



Állami támogatások joga

18 (2013/2.)

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

MARC VAN DER WOUDE – LAURA OLZA MORENO A 2011 júniusa és 2012 júniusa közötti esetjog állami támogatási szempontú áttekintése (ford. Nagy Zsolt)	3
MOCSÁRI-GÁL KRISZTINA Az európai uniós jogi értelemben vett vállalkozás fogalma – természetvédelmi szervezetek mint vállalkozások	35
AGG ZOLTÁN Zöld Beruházási Bank felállítása az Egyesült Királyságban	47
STAVICZKY PÉTER A társadalmi hatások értékelése összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésének felfüggesztése során	53

A 2011 JÚNIUSA ÉS 2012 JÚNIUSA KÖZÖTTI ESETJOG ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ ÁTTEKINTÉSE

MARC VAN DER WOUDE és LAURA OLZA MORENO*

Fordította: NAGY ZSOLT**

1. Bevezetés

Rejlik némi ellentmondás a gazdasági válság idején nyújtott állami támogatásokban. Egyrészt érthető, hogy az Európai Unió tagállamai törekednek segíteni a bajba jutott vállalkozásoknak, és küzdeni a növekvő munkanélküliséggel. Másrészt azonban a tagállamoknak ellenőrizniük kell az állami kiadásokat annak érdekében, hogy elkerüljék gazdasági helyzetük további romlását. Az állami támogatások sok esetben pedig csak rontanak a helyzeten. Egy, a tagállamok által összehangolt és célzott megközelítés azonban segíthet kitörni az ördögi körből. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) – különösen annak 107–109. és 119. cikkei – biztosítják az ehhez szükséges jogi eszközöket. Ezt a megoldást azonban a tagállamok továbbra is úgy értékelik, mint a szuverenitás elvesztését egy nem kedvelt en-

* A cikk szerzői az Európai Unió Törvényszéke Bírája és Jogi Titkára (référéndaire). A cikk, amely van der Woude bíró brüsszeli Európai állami támogatási jogi konferencián, 2012. június 7-én tartott előadása alapján készült, a szerzők személyes véleményét tükrözi. A cikk a *European State Aid Law Quarterly* folyóirat 2013/2. számában (246. o.) jelent meg.

** Nagy Zsolt a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa.

titás javára, melyet „Brüsszelnek” neveznek. Európa válsága így nem csupán gazdasági, hanem egyben politikai jellegű is.

Az *ING-ügyben*¹ 2009-ben hozott bizottsági határozat kivételével az uniós bíróságoknak még nem kellett a válsággal kapcsolatos állami támogatási intézkedések ügyében döntenük. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy jelentős idő telik el egy adott gazdasági esemény bekövetkezése és az azt megvitató jogviták rendezése között. Ettől eltekintve is úgy tűnik azonban, hogy viszonylag kevés nemzeti válságkezelési intézkedéssel foglalkozó bizottsági határozatot támadtak meg a bíróságok előtt.² Ez azonban nem jelenti azt, hogy a legújabb bírósági esetjog érdektelen volna azok számára, akik megpróbálják mind európai, mind nemzeti szinten állami támogatások segítségével megfordítani a gazdasági visszaesést. Nem ésszerűtlen azonban azt állítani, hogy a legújabb joggyakorlat szűkítette a tagállamok mozgásterét, különösen az adók formájában nyújtott támogatások terén.

Sajnos sem az idő, sem a tér nem teszi lehetővé, hogy jelen cikkben bemutassunk minden új ítéletet. Az áttekintés csupán a 2011 júniusa és 2012 júniusa között hozott ítéletekre terjed ki,³ így szükségszerűen hiányos. A kiválasztott esetek álláspontunk szerint a legrelevánsabbak a joggyakorlat fejlődésének bemutatása szempontjából a következő négy témában: az állami támogatás fogalma (II. rész), az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) előtti eljárás (III. rész), a jogellenes és özszeegyeztethetetlen támogatások visszafizetése (IV. rész), valamint a bírósági felülvizsgálat (V. rész).

