában legyenek az állami támogatási szabályokkal.

Ennek érdekében a cikk 2. fejezetében bemutatásra kerül az állami támogatás uniós fogalma, majd a 3. fejezetben a fogalom adóintézkedésekre történő alkalmazásának szabályrendszere kerül ismertetésre. A cikk 4. fejezete az adóintézkedések állami támogatási megítélésére vonatkozó joggyakorlatot mutatja be a közelmúlt három legjelentősebb ítéletén keresztül. Végül az 5. fejezet példával illusztrálva bemutatja, hogy az állami támogatásnak minősülő adóintézkedések mely szabályok betartása esetén lehetnek összeegyeztethetőek az uniós joggal.

2. Az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti tilalma

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ¹) 107. cikk (1) bekezdése² *főszabályként tiltja állami támogatás nyújtását annak érdekében, hogy csökkentse a verseny torzulásának kockázatát a belső piacon.*

A tilalom azonban *nem abszolút érvényű*, a főszabály alóli kivételeket az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg. E bekezdések az Unió más politikáiban kitűzött célokkal (pl.: kohézió, környezetvédelem, foglalkoztatás stb.) összhangban – meghatározott feltételek betartása mellett – engedélyezik állami támogatások nyújtását.

Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése³ értelmében amennyiben a tagállam úgy ítéli meg, hogy az általa tervezett intézkedés állami támogatásnak minősül, *köteles azt bejelenteni a Bizottságnak*, és a *Bizottság jóváhagyó* – az intézkedést „nem állami támogatásnak” vagy az uniós joggal összeegyeztethető támogatásnak minősítő – *határozatának kihirdetéséig azt nem léptetheti hatályba*. Ezen szabály alól kivételt csak az olyan intézkedések képeznek, amelyek megfelelnek valamely csoportmentességi rendeletnek.⁴

¹ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 2009-es hatályba lépése számos változást hozott magával, többek között megváltozott a Szerződések egyes cikkeinek számozása, illetve átnevezésre kerültek az Unió bíróságai is. Jelen cikk a könnyebb érthetőség, illetve követhetőség érdekében a jelenleg hatályos számozást és a bíróságok jelenleg használatos elnevezéseit használja, függetlenül attól, hogy egyes hivatkozott joganyagok, vagy bírósági ítéletek még a régi számozást, elnevezéseket használták.

² Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

³ A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

⁴ Az EUMSZ 109. cikke és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93.

Amennyiben egy tagállam figyelmen kívül hagyja a fenti bejelentési kötelezettséget (és az intézkedés nem tartozik valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá), az intézkedés *jogellenes támogatásnyújtásnak* minősül. A jogellenes támogatások uniós joggal való összeegyeztethetősége – panaszra vagy hivatalból indított vizsgálati eljárásban – a Bizottság hatáskörébe tartozik.

Amennyiben az *összeegyeztethetőségi vizsgálat* során a Bizottság arra a megállapításra jut, hogy valamely jogcím alapján a támogatás összeegyeztethető az uniós joggal, a jogellenes támogatásnyújtásnak külön uniós jogkövetkezménye nincsen. Amennyiben azonban megállapítja az uniós joggal való összeegyeztethetlenséget, egyúttal elrendeli a *jogellenesen nyújtott támogatás visszatéríttetését*.

A jogellenesség hazai jogkövetkezménye, hogy a *nemzeti bíróságok jogorvoslatot rendelhetnek el* a jogellenes állami támogatás kedvezményezettjével szemben. A nemzeti bíróságoknak ugyanakkor az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya alapján lehetőségük van arra, hogy a versenytársak jogos érdekének védelmében eljárjanak. Ennek megfelelően a nemzeti jog keretein belül a bíróságok elrendelhetik a jogellenes támogatás visszatéríttetését, továbbá helyt adhatnak a támogatás jogellenességével okozott károk megtérítése iránti kérelmeknek.

cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 994/98/EK tanácsi rendelet (HL L 142., 1998.05.04. 1. o.) alapján a Bizottság rendeletet, illetve határozatot (ún. csoportmentességi rendelet) adhat ki, melyekben meghatározhatja az állami támogatások uniós joggal való összeegyeztethetőségének és a Bizottság felé történő bejelentési kötelezettség alóli mentesülés feltételeit. A bejelentési kötelezettség alól mentesített támogatási intézkedések esetében az intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségét a tagállami hatóságok (Magyarország esetében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium keretein belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda) bírálja el. Ilyen csoportmentességi rendeletek a 13. lábjegyzetben hivatkozott 800/2008/EK bizottsági rendelet, vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat (HL L 7., 2012.01.11. 3. o.). A csoportmentességi rendeletekkel azonos módon kezelendők, azaz szintén mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006.12.28. 5. o.), melyek esetében csekély összegű (200 000 €/kedvezményezett/3 év) miatt a Bizottság úgy ítéli meg, hogy azok nem torzítják a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve nem befolyásolják a versenyt.

Ezen túlmenően az Európai Bíróság a *CELF-ügyben*⁵ hozott ítéletében kifejtette, hogy az uniós jog alkalmazásában a nemzeti bíróság köteles a támogatás kedvezményezettjét a jogellenes időszak tekintetében járó kamatok megfizetésére is kötelezni.

3. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazása adóintézkedésekre

3.1. Az állami támogatások és az adóintézkedések viszonya

Az adóztatás azon kevés területek közé tartozik, melyekben a Szerződések *érintetlenül hagyták a tagállamok szuverenitását*.

Ennek megfelelően minden tagállam alapvetően szabadon határozhatja meg költségvetését, illetve azt, hogy adók kivetésével hogyan finanszírozza kiadásait. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak a fiskális politikájuk kialakítása során ne kellene tekintettel lenniük az uniós jog, így az állami támogatási jog előírásaira.⁶

3.1.1. Adóintézkedések

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés alkalmazása szempontjából *az intézkedés formája irreleváns* annak megítélésakor, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Ennek megfelelően az adóintézkedések formáját öltő támogatási aktusok a feltételek teljesítése esetén ugyanúgy állami támogatásnak minősülnek, mint a direkt támogatások.

Adóintézkedések esetében a támogatás jellemzően abból fakad, hogy az állam úgy alkotja meg, illetve úgy alkalmazza az adószabályokat, hogy egyes adózóknak nem, vagy kevesebb adót kell fizetniük, mint másoknak, amelynek következtében előbbiek versenytársaikhoz képest gazdasági előnyben részesülhetnek.

⁵ Lásd a C-199/06. számú CELF kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2008., I–00469. o.]

⁶ Lásd a T-67/94. számú Landbroke Racing kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., II–1. o.] 54. pontját.

3.1.2. Adó fogalma

Az adó fogalmát állami támogatási szempontból *kiterjesztően* kell értelmezni, beletartozik minden klasszikus értelemben vett adó és parafiskális díj, azaz minden az állami főhatalom – beleértve önkormányzatokat is – útján beszedett *adó, illeték, díj, illetve járulék* ide értendő.

3.1.3. Állami támogatások

Hangsúlyozandó továbbá, hogy adóintézkedések formáját öltő állami támogatások az adóztatás valamennyi fázisában nyújthatóak, így az *adótényállás meghatározásakor*,⁷ a *fizetendő adó mértékének meghatározásakor*,⁸ illetve az *adó beszedéskor*.⁹ Ennek következtében a tagállamok állami támogatást nyújthatnak akár adókedvezmény, adómentesség, adóalap csökkentése, halasztott adóbefizetés (adóhitel), beruházási adókedvezmény vagy eltérő adómértékek bevezetésével.

Külön adóteher bevezetése egyes gazdasági tevékenységekre vagy szereplőkre ezzel szemben – a joggyakorlat szerint általában – nem minősül negatív (extra terhet nem fizető versenytársak részére nyújtott) állami támogatásnak.¹⁰

Kiemelendő, hogy az egyes intézkedések állami támogatási szempontú vizsgálata során *nincsen relevanciája* annak, hogy az intézkedés – pl. a korábbi szabályozáshoz képest – összességében, illetve köz-

⁷ Például személyi (lásd a C-387/92. számú Banco Exterior de España-ítélet [EBHT 1994, I-877. o.] 14. pontját) és tárgyi adómentességek [lásd a Bizottság K(2001) 4475 számú határozatát az Avala tartományban újonnan alapított vállalkozások részére nyújtott támogatásokról – HL L 17/20. 2003.01.22.] kialakítása.

⁸ Például kedvezményes adókulcs meghatározása.

⁹ Lásd például a C-256/97. számú DM Transport-ügyben hozott ítéletet [EBHT 1991, I-03913. o.]

¹⁰ Mindaddig egyetlen esetben került kimondásra, hogy egy adott ágazatot terhelő különadó bevezetése támogatást valósíthat meg a versenytársak részére: lásd a C-128/03 és C-129/03. számú AEM SpA és AEM Torino kontra Autorità per l'energia elettrica e per il gas és társai egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2005. II-02861. o.].

vetett hatásai tekintve *növeli vagy csökkenti-e az állami bevételeket*.¹¹ Szintén alapelvnek tekintendő, hogy az állami támogatásokat objektív tényezők alapján kell vizsgálni,¹² továbbá a vizsgálat során az állami intézkedéseket nem céljuk vagy formájuk, hanem *hatásaik alapján* kell megítélni.¹³

Bár az *adóintézkedések sosem képeztek kivételt az állami támogatások tilalma alól*, az első releváns bírósági ítélet mégis csak a ,70-es évek elején született meg.¹⁴ Ezt követően – egészen a ,90-es évek közepéig – relatíve kevés tagállami adóintézkedés képezte bizottsági vizsgálat tárgyát.

3.1.4. Magatartási kódex

A bizottsági gyakorlat alakulására erősen hatott a *Tanács által 1997. december 1-jén elfogadott, a vállalkozások közvetlen adóztatására vonatkozó magatartási kódexre* (magatartási kódex).¹⁵

A magatartási kódex egyrészt meghatározta a belső piac szempontjából *káros adóversenyt okozó intézkedés* fogalmát, felállított egy *munkacsoportot*¹⁶ az ilyen intézkedések vizsgálatára, illetve kötelezve a tagállamokat a bizottság által *károsnak ítélt adóintézkedések megszüntetésére*. Másrészt – tekintettel arra, hogy a káros adóintézkedések számos esetben állami támogatásnak minősülnek – felkérte a Bizottságot a vállalkozások közvetlen adóztatásának állami támogatási megítélésére vonatkozó *Közlemény* kiadására.

A magatartási kódex alapján olyan adóintézkedések minősülnek az egységes belső piac létrehozása szempontjából károsnak, amelyek cél-

¹¹ Lásd a C-143/99. számú Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke-ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., I–8365. o.] 41. pontját.

¹² Lásd a T-274/01. számú Valmont Nederland BV kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, II–03145. o.] 37. pontját.

¹³Lásd a 173/73. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974. 709. o.] 13. pontját, illetve a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., I–3671. o.] 25. pontját.

¹⁴ Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet.

¹⁵ Code of Conduct on business taxation. HL C 2/1., 1998.01.06.

¹⁶ A bizottságot a szakirodalom általában angol nevén Code of Conduct Groupként, vagy elnöke Dawn Primarolo asszony után Primarolo-csoportként emlegeti.

*ja a vállalkozások székhelyválasztásának, illetve gazdasági tevékenység helye megválasztásának befolyásolása, és ennek elérése érdekében ezen vállalkozásokra vonatkozóan a tagállamban érvényes adótehernél lényegesen alacsonyabb adóterhet állapítanak meg*¹⁷.

A kódex értelmében bármely tagállam kérhette egy másik tagállam általa károsnak ítélt adóintézkedése vizsgálatát és megvitatását a *Primarolo-csoportban*, mely vizsgálatot követően a Tanács – adóügyekről lévén szó – egyhangúlag károssá nyilváníthatta az adott adóintézkedést és felhívhatta a tagállamot annak megszüntetésére.

A Primarolo-csoport több száz tagállami intézkedést vizsgált meg, melyek közül 270-et minősített potenciálisan károsnak, és végül 65 intézkedésről állapította meg, hogy a magatartási kódex hatálya alá tartozik.¹⁸ A kódex hatálya alá tartozó 65 intézkedésből a Bizottság 2011-ben 12 tagállam 15 társaságiadó-intézkedése vonatkozásban indított vizsgálatot, melyekből 8-at az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást tartalmazónak minősített, 4-et pedig az érintett tagállam az állami támogatási szabályoknak való megfelelés érdekében átalakított, illetve megszüntetett¹⁹.

3.1.5. Korlátok

A fentiek alapján megállapítható, hogy a tagállamok adóztatási jogsultságait a közösségi jog két oldalról korlátozza. Egyrészt a *káros, adóversenyt okozó adóintézkedések megszüntetésével*, másrészt az *állami támogatási szabályok alkalmazásával*.

Hangsúlyozandó, hogy e két célkitűzés hasonló megfontolásokat követ, azonban egymástól teljesen független. Logikai összefüggés a minősítés szintjén nincs a két fogalom között – azaz egy károsnak minősülő adóintézkedés nem biztos, hogy egyben állami támogatásnak is minősül, és viszont –, azonban amennyiben egy állami támogatásnak

¹⁷ Lásd 15. lábjegyzetben hivatkozott magatartási kódex B. pontját.

¹⁸ Lásd P. NICOLAIDES: Essays on law and economics of state aid (<http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=13483>) 288., illetve Európai Parlament: Tax coordination in the EU: The latest position, Working Paper ECON 128, March 2002, (Bussels).

¹⁹ Lásd M. MONTI: EU policy towards fiscal state aids, speech of 22.1. 2002, Speech/02/15, 4.

minősülő adóintézkedésről megállapítják, hogy káros adóversenyt idéz elő, abban az esetben az állami támogatást – egyéb uniós szabályba ütközés miatt – nem lehet az uniós joggal összeegyeztethetővé nyilvánítani.

3.2. A Bizottság Közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról

A magatartási kódexben történt felkérés alapján a Bizottság 1998. december 10-én adta ki az adóintézkedések állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó közleményét²⁰ (Közlemény). A Közleménnyel a Bizottság célja egyértelműen az adóintézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok átláthatóbbá tétele volt, ezt azonban nem új szabályok alkotásával, hanem a korábbi joggyakorlatból leszűrt elvek összefoglalásával kívánta elérni.

3.2.1. Állami támogatás fogalmának adóintézkedésre történő értelmezése

A Közlemény B. pontja sorra veszi az állami támogatás fogalmi elemeit, kiemelve azoknak az adóintézkedések sajátosságaiból adódó jellegzetességeit.

Az *előny* fogalma esetében leszögezi, hogy az olyan teher alóli mentesítést jelent, melyet a vállalkozásnak általános esetben saját költségvetéséből kellene finanszíroznia, illetve megemlíti annak néhány tipikus formáját is, mint pl. az adóalap csökkentését, az adó összegének csökkentését, illetve az adótartozás halasztását, törlését és átütemezését.²¹

Az *állami forrás*, illetve az *államnak való betudhatóság* kapcsán kiemeli, hogy az állami támogatási szabályok ugyanúgy vonatkoznak a regionális vagy helyi szervek intézkedéseire is, illetve, hogy adóinté-

²⁰ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról. (HL C 384., 1998.12.10. 3 o.)

²¹ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 9. pontját.

kedés formájában támogatást nyújtani nemcsak jogszabályi úton, hanem az adóhatóság gyakorlatán keresztül is lehetséges.²²

A *tagállamok közötti kereskedelem érintettsége*, illetve a *verseny torzulása* tekintetében leszögezi, hogy ezen fogalmi elemek teljesüléséhez elegendő, ha a kedvezményezett olyan tevékenységet folytat, melynek piacán a tagállamok között kereskedelem folyik. A Közlemény hangsúlyozza, hogy a kereskedelem, illetve a verseny érintettségét nem befolyásolja a támogatás csekély összege, a kedvezményezett kis mérete vagy alacsony piaci részesedése, valamint az a tény sem, ha egyáltalán nem végez exporttevékenységet, vagy épp ellenkezőleg, az összes termékét az EU-n kívülre exportálja.²³

A fenti fogalmi elemekhez fűzött magyarázatok gyakorlatilag megfelelnek az egyes elemek általános – azaz bármely más formában nyújtott támogatások esetében alkalmazott – értelmezésnek.

Nem ez a helyzet azonban az adóintézkedések állami támogatási megítélése kapcsán legtöbb problémát okozó *szelektivitás* fogalmi elemének esetében. A Közlemény rögzíti, hogy a valamennyi vállalkozásra vonatkozó általános intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak. A bizonyos vállalkozást vagy ágazatot előnyben részesítő adótámogatások azonban szelektívnek minősülnek. Az általános szabályoktól eltérően azonban e szelektivitás indokolható lehet „a rendszer jellege vagy általános felépítése által”.²⁴ Amennyiben a *rendszer jellegével*, illetve *általános felépítésével való indoklás* sikeres, a szelektivitás feltétele az állami támogatás fogalom szempontjából nem teljesül, azaz az intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

Az általános intézkedésnek minősülés, illetve a rendszer jellegével vagy általános felépítésével való indokolhatóság az adóintézkedések állami támogatási megítélésének kulcselemei, ezért a Közlemény is részletesebben foglalkozik velük, igazán részletes képet azonban csak az ezen fogalmakra vonatkozó bírósági esetjog megismerése útján kaphatunk.

²² Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 10. pontját.

²³ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 11. pontját.

²⁴ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 12. pontját.

3.2.2. Általános intézkedések

A Közlemény kimondja, hogy általános intézkedésnek tekintendők azon adóintézkedések, amelyek egy adott tagállam valamennyi vállalkozására egyenlő mértékben és ténylegesen vonatkoznak, illetve hatályuk elvileg *de facto* (pl. az adóhatóság diszkrecionális jogköre útján) sem csökkenthető.

Ilyen általános intézkedésnek tekintendők a teljesen *technikai jellegű adóintézkedések* (adókulcsok szabályozása, értécsökkenés leírására vonatkozó szabályok, veszteség-átviteli szabályok, kettős adóztatást, illetve adóelkerülést megakadályozó rendelkezések), illetve az *általános gazdaságpolitikai célkitűzéseket az egyes termelési költségekre vonatkozó adóteher csökkentésén keresztül elérő intézkedések* (kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, oktatás, foglalkoztatás).²⁵ A Közlemény kiemeli, hogy az a tény, hogy egy-egy fenti intézkedés néhány vállalkozás vagy ágazat számára nagyobb előnyt juttat (pl. a K+F költségek jövedelemadóból való levonhatósága jobban kedvezményezi a kutatásintenzív ágazatokat), nem feltétlenül zárja ki azok általános intézkedésnek minősülését.²⁶

A Közlemény alapján egyes intézkedések megkülönböztető jellege nem feltétlenül vonja maga után azok állami támogatássá minősítését, amennyiben azokat az adórendszer belső logikája indokolja. Példaként sorolja fel a Közlemény az *adók progresszivitását*, amelyet az adó újraelosztó jellege indokol, illetve az *eszközök értékcsökkenése leírására vagy a készletezésre vonatkozó szabályokat*.

Szintén megalapozhatja az adórendszer jellegével való indokolhatóságot, ha az adózók közötti különbségtételt az azok közötti *objektív különbségek* indokolják.²⁷ Jó példa a rendszer logikájából fakadó selektivitásra a non-profit vállalkozások nyereségadó mentessége, hiszen nyereségadót csak nyereség esetén lehet beszedni.²⁸

Kiemelendő az *adórendszer jellegével és belső felépítésével való indokolhatóság kulcsa*, miszerint el kell különíteni egymástól az adóbeszedés célját képező külső (jellemzően politikai vagy társadalmi)

²⁵ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 13. pontját.

²⁶ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 14. pontját.

²⁷ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 24. pontját.

²⁸ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 25. pontját.

célkitűzést az adórendszerből elválaszthatatlan céloktól, vagyis végső soron a bevételgyűjtés céljától.²⁹

A szelektivitás indoklására kizárólag utóbbi alkalmas, míg előbbiek kizárólag az állami támogatás uniós joggal való összegezethetőségének megállapításakor vehetőek figyelembe.