¹ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még közzé nem tett T-29/10. és T-33/10. számú egyesített ügyek – *Hollandia és az ING Groep kontra Bizottság* [2012] (C-224/12. P. fellebbezés alatt)

² Lásd különösen a T-457/09. számú ügyet – *Westfälisch-Lippischer Sparkassen és Giroverband kontra Bizottság*; T-319/11. számú – *ABN AMRO Group kontra Bizottság* (folyamatban lévő ügyek).

³ Ez a cikk O’Higgins bírónak a brüsszeli Európai állami támogatási jogi konferencián 2011. május 26-án tartott előadását követi, a 2010 májusától 2011 májusáig terjedő időszakra vonatkozóan (ESTAL 4/2011, 601–610. o.).

2. Az állami támogatás fogalma

2.1. Szelektív adóintézkedések

Az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének meghatározása szerint állami támogatásnak minősül a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Azon követelmény, miszerint a támogatásnak bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket előnyben kell részesítenie másokkal szemben, magában foglalja azt is, hogy az támogatási intézkedésből származó előny természeténél fogva szelektív jellegű. Az adott tagállamban tevékenykedő összes vállalkozásnak, illetve a valamennyi áru termeléséhez vagy szolgáltatás nyújtásához biztosított gazdasági előny ezért nem tartozik az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében meghatározott tilalom hatálya alá. Ezzel szemben, amint a vállalkozásokat vagy termékeket megkülönböztetik, a tilalom akkor is érvényesül, ha a vállalkozások, vagy az érintett termékek csoportját széleskörűen határozták meg. Az *Adria-Wien Pipeline*⁴ esetben például az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) kimondta, hogy az energiaadó visszatérítése állami támogatásnak minősül, mivel az engedmény csak a feldolgozóiparban volt elérhető, a szolgáltatási ágazatban nem.

Első ránézésre egy adóintézkedés szelektivitását viszonylag könnyű megérteni: egyes vállalatoknak magasabb adót kell fizetniük, mint másoknak. A Bíróság például állami támogatásnak minősítette azon intézkedést, amely alapján Olaszországban a tőzsdére a közelmúltban bevezetett társaságok alacsonyabb társasági adót fizettek (C-458/09 P).⁵ Spanyolországban a baszk adóhatóság gyakorlatában megjelenő adókedvezmények szintén illegális és összeegyeztethetetlen támogatáshoz vezettek. Az intézkedések újonnan alakult cégekre alacsonyabb tár-

⁴ C-143/99. számú ügy – *Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [EBHT 2001., I–8365. o.].

⁵ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-458/09. P. számú ügy – *Olaszország kontra Európai Bizottság* [2011].

sasági adó mértéket írtak elő (C-474/09 P – C-476/09 P),⁶ valamint a baszkföldi beruházások összegéhez viszonyítottan 45%-os adójóváírást (C-471/09 P – C-473/09 P)⁷ biztosítottak a kedvezményezettek részére.

Az adóügyi intézkedések szelektivitásának vizsgálata az ilyen típusú esetekben általában háromlépéses elemzésben elvégezhető. Az első lépés a ‘normál’ vagy általános, referenciaként szolgáló adórendszer (például az általános társasági adó) azonosítása, melyet a vizsgált intézkedés hiányában kellett volna alkalmazni. Második lépéseként meg kell határozni, hogy az intézkedés eltérést jelent-e a normál rendszerhez képest, azaz tesz-e különbséget az érintett tagállam adórendszerének célja tekintetében összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplők között. Ha az összehasonlítás eredménye értelmében a kedvezményben részesülő vállalkozások az egyébként irányadó helyett valóban kevesebb adót fizetnek (pl. az alacsonyabb adókulcs szerint), a Bizottság alappal feltételezheti, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül. Az érintett tagállam azonban megdöntheti ezt a vélelmet az elemzés harmadik lépésben, amennyiben bemutatja, hogy az eltérő szabályozás objektív módon igazolható az adórendszer „jellege vagy általános felépítése” által. Ezt igazolhatja, ha az intézkedés az adórendszer alap- vagy vezérelveinek közvetlen következménye.