4. A szelektivitás fogalmának értelmezése a Bíróság gyakorlatában

4.1. A *British Aggregates*-ügy

Az Egyesült Királyságban a 2001. évi adótörvény környezetvédelmi célú adót (AGL) vetett ki a sóderre. A díjfizetési kötelezettség a törvény szerint akkor keletkezett, amikor a sódert az Egyesült Királyságban kereskedelmi forgalomba hozták, ennek megfelelően mind az import, mind az Egyesült Királyságban előállított (kibányászott) sóderre alkalmazandó volt, azonban az exportált árura nem számítottak fel díjat.

A törvény célja – tekintettel annak káros környezetvédelmi hatásaira – az *elsődleges sóderkitermelés csökkentése, és a kereslet másodlagos sóderkitermelés, illetve sóderként történő újrahasznosítás felé terelése* volt. Ennek megfelelően díjfizetési kötelezettség csak az elsődleges sóderkitermelés után keletkezett.

A 2002. évi adótörvény annyiban módosította az AGL-t, hogy egyes speciális eljárásokra és anyagokra vonatkozóan *kivételeket* állapított meg. Ezen kivételek közé tartozott az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala, mely termékeket elsődlegesen nem sóderként használnak fel, azonban elsődleges kitermelésük során belső tulajdonságaik (törekenységük) miatt jelentős mennyiségű hulladék keletkezik, amely sóderként felhasználható, így a törvény *'kvázi másodlagos kitermelésként'* kivételként kezelte őket, és rájuk vonatkozóan díjfizetési kötelezettséget nem állapított meg.

A British Aggregates Association (BAA), melynek tagjai független brit kőfejtő vállalkozások, 2001. szeptember 24-én az AGL-re vonatkozóan panaszt nyújtott be a Bizottsághoz, melyben azzal érvelt, hogy *bizonyos anyagok, illetve az export kivétele az AGL hatálya alól állami támogatásnak minősül.*

²⁹ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott közlemény 16. pontját.

4.1.1. A Bizottság határozata

A Bizottság 2002. április 24-én azzal a határozattal³⁰ zárta le előzetes vizsgálati eljárását, hogy nem emel kifogást az AGL ellen. Álláspontja szerint az *adó nem tartalmaz állami támogatásnak minősülő elemet, mert a benne rejlő eltéréseket az adórendszer jellege és belső felépítése indokolja.*

A Bizottság indoklásában rámutatott, hogy az AGL kizárólag a sóderként felhasznált kőzetdarabok, homok és kavics kereskedelmi célú kitermelése után kerül kivetésre. Ezen kívül az AGL csak a tiszta (elsődleges kitermelés útján nyert) sóderre kerül kivetésre, a melléktermékként vagy más eljárások hulladékaként kitermelt sódert (másodlagos sóder), sem az újrahasznosított sódert nem terheli az adó.

A fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy az AGL csak bizonyos tevékenységi ágazatokat és vállalkozásokat érint, azaz *szeliktív*, majd megvizsgálta, a különbségtétel indokolható-e a rendszer jellegével. Rámutatott, hogy az Egyesült Királyság az AGL-t azzal a szándékkal vezette be, hogy maximalizálja az újrahasznosított sóder és a tiszta sódert kiváltó egyéb alternatív megoldások használatát, és ezzel előmozdítsa a tiszta sóder – amely nem megújuló természeti erőforrás – gazdaságos felhasználását.³¹

A Bizottság megállapította, hogy az ilyen adó jellegéből és általános felépítéséből következik, hogy az nem alkalmazható a másodlagos sóderre, sem az újrahasznosított sóderre. Az adó tiszta sóder kitermelésére történő kivétele hozzájárul az elsődleges sóderkitermelés, valamint a nem megújuló természeti erőforrások felhasználásának és azoknak a környezetre gyakorolt káros hatásainak csökkentéséhez, ezért azok az előnyök, amelyek egyes vállalkozások tekintetében az AGL alkalmazási körének meghatározása folytán keletkeznek, *igazoltak az adórendszer jellege és általános felépítése által.*³²

³⁰ Lásd az N 683/01. számú ügyben hozott C(2002) 1478fin számú bizottsági határozatot.

³¹ Lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott határozat 29-31. pontjait.

³² Lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott határozat 34. pontját.

4.1.2. A Törvényszék 2006. szeptember 13-án hozott ítélete³³

A BAA 2002. július 12-én beadott keresetével kérte a *Bizottság határozatának hatályon kívül helyezését*.

A Törvényszék az állandó ítélkezési gyakorlatra való hivatkozással kifejtette, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget a valamely vállalkozás terheit csökkentő intézkedések okai vagy célkitűzései szerint, hanem az *intézkedést annak hatása alapján ítéli meg*. Ebből az következik, hogy sem az ilyen intézkedés által esetlegesen megvalósítani szándékozott adójelleg, sem a gazdasági vagy társadalmi, környezetvédelmi, illetve közbiztonsági célkitűzések nem elegendők az idézett cikk alkalmazási köréből való kizáráshoz.³⁴

Valamely intézkedés szelektív jellegének elemzésekor a Bíróság azt vizsgálja, hogy a Bizottság jogosan állapította-e meg, hogy az intézkedés által bevezetett vállalkozások közötti különbségtétel az előnyök vagy a terhek terén az alkalmazandó általános rendszer jellegéből vagy felépítéséből következik. *Ha ez a különbségtétel más célokon alapul, mint az általános rendszer által kitűzött célok, akkor a szóban forgó intézkedés főszabály szerint olyannak minősül, amelyre nézve teljesül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt szelektivitási feltétel.*³⁵

A Törvényszék leszögezte, hogy a Bizottság valamely olyan határozatának felülvizsgálatakor, amelyben úgy döntött, hogy nem indítja meg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében foglalt hivatalos vizsgálati eljárást, a Törvényszéknek arra kell szorítkoznia – figyelemmel arra a széles körű mérlegelési jogkörre, amellyel a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alkalmazásakor rendelkezik –, hogy *megvizsgálja az eljárási szabályok és az indokolási kötelezettség betartását, a vitatott döntés alapjául szolgáló tények helytállóságát, illetve e tények ér-*

³³ Lásd a T-210/02. számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2006., II-2789. o.].

³⁴ Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 27. és 28. pontját, a 13. lábjegyzetben hivatkozott Maribel-ügyben hozott ítélet 25. pontját, a C-409/00. számú Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-1487. o.] 46. pontját, valamint a T-55/99. számú CETM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., II-3207. o.] 53. pontját.

³⁵ Lásd a C-280/00 számú Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747. o.] 107. pontját.

tékelésekor *nem történt-e nyilvánvaló értékelési hiba, hatáskörrel való visszaélés.*³⁶

Vagyis a Törvényszék feladata annak megvizsgálása, hogy a *Bizottság nem lépte-e túl mérlegelési jogkörének határait* annak megállapításával, hogy az AGL alkalmazási körének körülhatárolását a kifejtett környezetvédelmi célok megvalósításának szándéka indokolja.³⁷

Vizsgálata keretében a Törvényszék hangsúlyozta, hogy tekintettel arra, hogy a *környezetvédelmi politika jelenleg nem harmonizált*, a tagállamoknak jogában áll ágazati környezetvédelmi adók bevezetése környezetvédelmi célkitűzéseik elérése érdekében. Ebben a körben különösen arra vonatkozóan rendelkeznek hatáskörrel, hogy meghatározzák a környezetvédelmi adóval terhelt termékek és szolgáltatások körét.

Ebből az következik, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy környezetvédelmi adó bizonyos meghatározott termékekre vagy szolgáltatásokra irányul, és nem integrálható a környezetre összehasonlítható hatást gyakorló, hasonló tevékenységek mindegyikére alkalmazható általános adórendszerbe, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az ezen környezetvédelmi adó alól mentes, hasonló tevékenységek szelektív előnyben részesülnek.³⁸

A Törvényszék továbbá kimondta, hogy *attól, hogy egy meghatározott termékekre kivetett környezetvédelmi adó nem alkalmazható más hasonló termékekre, még nem hasonlítható össze egy meghatározott vállalkozásoknak nyújtott adókedvezménnyel.*³⁹

A fentiek alapján a Törvényszék *elutasította a fellebbezést*, jóváhagyva ezzel a Bizottság határozatát. A BAA 2006. november 27-én fellebbezést nyújtott be ez ellen az ítélet ellen.

³⁶ Lásd a C-225/91. számú, Matra kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I-3203. o.] 25. pontját, valamint a T-266/94. számú, Skibsværftsforeningen és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1996., II-1399. o.] 169. és 170. pontjait.

³⁷ Lásd a 33. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 119. pontját.

³⁸ Lásd a 33. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 115. pontját.

³⁹ Lásd a 33. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 116. pontját.

4.1.3. Az Európai Bíróság ítélete⁴⁰

A Bíróság – Törvényszékhez hasonlóan – leszögezte, hogy az állami támogatási intézkedéseket nem azok célja, hanem hatása alapján kell értékelni, és megállapította, hogy ez alapján a Törvényszék nem vehette volna figyelembe az Egyesült Királyság által követett környezetvédelmi célkitűzést ahhoz, hogy igazolja a szelektív előnyt tartalmazó intézkedéseknek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése hatálya alól történő kizárását.

Ez a megközelítés ugyanis *a priori* kizárja, hogy 'szelektív előnynek' minősülhessen egy adó személyi hatályának korlátozása olyan vállalkozásokra, akik az elérni kívánt cél tekintetében hasonló helyzetben vannak az adó fizetése alól mentes piaci szereplőkkel. Az elmélet nincs tekintettel a kérdéses adójogi intézkedés hatásaira, miközben az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami intézkedések okai és céljai alapján, hanem azokat hatásaiktól függően határozza meg.⁴¹

A Bíróság a fentiek alapján leszögezte, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos követelmények figyelembevételének szükségessége – még akkor is, ha azok jogszerűek – *nem indokolja a szelektív jellegű intézkedések kizárását az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alól*, azonban ezen célok figyelembevételének az uniós joggal való összeegyeztethetőség EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése szerinti értékelésénél kell megjelennie.⁴²

A továbbiakban a Bíróság kimondta, hogy a Törvényszék tévedett az állami támogatás fogalmával kapcsolatban gyakorlandó bírósági felülvizsgálat terjedelmével kapcsolatban is, amely fogalom jogi természetű, ezért azt *objektív körülmények* alapján kell értelmezni. Emiatt a Bíróság álláspontja szerint a közösségi bíróságnak főszabály szerint teljes felülvizsgálatot kell gyakorolnia azon kérdés vonatkozásában, hogy valamely intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e.

⁴⁰ Lásd a C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben [EBHT 2008., I-10505. o.] hozott ítéletet.

⁴¹ Lásd a 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 84–87. pontjait.

⁴² Lásd a 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 92. pontját.

Ezen elv a Bizottság által az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás eredményeképpen hozott határozatokra is alkalmazandó, mivel a Bizottság *mérlegelés nélkül köteles megindítani* az e cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, amennyiben az előzetes vizsgálat nem teszi lehetővé számára valamennyi értékelési nehézség leküzdését. A Bíróság álláspontja szerint e téves jogalkalmazás a megtámadott határozat Törvényszék általi érdemi vizsgálatának egészére kihatott.⁴³

A Bíróság a fentiek alapján *hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét*, és mivel két vonatkozásban is téves jogalkalmazást állapított meg, ezért visszautalta az ügyet a Törvényszék elé.

4.1.4. A Törvényszék 2012. március 7-én hozott ítélete⁴⁴

Az intézkedés szelektivitásának ismételt vizsgálatát megelőzően a Törvényszék leszögezte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a *támogatás fogalma általánosabb, mint a szubvencióé*, mivel nemcsak az olyan pozitív juttatásokat foglalja magában, mint maguk a szubvenciók, hanem azon állami beavatkozásokat is, amelyek különböző módon könnyítik a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheket, és amelyek ugyanolyan természetűek és azonos hatásúak, de nem minősülnek a szó szoros értelmében vett szubvenciónak.⁴⁵ Ennek megfelelően nem kizárt az adókedvezmények állami támogatásként való értékelése.

4.1.4.1. A szelektivitás vizsgálatának lépései

Az előny szelektivitásának szempontját illetően a Törvényszék álláspontja szerint azt kell megvizsgálni, hogy az adott jogrendszer keretein belül valamely állami intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdé-

⁴³ Lásd a 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 109–115. pontjait.

⁴⁴ Lásd a T-210/02. RENV számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT-ban publikálásra még nem került].

⁴⁵ Lásd a C-328/99. és C-399/00. számú, Olaszország és SIM 2 Multimedia kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2003., I-4035. o.] 35. pontját, a C-222/04. számú, Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-289. o.] 131. pontját, valamint a C-393/04. és C-41/05. számú, Air Liquide Industries Belgium egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006., I-5293. o.] 29. pontját.

se értelmében véve *előnyben részesíthet-e „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”* az érintett intézkedés által követett célkitűzés szempontjából *hasonló ténybeli és jogi helyzetben található más vállalkozásokhoz képest.*⁴⁶

Nem tesz azonban eleget e szelektivitási feltételnek az az intézkedés, amely bár előnyt jelent a kedvezményezettjének, a *vonatkozó adórendszer természetével vagy általános belső felépítésével igazolható.*⁴⁷ A bizonyítás az érintett tagállamot terheli, neki kell alátámasztania, hogy az intézkedés az adórendszere alapelveinek vagy vezérlő elveinek közvetlen következménye, e tekintetben azonban különbséget kell tenni egyrészt az adott adórendszer – azon kívülálló – céljai, másrészt a magában az adórendszerben rejlő mechanizmusok között, amelyek szükségesek a fenti célok eléréséhez.⁴⁸

4.1.4.2. A Törvényszék értékelése

A Törvényszék ezt követően leszögezte, hogy egy adórendszer szelektivitásának megítéléséhez elengedhetetlen azon *általános rendszer meghatározása*, amelyhez képest az adott intézkedés eltérést mutat. Megállapította, hogy a vizsgált ügyben viszonyítási alap maga az AGL.

Leszögezte, hogy az a tény, hogy az AGL egy adott gazdasági ágazatra korlátozott rendkívüli adótehernek tekinthető, önmagában nem mentesíti az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében előírt tilalom hatálya alól,⁴⁹ mivel e rendszer az érintett ágazaton belül olyan különbségeket tehet, amelyek megfelelhetnek az előny és szelektivitás kritériumainak.⁵⁰

⁴⁶ Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott *Adria-Wien*-ítélet 41. pontját, C-172/03. számú *Heiser*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-1627. o.] 40. pontját; a C-182/03. és C-217/03. számú, *Belgium és Forum 187 kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2006., I-5479. o.] 119. pontját; a C-88/03. számú, *Portugália kontra Bizottság (Azori-szigetek)* ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-7115. o.] 54. pontját és a C-428/06–C-434/06. számú, *UGT-Rioja és társai* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008., I-6747. o.] 46. pontját.

⁴⁷ Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott *Adria-Wien*-ítélet 42. pontját és az 57. lábjegyzetben hivatkozott *Portugália kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 52. pontját.

⁴⁸ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott *Portugália kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet 81. pontját.

⁴⁹ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott *Heiser*-ügyben hozott ítélet 42. pontját.

⁵⁰ Lásd a 44. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 52. pontját.

Ennél fogva meg kell vizsgálni, hogy az AGL bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelése vonatkozásában *kedvezőbb adójogi bánásmódot ír-e elő*, mint olyan más vállalkozások vagy más áruk termelése esetében, amelyek az AGL környezetvédelmi célkitűzése szempontjából hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak.⁵¹

A díjfizetési kötelezettség hatálya alá tartozó, illetve hatálya alól kivett termékek azonos ténybeli és jogi helyzetére, azaz helyettesíthetőségére vonatkozóan a Törvényszék megállapította, *a törvény célja a környezetvédelem szintjének növelése a nagyobb környezetterhelést jelentő elsődleges sóder-kitermelés megadóztatása útján*.

A Törvényszék megállapította, hogy az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sóderei főszabály szerint megfelelnek az AGL szerinti általános adóztatási elv feltételének, mivel a törvény értelmében vett „sódernek” minősülnek, annak ellenére, hogy ezen anyagokat általában nem sóderként való felhasználás céljából állítják elő. Amennyiben ezen termékeket sóderként használják és forgalmazzák, pl. épületek vagy utak építésére, azok az egyéb adóköteles helyettesítő sóderekéhez hasonló, sőt azokéval azonos helyzetben vannak.⁵²

Ebből következik, hogy a pala, a fazekasagyag, a kaolin és az agyagpala sódereinek az adó alóli mentesítése, és más anyagok sódereinek az adó hatálya alá vonása annak ellenére, hogy az AGL környezetvédelmi célkitűzésének szempontjából e különböző sódereket „sóderként” történő felhasználásukat tekintve hasonló helyzetben vannak, olyan *adójogi megkülönböztetést eredményez, amely szelektív előnyök biztosításához vezethet*.⁵³

Mindazonáltal ez az adójogi megkülönböztetés csak akkor biztosít szelektív előnyt bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelése javára, ha nem igazolható az AGL-lel bevezetett adórendszer jellegével és felépítésével. A Bizottság és az Egyesült Királyság nem tudta bizonyítani, hogy az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sódereinek adómentességéből eredő adójogi megkülönböztetést igazolja az AGL alapját képező „általános” adóztatási elv (azaz a sódereket megadóztatása) vagy az AGL környezetvédelmi célkitűzése.

⁵¹ Lásd a 44.. l. ábrában hivatkozott ítélet 67. pontját.

⁵² Lásd a 44.. l. ábrában hivatkozott ítélet 71–72. pontjait.

⁵³ Lásd a 44.. l. ábrában hivatkozott ítélet 75. pontját.

A Törvényszék álláspontja szerint egyfelől ezen adójogi megkülönböztetés egyértelműen eltér az AGL általános adóztatási logikájától, mivel az adómentes anyagok sódereinek mindegyike – legalábbis potenciálisan – a törvény értelmében vett kereskedelmi célú kitermelés tárgyát képező „sódernek” minősül.⁵⁴

Másfelől ezen adójogi megkülönböztetés ellentétes az AGL környezetvédelmi célkitűzésével, mivel az agyag, a pala, a kaolin, a fazekasagyag és az agyagpala sódereinek mentessége az építőiparban növelheti a keresletet az ilyen típusú „elsődleges” sóderrek iránt, a „másodlagos” sóderrek kárára. Ezáltal növelheti az említett „elsődleges” sóderrek kitermelésének volumenét, amely éppen ellentétes az AGL környezetvédelmi célkitűzésével, illetve pusztán a „másodlagos” sóderrek használatának ösztönzésére irányul.⁵⁵

A fentiek alapján tehát a Törvényszék megállapította, hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti *állami támogatásnak minősül, mivel szelektivitása nem indokolható az adórendszer jellege és általános felépítése által*⁵⁶ és ennek következtében megsemmisítette a Bizottság határozatát. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben az Egyesült Királyság továbbra is be kívánja vezetni az intézkedést a Bizottságnak meg kellene vizsgálnia a Törvényszék által állami támogatásnak minősített intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

4.2. Az Azori-szigetek-ügy

4.2.1. Az ügy háttere

A Portugál Köztársaság alkotmánya értelmében az Azori-szigetek *saját kormányzattal és politikai-közigazgatási státussal rendelkező autonóm régió*, amely többek között saját adóbevéttel és a hatékony nemzeti szolidaritás elve alapján az állami adóbevétel egy részével rendelkezik, valamint a portugál országgyűlés által elfogadott kerettörvény alapján *saját adóztatási joga*, illetve az állami adók regionális sajátosságokhoz való alakítására vonatkozó joga van.

⁵⁴ Lásd a 44. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 87. pontját.

⁵⁵ Lásd a 44. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 89. pontját.

⁵⁶ Lásd a 44. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 91. pontját.

A portugál állam 1998-ban törvényben határozta meg a pénzügyi autonómia pontos feltételeit, melyben lefektetésre került a központi állam és az autonóm régiók közötti szolidaritás elve, utóbbiak gazdasági fejletlenségének, illetve elszigeteltségük miatti egyenlőtlenségük csökkentése érdekében. Ezen törvény alapján a nemzeti szolidaritás különösen költségvetési transferek útján valósul meg.

A törvény szintén kimondta, hogy a személyi jövedelemadó és a társasági adó a régiók saját bevétele, amelyeket a régiók jogalkotó szervei maximum a nemzeti adókulcs 30%-ával csökkenthetnek. Az Azori régió jogalkotó szerve ezen jogszabályi felhatalmazás alapján *1999. január 1-jétől a szigeteken érvényben lévő személyi jövedelemadót 20%-kal, a társasági adót pedig 30%-kal csökkentette*, annak érdekében, hogy kompenzálja a természetes személyeket, illetve vállalkozásokat a régió elszigeteltsége miatt érő hátrányok miatt.

A Bizottság 1999. december 7-én sajtóhír alapján vizsgálni kezdte a portugál adórendszer Azori-szigeteket érintő módosítását. A vizsgálat eredményét a portugál hatóságok 2000. január 5-én bejelentették a Bizottság felé. Többszöri levélváltást követően a Bizottság, mivel a Portugáliától kapott információk nem oszlatták el a kételyeit, az *intézkedés uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülését* illetően 2000. április 26-án hivatalos vizsgálati eljárást indított az ügyben.

4.2.2. A Bizottság határozata

A vizsgálati eljárás a Bizottság 2002. december 11-én meghozott határozatával⁵⁷ zárult. A Bizottság megállapította, hogy az adott ügyben vizsgált intézkedés teljesíti az állami támogatás EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti fogalma elemeit.⁵⁸

A szelektivitás kritériumára vonatkozóan a Bizottság külön hivatkozott a Közleményre, mely alapján azon intézkedések, amelyek regionális, vagy helyi hatályúak néhány vállalkozást előnyben részesíthetnek, így szelektívnek minősülnek.⁵⁹

⁵⁷ Lásd a Bizottság 2003/442/EK számú határozatát.

⁵⁸ Lásd az 57. lábjegyzetben hivatkozott határozat 24. pontját.

⁵⁹ Lásd a 20. lábjegyzetben hivatkozott Közlemény 17. pontját.

A Bizottság álláspontja szerint az Azori-régió által bevezetett intézkedés olyan előnyt biztosít Portugália egy adott régiójában székhellyel rendelkező vállalkozásoknak, amelyben nem részesülhetnek a Portugália más régióiban hasonló gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások, ennek megfelelően az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében az *Azori-szigetek régióban adóköteles vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásnak minősül*.⁶⁰

A Bizottság a továbbiakban megállapította, hogy a támogatás – amennyiben az Azori-szigetek régió elszigeteltségéből és a kontinensen található gazdasági központoktól való távoli fekvése miatti állandó strukturális hátrányok ellensúlyozására irányul a vállalkozások folyó kiadásainak csökkentése révén – *működési támogatásnak minősül*. Ezen támogatás abban az esetben egyeztethető össze az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján az uniós joggal, ha az a gazdasági tevékenység gyakorlása – az Azori-szigetek földrajzi helyzete miatti – többletköltségének ellensúlyozására irányul, és a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatás szabályai betartásra kerülnek.⁶¹

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a *jövedelemadó-kedvezmény* biztosítása a pénzügyi ágazat, illetve a vállalatcsoporton belül történő szolgáltatásnyújtás esetében nem rendelkezik pozitív regionális hatásokkal, ezért a támogatási program ezen elemeit az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette és elrendelte annak visszatéríttetését.

A támogatási program *egyéb* részeit a Bizottság az uniós joggal összeegyeztethető állami támogatásnak minősítette.⁶²

4.2.3. A Bíróság ítélete⁶³

Portugália megtámadta a Bíróság előtt a Bizottság határozatát, kérve annak megsemmisítését, mivel álláspontja szerint a jövedelemadó-csökkentés nem minősül állami támogatásnak.

⁶⁰ Lásd az 57. lábjegyzetben hivatkozott határozat 34. pontját.

⁶¹ Lásd az 57. lábjegyzetben hivatkozott határozat 35. és 38. pontját.

⁶² Lásd az 57. lábjegyzetben hivatkozott határozat 1. és 2. határozati pontját.

⁶³ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott Azori-szigetek-ítéletet.

A Bíróság az állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozva kiemelte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése tiltja a „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítő” állami támogatásokat, vagyis a szelektív támogatásokat,⁶⁴ azonban az *állami támogatás fogalma nem vonatkozik olyan állami intézkedésekre, amelyek különbséget tesznek a vállalkozások között, és következésképpen a priori szelektív jellegűek, amennyiben ez a megkülönböztetés a vonatkozó adórendszer természetéből vagy belső felépítéséből ered.*⁶⁵

4.2.3.1. Szelektivitás vizsgálata

A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy az azori-szigeteki *jövedelemadó-csökkentés szelektív-e*. A szelektivitás fogalmára vonatkozóan kiemelte, hogy azt mindig az intézkedés céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokhoz viszonyítva kell értékelni.⁶⁶

Egy intézkedés szelektivitása megállapítása érdekében mindig meg kell határozni azt a *referenciarendszert*, amelyhez képest az adott intézkedés szelektív, azaz jelen esetben meg kellett a Bíróságnak határozni a földrajzi területen hatályban lévő általános adókulcsot.

Ehhez kapcsolódóan a Bíróság kimondta, hogy a viszonyítási alapot nem kell szükségszerűen az érintett tagállam határaival megegyezően meghatározni, következésképpen valamely intézkedés, amely a nemzeti terület csupán egy része számára biztosít előnyt, kizárólag ezen tény alapján nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív intézkedésnek.

A Bíróság álláspontja szerint ugyanis nem zárható ki, hogy egy államon belüli testület *de jure* és *de facto* olyan jogállással rendelkezik, amely annak valamely tagállam központi kormányával szemben kellő autonómiát biztosít ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések révén ez a testület, nem pedig a központi kormány játszik meghatározó sze-

⁶⁴ Lásd a C-66/02. számú Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-10936. o.] 94. pontját.

⁶⁵ Lásd a C-148/04. számú Unicredito Italiano-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-11137. o.] 51. pontját.

⁶⁶ Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott Adria-Wien-ítélet 41. pontját; a C-308/01. számú GIL Insurance és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-4777. o.] 68. pontját és a 46. lábjegyzetben hivatkozott Heiser-ítélet 40. pontját.

repet azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek.

Ebben az esetben az *intézkedést elfogadó regionális vagy helyi testület illetékességi területe – nem pedig az egész állam – vonatkozásában* kell azt vizsgálni, figyelemmel az intézkedés céljára, valamint az érintett jogrendszerre, hogy a fenti testület által elfogadott intézkedések előnyben részesítenek-e bizonyos vállalkozásokat a *de jure* és *de facto* összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben.⁶⁷

4.2.3.2. Autonómia teszt

Ezen megállapítást követően a Bíróság felvázolta azt a *feltételrendszert*, melynek teljesülése esetén egy adott regionális vagy helyi hatóság által a központi hatalomhoz viszonyítva kellően autonóm hatáskörének gyakorlása során elfogadott a nemzeti szinten alkalmazott adókulcsnál alacsonyabb adókulcs – amely csak az illetékessége alá tartozó területen jelen lévő vállalkozásokra vonatkozik – nem minősül szelektív intézkedésnek és ezáltal állami támogatásnak.

Ez esetben ugyanis a referenciarendszer az *adott esetben érintett földrajzi területre korlátozódhat*, amennyiben az államon belüli testület, különösen jogállása és hatásköre miatt meghatározó szerepet játszik az illetékességi területén azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek.⁶⁸ Ahhoz, hogy az ilyen körülmények között elfogadott intézkedést kellően autonóm hatáskör gyakorlása körében elfogadottnak lehessen tekinteni, szükséges mindenekelőtt, hogy

1. az intézkedést olyan *regionális vagy helyi hatóság* fogadja el, amely alkotmányos síkon a központi kormánytól eltérő politikai és közigazgatási jogállással rendelkezik;
2. ezen felül az intézkedés elfogadása során a *központi kormány nem avatkozhat be közvetlenül annak tartalmát illetően*;
3. végül, a régióban működő vállalkozásokra vonatkozó *csökkentett adókulcs pénzügyi következményei nem kompenzálhatók más régióból vagy a központi kormánytól eredő hozzájárulásokkal vagy szubvenciókkal*.⁶⁹

⁶⁷ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 57. és 58. pontját.

⁶⁸ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 65. és 66. pontját.

⁶⁹ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 67. pontját.

4.2.3.3. Autonómia teszt eredménye

Ezt követően a Bíróság megvizsgálta, hogy az Azori-szigetek adóki-
vetési rendszere kielégíti-e a fenti feltételeket. Ennek keretében meg-
állapította, hogy a portugál alkotmány értelmében az Azori-szigetek
saját politikai és közigazgatási jogállással és kormányzati szervekkel
rendelkező autonóm régió, mely saját kormányzati szervekkel rendel-
kezik, így az *1. feltétel teljesül*.

A Bíróság a továbbiakban megállapította, hogy a portugál jog alapján
amennyiben az adókulcs-csökkenések következtében az Azori-szigetek
*régió adóbevételének esetleges csökkenése befolyással volna a gazdasá-
gi egyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekre*, azt egy közpon-
ti szinten működtetett finanszírozási mechanizmus révén *kompenzálják*.

Ezen megállapítás alapján a Bíróság kimondta, hogy a fenti *3. feltétel
nem teljesül*, azaz az azori-szigeteki jövedelemadó-rendszer nem te-
kinthető kellően autonómnak, így nem képezheti a vizsgált intézkedés
referencia rendszerét.⁷⁰ Ez pedig azt a megállapítást kellett, hogy maga
után vonja, hogy Portugália jövedelemadó-rendszerét referencia rend-
szerként tekintve a vizsgált *intézkedés szelektív*.⁷¹

Következő lépésként a Bíróság megvizsgálta, hogy az intézkedés
szelektivitása indokolható-e az adórendszer jellegével és általános fel-
építésével, azaz az adórendszer alapelvének, vagy vezérlő elvének köz-
vetlen következménye-e.

A Bíróság megállapította, hogy a jövedelemadó-rendszerek esetében
az egyes eltéréseket az adó újraelosztó és teherviselő képességet figye-
lembe vevő célja indokolhatja. Tekintettel azonban arra, hogy az azori-
szigeteki *adókedvezmény célja a földrajzi helyzetből fakadó hátrányok
kompenzálása, de a kedvezmény a vállalkozások tényleges pénzügyi
helyzetét nem veszi figyelembe, így az adó újraelosztó jellegével nem
indokolható*.⁷²

A Bíróság megállapította, hogy az intézkedés szelektivitása nem in-
dokolható az adórendszer jellegével, így *állami támogatásnak minő-
sül*.⁷³ Ennek megfelelően a Bíróság *helyben hagyta a Bizottság határo-
zatát*, és a keresetet elutasította.

⁷⁰ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 74–78. pontjait.

⁷¹ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 79. pontját.

⁷² Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 82. pontját.

⁷³ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 83. és 84. pontját.

4.3. A Gibraltár-ügy

4.3.1. Az ügy háttere

A Magatartási kódex, illetve a Közlemény megjelenését követően a Bizottság számos társasági adó intézkedést vizsgált meg. Ezek között szerepelt az Egyesült Királyság társasági adó reformja, amelyet 2002. augusztus 12. napi bejelentésében terjesztett a Bizottság elé. Bejelentésében jelezte, hogy új alapokra kívánja helyezni társasági adózási rendszerét, és kérte annak megerősítését, hogy a tervezett intézkedés nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.

A Bizottság egyfelől javaslatokat tett a reform bizonyos elemeinek uniós joggal való összhangba hozatalára.⁷⁴ A reform egyes tényezőit ugyanakkor összeegyeztethetetlennek nyilvánította az uniós joggal, és elrendelte azok megszüntetését.⁷⁵

A reform értelmében a korábbi két vállalkozási csoportra kihegyezett társasági adó rendszer helyett Gibraltár egy *három adóból álló rendszer* dolgozott ki. A rendszer,⁷⁶ amely *munkáltatói adóból*⁷⁷ (payroll tax), *vállalkozási ingatlanhasználati adóból*⁷⁸ (business property occupation tax) és *nyilvántartási díjből*⁷⁹ (registration fee) áll, valamennyi gibraltári székhellyel rendelkező társaságra vonatkozott. Ezen általános adómértékeket két vállalkozási kör – a pénzügyi szolgáltató társaságok és a közműtársaságok – tekintetében kiegészítő adókkal fejezték meg.

⁷⁴ Lásd HL C 228., 2005.09.17. 9. o.

⁷⁵ Lásd a Bizottság 2005/77/EK határozatát, HL L 29., 2005.02.02. 24. o.

⁷⁶ Lásd a C-106/09. és C-107/09. számú Bizottság kontra Gibraltár egyesített ügyekben hozott ítélet 3. és azt követő pontjait.

⁷⁷ Minden gibraltári társaságnak a Gibraltáron foglalkoztatott valamennyi teljes- és részmunkaidős foglalkoztatottja után évente 3000 fontot kell fizetnie.

⁷⁸ Minden vállalkozásnak, amely Gibraltáron üzleti célból ingatlant használ, vállalkozási ingatlanhasználati adót kell fizetnie, amelynek mértéke százalékban meg egyezik a Gibraltáron az ingatlanra kivetett általános adókulcsok szerinti mértékkel.

⁷⁹ Minden gibraltári vállalkozásnak éves nyilvántartási díjat kell fizetnie, amelynek mértéke évi 150 font a nem nyereségérdekelt társaságoknál, és évi 300 font a jövedelemérdekelt társaságoknál.

Szintén a reformcsomag részét képezte az a rendelkezés, hogy a *munkáltatói adó és a vállalkozási ingatlanhasználati adó együttesen nem haladhatta meg az adózó nyereségének 15%-át*. Gibraltár kifejtette, hogy a tervezett adórendszer kettős logikán alapul, miszerint az adó alapja a foglalkoztatott személyek száma, és a vállalkozási célra használt ingatlan mérete (két helyi viszonylatban szűkös jószág), amelyek alapján kalkulált adómértéknek a vállalkozás nyereségessége szab határt.⁸⁰

4.3.2. A Bizottság határozata

A Bizottság azonban határozatában⁸¹ az offshore vállalatoknak nyújtott, az uniós joggal *összeegyeztethetetlen* állami támogatásnak minősítette a tervezett intézkedést és megtiltotta annak bevezetését. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy az intézkedés *mind materiális, mind regionális szempontból szelektív*.

A materiális szelektivitás egyrészt abból adódott, hogy az adó megfizetésére *csak a nyereséges vállalkozások* voltak kötelezve, amely előnyt jelent a nyereséget nem termelő vállalkozások részére. Ezen túlmenően az adófizetés *nyereség 15%-ában történő maximálása* előnyt jelent a kiemelkedően nyereséges élömunka-, vagy terület intenzív vállalkozások részére. Végezetül a két vizsgált adónem jellegénél fogva az *offshore* társaságokat részesíti előnyben, amelyek nem rendelkeznek tényleges fizikai jelenléttel Gibraltáron, és ezért *nem kötelezettek* az adó megfizetésére.⁸²

A Bizottság álláspontja szerint regionális szempontból pedig azért szelektív a tervezett rendszer, mert olyan társasági adó rendszert ír elő, amely alapján a *gibraltári vállalkozásokat általánosan alacsonyabb kulcs szerint adóztatják, mint a brit vállalkozásokat*.⁸³ A Bizottság a fentiek alapján megállapította, hogy egy ilyen típusú adórendszer nem tekinthető a tagállam általános adórendszerének, mert ebben az esetben a jelentős méretű offshore ágazat az adórendszeren kívül kerülne.

⁸⁰ Lásd Gibraltár nyilatkozatát a Bizottság 2005/2061/EK határozatában (HL L 85/6., 2005.04.02. 37., 40. és 90. pontok).

⁸¹ Lásd a 80. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági határozatot.

⁸² Lásd a 80. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági határozat 128–150. pontjait.

⁸³ Lásd a 80. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági határozat 127. pontját.

4.3.3. A Törvényszék ítélete

A Törvényszék az Egyesült Királyság és Gibraltár fellebbezése tárgyában hozott ítéletében⁸⁴ gyökeresen ellentétes álláspontot képviselt, és *hatályon kívül helyezte* a Bizottság határozatát.

Kiemelte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alkalmazásában azt kell eldönteni, hogy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és áruk termelésével szemben, amelyek az említett szabályozás céljára tekintettel jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatók.⁸⁵

4.3.3.1. A szelektivitás vizsgálatának lépései

A bizottsági vizsgálat módszerével kapcsolatban leszögezte, hogy a Közlemény 16. pontja kimondja, ahhoz, hogy a Bizottság valamely adóintézkedést szelektívnek minősítsen, első lépésként meg kell határoznia az adott viszonyítási alapot képező *földrajzi területen hatályban lévő általános adózási rendszert*. Második lépésként ehhez az általános adórendszerhez viszonyítva kell értékelnie, hogy a *szóban forgó adóintézkedéssel biztosított előny szelektív jellegű-e*, amihez azt kell bizonyítania, hogy az intézkedés eltér az általános adórendszertől, mivel különbséget tesz az érintett tagállam adózási rendszere által kitűzött célra tekintettel hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő gazdasági szereplők között.⁸⁶

Az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az ilyen különbségtétel nem szelektív, ha annak a tehermegosztási rendszernek a jellegéből vagy felépítéséből következik, amelynek része. Ennek megfelelően a Bizottságnak harmadik lépésként meg kell vizsgálnia, hogy

⁸⁴ Lásd a T-211/04. és T-205/04. számú Gibraltár és Egyesült Királyság kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 2008., II–3745. o.].

⁸⁵ Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott Adria-Wien-ítélet 41. pontját, a 34. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország-ítélet 47. pontját, a 46. lábjegyzetben hivatkozott Heiser-ítélet 40. pontját, valamint a 46. lábjegyzetben hivatkozott Belgium és Forum 187 ítélet 119. pontját.

⁸⁶ Lásd a 64. lábjegyzetben hivatkozott Olaszország ítélet 100. pontját, a 46. lábjegyzetben hivatkozott Belgium és Forum 187 ítélet 120. pontját, illetve a 46. lábjegyzetben hivatkozott Azori-szigetek-ítélet 56. pontját.

a kérdéses állami intézkedés esetlegesen mégsem szelektív jellegű-e, annak ellenére, hogy előnyhöz juttat bizonyos vállalkozásokat.⁸⁷

E tekintetben a tagállamnak kell bizonyítania, hogy a *különbségtételt az adózási rendszerének jellege és felépítése indokolja*, mivel az adózási rendszer alapelveinek vagy vezérlő elveinek közvetlen következménye. Ebben a tekintetben különbséget kell tenni egyrészt az adott adórendszer – azon kívül álló – céljai, másrészt a magában az adórendszerben rejlő mechanizmusok között, amelyek szükségesek a fenti célok eléréséhez.⁸⁸

A Törvényszék azonban kiemelte, hogy mivel a Bizottság a vizsgált ügyben nem hajtotta végre az intézkedések szelektív jellegére vonatkozó vizsgálat első és második lépését, nem foghat neki az értékelés harmadik és negyedik lépésének, mert azzal túllépné a bizottsági határozat felülvizsgálatának kereteit.