Látszólagos egyszerűsége ellenére ezt a háromlépcsős tesztet nem mindig könnyű alkalmazni a gyakorlatban, ahogy ezt a következő esetek is bizonyítják.

Az első eset a *Corte suprema di cassazione* (az olasz Legfelsőbb Bíróság) előzetes döntéshozatali kérelméhez kapcsolódik, melyben az olaszországi termelő- és munkaszövetkezeteknek nyújtott különböző adómentességek jogszerűségi vizsgálatát kérte a Bíróságtól.⁸ A Bíróság elé tárt érvek szerint az érintett vállalkozások szándékosan léptek be szövetkezetekbe annak érdekében, hogy kikerüljenek a normál társaságokra irányadó adókulcsok alkalmazási köréből. A kérdést előter-

⁶ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-474/09. P. és C-476/09. P. számú egyesített ügyek – *Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa és társai kontra Bizottság* [2011].

⁷ C-471/09. P. és C-473/09. P. számú *Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipúzcoa és társai* [2011] egyesített ügyek.

⁸ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-78/08. és C-80/08. számú egyesített ügyek – *Paint Graphos és társai* [2011].

jesztő bíróság úgy vélte, hogy ez az adókedvezmény állami támogatásnak minősülhet. Válaszában a Bíróság először azonosította az általános rendszert képező társasági adó standard mértékét. Ezután összevetette a szövetkezetekre alkalmazandó alacsonyabb adókulcsot a szokásos adókulccsal, és megállapította, hogy azok adókedvezményt biztosítottak. Ugyanakkor felkérte a *Corte suprema di cassazione*-t annak tisztázására, hogy a szövetkezetek jogait és kötelelességeit össze lehet-e hasonlítani a normál vállalkozásokéval, különösen mivel a szövetkezeteknek kisebb a profitteremtő képességük. Végül arra az esetre, ha az olasz bíróság egy ilyen összehasonlítást venne fontolóra, a Bíróság felhívta a figyelmét az adószelektivitási teszt harmadik lépésére. Az olasz bíróságnak, ennek értelmében ellenőriznie kell, hogy az adómentesség objektíven indokolható-e az adórendszer alap- vagy vezérelveivel. A Bíróság e tekintetben utalt arra, hogy a szövetkezet köteles a nyereségét tagjai között szétosztani.

A *British Aggregates* eset egy másik példa az adószelektivitási teszt alkalmazásából fakadó nehézségekre. Az ügy tárgyát az építési célra felhasznált kőzet- és ásványianyag-törmelékek adózása képezte. Ezeket a törmelékeket aggregátumoknak nevezzük. Az elsődleges kitermelésből származó aggregátumokra adót szabtak ki, a másodlagos (újrahasznosított) aggregátumokra azonban nem (ökoadó). A Bizottság,⁹ majd a Törvényszék¹⁰ is azt állapította meg, hogy a másodlagos aggregátumoknak kedvező adókülönbség nem minősül állami támogatásnak, mivel az adórendszer természetével indokolható, amely környezetvédelmi célokat követett. A Bíróság azonban megsemmisítette a Törvényszék ítéletét.¹¹ Emlékeztetett arra, hogy egy intézkedés állami támogatásként való minősítése nem a kitűzött céloktól függ, hanem az intézkedés hatásaitól, ezért visszautalta az ügyet a Törvényszék elé.

⁹ A Bizottság 2002. április 24-i C (2002) 1478. sz. végleges határozata (N 863/01. számú állami támogatás – *Egyesült Királyság / „sóderre vonatkozó adó”* ügy) HL [2002] C 133., 11. o.

¹⁰ T-210/02. számú ügy – *British Aggregates kontra Bizottság* [EBHT 2006., II-2789. o.].

¹¹ C-487/06. P. számú ügy – *British Aggregates kontra Bizottság* [EBHT 2008., I-10515. o.].