Ez a megközelítés ugyanis egyrészt lehetővé tehetné, hogy a tagállam helyett ő határozza meg a tagállam általános adózási rendszerét, ideértve annak céljait, a célok elérésére irányuló, rendszeren belüli mechanizmusokat és az adózási alapjait. Másrészt így lehetetlenné tenné a tagállam számára, hogy az adott különbségtételt a bejelentett adózási rendszer jellegével és felépítésével indokolja, mivel előzőleg nem határozta meg, mi minősül általános adórendszernek, és nem bizonyította, hogy az említett különbségtétel eltérést jelent ettől.⁸⁹

4.3.3.2. *Materiális és regionális szelektivitás*

A Törvényszék a továbbiakban leszögezte, hogy a közösségi jog jelenlegi állapota szerint a *közvetlen adók a tagállamok hatáskörébe tartoznak*, így kizárólag ők, illetve regionális szerveik rendelkeznek hatáskörrel olyan társaságiadó-rendszer létrehozására, amely gazdasági szükségleteiknek a legjobban megfelel. Ezen jogkörüket – mint ahogyan azt a Közlemény 13. pontja is kimondja – az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályok alkalmazása nem korlátozza.⁹⁰ Ezen szabály, illet-

⁸⁷ Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott Adria-Wien-ítélet 42. pontját, a 34. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország-ítélet 57. pontját, illetve a 46. lábjegyzetben hivatkozott Azori-szigetek 52. pontját.

⁸⁸ Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott Azori-szigetek-ítélet 81. pontját.

⁸⁹ Lásd a 84. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 145. pontját.

⁹⁰ Lásd a 84. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 146. pontját.

ve azon tény alapján, hogy a vállalkozások közvetlen adóztatása uniós szinten nem harmonizált, a Bizottságnak nem áll jogában megállapítania egy hibrid adórendszerről, hogy az *a priori* szelektív.⁹¹

A Bizottság *regionális szelektivitás* tekintetében tett megállapításaira vonatkozóan kifejtette, hogy a Bíróság Azori-szigetek-ügyben hozott ítélete⁹² alapján, mivel Gibraltár az Egyesült Királyság vonatkozásában teljesíti a jogi, politikai és gazdasági autonómiára vonatkozó feltételeket, az intézkedés nem tekintendő regionálisan szelektívnek.⁹³

A *materiális szelektivitás* tekintetében a Törvényszék megállapította, hogy egy adóintézkedés szelektivitása megállapításának nélkülözhetetlen eleme a tagállam általános adórendszerének meghatározása, hiszen e nélkül lehetetlen megállapítani, hogy a tervezett intézkedés ehhez képest szelektív előnyt jelent-e, illetve ezen szelektív előny indokolható-e az adórendszer jellegével és belső felépítésével.⁹⁴ E vizsgálatot ugyanakkor a Bizottság elmulasztotta.

A fentiek alapján a Törvényszék *hatályon kívül helyezte* a Bizottság határozatát. A Bizottság és Spanyolország fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz kérve a Törvényszék ítéletének megsemmisítését.

4.3.4. A Bíróság ítélete

A Bíróság a Bizottság fellebbezése alapján ítéletében a tervezett adóform materiális szelektivitását vizsgálta. Leszögezte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a szelektivitás vizsgálatakor azt kell megállapítani, hogy *az adott intézkedés az azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások közül részesít-e előnyben valakit*.⁹⁵

Ezt követően megvizsgálta a tervezett gibraltári adórendszer nyereséges vállalkozások kötelezésére, illetve az adókötelezettségnek a nyereség 15%-ában történő maximálására vonatkozó elemeit. Megállapította, hogy azok önmagukban olyan általános intézkedések, amelyek megkülönböztetés nélkül valamennyi gazdasági szereplőre alkal-

⁹¹ Lásd a 84. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 179. pontját.

⁹² Lásd a 46. lábjegyzetben hivatkozott Azori-szigetek-ügyben hozott ítéletet.

⁹³ Lásd a 84. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 114. és 116. pontjait.

⁹⁴ Lásd a 84. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 145. és 170. pontjait.

⁹⁵ Lásd a 76. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 75. pontját.

mazandóak, és ezért nem alkalmasak arra, hogy szelektív előnyöket nyújtsanak.⁹⁶

A látszólag adózási szempontból hasonlóan semleges adóztatási feltételek, mint a munkavállaló foglalkoztatása, vagy a terület vállalkozási célra történő használata tekintetében azonban más eredményre jutott. Megállapította, hogy a gibraltári adórendszer alapvető jellemzője, hogy *nincsen valamennyi társaságra kiterjedő, általánosan alkalmazandó adóalapja*, hanem a rendszer – önmagában általánosnak tekinthető – e két adóalap kombinációjára épül.

Ezen két adóalap jellemzőire tekintettel pedig azt a következtetést vontta le, hogy a gibraltári adórendszer ezeknek az alapoknak a társításával valójában *hátrányos megkülönböztetést valósít meg a hasonló helyzetben lévő társaságok között* az adóreform-tervezet által kitűzött célra, azaz a gibraltári székhellyel rendelkező valamennyi társaságra vonatkozó, általános adózási rendszer bevezetésére tekintettel.⁹⁷ Az adóalapok ilyen módon történő megválasztása egy olyan adórendszert eredményez, amely eleve kizárja az offshore társaságok adóztatását, mivel azok nem rendelkeznek munkavállalóval, és nem használnak vállalkozási célra ingatlant sem.

Tekintettel azonban arra, hogy valamennyi gazdasági szereplőre megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, általános intézkedésből eredő előnyök nem minősülnek az EUMSZ 107. cikk értelmében vett állami támogatásnak⁹⁸ ahhoz, hogy az adó alapjaként meghatározott kritériumok szelektív előnyt biztosítónak minősülhessenek, az is szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozásokat azok jellegzetes vagyontárgyai alapján kiváltságos kategóriaként jellemezzék.⁹⁹

A Bíróság a továbbiakban leszögezte, hogy az a körülmény, hogy az offshore társaságokat nem adóztatják meg, nem a szóban forgó rendszer véletlen velejárója. Ez ugyanis az adóalap oly módon történt meghatározásának egyenes következménye, amely az offshore társaságoknál (amelyek jellegüknél fogva nem alkalmaznak munkavállalót,

⁹⁶ Lásd a 76. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 80. pontját.

⁹⁷ Lásd a 76. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 100–101. pontjait.

⁹⁸ Lásd a C-156/98. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-6857. o.] 22. pontját, és a 45. lábjegyzetben hivatkozott Air Liquide-ítélet 32. pontját.

⁹⁹ Lásd a 76. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 102–104. pontjait.

és nem használnak vállalkozási céllal ingatlant) nem teszi lehetővé az adóalap megállapítását.

Így az alapján, hogy az offshore társaságok, amelyek az adóreform-tervezettel meghatározott adótárgyak tekintetében külön társaságcsoporthoz tartoznak, éppen az erre a csoportra jellemző sajátosságok miatt mentesülnek az adózás alól, azt lehet megállapítani, hogy ezek a társaságok *szelektív előnyt élveznek*.¹⁰⁰

A fentiek alapján a Bíróság téves jogalkalmazásnak minősítette a Törvényszék azon megállapítását, hogy az adóreform-tervezet nem biztosít az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektív előnyt az offshore társaságoknak. Ennek megfelelően a Bíróság *hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét*.

Az intézkedés regionális szelektivitása tekintetében a Bíróság nem foglalt állást, mivel a Törvényszék ítéletét egyéb ok miatt (materiális szelektivitás) már hatályon kívül helyezte. Az állásfoglalás hiányát azonban lehet úgy is értelmezni, hogy hallgatásával jóváhagyta a Törvényszék azon álláspontját, miszerint az Azori-szigetek-ügyben felsorolt kritériumok teljesítése miatt a *gibraltári adórendszer az Egyesült Királysághoz képest autonóm adórendszernek tekintendő*.

5. Az uniós joggal összeegyeztethető állami támogatási adóintézkedések

A cikk jelen fejezete arra az esetre mutat be hazai példát, hogy hogyan lehet egy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősülő intézkedést a fentiekben bemutatott ítélkezési gyakorlat elveinek megfelelően, az uniós joggal összeegyeztethető módon nyújtani.

5.1. Összeegyeztethetőségi jogalapok

Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése abban az esetben tiltja meg az állami támogatás nyújtását, ha a Szerződések másként nem rendelkeznek. Ennek megfelelően, amennyiben a Szerződések és az azok alapján megalkotott részletszabályok kivételt engednek, a tagállamoknak még-

¹⁰⁰ Lásd a 76. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 106–107. pontjait.

iscsak lehetőségük nyílhat az uniós joggal összeegyeztethető támogatás nyújtására.

Ilyen összeegyeztethetőségi jogalapokat tartalmaz az EUMSZ 93. cikke¹⁰¹ a *szállítási közszolgáltatások* vonatkozásában, az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése¹⁰² az *egyéb közszolgáltatások* vonatkozásában, illetve az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése.¹⁰³ Az utóbbi körben adóked-

¹⁰¹ A Szerződésekkel összeegyeztethetők azok a támogatások, amelyek megfelelnek a közlekedés összehangolására irányuló igényeknek, vagy amelyek a közszolgáltatás fogalmában benne rejlő bizonyos kötelezettségek terheinek megtérítését szolgálják.

¹⁰² Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.

¹⁰³ 107. cikk (2) A belső piaccal összeegyeztethető:

- a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;
- b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;
- c) a Németországi Szövetségi Köztársaság felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
- b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
- d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;

vezmény formájában biztosított támogatások túlnyomórészt valamely régió vagy gazdasági ágazat fejlesztése érdekében kerülnek nyújtásra.

Előbbiek közül kiemelkedő jelentősége van az uniós átlaghoz képest elmaradott régiók felzárkóztatást lehetővé tevő EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) pontjának, illetve a tagállam vonatkozásában elmaradott régiók, illetve bizonyos ágazatok támogatását lehetővé tevő EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontjának.

Ezen pontok alapján történő támogatásnyújtás részletes feltételeit a Bizottság *iránymutatásokban* (regionális beruházásokra vonatkozó iránymutatás, környezetvédelmi támogatásokra vonatkozó iránymutatás, K+F támogatásokra vonatkozó iránymutatás), illetve úgynevezett *csoportmentességi rendeletben* (általános csoportmentességi rendelet) határozta meg¹⁰⁴. Az alábbiakban bemutatásra kerül Magyarország legrégibb és legjelentősebb adókedvezmény formájában nyújtott támogatási programja.

5.2. Fejlesztési adókedvezmény¹⁰⁵

A fejlesztési adókedvezmény¹⁰⁶ jelenlegi formájában 2003. január 1-jével került bevezetésre, felváltva az Unió által kifogásolt korábbi társaságiadó-kedvezmény rendszert.

e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

¹⁰⁴ Lásd például az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontját, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatást – HL C 54., 2006.03.04. 13. o.), a Kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszerét, (HL C 323/1., 2006.12.30.); a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatást (HL C 82., 2008.04.01. 1. o.); a kis- és középvállalkozásokba történő kockázatiitőke-befektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatást (HL C 194., 2006.08.18. 2. o.); továbbá a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) szóló 800/2008/EK bizottsági rendeletet (HL L 214., 2008.08.09. 3. o.).

¹⁰⁵ Lásd a Bizottság N651/2006. számú határozatát, HL C 157/2., 2007.07.06.

¹⁰⁶ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. Törvény 22/B. §-a szerinti adókedvezmény, melynek részletes szabályait a fejlesztési adókedvezményről szóló 206/2006. (X.16.) Korm. Rendelet szabályozza.

A támogatási program még Magyarország uniós csatlakozását megelőzően került bejelentésre a Bizottság felé, és azt követően több alkalommal került a Bizottság engedélyével módosításra (megváltoztak a létszámnövekedés teljesítésére vonatkozó feltételek, a filmágazatot érintő, a szélessávú internethez kapcsolódó, illetve a szabályozott piacra bevezetett társaságok által végrehajtott beruházások tekintetében a program feltételeinek könnyítésére került sor, valamint kizárásra kerültek a programból a szerencsejátékhoz kapcsolódó beruházások).

5.2.1. Jogalapok

Az uniós viszonylatban gazdaságilag elmaradott területek felzárkóztatása érdekében nyújtott támogatások kereteit egyrészt az *EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés a) és c) pontja*, másrészt a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó *nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás*,¹⁰⁷ valamint *Magyarország Bizottság által jóváhagyott támogatási térképe*¹⁰⁸ szabályozza. A magyar hatóságok által 2006-ben tett bejelentés ezen szabályoknak való megfelelést szolgálta.

A 2006. október 2-án tett bejelentésben, illetve ezt követően a Bizottsággal való 7 hónapos egyeztetés alatt bemutatásra került a támogatási program, illetve alátámasztásra került annak uniós szabályokkal való összhangja.

5.2.2. Főbb szabályok

A támogatási program célja egy adóösztönző-rendszer kialakítása, mely elősegíti *új beruházások* megvalósítását és ezáltal *új munkahelyek* teremtését. Az adókedvezményt a *beruházás befejezését követő 10 évben* lehet igénybe venni, az *évente igénybe vehető kedvezmény azonban nem haladhatja meg a fizetendő adó 80%-át*. A kedvezményezett körbe olyan vállalkozások tartoznak, amelyek

- olyan *3 milliárd* (kedvezményezett településeken *1 milliárd*) *fő* *értékű beruházást* valósítanak meg, amely legalább *150 fő*

¹⁰⁷ Lásd HL L C/54/13., 2006.03.04.

¹⁰⁸ Lásd a Bizottság N 487/2006. számú határozatát, HL C 256/7., 2006. 10.24.

(kedvezményezett településeken 75 fős) *átlagos foglalkoztatott-létszám növekedést*, vagy az adózó adóévre számított *béreköltségének a minimálbér hatszorosával* (kedvezményezett települések esetében háromszorosával) *való emelkedését* vonja maga után;

- *legalább 100 millió forint értékben*
 - korábban már használatba vett állati eredetű élelmiszert előállító létesítmény élelmiszer-higiéniai fejlesztését valószínűsítják meg;
 - önálló környezetvédelmi beruházást hajtanak végre;
 - szélessávú internet szolgáltatást szolgáló beruházást valószínűsítanak meg;
 - alapkutatást, alkalmazott kutatást vagy kísérleti fejlesztést szolgáló beruházást hajtanak végre.

Nem vehető azonban *igénybe* az adókedvezmény az EUMSZ I. mellékletében szereplő mezőgazdasági termékek előállításához, a halászati ágazatban, a szén-, az acél-, a hajógyártási és szintetikusszál-iparban, illetve nem nyújtható támogatás 1000 négyzetméter szintterületet meghaladó nagy-, illetve kiskereskedelmi célt szolgáló beruházási projektekhez, valamint nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak.¹⁰⁹ A kizárás egy része az uniós szabályokban szerepel (pl. nehéz helyzetben lévő vállalkozás), másik részét hazai megfontolások indokolják.

A *100 millió eurót meg nem haladó elszámolható költségű beruházás esetén a támogatás nyújtása automatikus*, azaz amennyiben az adófizető a beruházási projekt megkezdését megelőzően¹¹⁰ – a kormányrendeletben meghatározott tartalmú – bejelentést tesz a Nemzetgazdasági Minisztérium felé, az adókedvezményt automatikusan igénybe veheti.

Amennyiben az *elszámolható költségek meghaladják a 100 millió forintot*, az adófizetőnek – a kormányrendeletben meghatározott tartalmú – *kérelmet kell előterjesztenie*, melyről a Minisztérium határozatot hoz. Nem utasíthatja el azonban azt, ha a program jogszabályi feltételei teljesülnek, illetve – egyedi bizottsági bejelentés szükségessége¹¹¹ esetén – amennyiben a Bizottság jóváhagyta a projektet.

¹⁰⁹ Vesd össze a 107. lábjegyzetben hivatkozott iránymutatás 8. és 9. pontjával.

¹¹⁰ Vesd össze a 107. lábjegyzetben hivatkozott iránymutatás 38. pontjával.

¹¹¹ Egyedileg be kell jelenteni a Bizottság felé azokat a támogatási programból nyújtott támogatásokat, melyek összes forrásból származó támogatásának összege

Az adókedvezményt csak olyan beruházások megvalósítása esetén lehet igénybe venni, melyek induló beruházásnak minősülnek. *Induló beruházásnak* az olyan tárgyi eszközbe vagy immateriális javakba történő beruházások minősülnek, amelyek új létesítmény létrehozására, meglévő létesítmény bővítésére, a létesítmény termelésének további, új termékkel történő diverzifikációjára vagy egy meglévő létesítmény teljes termelési folyamatának alapvető megváltoztatására irányulnak.¹¹²

5.2.3. Elszámolható költségek

A beruházás elszámolható költségei *kétféle módon határozhatók meg*. Elszámolható költségnek minősül egyfelől a beruházás kapcsán megszerzett tárgyi eszközök és immateriális javak költsége. Ezen túlmenően elszámolható költségnek minősül a beruházást megkezdését követően az üzembe helyezést követő harmadik adóév végéig az újonnan létrehozott munkakörben foglalkoztatott munkavállalók bérköltségének 24 havi összege is.

Tárgyi eszköznek minősülnek a földterülethez, épületekhez, üzemhez, illetve gépekhez kapcsolódó eszközök, melyeknek – a föld, KKV kedvezményezett és a felvásárlás esetét kivéve – újnak kell lenniük. Az *immateriális javak* kategóriába a szabadalmi jog, licenz, know-how vagy nem szabadalmaztatott technikai ismeretek megszerzésén keresztül megvalósuló technológiatranszfer tartozik. *Nagyvállalkozás kedvezményezett* esetében az immateriális javak költsége nem haladhatja meg a tárgyi eszközök költségének 50%-át. Mind tárgyi eszközök, mind immateriális javak esetében a bérlet kizárólag pénzügyi lízing formájában számolható el.¹¹³

meghaladja azt az összeget, amelyet egy 100 millió eurós elszámolható költségű beruházás kaphat. A beruházás elszámolható költségeinek 50 millió euróig terjedő részére a regionális térképben szereplő intenzitás 100%-a, 50 000 001 – 100 millió euró közötti részére a regionális térképben szereplő intenzitás 50%-a adható. Lásd a 107. lábjegyzetben hivatkozott iránymutatás 64. és 67. pontját.

¹¹² Vesd össze a 107. pontban hivatkozott iránymutatás 34. pontjával.

¹¹³ Vesd össze a 107. pontban hivatkozott iránymutatás 34. pontjával.

5.2.4. A támogatás mértéke

A nyújtható támogatás maximális mértékét az elszámolható költségek és a támogatási intenzitás hányadosa határozza meg.

A maximális támogatási intenzitás a regionális támogatási térkép alapján nagyvállalkozások esetében az alábbiak szerint alakul:¹¹⁴



Regionális támogatási térkép

A fenti támogatási intenzitások – a szállítási ágazat és a nagyberuházások kivételével – *kisvállalkozásnak* minősülő kedvezményezettek esetében *20 százalékponttal*, *középvállalkozásnak* minősülő kedvezményezettek esetében *10 százalékponttal* növelhetők.

Nagyberuházások esetében az alkalmazható maximális támogatási intenzitás *ötvenmillió euró elszámolható költségrézig* a támogatási térkép által meghatározott mérték száz százaléka, az *ötvenmillió euró és a százmillió euró közötti elszámolható költségrézre* a támogatási térkép által meghatározott mérték ötven százaléka és a *százmillió euró*

¹¹⁴ Lásd az *európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 37/2011. (III. 22) Korm. rendelet 25. §-át.

feletti elszámolható költségrészre a támogatási térkép által meghatározott mérték harmincnégy százaléka. Amennyiben a kedvezményezett több forrásból részesül támogatásban, a fent említett maximális támogatási intenzitások a kapott támogatás teljes összegére vonatkoznak.¹¹⁵

A kedvezményezettnek minden esetben az *elszámolható költségek 25%-át kitevő, mindenfajta állami támogatástól mentes saját forrással kell hozzájárulni* a beruházás megvalósításához.¹¹⁶

Tekintettel arra, hogy a támogatási program feltételei összhangban vannak a Bizottság regionális beruházási támogatásokra vonatkozó iránymutatásával, a Bizottság határozatában megállapította, hogy az az uniós joggal összeegyeztethető támogatási programnak minősül.

5.2.5. Támogatási program módosítása

A támogatási program *jelentős módosítására került sor 2010-ben*, amikor a magyar hatóságok jelezték a Bizottság felé, hogy a gazdasági válság hatására a kedvezményezett vállalkozások jelentős része nem tudja teljesíteni az alkalmazotti létszám vállalt növelését.

A visszamenőleges hatályú módosítás a 2008. október 1. előtt megkezdett, valamint a 2009. január 1. és 2010. december 31. között befejezett beruházások esetében lehetővé tette, hogy a *bázisadat*, amelyhez képest a létszámnövekedést el kell érni, *a beruházást megelőző év helyett a beruházást megelőző három év átlaga legyen*.

Tekintettel arra, hogy a kedvezményezetteket a vállalás időpontjában előre nem látható körülmények akadályozzák a támogatásnyújtás nem jelentős – és nem az uniós jogból következő – feltételének teljesítésében, illetve a módosítás viszonylag kismértékű, a Bizottság engedélyezte¹¹⁷ a támogatási program módosítását.

¹¹⁵ Vesd össze a 107. lábjegyzetben hivatkozott iránymutatás 74. pontjával.

¹¹⁶ Vesd össze a 107. lábjegyzetben hivatkozott iránymutatás 39. pontjával.

¹¹⁷ Lásd az N 685/2009. számú ügyben hozott Bizottsági határozatot (hivatalos verzió még nem jelent meg). A Bizottság határozatának részletes elemzését lásd STAVICZKY P.: A fejlesztési adókedvezmény létszámfeltételeinek visszamenőleges hatályú módosítása. *Állami támogatások Joga*, 2011/1. 63.

6. Konklúzió

A fentiekben bemutatásra került az adóintézkedések állami támogatási szempontú megítélésére vonatkozó szabályhalmaz, mely egyrészt egy lassan 15 éves (az állami támogatási joganyag egyik legrégebbi darabja!) *Közleményből*, másrészt a Bíróság és a Törvényszék néha egymásnak, és a Közleménynek is ellentmondó *ítélkezési gyakorlatából* áll.

Tovább árnyalja a képet, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség csak azokra az intézkedésekre vonatkozik, melyekről a tagállam úgy ítéli meg, hogy állami támogatásnak minősülnek. Ennek megfelelően esetleges, hogy bizonyos esetekről – panasz alapján vagy hivatalból – tudomást szerez-e Bizottság, azaz egyáltalán *lehetőség nyílik-e az intézkedés állami támogatási szempontú vizsgálatára*, illetve eljut-e egy ügy az uniós jog kizárólagos értelmezője, a Bíróság elé.

A jogbiztonság – elsősorban az adózók jogbiztonsága – megteremtése érdekében mindenképpen szükséges a *szabályok konszolidációja*, de legalább ugyanennyire szükséges a *szabályok konzekvens alkalmazása* is.

Tarthatatlan állapot, hogy például a Közlemény 13. pontja kimondja, miszerint egy intézkedés abban az esetben minősül általános intézkedésnek, ha az a tagállamon belül működő összes gazdasági szereplő számára nyitva áll. Ezzel szemben az Bíróság egyrészt az Adria-Wien-ítéletben kifejtette az azóta az ítélkezési gyakorlat szerves részévé vált tételt, hogy egy *intézkedés szelektivitásának vizsgálatakor a referenciacsoportot a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások képezik*.

Másrészt az Azori-szigetek-ítéletében kimondta és azóta számos ítéletében megerősítette, hogy a *tagállam egy adott regionális egysége esetében is értelmezhető az általános intézkedés fogalma, amennyiben a terület valamennyi vállalkozására alkalmazható az intézkedés és az intézkedés kibocsátója megfelelő autonómiával rendelkezik*.

A fentiek alapján *elengedhetetlen a Közlemény módosítása, illetve új soft law¹¹⁸ elfogadása*, amelyre a Bizottságnak az állami támogatá-

¹¹⁸ A Bizottság által kiadott közlemények nem minősülnek jogszabálynak, kötelező erővel csak a Bizottságra nézve rendelkeznek.

si szabályok megújítására vonatkozó folyamat¹¹⁹ keretében alkalma is lenne, de úgy tűnik egyelőre nem él vele, illetve késlekedik a jogbiztonság növelését elősegítő munkával. Várható, hogy a Bizottság az állami támogatás fogalmára vonatkozó közleményében szentel figyelmet a szelektivitás adóügyek esetében speciális kérdéseinek, ez a megoldás azonban, mivel a két közlemény egymáshoz való viszonya kérdéses, valószínűleg csak bonyolítja majd a helyzetet különösen, ha a Bizottság nem helyezi hatályon kívül a régi közleményét.

Minden esetben tehát meg kell bizonyosodni arról, hogy az adott adóintézkedés (pl. adóalap-megállapítás, eltérő adókulcs vagy adóbeszedési gyakorlat) *összhangban van-e az uniós állami támogatási szabályokkal*, ugyanis a tiltott – jogellenes és az uniós joggal összeegyeztethetetlen – állami támogatás nyújtásának szankciója nem a támogatást nyújtó tagállamot, hanem az azt igénybe vevő kedvezményezettet sújtja, azaz neki kell vissza-, illetve megfizetnie a kapott támogatást.

Ezen jogkövetkezmény elkerülése céljából – amennyiben egy adóintézkedés az uniós joggal összeegyeztethető támogatást tartalmaz – magának az érintett intézkedésnek pontosan kell hivatkoznia *az összeegyeztethetőség alapját képező uniós szabályra*. Ugyanakkor a hivatkozás hiánya nem jelenti egyértelműen azt, hogy az adott intézkedés nem minősül állami támogatásnak, ezért mindenképpen szükséges információt kérni a támogatást nyújtótól, illetve a Támogatásokat Vizsgáló Irodától.

¹¹⁹ Lásd a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése COM(2012) 209 final.

A PIACI MAGÁNHITELEZŐ ELVE A LEGÚJABB JOGGYAKORLAT TÜKRÉBEN

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: az állami támogatás fogalma, előny, piaci magánhitelező, állami követelések, mérlegelés, bírói felülvizsgálat, lehetséges bevételek összehasonlítása

1. Bevezetés

Az állami támogatások jogának célja, hogy megóvja a belső piacot az államok indokolatlan beavatkozásaitól és az azokból következő versenytorzulásoktól. Ennek érdekében az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése főszabályként megtiltja a tagállamok által bármilyen formában, állami forrásból nyújtott olyan támogatást, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Az EUMSZ fenti cikkében foglalt feltételek konjunktív teljesülése esetén beszélhetünk versenyjogi értelemben vett állami támogatásról.¹ A tagállamok számára tehát alapvető jelentőségű annak ismerete, hogy

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének állami támogatásokért felelős szakdiplomataja. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselet álláspontjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

¹ Lásd a C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH-ügyben hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.] 74. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

e feltételeket az Európai Bíróságok hogyan értelmezik, hiszen ettől függ, hogy az Európai Bizottság (Bizottság) kizárólagos ellenőrzési joga egy adott állami beavatkozás esetében fennáll-e vagy sem. Az sem elhanyagolható, hogy az állami támogatásnak minősülő intézkedéseket szintén főszabályként az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen, nyújtásuk előtt engedélyeztetni kell a Bizottsággal, ami jelentős idővesztést okozhat a kormányzatok számára az intézkedés bevezetése tekintetében. A tagállamok tehát sok esetben keresik azokat a lehetőségeket, amelyekkel az EUMSZ 107. cikk egyik vagy másik feltételét nem teljesítő intézkedésekhez vezetnek, hiszen ezek azonnal végrehajthatóak.

2. Az előny meghatározása a piaci magánbefektető és magánhitelező elve alapján

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a támogatás fogalma általánosabb, mint a szubvencióé, mivel nemcsak az olyan pozitív juttatásokat foglalja magában, mint maguk a szubvenciók, hanem azon állami beavatkozásokat is, amelyek különböző módon könnyítenek a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheken, és amelyek ugyanolyan természetűek és azonos hatásúak, de nem minősülnek a szó szoros értelmében vett szubvenciónak.²

Az állami támogatássá minősítés alóli egyik kibúvó, ha a tagállam bizonyítani tudja, hogy a szóban forgó intézkedés nem jelent előnyt az érintett vállalkozás vagy vállalkozások részére. Ehhez azt kell alátámasztani, hogy az adott vállalkozás a piacon is hasonló feltételek (díjazás, osztalékkilátások stb.) mellett jutott volna tőkéhez, hitelhez, finanszírozáshoz, tehát az állam piaci szereplő módjára viselkedett, és nem támogatást akart nyújtani. Ennek eldöntésére alakította ki a joggyakorlat a piaci magánbefektető³, és később, ennek analógiájára, a piaci magánhitelező elvét. Ezen elvek lehetővé teszik, hogy adott konkrét ügyben

² Lásd a Bíróság C-328/99. és C-399/00. sz., Olaszország és SIM 2 Multimedia kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének [EBHT 2003., I-4035. o.] 35. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

³ Lásd a C-39/94. számú Syndicat français de l'express international (SFEI) kontra La Poste ügyben hozott ítélet [EBHT 1996.] I-3547. o.] 60. pontját.

a tagállam, illetve a Bizottság megállapíthassa: az állam piaci szereplőként járt-e el, vagy sem. Mivel minden egyes intézkedést egyedileg, az ügy körülményeinek alapos mérlegelésével kell értékelni, nehéz átfogó képet adni ezen elvek alkalmazásának feltételeiről és arról, hogy mikor teljesülnek bizonyosan. A piaci magánbefektető elvének alapja az EUMSZ 345. cikke, ami kimondja, hogy az uniós jog nem különbözteti meg a köz- vagy magántulajdont. A joggyakorlat szerint ebből következően a köz- és magánszereplők befektetéseit azonos módon kell megítélni.⁴ Tekintettel arra, hogy az állami támogatás fogalma objektív, és nincsen tekintettel az állami intézkedések céljaira csak hatásukra,⁵ az állam szinte bármilyen pénzügyi művelettel képes támogatás nyújtására, illetve annak bizonyítására, hogy piaci feltételek mellett járt el.

A joggyakorlat alapján állami forrás előnyt jelentő felhasználásának minősül az állami tartozásokról ellenérték nélkül való lemondás, illetve a felszámolási eljárás alóli kivétel biztosítása is, amennyiben a vállalkozás köztartozások megfizetése alól mentesül.⁶ A joggyakorlat az EUMSZ tulajdonsemlegessége következtében lehetőséget biztosít arra, hogy adótartozások, vagyis közhatalom gyakorlása során felmerült tartozások, átütmezése esetén az állam a bevételek megtérülésének mérlegelésével, piaci magánhitelezőként hozzon döntéseket.⁷ Vagyis az állam egy köztartozásokkal rendelkező cég irányába állami támogatás nyújtása nélkül tehet lépéseket a tartozások átstrukturálása céljából, amennyiben ezek a lépések az eredeti tartozás kamatokkal növelt visszafizetését szolgálják. Ennek oka az, hogy adott esetben egy magán-

⁴ Lásd a C-305/89. számú Olaszország kontra Bizottság („Alfa Romeo”) ügyben hozott ítéletet [EBHT 1991., I-1433. o.].

⁵ Lásd 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974., 709. o.] 13. pontját, a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., I-3671. o.] 25. pontját és a 17. lábjegyzetben hivatkozott British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontját.

⁶ A C-295/97. sz. Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA kontra International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH és Ministero della Difesa ügyben hozott ítélet [EBHT 1999. I-3735. o.] 48. pontja.

⁷ A C-265/97. sz. Déménagement-Manutention Transport SA (DM Transport) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999. I-3913. o.], a C-342/96. sz. Spanyolország kontra Bizottság (Tubacex) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999. I-2459. o.], és a C-480/98. sz. Spanyolország kontra Bizottság (Megafesa) ügyben hozott ítélet [EBHT 2000. I-8717. o.].

hitelező is a hitelek lejáratának meghosszabbítását, átstrukturálását választaná a cég felszámolásának elrendelésével szemben, amennyiben ez magasabb megtérüléssel kecsegtet.

Érdekes módon tehát a piaci magánhitelező elve nem a klasszikus állami hitelezési tevékenységhez kötődik, hanem az állam felé fennálló köztartozások átütemezéséhez, vagy azokról való részleges lemondáshoz. Ezekben az esetekben jellemzően pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalkozások kötnek egyezséget valamilyen állami szervvel (adóhatóság, társadalombiztosítási alap, bér garancia alap), hogy tartozásaikat átütemezzék, vagy részben elengedjék. Annak megállapítása érdekében, hogy valamely állami intézkedés az EUMSZ 107. cikke értelmében állami támogatásnak minősül-e, meg kell határozni, hogy a kedvezményezett vállalkozás részesül-e olyan gazdasági előnyben, amelyet szokásos piaci feltételek mellett nem kapott volna meg.

E célból a vissza nem fizetett köztartozásokat illetően a szóban forgó közjogi szervezeteket e célból olyan magánhitelezővel kell összehasonlítani, aki pénzügyi nehézségekkel küzdő adóstól próbálja visszakövetelni a neki járó összegeket.⁸ A piaci magánhitelező elve alkalmazandó annak eldöntésre, hogy az állam, amikor egy ilyen típusú egyezséget köt, magánszereplőkhöz hasonlóan csak a tartozások és kamataik beszedésében érdekelt, vagy egyéb motívumok is vezetnek. Nyilvánvaló, hogy az állami szervek ezekben az esetekben azért tanúsítanak bizonyos – az adott nemzeti jog által engedélyezett – rugalmasságot, hogy az érintett vállalkozások a kapott haladékot megfelelően felhasználva képesek legyenek pénzügyi helyzetüket stabilizálni, és továbbra is megmaradjon foglalkoztatási és adófizetési kapacitásuk. Vagyis, a tagállamok tényleges motivációja, és az, amit ezekben az ügyekben állami támogatási szempontból bizonyítani kell, általában elválik egymástól. Mindazonáltal a tagállamoknak elemi érdeke, hogy a piaci feltételek szerinti köztartozás-átütemezést bizonyítani tudják, mivel így e tevékenységük nem esik a Bizottság ellenőrzési jogköre alá. Ellenkező esetben, mivel az érintett cég nehéz pénzügyi helyzetben van, az uniós jog alapján összeegyeztethető támogatás részére kizárólag megmentési, illetve szerkezetátalakítási támogatásként nyújtható. E támogatások

⁸ A T-152/99. sz., HANSA kontra Bizottság ügyben 2002. július 11-én hozott ítéletnek [EBHT 2002., II-3049. o.] 167. pontja.

engedélyezési feltételei a vonatkozó iránymutatás⁹ alapján nagyon szűkek, és a Bizottság széles mérlegelési joggal bír összeegyeztethetőségük elbírálása során.

Fontos kiemelni, hogy a Bizottság egy 2011. évi döntése értelmében a piaci magánhitelező elve csak a már felhalmozott adótartozások átstrukturálása, elengedése tekintetében alkalmazható, a jövőbeli tartozások esetében nem, tekintettel arra, hogy azok tekintetében az adóhatóságoknak nincsen mérlegelési jogkörük, illetve az összeg sem mérhető fel.¹⁰ Vagyis a piaci szereplő azt mérlegeli, hogy a kötelezettségről való lemondással milyen jövőbeli bevételekre tehet szert. Amint azt a joggyakorlat is megerősítette, a piaci magánhitelező elvének teljesülését csak összetett gazdasági elemzéssel lehet megállapítani. Erre vonatkozóan az Európai Bíróságok felülvizsgálati jogköre korlátozott.¹¹

Az alábbi ítéleteket tehát ennek fényében kell értékelni. Az alábbi cikkben a piaci magánhitelező elvének fejlődését kívánom ismertetni az Európai Bíróságok legújabb, e témában hozott ítéleteinek bemutatásával. Az alábbi összefoglalóban mellőzöm a piaci magánhitelező elve egy speciális vetületének értékelését, amikor az állam követeléssel rendelkezik egy vállalkozással szemben, majd úgy dönt, hogy ezt a követelését tőkévé konvertálja.¹²

3. A Frucona Košice-ügy

A Frucona Košice a.s. (Frucona) kassai székhelyű gazdasági társaság, amely alkoholtermékek és párlatok előállításával, valamint élelmisze-

⁹ A közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról (HL C 244, 2004.10.1. 2. o.).

¹⁰ A Bizottság 2011/527/EU határozata a Németország által nyújtott C 7/10 (korábbi CP 250/09 és NN 5/10) sz. Állami Támogatásról (szanalási rendelkezés, Sanierungs Klausel) HL L 235. 2011. 09.10. 26. o.

¹¹ Az erre vonatkozó megállapítások összefoglalására lásd: Staviczky Péter: A piaci magánbefektető elve az uniós joggyakorlat tükrében. In: *Az Állami Támogatások Joga*, 2012/1. 17–18.

¹² A két elv együttes alkalmazására lásd a T-296/97. sz. Alitalia - Linee aeree italiane SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott [EBHT 2000. II-3871. o.] ítélet.

rek gyártásával (konzervgyümölcsök, zöldségek és levek, valamint szénsavas és szénsavmentes italok előállítás) foglalkozik. 2004-ben alkoholgyártási engedélyét a hatóságok visszavonták, mivel nem tett eleget jövedéki adófizetési kötelezettségének. Ezt követően a Frucona e tevékenységét beszüntette, és csak olyan alkoholtermékeket értékesített, amelyeket az ő eszközeit bérelve egy másik társaság az Old Herold s.r.o. állított elő.

Egy 2004-től hatályba lépő szabályozás alapján az adóalanyok egy évben csak egyszer kérhettek halasztást adófizetési kötelezettségükre. A Frucona számára ez a módosítás igen hátrányos következményekkel járt, és csődhelyzetbe került. A cég vezetése tárgyalásokat kezdett az adóhatósággal és javasolta, hogy ezeket az összegeket vagy öt év tartamú időszakokra részletekben elosztva fizethesse meg, vagy pedig a hatóság fogadja el a csődegyezsége telt ajánlatát, amelynek értelmében a fizetés az esedékes összegek 35%-ára korlátozódna számára. A Frucona tartozásainak 99%-a az állam felé állt fenn (644,6 millió szlovák koronából (azaz körülbelül 21,39 millió EUR) 640,8 millió szlovák korona (azaz körülbelül 21,27 millió EUR)). A cég csődegyezségi kérelmet is beadott az illetékes Kassai Regionális Bírósághoz. A Frucona a csőd-eljárás keretében független könyvvizsgálói értékeléseket nyújtott be eszközeinek felszámolási eljárás keretében történő értékesítése esetén várható bevételekről. A szlovák adóhatóság helyszíni ellenőrzést is végzett az eszközök felértékelése céljából. A szlovák adóügyi hatóság vezetője ezt követően levélben hívta fel a helyi adóhatóságot, hogy ne fogadja el a csődegyezsége telt. Ennek ellenére a helyi adóhatóság és egyéb hitelezők elfogadták a csődegyezsége telt, amit a bíróság is jóváhagyott. A szlovák adóügyi főhivatal ezt követően tájékoztatta a Fruconát, hogy a csődegyezsége telt állami támogatásnak minősül, és azt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. A helyi adóhatóság időközben megfellebbezte a csődegyezsége telt jóváhagyó döntést, de ezt a Szlovák Legfelsőbb Bíróság elutasította. A Frucona a csődegyezsége telt alapján az adóhatóság követeléseinek 35%-át, azaz 224,3 millió szlovák koronát (közel 7,44 millió EUR összeget) ki is fizetett a helyi adóhatóságnak.¹³

¹³ Ezt követően a Szlovák Legfelsőbb Bíróság rendkívüli perorvoslat keretében jóváhagyta a csődegyezsége telt által érintett tartozás összegének egy nem jelentős téttel történő módosítását.