A Törvényszék 2012. március 7-én ismét határozatot hozott az ügyben.¹² Úgy ítélte meg, hogy a Bizottság nem megfelelően azonosította az általános adórendszert. Ez a rendszer az Egyesült Királyságban az olyan kereskedelmi felhasználású anyagok adóztatásának felelt meg, amely a 2001. évi költségvetési törvény alapján aggregátumként adózathatóak. A Törvényszék megállapította, hogy ez a törvény nem határozza meg pontosan az ‘aggregátum’ fogalmát, és nincs olyan általános adózási kritérium sem, amely megmagyarázná ennek tartalmát. Úgy ítélte meg azonban, hogy nem minden elsődleges aggregátum esik a különleges adó hatálya alá. Az ugyanis aszerint diszkriminált bizonyos aggregátumokat, hogy azokat milyen ásványi anyagból vonták ki. Miután megállapította, hogy ezt a különbségtételt nem indokolja az adórendszer jellege, a Törvényszék megsemmisítette az adórendszert jóváhagyó bizottsági határozatot.¹³

A *France Télécom* esetben egy további kérdés merült fel. Az ügy olyan helyi iparüzési adóról szólt, melyet a társaságok egy adott településen lévő eszközei és a foglalkoztatottainak száma alapján az önkormányzatok évente határoztak meg. Amikor a francia állam 1990-ben megnyitotta a távközlési piacot, és úgy döntött, hogy szétválasztja a postai és távközlési igazgatást, felmerült a kérdés, hogy milyen alapon kell számítani a helyi adót az újonnan létrehozott távközlési cég, a France Télécom esetében. Abban az időben az új szervezet könyvei nem határozták meg az eszközök és a munkaerő pontos elhelyezkedését. A francia állam ezért úgy döntött, hogy a France Télécomnak az iparüzési adót közvetlenül a francia államnak kell fizetnie, az összes önkormányzati adókulcs átlaga szerint. Több mint egy évtizeddel később a Bizottság megállapította, hogy az átlagolt adókulcs előnyt biztosított France Télécom részére. Elrendelte, hogy a francia állam fizettesse vissza azon összegek különbségét, melyet a France Télécom abban

¹² Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-210/02 RENV. számú ügy – *British Aggregates kontra Bizottság* [2011].

¹³ Hasonlóképpen, mint Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-279/08. P. [2011] számú - *Bizottság kontra Hollandia* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mikor a NOx kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerét tiltva a bizottsági határozatot megsemmisítette. A Törvényszék nem vette figyelembe azt a tényt, hogy ingyenes kibocsátási egységet kaptak egyes berendezések, míg mások nem, jóllehet az utóbbiak is ugyanazon kereskedelmi rendszerbe tartoztak.

az esetben lett volna köteles fizetni, ha azt az eszközei és a munkavállalói elhelyezkedése szerinti önkormányzatok szabták volna ki, illetve amelyet ténylegesen fizetett a rá irányadó átlagolt adókulcs szerint.¹⁴ A France Télécom hiába fellebbezett e döntés ellen a Törvényszékhez,¹⁵ majd a Bírósághoz.¹⁶ Mindkét bíróság egyetértett abban, hogy a francia államnak be kellett volna jelentenie a különös adórendszert. Bár ez a rendszer tartalmazott néhány olyan elemet, mint például az alacsonyabb kezelési díjakat, ami egyértelműen előnyös volt a France Télécom számára, a cég maga is mindig úgy érezte, hogy a rendszer egésze káros a tevékenységére. A cég rendszeresen kérte a francia hatóságoktól, hogy az általános adórendszer alanya lehessen. Az uniós bíróságok azonban nem fogadták el ezt az érvelést, és hangsúlyozták, hogy egy intézkedés állami támogatásnak minősítése annak hatásaitól, és nem a céljaitól függ.

Nos, ez a megállapítás, melyről kiderült, hogy tényszerűen helyes a France Télécom esetében, felveti azt az érdekes kérdést, hogy milyen döntést kellett volna hoznia a Bizottságnak abban az esetben, ha kiderül, hogy az általánostól eltérő adórendszer hátrányos a France Télécomra nézve, azaz, ha a vállalat több adót fizetett volna, mint kellett volna fizetnie az általános rendszer szerint. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az a tény, hogy egy bizonyos intézkedés alapján nagyon nagy számú vállalkozás élhet egyazon jogosultsággal, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy meg lehessen kérdőjelezni az intézkedés szelektív jellegét, avagy kizárni annak állami támogatássá minősítését.¹⁷ Erre tekintettel, felmerül a kérdés, hogy a különös adórendszer kedvezményezettje részére okozott veszteség feltételezett fennállása esetén az általános adórendszer képezne-e állami támogatást a különös helyett? Ha igen, a különös adóintézkedés mindig az állami támogatássá minősítésnek ad alapot: az eltérés vagy bizonyos vállalkozás(ok)nak kedvez, vagy az általános rendszer alanyainak jelent előnyt.

¹⁴ A *France Télécomnak nyújtott állami támogatásról* szóló 2004. augusztus 2-i, 2005/709/EK bizottsági határozat [2005] HL L 269, 30. o.

¹⁵ T-427/04. és T-17/05. számú egyesített ügyek - *Franciaország és France Télécom kontra Bizottság* [EBHT 2009., II-4315. o.].

¹⁶ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-81/10. P. – *France Télécom kontra Bizottság* [2011].

¹⁷ C-279/08. P. számú ügy – *Bizottság kontra Hollandia* (13. lábjegyzet) 50. bekezdés.

Nyilvánvaló, hogy ez egy messzemenő következtetés, amely viszonylag elméletinek tűnik. A *3M Italia*¹⁸ ügy azonban azt mutatja, hogy a gyakorlatban is felmerült annak kérdése, vajon a különös adózási szabályok szükségszerűen támogatást jelentenek-e. Az ügy tárgyát azon részleges adómentesség lehetővé tevő intézkedés képezte, amely a több mint tíz évig tartó peres adóügyi eljárásokban volt igényelhető. Az olasz adószabályok az ésszerű késedelem elvének való megfelelés érdekében biztosították ezt a lehetőséget. A *Corte suprema di cassazione* kérte a Bíróságot annak vizsgálatára, hogy a kérdéses adómentesség vezethet-e állami támogatáshoz. A Bíróság negatívan válaszolt a háromlépéses szelektivitási teszt második lépésére fókuszálva: „*az a tény, hogy kizárólag az e feltételeket teljesítő adóalanyok részesülhetnek ezen intézkedés kedvezményében, önmagában nem teszi ezen intézkedést szelektív jellegűvé. Nyilvánvaló ugyanis, hogy azok a személyek, akik e kedvezményben nem részesülhetnek, a nemzeti jogalkotó által követett célkitűzés, nevezetesen az ésszerű határidő elvének tiszteletben tartása biztosításának tekintetében nincsenek a szóban forgó adózók helyzetéhez hasonló ténybeli és jogi helyzetben.*”¹⁹

A fent részletezett esetek azt mutatják, hogy a tagállamoknak tisztában kell lenniük az adórendszerben tett megkülönböztetések lehetséges következményeivel az állami támogatási szabályok szempontjából. A France Télécom eset azt sugallja, hogy az óvatosság kedvéért érdemes bejelenteni minden különleges szabályozást azon problémák elkerülése érdekében, amelyek jelentős idő elteltével válnának csak nyilvánvalóvá.

A Bíróságnak a *Gibraltár*-esetben hozott ítélete tovább bonyolítja a kérdést, mivel azt sugallja, hogy egy adórendszer még megkülönböztetések hiányában is állami támogatást rejthet. Az ügy a gibraltári társasági adórendszert érintette. Ez az adó három elemből, nyilvántartási díjból, munkáltatói adóból és vállalkozási ingatlanhasználati adóból állt. A Bizottság 2004-ben úgy döntött, hogy ez a rendszer adókedvezményt biztosít olyan offshore cégeknek, amelyeknek nem volt alkalmazottja vagy tulajdona Gibraltárban.²⁰ A Törvényszék 2008-ban ezt a

¹⁸ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-417/10. számú ügy - *3M Italia* [2012].

¹⁹ Lásd (43) bekezdés.