Időközben a Bizottsághoz panaszt nyújtottak be a Fruconának nyújtott jogellenes támogatás tárgyában. A panasz alapján a Bizottság kérdéseket intézett a szlovák hatóságokhoz, majd hivatalos vizsgálati eljárást indított.¹⁴ Az eljárást követően a Bizottság 2006 júniusában határozatot hozott, amelyben megállapította, hogy a csődegyezség keretében meg nem fizetett köztartozás a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül, és elrendelte visszafizettetését.¹⁵ A Bizottság azt is megállapította, hogy a csődegyezség annak ellenére nem tett különbséget a köz- és magánhitelezők között, hogy előbbiek – mind gazdasági értelemben, mind jogi lehetőségeiket tekintve – privilegizált helyzetben voltak.

3.1. A Törvényszék ítélete

A Frucona megtámadta a Bizottság határozatát a Törvényszék előtt, és kérte a határozat, de legalább is az összeegyeztethetlenséget kimondó 1. cikkének megsemmisítését.¹⁶ A Frucona tíz jogalapot hozott fel, amelyek közül több is érintette a piaci magánhitelező elvét. A Frucona szerint a Bizottság tévedett, amikor úgy ítélte meg, hogy a felszámolási eljárás előnyösebb lett volna a csődegyezségnél az állami követelések behajtására. A Bizottság nem vette figyelembe a felszámolási eljárás időtartamát, és csak a szlovák hatóságok véleményére utalt, mely szerint a hitelezők korlátozott száma, és a pozitív felszámolási értékkel rendelkező aktív eszközök létezése folytán jelen esetben a felszámolási eljárást az átlagosnál gyorsabban folytatták volna le, ugyanakkor nem fejtette ki, hogy e körülmények hogyan rövidíthették volna le az eljárás időtartamát. A Frucona szerint aktív eszközei (az alkohol előállításához szükséges gépek) vásárlói piaca korlátozott és értékesítésük

¹⁴ A C 25/2005 (ex NN 21/2005) állami támogatási ügy (HL L 233., 2005. 09.22. 47. o.).

¹⁵ A Bizottság 2007/254/EK határozata a Szlovák Köztársaság által a Frucona Košice, a. s. vállalatnak nyújtott C 25/205 (ex NN 21/2005) sz. állami támogatásról (HL L 112., 2007.04.30. 14. o.). Tekintettel arra, hogy Szlovákia nem tette meg a megfelelő lépéseket a támogatás visszatérítése érdekében a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a Bíróság előtt az ügyben, lásd a C-507/08. sz. Bizottság kontra Szlovákia ügyben hozott ítéletet [EBHT 2010., I-13489. o.].

¹⁶ T-11/07. sz. Frucona Košice a.s kontra Bizottság ügy [EBHT 2010., II 5453. o.].

nehézségekbe ütközött volna.¹⁷ A Bizottság továbbá a Frucona szerint nem vette figyelembe a felszámolási eljárás költségeit. A felperes arra hivatkozott, hogy a benyújtott szakértői értékelések és az igazságügyi minisztérium felszámolási eljárások tapasztalatait elemző jelentése alapján¹⁸ még a várható megtérülés szempontjából optimista magánhitelező is a csődegyezséget választotta volna.

A Törvényszék, miután ismertette a bírói felülvizsgálat kereteit, megvizsgálta, hogy a Bizottság követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a magánpiaci hitelező elve nem teljesült. A Törvényszék a különböző eszközértékelések eredményeit elemezve megállapította, hogy a Bizottság óvatos becslést végzett, és az eszközök felszámolás esetén történő értékesítése esetén várható legalacsonyabb árat határozta meg (275 millió szlovák korona). Tehát egy magánhitelező ezt az értéket vetette volna össze a csődegyezés során ajánlott összeggel. A Törvényszék szerint azonban a magánhitelező arra is figyelemmel lett volna, hogy a csőd és felszámolási eljárások célja és hatása eltér. A csődegyezés esetén a hitelező lemond a követeléséről az egyezés keretében, míg a felszámolási eljárásban, amennyiben követelését az eszközök értékesítése nem fedezi, az (a fennmaradó tartozásra) továbbra is fennáll. A felszámolási eljárás idejét illetően a Törvényszék értékelte, hogy az állami hitelezők privilegizált adósok voltak, a követelések 99%-a hozzájuk tartozott, és az adósnak pozitív felszámolási értékkel bíró eszközei voltak. A Törvényszék szerint egy magánhitelező inkább a felszámolási eljárást választotta volna, hiszen a remélt összeg magasabb volt, mint a csődeljárás során kapott összeg, és az eszközök magasabb áron történő értékesítése esetén a különbség 99%-át is megszerezte volna. Ez a megállapítás a felszámolási eljárás költségeinek levonása esetében nagyjából azonos eredményt jelentett volna, de a Törvényszék szerint a magánhitelező bízhatott az óvatos becslésnél magasabb tényleges értékesítési árban. A fentiek alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor a felszámolási eljárást – figyelemmel annak idejére és költségeire –

¹⁷ Hivatkozott az ágazatban tevékenykedő másik cég korábbi felszámolására, ahol csak a tizedik fordulóban sikerült az eszközöket értékesíteni.

¹⁸ E jelentés szerint a felszámolási eljárások során a privilegizált hitelezők is csak 5-10%-át kapták meg követeléseiknek.

a csődegyezsénél kedvezőbbnek minősítette. A Törvényszék azt is ki mondta, hogy ellentétben a felperes érvelésével, a magánhitelezőnek nem kell óvatosan és borúlátóan értékelnie a várható bevételeket. A Frucona azt is kifogásolta, hogy a Bizottság a bizonyítékok hiányából indult ki, ezzel a bizonyítási terhet rá hárította. A felperes szerint a Bizottság nem bizonyította megfelelően a felszámolási eljárás előnyösebb voltát, és nem vette figyelembe az eszközök értékesítésére vonatkozó különböző szakértői értékeléseket sem. A Törvényszék nem fogadta el ezeket az érveket, elutasította a bizonyítékok gondos mérlegelésével kapcsolatos kifogást (valamint a piaci magánhitelező elvéhez nem kapcsolódó egyéb kifogásokat), elutasította így magát a fellebbezést is.

3.2. A Bíróság ítélete

A Frucona fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen az Európai Unió Bíróságához.¹⁹ A Frucona szerint egyrészt a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a magánhitelező elvének alkalmazása során a felszámolási eljárás időtartama és az értékesítési együtthatók mérlegelése vonatkozásában. Másrészt a Bizottság határozatában szereplő érvelést saját érvelésével váltotta fel, és elferdítette a bizonyítékokat (a felszámolási eljárás költségeire, időtartamára, a Bizottság értékelésének óvatosságára és a felszámolást követően fennmaradó követelések jelentőségére vonatkozóan). A Bíróság az ügy releváns elemeinek és a Törvényszék ítéletének vonatkozó részei megisméltését követően először a magánpiaci hitelező elvével kapcsolatos érveket vizsgálta meg. A felperes szerint a csődegyezés megkötése időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell a két eljárás eredményét összehasonlítani, másrészt a Törvényszéknek az kellett volna vizsgálnia, hogy a felszámolási eljárás időtartamára vonatkozó információk befolyásolhatták volna a magánhitelező döntését, és hogy a Bizottság kellő jelentőséget tulajdonított-e ennek az információnak. A Frucona szerint a Bizottság elmulasztotta a jelentős tények figyelembevételét, és a Törvényszék ennek felülbírálatát elmulasztotta. Továbbá a felperes szerint a ténykérdéseket illetően a Bizottságnak nincsen mérlegelési lehető-

¹⁹ A C-73/11. P. sz. Frucona Košice a.s kontra Bizottság ügy (az EBHT-ban még nem került közzétételre).

sége, és amennyiben a Törvényszék ezt elfogadta, tévesen alkalmazta a jogot. A Törvényszék emellett saját érvelésével igazolta a Bizottság vizsgálatának elmaradását, amikor a Bizottság értékeléseként fogadta el, amit a Bizottság határozatában a szlovák hatóságok és a Frucona álláspontjaként megismételt. A szolgáltatott adatok hitelessége tekintetében (amelyet megkérdőjelezett) kiegészítette, és nem értékelt a Bizottság határozatát. A felszámolási eljárás lehetséges hosszát illetően is saját, és nem a Bizottság indokaira támaszkodott. A Bizottság szerint a Törvényszék megfelelően járt el, és a felszámolás időtartamával kapcsolatos megfontolásokat azért nem elemezte mélyebben, mivel az adóhatóság privilegizált helyzete miatt ez egy magánhitelező számára sem lett volna jelentős tényező.

A Bíróság ismertette a piaci magánhitelező elvére és a Bizottság elemzésére irányuló bírói értékelés lefolytatására vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, amely figyelembe veszi a releváns tényeket, és lehetővé teszi annak eldöntését, hogy magánhitelező adott volna fizetési könnyítéseket az adós részére vagy sem. A Bíróság természetesen kitért az összetett gazdasági elemzés bírói felülvizsgálatának korlátaira is. A Bíróság szerint „a Törvényszéknek többek között azt kellett ellenőriznie, hogy a felszámolási eljárás időtartamára vonatkozóan rendelkezésre álló információk a jelen esetben relevánsak voltak-e a magánhitelező kritériuma alapján lefolytatott mérlegelés szempontjából, és ha igen, a Bizottság figyelembe vette-e ezen információkat.”²⁰ Jelen esetben egy magánhitelező is a csődegyezség és a felszámolási eljárás között választott volna (a Bíróság szerint teoretikusan nem csak ez a két lehetőség állt a magánhitelező előtt). A Bíróság helyt adott a Fruconának a tekintetben, hogy a felszámolási eljárás időtartama késlelteti a tartozás visszafizetését, ezért releváns körülménynek minősül. Tehát a Törvényszéknek ellenőriznie kellett, hogy a Bizottság mérlegelése során figyelembe vette-e ezt a körülményt. Márpedig, ahogyan azt a Frucona helyesen jegyezte meg a Bizottság foglalkozott határozatában a felszámolási eljárás hosszával, ezt azonban az érdekelt felek észrevételeit

²⁰ Az ítélet 77. pontja. A 78. pont szerint minden olyan információt relevánsnak kell tekinteni, amely nem elhanyagolható módon befolyásolhatja a megfelelően körültekintő és gondos, az állami hitelezőéhez lehető legközelebbi helyzetben lévő olyan magánhitelező döntéshozatali folyamatát, aki pénzügyi nehézségekkel küzdő adóstól próbálja visszakövetelni a neki járó összegeket.

összegző részében tette, nem a saját következtetéseit tartalmazó részében. A Bíróság szerint a „a Törvényszéknek nem azt kellett ellenőriznie, hogy a Bizottság a felszámolási eljárás időtartamára vonatkozóan rendelkezésre álló információkat figyelmen kívül hagyta-e, vagy sem, hanem azt, hogy a Bizottság ezen információkat a magánhitelező kritériumának mérlegelése keretében figyelembe vette-e.”²¹ Tehát a Törvényszéknek ellenőriznie kellett volna, hogy a Bizottság a határozat értékelő részében különösen a csőd- és a felszámolási eljárás összehasonlítása során értékelt-e a felszámolási eljárás várható hosszát. Ilyen vizsgálatra azonban nem került sor. A Törvényszék pedig ennek elmaradását saját érvelésével igazolta, ezzel túllépte felülvizsgálati jogkörét, és tévesen alkalmazta a jogot. A Bíróság ezért helyt adott a megsemmisítés iránti kérelemnek, és – mivel rendelkezésére álltak a szükséges információk – elbírálta a fellebbezés felszámolási eljárás időtartamára vonatkozó részét. A Bíróság a felek érveinek összefoglalását követően a fenti érvelés mentén arra jutott, hogy a Bizottságnak indokolnia kellett volna határozatában, hogy miért nem tartja relevánsnak a jelen esetben a felszámolási eljárás hosszát (kevés hitelező, privilegizált állami hitelezői helyzet). A Bizottság azonban ezt elmulasztotta, ami nyilvánvaló mérlegelési hibának minősül. Mivel azonban a Bizottság a határozatában „úgy ítélte meg, hogy az adó-végrehajtási eljárás [és nem a felszámolási eljárás] a helyi adóhatóságéhoz lehető legközelebbi helyzetben lévő magánhitelező számára a csődegyezségi ajánlatnál előnyösebb lett volna”, a nyilvánvaló mérlegelési hiba a Bíróság szerint önmagában nem eredményezheti e határozat megsemmisítését. Ezt követően a Bíróság a Törvényszék ítéletét (a Bizottság határozatában szereplő indokoknak a Törvényszék saját indokaival helyettesítése miatt) hatályon kívül helyezte, és az ügyet az általa el nem bírált jogalapok eldöntése céljából visszautalta a Törvényszékhez.²²

²¹ Az ítélet 85. pontja.

²² A Bizottság egyébként érdekes módon nem várta meg a Törvényszék második ítéletét, hanem 2013. október 16-án újabb határozatot hozott, amelyben (véltatóleg némileg módosított érvelés mellett) ismételten tiltott állami támogatásnak minősítette a Fruconának a csődeljárás során nyújtott állami kezdvézményt. A határozat szövege még nem nyilvános, a vonatkozó sajtótájékoztató elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-959_en.htm.

4. A Buczek-ügy

A lengyel Buczek Automotive sp. z.o.o. (BA) járműipari csövek gyártásával foglalkozó cég, anyavállalata a Technologie Buczek S.A. (TB) 2001-től egyre nagyobb adósságot halmozott fel, mind állami (társadalombiztosítási igazgatóság, rehabilitációs alap), mind magánhitelezők felé. A legnagyobb magánhitelező felé fennálló tartozása meghaladta a köztartozások összegét. A TB 2002-ben szerkezetátalakítási tervet dolgozott ki, amely alapján jogosulttá vált állami támogatásokra, ezeket végül azonban nem kapta meg. A közjogi szervek 2004 és 2006 között a TB köztartozásainak behajtására irányuló intézkedéseket fogantatosítottak, vagyont lefoglalták, bankszámláját zárolták, és a felszámolási eljárással párhuzamosan biztosítékkal terhelték az eszközeit. 2006 januárjában a BA bérleti szerződést kötött a TB-vel a gyártási eszközökre vonatkozóan, és havonta meghatározott összeget fizetett használatukért. A TB 2006 augusztusában csődöt jelentett, de tovább folytatta tevékenységét. A Bizottság 2005 folyamán több alkalommal is levélben kért tájékoztatást a céggel kapcsolatos állami intézkedésekről. Hivatalos vizsgálati eljárás²³ megindítását követően a Bizottság határozatában²⁴ megállapította, hogy a TB két jövedelmező tevékenységét két leányvállalatba szervezte ki. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a közhitelezők több lépést is tettek követeléseik érvényesítése érdekében (felszámolási eljárás, jelzálogjog alapítása), a visszafizetett adósságoz azonban csekély volt. A Bizottság szerint már 2004 végén egyértelmű volt, hogy a TB nem képes kifizetni adósságait és folyó tartozásait. A Bizottság szerint a lengyel hatóságok megbízható biztosítékokkal rendelkeztek, és lehetőségük volt arra, hogy ezeket a biztosítékokat fizetésképtelenségi eljárás keretében készpénzre váltsák, ezért ezen biztosítékok kihasználása egy feltételezett magánhitelező szempontjából észszerűbbnek tűnt a szerkezetátalakításnál. Azonban a lengyel hatóságok felfüggesztették a 20,76 millió lengyel zlotyinak megfelelő köztartozás végrehajtását, ami ugyanekkora összegű állami támogatásnak minősül.

²³ A C 23/2006 (ex NN 35/2006) sz. ügy – Támogatás a Technologie Buczek Group acélgyártó javára (HL C 196., 2006.09.19. 23. o.).

²⁴ A Bizottság 2008/344/EK határozata a Lengyelország által a Grupa Technologie Buczek acélgyártó részére nyújtott C 23/06 (ex NN 35/06) állami támogatásról (HL L 116., 2008.04.30. 26. o.).

A Bizottság véleménye szerint ez a támogatás nem maradt a TB-nél, hanem a tevékenységét folytató két leányvállalatához (köztük a BA-hoz) került, mivel a végrehajtás hiánya lehetővé tette, hogy gazdasági tevékenységét folytassa és szerkezetátalakítást hajtson végre. A Bizottság a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette, és visszatéríttetését rendelte el a két leányvállalattól.

4.1. A Törvényszék ítélete

A BA megtámadta a határozatot, Lengyelország pedig beavatkozóként fejtette ki álláspontját az eljárás során.²⁵ A BA kérte a határozat támogatás összeegyeztethetlenségét megállapító 1. cikkének és a visszafizetést elrendelő 3. cikkének megsemmisítését. A BA hat jogalapot hozott fel, köztük a piaci magánhitelező elvének téves alkalmazására vonatkozó érvet. A BA szerint a lengyel hatóságok a felszámolás megindításának elkerülésével nem alkalmaztak adósságelengedést. Másrészt a Bizottság értékelése, amely szerint egy magánhitelező inkább választotta volna a TB felszámolását, mint szerkezetátalakítást, téves, mivel a behajtási eljárás során a cég fokozatosan teljesíteni tudta a tartozások visszafizetését (2006-ig folytatott gyártási tevékenységet és bevételei származtak az eszközök bérbeadásából is). A felszámolási eljárások elhúzódóak és költségigényesek, valamint az állami hitelezők rendelkezésére álló biztosítékok nem rendelkeztek elsőbbséggel a kielégítési sorrendben. A felperes szerint a Bizottság utólagosan értékelt és mondta ki, hogy amennyiben a felszámolást már 2004-ben megkezdik, akkor a tartozások már kiegyenlítésre kerültek volna. Ezt az érvet a hatóságok korábbi döntésük során nem vehették figyelembe. A felperes szerint a hatóságok mérlegelték a felszámolási eljárás kockázatait, vagyis azt, hogy követeléseiket csak részben szerzik vissza, illetve azt, hogy a felszámolási eljárás megindítása a végrehajtási eljárást megszünteti. A felperes szerint a cég magánhitelezője, aki jelentős és jó biztosítékokkal rendelkezett, szintén nem kérte a felszámolás megindítását, ami az állami szervek piaci magatartását támasztja alá.

²⁵ A T-1/08. sz. Buczek Automotive sp. z.o.o. és Lengyel Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet. A TB és a másik leányvállalat, a Huta Buczek keresetét végül visszavonta (T-440/07. sz. és T-465/07. sz. ügyek).

Lengyelország arra hívta fel a figyelmet, hogy a Bizottság nem végzett olyan átfogó gazdasági elemzést, amely a követelések teljesülésére és időbeliségére irányult, és figyelmen kívül hagyta a felszámolási eljárás költségeit. A Bizottság szerint egyértelmű, hogy amennyiben egy állami követelés érvényesítése érdekében az állami szervek nem lépnek fel, az állami támogatásnak minősül. A lengyel hatóságok nem tettek meg mindent a követelések visszaszerzése érdekében.²⁶ A Bizottság szerint a köztartozások esetében automatikusan kamatokat kell felszámítani, és ezek érvényesítésétől való eltekintés is állami támogatásnak minősül. A Bizottság úgy vélte, hogy egy magánhitelező csak akkor hajlandó nehéz helyzetbe került adós részére halasztást adni, vagy szerkezetátalakításához²⁷ hozzájárulni, ha ez számára előnnyel (pl. késedelmi kamat) jár. A TB azonban úgy tűnt sohasem lesz már nyereséges, ezért egy magánhitelező a felszámolását választotta volna. A konkrét esetben a tartozás összege a behajtási eljárás alatt is növekedett. A Bizottság a tényleges magánhitelező magatartására vonatkozó érv figyelmen kívül hagyását kérte, mivel az előtte folyó eljárásban nem terjesztették elő, így ő sem értékelte, illetve nem megfelelő hivatkozási alap. Az összevető vizsgálat tekintetében a Bizottság azzal érvelt, hogy a joggyakorlat alapján²⁸ nem volt köteles bizonyítani a felszámolási eljárásnak a behajtás más módjaival szembeni elsőbbségét, mivel a lengyel hatóságok nem használták ki minden, rendelkezésükre álló lehetőséget, pedig arra kötelesek lettek volna.