²⁰ Az Egyesült Királyság által a Gibraltári Kormány társasági adóreformja tekintetében megvalósítani tervezett támogatási rendszerről szóló, 2004. március 30-i,

megállapítást megsemmisítette, mivel a Bizottság nem azonosította az általános adórendszert. Ha nincs viszonyítási pont, az offshore cégekre vonatkozó szabályok nem hasonlíthatóak össze a belföldi cégekre vonatkozó szabályokkal. Ez lehetlenné tette, hogy a Bizottság értékelje az első szabálycsoport szelektív jellegét.²¹ A Bíróság azonban nem értett egyet a Törvényszékkel. Emlékeztetett arra, hogy az adóintézkedés annak hatása, és nem a célja okán minősül állami támogatásnak. Azon esetekben, amikor az általános rendszert már eleve úgy tervezték, hogy bizonyos cégeket kizárják, nem szükséges viszonyítási pontként meghatározni a szokásos rendszert. A vizsgált esetben viszont az adózási rendszer automatikusan az offshore cégeknek kedvez a belföldi cégekkel szemben.²²

A Gibraltar-eset így megkérdőjelezi a klasszikus háromlépéses tesztet, amelyet az uniós bíróságok hagyományosan az adókedvezmények szelektivitásának értékelésére alkalmaztak. Az ügy tovább hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak be kell jelenteniük az általuk alkalmazott adórendszereket. Az ítélet ugyanis azt sugallja, hogy egy egész rendszer önmagában is állami támogatást képezhet, akár még kivételek hiányában is. Mi több, a Gibraltar-eset a Bizottságról a tagállamra látszik áthelyezni a bizonyítás terhét. A klasszikus teszt szerint a Bizottságnak kellett bizonyítania, hogy az általános rendszer alóli kivétel előnyt biztosított a hatálya alá tartozók számára. A tagállamoknak ezt követően be kellett bizonyítaniuk, hogy ez az előny igazolható az adórendszer objektív jellegével vagy általános felépítésével. A Gibraltar-teszt alapján a Bizottságnak már csak az 'előnyös hatások' fennállását kell kimutatnia, azaz, hogy egyes vállalatok kevesebbet adót fizetnek, mint mások. Mivel az ilyen 'hatások' óhatatlanul előfordulhatnak bármely adórendszerben, a tagállamok olyan helyzetbe kerültek, hogy igazolniuk kell az adórendszerüket a Bizottság előtt. Természetesen óvatosságnak kell lenni, ha egyedi esetekből általános megállapításokra és szabályokra kívánunk következtetni. A bíróságoknak jogalkotás

2005/261/EK bizottsági határozat [2005] HL L 85, 1. o.

²¹ T-211/04. és T-215/04. számú egyesített ügyek – *Gibraltar Kormány és Egyesült Királyság kontra Bizottság* [EBHT 2008., II–3745. o.]

²² Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-106/09. P. és C-107/09. P. számú egyesített ügyek – *Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és az Egyesült Királyság* [2011].

helyett a szóban forgó eset megoldására kell összpontosítaniuk. Még így is egyértelmű esetjogi tendenciának tűnik azonban számunkra az állami támogatási szabályok növekvő súrlódása az adójoggal, melynek következtében a tagállamok már nem szabályozhatják belátásuk szerint az adózási rendszerüket. A fent tárgyalt ítélkezési gyakorlatra tekintettel megállapíthatjuk, hogy bármely adóügyi megkülönböztetés állami támogatásnak minősülhet, amelynek igazolása a tagállam feladata. Ez a tendencia megfelel a befektetés szabadságával kapcsolatos joggyakorlatnak, amelynek értelmében a tagállamoknak indokolniuk kell valamennyi, a tagállamok közötti kereskedelmet érintő korlátozást. Amennyiben ez a tendencia valóban kikristályosodik a jövőbeli ügyekben, a Bizottság az állami támogatási szabályokban a politikai koordináció hatékony eszközére lehet.