A Törvényszék a felek érvei alapján pontosította, hogy a Bizottság nem azt vitatja, hogy a lengyel hatóságok átütözték, vagy elenged-

²⁶ A Bizottság szerint a támogatás nyújtásának időpontja, amikor a tényleges behajtás elmarad, tehát kezdő időpontja meghatározott, és mindaddig fennáll, amíg a tényleges behajtásra sor nem kerül.

²⁷ A Bizottság azt is megjegyezte, hogy a lengyel hatóságok azon szándéka, hogy szerkezetátalakítási támogatás nyújtanak a cégnek – amire végül nem került sor –, kizárja, hogy később piaci magánhitelezőként viselkedjenek. E tekintetben megjegyzendő, hogy a joggyakorlat az azonos vállalkozás felé irányuló, de önállóan értékelhető állami intézkedések elkülönült értékelését lehetővé teszi, vagyis a korábbi intézkedések automatikusan nem befolyásolják az újabb intézkedés minősítését. Lásd a T-11/95 BP Chemicals Limited kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., II-3238. o.].

²⁸ A T-36/99. sz., Lenzing kontra Bizottság ügyben 2004. október 21-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3597. o.].

ték a TB köztartozásait, mivel tisztában volt azzal, hogy megtették a behajtásra irányuló intézkedéseket, hanem arra a következtetésre jutott, hogy a behajtás (nagyreszt) eredménytelen volt. Ebből következően a TB oly módon részesült támogatásban, hogy a lengyel hatóságok ezen eredménytelenség ellenére sem kezdeményezték a felszámolási eljárás megindítását, ami a tartozások átütemezésével, elengedésével egyenértékű intézkedés volt. A Törvényszék szerint e különbségtelen alapuló minősítésével a Bizottság nem követett el hibát, mivel a felszámolási eljárás során a cég korlátozottan és nem tulajdonosi irányítás mellett működhet csak, és ennek elmaradása mindenképpen előnynek tekinthető a behajtási eljáráshoz képest. A cég nem tudta volna magát átszervezni sem, ha megindul a felszámolási eljárás. A Törvényszék szerint a kérdés az, hogy ezt az előnyt szokásos piaci feltételek mellett egy magánhitelező is nyújtotta volna, továbbá, hogy a Bizottság megsértette-e az EUMSZ 107. cikkét, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a piaci magánhitelező elve alapján erre nem került volna sor.

A felperes szerint a jelen esetben egy magánhitelező nem döntött volna a felszámolás mellett annak elhúzódása, költségei és a megtérülések bizonytalansága miatt. A Törvényszék szerint egy megromlott helyzetű adós hitelezője az adós felszámolásának elkerülését lehetővé tévő adósságrendezésére vonatkozó döntése során „[...] választania kell azon összeg között, amit a javasolt megállapodás keretei között kaphatna, és aközött, amihez megítélése szerint a vállalkozás felszámolása révén juthatna. Választását több tényező befolyásolhatja, például, hogy jelzálog-, privilegizált vagy egyszerű hitelező-e, milyen természetűek és terjedelműek az esetleges biztosítékai, hogyan ítéli meg a vállalkozás átszervezésének az esélyeit, illetve milyen előnyt jelentene számára a felszámolás.”²⁹ Ennek mérlegelése során a követelések kielégítési sorrendje, az esetleges biztosítékok, más hitelezők helyzete, a cég átszervezése utáni fizetőképessége alapján hozná meg a döntést. A Bizottságnak ezért szintén ezeket a tényezőket kell figyelembe vennie, amikor azt vizsgálja, hogy a kérdéses előnyöket egy magánhitelező is nyújtotta volna vagy sem. Mivel a jelen ügyben nem kötöttek adósságrendezési megállapodást, a feltételezett magánhitelezőnek a behajtási eljárás és a felszámolási eljárás feltételezett eredményét kell összehasonlítani, a fenti tényezők figyelembevételével. A Törvényszék szerint a Bizottság

²⁹ Az ítélet 84. pontja.

helytelenül érvelt, amikor azt mondta, hogy nem volt köteles bizonyítani a felszámolási eljárásnak a behajtás más módjaival szembeni elsőbbségét, mivel a lengyel hatóságok nem használták ki az összes lehetőséget – köztük a felszámolási eljárást –, pedig erre kötelesek lettek volna. A Törvényszék megállapította, hogy a nemzeti hatóságoknak, ha arra törekszenek, hogy tevékenységük ne minősüljön állami támogatásnak, nem kötelessége az összes behajtási módot igénybe venni, hanem a magánhitelező elvét követve az egyes módszerek várható eredményét kell összehasonlítaniuk és a leghatékonyabb eljárást választaniuk.³⁰ Tehát minden esetben az ügy konkrét körülményei alapján kell döntést hozni és a Bizottságnak az ügy konkrét körülményei (pl. a behajtás előnyei a vállalkozás életképessége fényében) alapján kell a döntést ellenőriznie. A Törvényszék ezért megvizsgálta, hogy a Bizottság a rendelkezésére álló információk alapján helyesen döntött úgy, hogy a magánhitelező a felszámolási eljárást választotta volna, nem pedig a behajtási eljárást. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy bár a Bizottság megvizsgálta a felajánlott biztosítékokat, a TB anyagi kilátásait és összehasonlította a két forgatókönyv várható eredményét, azonban ez utóbbit nem támasztotta alá bizonyítékokkal, összehasonlító elemzésekkel. A Bizottság szerint erre azért nem került sor, mivel 2005-ben elkerülhetetlennek látszott a TB csődje. A Törvényszék azonban nem fogadta el ezt az érvet, helyt adott a felperes kérelmének, és a Bizottság határozatának vonatkozó részeit megsemmisítette.

4.2. A Bíróság ítélete

A Bizottság nem fogadta el a Törvényszék döntését, fellebbezett az ítélet ellen az Európai Unió Bíróságánál,³¹ arra hivatkozva, hogy a Törvényszék helytelenül értelmezte a piaci magánhitelező elvét és ezzel az EUMSZ 107. cikkét, valamint a bizonyítási terhet indokolatlanul telepítette a Bizottságra. A Bizottság szerint a piaci magánhitelező elve egy kivétel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alól, és mint ilyet, szigorúan kell értelmezni, továbbá a tagállamnak kell bizonyítania a fennállá-

³⁰ Az ítélet 87. pontja.

³¹ A C-405/11. P. sz. Európai Bizottság kontra Buczek Automotive sp. z o.o. ügy (az EBHT-ban még nem került közzétételre).

sát. A Bizottság azt is kifogásolta, hogy a Törvényszék továbbá olyan „negatív tények” bizonyítását követelte meg a Bizottságtól, amelyek nem voltak az ügy lényegéhez kötődőek, és nem voltak alkalmasak a piaci magánhitelező elve teljesülésének bizonyítására. A Bizottság álláspontja szerint ő maga mindent megtett, hogy a releváns információkat összegyűjtse és pártatlanul értékelje, döntését csak a határozat elfogadásakor rendelkezésére álló információk alapján hozhatta meg. A Bíróság szerint azonban a piaci magánhitelező elve az állami támogatás fennállásának eldöntésékor releváns, és a Bizottság kötelessége ezt az elvet figyelembe venni a támogatás fennállásának megállapítása során.³² Ennek következtében a Bizottságnak kötelessége minden ehhez a vizsgálathoz szükséges információt a tagállamtól bekérni. Így a Bizottság állításával szemben a Törvényszék nem követett el hibát a bizonyítási teher Bizottságra telepítésével.

Ami a piaci magánhitelező elvét illeti, a Bizottság szerint a Törvényszék ítéletében nem mutatta be, hogy a Bizottság lényeges értékelési hibát követett volna el, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a felszámolási eljárás elkerülésével biztosított előnyöket egy piaci magánhitelező nem nyújtotta volna a TB-nek. A Bizottság szerint a Törvényszék hibásan jutott arra a következtetésre, hogy a Bizottságnak a HAMSA³³-ügy analógiájára milyen feltételeket kellett volna figyelembe venni, és különösen abban, hogy összehasonlító elemzést kellett volna készítenie a két forgatókönyv várható eredményeiről. A Törvényszékkel ellentétben a Bizottság szerint a piaci magánhitelező szemszögéből a végrehajtási eljárás megelőzi a felszámolási eljárást, és amennyiben a végrehajtás nem vezet kellő eredményre, akkor szükséges felszámolási eljárást indítani. Bizonyos esetekben a hitelezőnek saját maga védelme (pl. más hitelezők végrehajtási eljárása ellen) kell megindítania a felszámolási eljárást. A Bizottság tehát a Lenzing-ügyekben³⁴ hozott ítéleteknek megfelelően járt el. Végül a Bizottság szerint a lengyel hatóságok sem adtak meg minden értékeléshez szükséges információt.

A Bíróság szerint, mivel az állami támogatás fogalmának értékeléséről van szó, a Bizottságnak az ügy minden jelentős körülményére kiterjedő általános elemzést kell elvégeznie annak megállapítására,

³² Az ítélet 32. pontja.

³³ T-152/99. sz. HAMSA kontra Bizottság ügy. [EBHT 2002., II-3049. o.]

³⁴ C-525/04. P. sz., Spanyolország kontra Lenzing ügy. [EBHT 2007., I-9947. o.]

hogy az állam által adott fizetési könnyítéseket egy magánhitelező is nyújtotta volna. A Bíróság utalt az ilyen összetett gazdasági elemzések korlátozott bírói felülvizsgálatára, és arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszéknek azt kellett ellenőriznie, hogy a Bizottság döntését az ügy összes jelentős körülményének³⁵ figyelembevételével hozta-e meg. Jelen esetben a piaci magánhitelezőnek a behajtási eljárás és a felszámolás között kellett választania a szerint, hogy melyik az előnyösebb számára. Ezek alapján a Bizottság nem dönthetett a felszámolási eljárás felsőbbrendűsége mellett, csak ha összehasonlítja a két eljárás előnyeit és hátrányait (időtartam, költségek, megtérülési valószínűség), amint azt a Törvényszék is bemutatta. A Bizottság nem végezte el ezt az összehasonlító elemzést, és azt a jelentős tény se vette figyelembe, hogy a felszámolási eljárás a behajtási eljárást félbeszakítja, amivel annak hosszát és költségeit is befolyásolja. A Bíróság szerint a Bizottságnak ezt az elemzést a TB időben közeli fizetésektől függetlenül el kellett volna végeznie. A Bíróság tehát elutasította a Bizottság fellebbezését.

5. Értékelés

Álláspontom szerint mindkét ítélet hozzájárul ahhoz, hogy a tagállamok és a Bizottság a jövőben magabiztosabban tudják alkalmazni a piaci magánhitelező elvét. A Frucona-ítélet világossá teszi, hogy a magánhitelezőnek a különböző lehetőségek összehasonlítása során figyelembe kell vennie az általa választható eljárások költségeit, hosszát és a várható bevételeket is. Egy bizonyosan elhúzódó eljárást tehát hátrányosabbnak ítél más megoldásokhoz képest. Az ítélet arra is rámutatott, hogy a felszámolási eljárás előnyösebb lehet a csődeljárással szemben, mivel nem tartalmaz követelésről lemondást, és jelentős értékesíthető eszközérték és magas közhitelezői arány esetén több bevétellel járhat az állam számára. Természetesen a magánhitelező az időtényezőt sem hagyhatja figyelmen kívül, és azt is mérlegeli, hogy a felszámolási eljárás, az adott ügy körülményei alapján várhatóan meddig tart. Az ítéletek, bár kissé általánosítva, de definíciót adnak arra vonatkozóan, mi minősül a piaci magánhitelező szempontjából releváns, értékelendő

³⁵ A jelentős információkat illetően lásd a Frucona-ítéletnél adott meghatározást a 20. lábjegyzetben.

információnak. Egy esetleges eljárás során mindezen információkat a tagállamnak kell a Bizottság részére eljuttatnia, illetve bizonyítania, hogy a döntéshozatal során értékelte, figyelembe vette a különböző tényezők hatását a követelések megtérülésére. Ugyanakkor a Bizottságnak határozatában, a Bizottság saját értékelését tartalmazó részében kell összefoglalnia a tagállam által adott információk átlátható elemzését, amely alapján egyértelmű, hogy egy magánhitelező adott esetben melyik forgatókönyv szerint járt volna el. A Bizottság ettől a vizsgálattól nem tekinthet el, mivel vizsgálatának az állami támogatás fogalmi elemeinek teljesülésére kell vonatkoznia, és nem tehet kizárólag sommás megállapításokat az elv teljesülésére vonatkozóan. Tehát a piaci magánbefektető elve nem egy kivétel az EUMSZ 107. cikke alól, hanem annak szerves részét képezi. A bírói felülvizsgálat pedig ezt az elemzést nem egészítheti ki, csak megfelelőségét vizsgálhatja.

A Bizottság továbbá nem elégedhet meg pusztán a tagállam érveinek megismétlésével sem, hanem azok megalapozottságát is értékelnie kell. A Bizottság viszont nem követelheti meg a tagállamoktól a különböző forgatókönyvek tényleges végrehajtását, csak azok várható eredményének összehasonlítását. Az ítéletek továbbá segítséget adnak, hogy a jelenlegi gazdasági körülmények között évek óta jellemző nagyszámú felszámolási eljárásokban az állami milyen mozgástérrel bír. Ennek különösen azért van jelentősége, mert a piaci magánhitelező elvének helyes alkalmazása sokkal kisebb adminisztrációs teher mellett teszi lehetővé cégek megmentését, mint a vonatkozó iránymutatás alkalmazása. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a tagállamok jogbiztonsági célból informálisan egyeztessék egy vállalkozás köztartozásainak átütemezésére vonatkozó szándékukat a Bizottsággal, azonban a döntéshozatal elhúzódásához vezethet.

A piaci magánhitelező elvének jelentőségét mutatja, hogy a Bizottság a közelmúltban két esetben is határozatot hozott, amelyekben foglalkozott a piaci magánhitelező elvével.³⁶ E határozatok szövege a kézirat lezárásakor még nem volt ismert, így értékelni azokat alaposabban csak a jövőben lehet.

³⁶ Lásd az SA.35131 és SA.33797 ügyekre vonatkozó sajtótájékoztató anyagokat: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-638_en.htm és http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-503_en.htm

A TILTOTT TÁMOGATÁSOK VISSZATÉRÍTTETÉSE ÉS A FELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁSOK – SZÜKSÉG VAN-E NAGYOBB RUGALMÁSÁGRA?

*Beszámoló a Global Competition Law Centre (College of Europe,
Brugge) által szervezett rendezvényről*

STAVICZKY PÉTER

Tárgyszavak: összeegyeztethetetlen támogatás, visszatéríttetés, felszámolási eljárás, nemzeti jog, állami követelések regisztrálása, kötelezettségszegés, eszközértékesítés, cégértékesítés, az előny átadása, gazdasági folytonosság

1. Bevezetés

A brugge-i College of Europe versenyjogi központja, a Global Competition Law Centre rendszeresen szervez versenyjogi kérdések megvitatására munkaebédeket. A legutóbbi 2013. június 24-i rendezvény témaköre a tiltott támogatások visszatéríttetése és a felszámolási eljárások kapcsolatának feltárása volt. A meghívott előadók arra keresték a választ, hogy szükség van-e nagyobb rugalmasságra a szabályok alkalmazása terén. Mivela joggyakorlat alapján már az Alfa Romeo-ítélet¹ óta egyértelmű, hogy a felszámolási eljárás önmagában nem akadály a Bizottság által összeegyeztethetetlennek minősített és

¹ A C-348/93. sz. Olaszország kontra Bizottság (Alfa Romeo) ügyben hozott ítélet [EBHT I-673. o.] 16. pontja.

jogellenesen nyújtott támogatások visszatéríttetésének, az esetek egy részében a visszafizettetés felszámolás alatt lévő céget érint, illetve bizonyos esetekben maga a visszafizettetés vezet felszámolási eljárás megindításához.

2. Az Európai Bizottság álláspontja

Az Európai Bizottság Versenyjogi Főigazgatóságának képviselőjében az illetékes osztály vezetője, Barbara Brandtner, jelezve, hogy előadásában nem kíván a bevett bizottsági gyakorlattól és a Bíróságok joggyakorlatától való eltérés mellett érvelni, ismertette a visszatérítetési politika főbb elveit. Ezek szerint a visszatéríttetés nem szankció, hanem természetes jogkövetkezmény,² melynek célja a tiltott támogatás nyújtása előtti állapot helyreállítása³ és ezzel az okozott versenytorzulás megszüntetése.⁴ A visszafizettetésnek azonnalinak és hatékornak kell lennie, vagyis a támogatás tényleges visszafizettetését kell eredményeznie.⁵ Mivel a visszafizettetést elrendelő negatív bizottsági határozat címzettje a tagállam, a visszafizettetésre az adott tagállam nemzeti joga alapján kell sor kerüljön.⁶ Ebből a szempontból

² A C-303/91. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I-3131. o.] 16. pontja.

³ A C-75/97. sz. Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., I-03671. o.] 65. pontja.

⁴ Megjegyzendő, hogy a késedelmi kamattal növelt visszafizettetés sem jelent tökéletes megoldást, mivel támogatás belső piaccal való összeegyeztethetlenségének megállapítása, majd a visszatérítetési eljárás időigényes folyamatok és az ezek alatt a kedvezményezett élvezzi a támogatásból származó jogosulatlan előnyöket. Bár a visszafizettetés során alkalmazandó kamatos kamat ezt az időelőnyt szünteti meg, amennyiben egy vagy több versenytárs ez alatt az időszak alatt vonul ki a piacról, vagy veszít részesedéséből, a visszatérítetés önmagában ezt a helyzetet nem állítja helyre. A versenytársak kártérítési keresetének sikerességéhez pedig mind a tiltott támogatás nyújtása miatt elszenvedett kárt, mind az okozati összefüggést is bizonyítani szükséges. Lásd Michael Honoré és Nanna Eram Jennsen: Damages in State Aid Cases, *European State Aid Law Quarterly* 2011/2. 265. o.

⁵ A C-415/03. sz. Bizottság kontra Görögország (Olympic Airways) ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-3875. o.].

⁶ A Tanács 659/1999/EK rendeletének az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.) 14. cik-

fontos követelmény, hogy a visszafizettetés hatékonyságát gátló nemzeti jogszabály alkalmazásától el kell tekinteni.⁷ Így például a kedvezményezettet érintő felszámolási eljárás nem szünteti meg a tagállamot terhelő visszafizetési kötelezettséget. A Bizottság a támogatás és a késedelmi kamatainak visszatéríttetésének alternatívájaként elfogadja, ha a kedvezményezett gazdasági tevékenysége megszűnik és eszközeit piaci áron értékesítik (amely bevételből a felszámolási eljárás kielégítési sorrendjében az állam is érvényesíti követelését). A tagállamnak ugyancsak kötelessége a felszámolási eljárás kikényszerítése, amennyiben a kedvezményezett a visszatéríttetés által érintett összeg megfizetésére nem képes. A tagállamnak igényét ennek érdekében a nemzeti jog alapján regisztrálnia kell a felszámoló biztosnál. Ennek az igénynek a felszámolás során alkalmazandó kielégítési sorrendben való besorolása a nemzeti jogtól függ. A tagállamnak továbbá kötelezettsége a felszámoló minden olyan döntésének megfellebbezése, amelyek ellehetlenítenék a visszatéríttetést, például nem regisztrálja a követelést, vagy nem a megfelelő besorolás alá vonja, lehetővé teszi a cég további működését a visszafizetés elmaradása mellett, piaci ár alatt értékesíti az eszközöket, vagy elfogadja a hitelezők olyan egyezségét, amely ellehetleníti a visszatéríttetést.⁸ Az uniós jog tehát engedélyezi a nemzeti jog alkalmazását mindaddig, amíg az uniós jog érvényesülése (a visszatéríttetés) nem sérül.