2.2. *A piacgazdasági magánbefektető elve (MEIP)*

Úgy tűnik, hogy az egyre tolakodóbb adóügyi trenddel párhuzamosan a legújabb ítélkezési gyakorlat nagyobb mozgásteret enged a tagállamok számára a piacgazdasági magánbefektetőként történő fellépést illetően. A magán- és az állami tulajdonú vállalatok egyenlőségének elve alapján a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy ugyanúgy járjanak el, mint a magánbefektetők, anélkül azonban, hogy ez a magatartás állami támogatásnak minősülne. Az *ING-eset* azt mutatja, hogy időnként nagyon vékony a választóvonal az állam állami támogatáshoz vezető magatartása és a piaci magatartás között. Az ügy tárgyát a holland hatóságok által az ING-nek 2008 végén, a banki válság tetőzésekor nyújtott támogatás képezte. Ez a támogatás többek között visszafizetési kötelezettséggel, illetve részvény-átalakítási opcióval terhelt tőkeinjekciót tartalmazott. A tőkeinjekciót követő hónapokban a holland állam és az ING módosította a visszafizetési kötelezettséget. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy ez a támogatás, beleértve a visszafizetési feltételek módosítását, állami támogatásnak minősül, és jóváhagyta sürgősségi intézkedésként, azzal a feltétellel, hogy a felek hat hónapon belül szerkezetátalakítási tervet nyújtanak be. Az új intézkedési csomag bejelentését és szerkezetátalakítási terv megvitatását követően, a

Bizottság 2009 novemberében – szigorú feltételek, köztük értékesítési kötelezettség előírása mellett – jóváhagyta a tőkeinjekciót.²³

A holland kormány és az ING e határozat ellen a Törvényszékhez fordult. Ez a bíróság a felperesek egyik, a piacgazdasági befektető elvére (MEIP) vonatkozó érvelésére fókuszált. A Törvényszék egyetértett a felperesek beadványával annyiban, hogy a Bizottságnak nem lett volna szabad a visszafizetési feltételek módosítását állami támogatásnak tekintenie egyszerűen csak azért, mert az eredeti feltételek állami támogatásnak minősültek. Még ha a Bizottság helyesen állapította is meg, hogy a törlesztési feltételek módosítása a holland államnak forrásvesztéssel járt, a Törvényszék álláspontja szerint meg kellett volna azt vizsgálni, hogy egy magánbefektető számára is megfelelt volna-e az ING-értékpapírok által kínált megtérülési ráta, különösen annak fényében, hogy a piaci feltételek is jelentős átalakuláson mentek keresztül 2008 ősze óta. A Törvényszék ezért megsemmisítette a megtámadott határozatot. Álláspontja szerint nem volt szükség arra, hogy értékelje a felek Bizottság által előírt feltételeivel foglalkozó érveit. Azok alapját ugyanis az a feltételezés képezte, hogy a tőkeinjekció törlesztési feltételeinek módosítása állami támogatásnak minősül.²⁴

Az EDF-eset egy másik példa a MEIP növekvő jelentőségére. Ez az alapelv nem tekinthető az alapkonceptiótól való eltérésnek, hanem annak szerves részét képezi. A francia villamosenergia-piac liberalizációjának keretében a francia hatóságok úgy vélték, hogy felül kell vizsgálni az Électricité de France (EDF) jogállását, különösen az állammal való pénzügyi kapcsolatait. Ez a felülvizsgálat kiterjedt az EDF feltőkésítésére, valamint az EDF mérlegének módosítására a villamosenergia-

²³ *Hollandia által az ING illikvid eszközökre képzett hitelkerete és szerkezetátalakítási terve tekintetében nyújtott C 10/09. (ex N 138/09) állami támogatásról szóló 2009. november 18-i 2010/608/EK bizottsági határozat [2010] HL L 274, 139. o.*

²⁴ T-29/10. és T-33/10. számú egyesített ügyek – *Hollandia és az ING Groep kontra Bizottság* (1. lábjegyzet). Az ügyben fellebbezést nyújtottak be (C-224/12. P). A Bizottság 2012. május 11-én elfogadott egy új határozatot, melyben megállapította, hogy a visszafizetési feltételek módosítása állami támogatásnak minősült, és úgy vélte, hogy az szerkezetátalakítási tervvel összefüggésben az ING nyújtott javára intézkedések és az összes többi szerkezetátalakítási támogatási intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal: SA. 28855 bizottsági határozat (ex N 373/2009, ex C 10/2009, ex N 528/2008) – *Hollandia - ING – szerkezetátalakítási támogatás* HL [2012] C 260., 1. o.]