A Bizottság határozata elleni fellebbezés az Európai Unió Bíróságaihoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267.

ke (3) bekezdése alapján Az Európai Közösségek Bíróságának a Szerződés 185. cikke értelmében hozott határozatának sérelme nélkül, a visszatérítést késedelem nélkül és az érintett tagállam nemzeti joga szerinti eljárás keretében kell végrehajtani, feltéve hogy e rendelkezések lehetővé teszik a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását. Ebből a célból és a nemzeti bíróságok előtt zajló eljárás esetén – a közösségi jog sérelme nélkül – az érintett tagállamok meghozzák a jogrendszerük szerint rendelkezésre álló szükséges intézkedéseket, beleértve az átmeneti intézkedéseket is.

⁷ A C-232/05. sz. Bizottság kontra Franciaország (Scott) ügyben hozott ítéletével a Bíróság gyakorlatilag a C-106/77. sz. Simenthal II ügyben [EBHT 1978., 629. o.] hozott ítéletben kimondott uniós jog primátusát erősítette meg a visszatéríttetési határozatokra vonatkozóan.

⁸ A C-507/08. Bizottság kontra Szlovákia ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-13489. o.].

cikke alapján önmagában nem rendelkezik felfüggesztő hatással a határozat végrehajtására. Ehhez külön kérelmet kell a Bírósághoz benyújtani (az EUMSZ 278. cikke alapján). A felfüggesztés sikeréhez a bizottsági határozat megsemmisítésének tényleges esélye (*fumus boni juris*), sürgős és helyrehozhatatlan kár valószínűsége és az adott ügyben egyéni érdekek uniós érdekekkel szembeni elsőbbségének biztosítása szükséges.⁹A joggyakorlat által felállított magas mérce miatt eddig ismereteim szerint mindössze három esetben került sor a visszafizetést elrendelő határozat végrehajtásának felfüggesztésére.¹⁰A nemzeti bíróságok az előttük folyó visszafizetési eljárás keretében a bizottsági határozat érvényességét csak abban az esetben kérdőjelezhetik meg, ha a bizottsági határozat megtámadására az uniós bíróság előtt nem kerül sor. Ennek sikeressége a joggyakorlat alapján szintén igen szigorú feltételekhez kötött, amelyek nagyjából a felfüggesztés sikeressége előfeltételeinek feleltethetőek meg.¹¹Tekintettel arra, hogy a Bizottság határozata a tagállamot és minden szervét köti, a nem megfelelő bírói döntések, illetve azok megfellebbezésének elmulasztása, vagy az eljárás rosszindulatú elhúzása esetén ugyanúgy kötelezettségszegési eljárást indít a tagállammal szemben, mintha a kormányzat nem intézkedett volna megfelelő hatékonysággal. Ahol nem tud rugalmasságot elfogadni, az a kedvezményezett működésének fenntartása, oly módon, hogy nem tudja a visszafizetési kötelezettségét teljesíteni. A legtöbb esetben ugyanis ezeknek a vállalkozásoknak már évekkel ezelőtt el

⁹ A felfüggesztésre vonatkozó joggyakorlat részletes ismertetését lásd: Végrehajtást felfüggesztő ítéletek állami támogatási esetekben – Vajon a Bíróság ismét bezárja Pandora szelencéjét? Christoph Arhold cikke alapján készítette REMETEI FILEP Zsuzsanna és STAVICZKY Péter. In: *TVI Információs Füzetek*, 24. 68. http://tvi.kormany.hu/download/e/d1/00000/TVI_infofuzet_24_cikkek_vegleges.pdf; STAVICZKY Péter: Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzései két magyar erőmű által indított eljárásban. In: *Európai Jog*, X. 1. sz. 42.

¹⁰ A C232/02. P(R). sz., Bizottság kontra Technische GlaswerkeIlmenau ügyben hozott végzés [EBHT 2002., I8977. o.], a C-182/03. R és C-217/03. R. Sz., Belgium és Forum 187 ABSL kontra Bizottság ügyben hozott végzés [EBHT2003., I-6887. o.], valamint a T-52/12. R. sz. Görögország kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés (az EBHT-ban még nem tették közzé).

¹¹ A C-143/88 és C-92/89. sz. Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1991., I-415. o.] 23. és az azt követő pontok, valamint a C-465/93. sz. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 1995., I-3761. o.] 51. pontja.

kellett volna hagyniuk a piacot. A Bizottság rugalmasságot a kedvezményezett eszközeinek értékesítése során tud tanúsítani (pl. eltekint a felszámolás megindításának kikényszerítésétől), feltéve, hogy nem a szabályok kijátszásáról van szó. Példaként az Alitalia-esetet¹² említette, amelyben a Bizottság elfogadta az eszközök egy részének célzott értékesítését. A SIM2 Multimedia-ítéleteken¹³ alapuló gyakorlat a gazdasági folytonosság kizárását követeli meg. Ennek értékeléséhez az értékesítés gazdasági logikáját, időzítését, célját és az értékesítési árat kell vizsgálni.

3. Egy tagállami álláspont

Németország képviselőjében Kristina Haverkamp (a Német Szövetségi Köztársasági Európai Unió melletti Állandó Képviselőtének ECOFIN csoportvezetője) arra hívta fel a figyelmet, hogy ideális esetben még a visszatéríttetési helyzet kialakulása előtt, például megfelelő megmentési és szerkezetátalakítási támogatással lehetne a rugalmasságot a leginkább biztosítani. Értelmezése szerint a hatályos és felülvizsgálatra szoruló iránymutatás¹⁴ a nehéz helyzet fogalmának definiálásakor az ún. puha feltételek körülírásával¹⁵ a legrosszabb forgatókönyv lehetőségét igen szélesen határozza meg. A nehéz helyzetben lévő vállalkozások viszont csak megmentési és szerkezetátalakítási támogatásban részesülhetnek. Ennek következtében indokolt lenne, hogy a tagállamok nagyobb mozgástérrel rendelkezzenek a megmentési támogatások nyújtása során. A mostani előírások meglehetősen restriktívek. Egyetértett azzal, hogy a tagállamnak mindent meg kell tennie a visszafizettetésen alapuló követelés felszámolási eljárásban történő megfelelő regisztrálására és a követelés érvényesítésére. A felszámolási eljárások során tör-

¹² A T-123/09. sz. Ryanair kontra Bizottsági ügyben hozott ítélet (az EBHT-ban nem került közzétételre.).

¹³ C-328/99 és C-399/00. sz. Olaszország és SIM 2 Multimédia kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2003., I-04035. o.].

¹⁴ A közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról (HL C 244, 2004.10.1. 2. o.).

¹⁵ Lásd az iránymutatás 11. pontját.

tendő eszközértékesítés egyik problémája, hogy támogatási programok esetében a tagállam nem biztos, hogy időben értesül egy kedvezményezett felszámolásáról, mégis őt terheli a követelés érvényesítésének kötelezettsége. Külön kérdés az eszközök negatív áron történő értékesítésének megítélése, amely esetekben nyílt versenyeztetés mellett a szakértői vélemények felhasználása is fontos szerepet kaphat.¹⁶ A független szakértők álláspontjának Bizottság általi elfogadottsága azonban nem mindig egyértelmű. Bizonyos esetekben a Bizottság maga is külső szakértők segítségét veszi igénybe.¹⁷ A Bizottság az értékesítés mögötti logikát kívánja feltárni, és ezáltal törekszik a szabályok kijátszásának megelőzésére. A részvényértékesítések mindig nagyobb kockázattal járnak az eszközértékesítéshez képest. A joggyakorlat alapján bizonyos esetekben az eladónál marad a támogatásból származó előny, és így a visszafizettetés kötelezettje is az eladó vállalkozás lesz.¹⁸

4. Egy gyakorló jogász álláspontja

Marc Pittie a Brevin Prat ügyvédi iroda partnere szerint szükséges bizonyos fokú rugalmasságot tanúsítani a tiltott támogatások visszafizettetése során, hiszen a jelenlegi gazdasági helyzetben az EU nem engedheti meg magának nyereséges tevékenységek teljes megszüntetését. Ehhez pedig az szükséges, hogy a felszámolási eljárás során a visszatérítési kötelezettséggel terhelt cég eszközeit vevők kockázat nélkül megszerezhessék. Pittie úr e bevezetőt követően ismertette a felszámolási eljárások során történő visszatéríttetésre vonatkozó joggyakorlat fejlődését. A joggyakorlat alapján meg kell különböztetni a

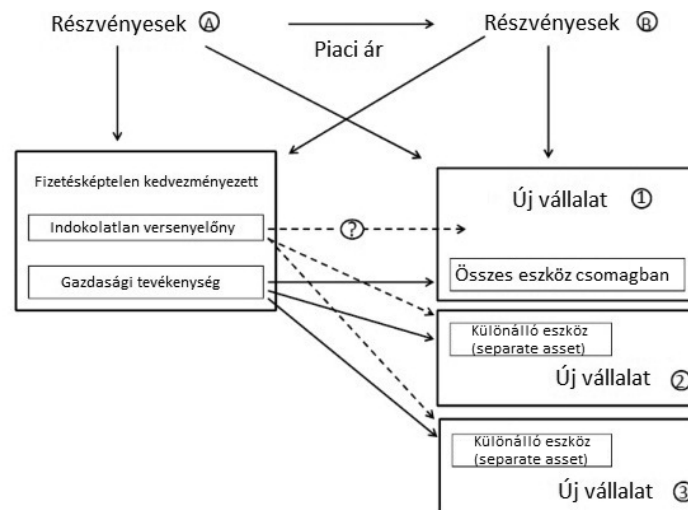
¹⁶ A Bizottság gyakorlata mind a két megoldást lehetővé teszi: lásd: A Bizottság 2002/897/EK határozatának a Németország által a Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH részére nyújtott állami támogatásról (HL L 314., 2002.11.18. 62. o.) 30. pontját.

¹⁷ Lásd pl. a Bizottság 2003/45/EK határozata a Hollandia által a Koninklijke Schelde Groepimplementedbythe Netherlands szerkezetátalakítására és privatizálására (HL L14., 2003.01.23. 56. o.) 79. pontját.

¹⁸ Lásd a C-390/98 Banks ügyben hozott ítélet [EBHT 2001., I-6117. o.], 77. és 78. pontjait, és a C-74/00. sz. és C-75/00. sz. Falck SpA és Acciaierie di Bolzano SpA kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2002., I-07869. o.] 180. pontját.

részvény- és eszközértékesítési megoldásokat, valamint azt is vizsgálni szükséges, hogy az értékesítésre a felszámolás előtt, vagy annak során kerül sor, és a vevő esetleg állami befolyás alatt cselekszik-e. A Bizottság visszatérítetésekre vonatkozó közleményének¹⁹ 33. és 68. pontjai alapján a jogtalan előny továbbadását kell elkerülni. Ehhez a SIM2 ítélet alapján²⁰ az szükséges, hogy a gazdasági folytonosság megszakadjon és az értékesítésre piaci áron, nyílt versenyztetés során kerüljön sor.²¹ Ezzel szemben a Banks-ügyben²² hozott ítélet mentén a részvényügyletek során mindig különös figyelmet kell szentelni arra, hogy a tiltott támogatásból származó előny az eladónál, esetleg az értékesített cégnél marad vagy átkerül-e a vevőhöz. Ebben nagy szerepet játszik az értékesített cég átvilágítása.

A gazdasági tevékenység folytatását és az előny átadását az előadó az alábbi ábrával mutatta be:



¹⁹ A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról (HL C 272., 2007.11.15. 4. o.).

²⁰ A 13. lánkjegyzetben hivatkozott ítélet 76. pontja.

²¹ Az eszközök értékét felmérő független szakértők igénybevétele is segíthet a piaci ár becslésében, azonban véleményem szerint amennyiben csak szakértői álláspont áll az eladó vagy a felszámoló rendelkezésére, és nem nyílt aukción értékesíti az eszközöket, magasabb annak a kockázata, hogy az előny átadását nem sikerül ki-zárni.

²² Lásd a 18. lánkjegyzetet.

A SIM2 ítéletben foglalt megközelítést az SMI-ítélet megerősítette, mivel szintén a piaci áron, nyílt és átlátható eljárás keretében történő értékesítést nevezte meg a jogosulatlan előny továbbadásának kizárásának előfeltételeként.²³ Amennyiben a piaci áron való értékesítés bizonyított, még a gazdasági tevékenység folytatása sem biztos, hogy megalapozza a visszatérítetési kötelezettség átszállását a vevőre.²⁴ A negatív áron történő értékesítés véleménye szerint is kockázatos megoldás, hiszen a negatív ár piaci jellegét is külön bizonyítani kell. Felhívta a figyelmet, hogy a Bizottságnak a felszámolás lehetséges költségeit illetően nem elegendő a tagállamtól származó információkra támaszkodnia, azokat valamilyen szinten ellenőriznie is kell.²⁵ Tekintettel arra, hogy a visszafizetési határozat címzettje az érintett tagállam, a tagállamnak kell azt első sorában ellenőriznie, hogy a tevékenységüket megszüntető, visszafizetési kötelezettség által érintett kedvezményezettek eszközei piaci áron kerültek-e értékesítésre.²⁶ Ezt a megközelítést erősítette meg az Olympic Airways-ítélet²⁷ is, amelyben a Törvényszék kifejezetten kiemelte, hogy a visszatérítetés megkerülése és az eredeti cég gazdasági tevékenységének folytatása esetén a visszatérítetési kötelezettség kiterjeszhető a tevékenységet tovább folytató vállalkozásra is. Az előadó azt javasolta, hogy a piaci áron történő értékesítés megdönthető vélelmet jelentsen az eszközöket megvásárló vállalkozás számára a visszatérítetés ellen.²⁸ Tehát ezekben az esetekben a Bizottságnak kell indokolnia, hogy miért nem tekinti a piaci áron történő értékesítést megfelelőnek a jogosulatlan előny átszállásának kizárására, és mi alapján feltételezi, hogy az ügylet a visszatérítetési kötelezettség

²³ A C-277/00. sz. Németország kontra Bizottság (SMI) ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-03925. o.] 90–96. pontjai.

²⁴ T-324/00. sz. CDA kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., II-04309. o.] 97–99. pontjai.

²⁵ Lásd a T565/08. sz. Corsica Ferries Franciország kontra Bizottság (SNCM) ügyben hozott ítélet (az EBHT-ban még nem került közzétételre).

²⁶ A C-214/07. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008., I-08357.o] 57–61. pontjai.

²⁷ Lásd az 5. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 143–146. pontjai. Ugyanakkor az ítélet szövege egy helyen a gazdasági folyamatosság helyett pénzügyi folyamatosságot említ.

²⁸ A T-291/06. sz. Operator ARP kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009., II-02275 o.] 69. pontja.

megkerülésére szolgál. Ezt a megközelítést támasztja alá az első fokú Alitalia-ítélet,²⁹ amelynek megállapításait az Európai Bíróság ítélete³⁰ is megerősített. Értékelése szerint a joggyakorlat tehát nagyrészt konzisztensnek tekinthető.

5. Összegzés

Az előadásokat követő kérdések és a vita azon kérdés körül összpontosultak, hogy az értékesítési ár az egyetlen valós tényező, amit az előny átadása során figyelni kell. A Bizottság Jogi Szolgálatának képviselője szerint, amennyiben csak az ár értékelésére kerül sor, nem zárható ki a gazdasági folytonosság és így a visszatéríttetés megkerülése. Ugyanakkor a Bizottság a nyílt aukció keretében történő értékesítést vagy bíróságok által irányított értékesítést elfogadja, és ezekben az esetekben a vevőnek nem kell a visszatéríttetés kockázatát viselnie.

A lehetséges forgatókönyvek:

1. A tiltott támogatás visszafizettetésével terhelt cég részvényeinek megvásárlása és az ár kalkulálása során a vevő ezt a kötelezettséget figyelembe veszi, így a visszafizettetési kötelezettség az értékesített céget (azaz közvetetten a vevőt) terheli továbbra is.
2. A cég részvényei piaci áron kerülnek értékesítésre a visszafizettetés figyelembevétele nélkül. Ekkor az előny az eladónál marad és ő köteles a visszafizetni a támogatásból származó előnyt.
3. Nem a cég maga, hanem annak eszközei kerülnek értékesítésre egyesével vagy „csomagban”. Ez utóbbi esetben merül fel komolyabban a gazdasági tevékenység folytatásának gyanúja és szükséges lesz az értékesítés logikáját alaposabban körüljárni. Az első esetben, különösen, ha több vevő is van, csak a piaci áron való értékesítést szükséges biztosítani. A piaci áron történő értékesítés bizonyítása esetén a visszafizettetési kötelezettség az eladót terheli. Amennyiben ez nem bizonyítható, a Bizottság vélelmezi, hogy a tiltott támogatásból származó előny a vevő(k)re száll.

²⁹ Lásd a 12. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 155–156 és 161. pontjait.

³⁰ C-287/12 P. sz. Ryanair Ltd. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (az EBHT-ban még nem került közzétételre) 97–98. pontjai.

A rendezvény jó alkalmat biztosított a különböző álláspontok ütköztetésére és nem véletlen, hogy a „tagállami” és az érintett cégeket képviselő „gyakorló jogászi” álláspont közel állt egymáshoz. Az mindenképpen elmondható, hogy mivel a kérdésre a joggyakorlat ad nem teljesen kimerítő választ, annak fejlődésével és újabb egyedi esetek értékelésével a felszámolási eljárások keretében érvényesített visszatérítési követelések helyzete tovább tisztulhat. Az is kérdéses, hogy a Bizottság az Állami Támogatások Modernizációjának³¹ végrehajtását követően foglalkozik-e a 2007-e visszatérítetési közlemény felülvizsgálatával és aktualizálásával, valamint az is, hogy mennyire kíván a joggyakorlat által le nem fedett kérdésekre vonatkozóan útmutatást adni a tagállamok számára. Ebből a szempontból hátrány, hogy a felszámolási és csődjog nem harmonizált jogterület, ezért bizonyos szintű általánosításra szükség van, az nem küszöbölhető ki. Érdekes fejlemény, hogy a Bizottság egy szlovák cég (Nováckéchemickézavody) esetében 2013. július 2-án döntött a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról, mivel az a csődeljárás alatt nem fizette a munkavállalók utáni társadalombiztosítási járulékokat és egyéb tartozásait az állami hitelezők felé, továbbá kétséges, hogy eszközeit piaci áron értékesítették-e, ami az állam bevétel-maximalizálását szolgálja.³² Ennek fényében elmondható, hogy a rendezvény egy igen aktuális és fontos kérdés alapos áttekintését tette lehetővé. Magyarországon eddig egy alkalommal került sor visszatérítetési eljárás és felszámolási eljárás együttes lefolytatására, mégpedig a MALÉV Zrt. esetében³³. A felszámolási eljárás ebben az ügyben még nem zárult le, azonban a magyar hatóságoknak folyamatosan tájékoztatniuk kell a Bizottságot a követeléseik regisztrálásáról, érvényesítéséről és a felszámolási eljárás eredményeiről.

³¹ A Bizottság közleménye az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről COM/2012/0209. sz. végleges dokumentum <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:HU:HTML>.

³² A határozat szövege még nem nyilvános (SA.33797. sz. ügy) a sajtóközlemény elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-638_en.htm

³³ A Bizottság határozata (2012. január 9.) a Magyarország által a Malév Magyar Légiközlekedési Zrt. számára nyújtott SA.30584 (C 38/10, korábbi NN 69/10) állami támogatásról. (HL L 92., 2012.04.03. 1. o.)