hálózat tekintetében (melynek értelmében a hálózat már nem minősült koncesszióba adott eszköznek, hanem átkerült az EDF saját eszközei közé). Az átminősítés következtében tárgytalanná váltak azon tartalékok, amelyeket az EDF képzett a koncesszióba vett hálózat felújítására. A mérleg elemeinek ily módon való újrapozicionálásának tükröződnie kellett volna az EDF eredménykimutatásában is, ami társasági adó fizetési kötelezettséget vont volna maga után. Ahelyett azonban, hogy az adót beszedte volna, a francia állam az érintett összeggel megemelte az EDF alaptőkéjét.

A Bizottság nem értett egyet az EDF magyarázatával, amely szerint ez az intézkedés egyszerűen egy piaci magánbefektető által végrehajtott elszámolási művelet volt. Döntése értelmében először be kellett volna szedni az adót. Álláspontja szerint egyetlen magánbefektető sem képes adóbevételeit befektetni, hiszen az adóztatás a közhatalom gyakorlásának minősül.²⁵ A Törvényszék elutasította a Bizottság értékelését, mivel az formális volt, és nem vizsgálta azon célokat, amelyek megvalósítására a francia állam magánbefektetőként a valóságban törekedhetett volna. A Bizottságnak meg kellett volna vizsgálnia, hogy a francia állam magatartása valóban felért-e egy nullaösszegű művelettel.²⁶ A Bíróság a fellebbezési eljárásban megerősítette a Törvényszék értelmezését.²⁷ Irreleváns, hogy a befektetett összeg adózási természetű-e.²⁸ Az egyetlen fontos tényező, hogy a beruházás – függetlenül annak formájától – előnyt biztosít-e az állami vállalkozás számára az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében. Mindazonáltal az Európai Bíróság ítélete szab néhány fontos feltételt. Először

²⁵ Franciaország által az EDF-nek, valamint a villamosenergia- és gáziparnak nyújtott állami támogatásról szóló 2003. december 16-i, 2005/145/EK bizottsági határozat (HL [2005] L 49/9).

²⁶ T-156/04. – *EDF kontra Bizottság* [EBHT 2009., II–4503. o.]

²⁷ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-124/10. P. számú ügy – *Bizottság kontra EDF* [2012].

²⁸ Ez nem újdonság, amint azt a Pearle-ügy (C-345/02. - *Pearle és társai* [2004] ECR I-7139.) ügy illusztrálja. Ebben az esetben a piaci magánszereplők közjogi jogosultságait (adójellegű befizetések) használták egyéni céljaikra (reklámkampány finanszírozására). A magántársaságok lehetősége adóügyi jogosultságaik magán-célú használatára felveti azt a kérdést, hogy az államnak miért nincs azonos lehetősége az adóeszközöket használni abban az esetben, ha piaci magánszereplőként jár el.

is világosnak kell lennie annak, hogy az állam saját minőségében úgy járt el, mint egy piaci magánbefektető. A MEIP-érv nem a közpénzek felhasználásának utólagos indokolhatóságát szolgálja. Másrészt a Bíróság elismerte, hogy egy adókövetelésen alapuló elszámolási művelet olyan további előnyöket eredményezhet, amelyeket a magánbefektetők nem tudnának felajánlani. Ez azonban nem zárja ki a MEIP-teszt alkalmazását, feltéve, hogy a vizsgált további előny jól számszerűsíthető, és magában foglalja azt az összeget, melyet az állam be akar fektetni.

Az *EDF*-eset megerősítette, hogy az állami támogatás fogalmának alapját képező hatásalapú megközelítés mindkét irányban működik. Amint az a *France Télécom* esetében is látszik, egy eredetileg nem állami támogatásnak szánt intézkedés is tartozhat az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alá, amennyiben előnyös hatásokkal jár. Ezzel szemben az adóbevételekre támaszkodó állami intézkedések nem feltétlenül minősülnek támogatásnak, ha nincs ilyen hatásuk. Mindazonáltal a Bíróság egyértelművé tette, hogy a MEIP nem egy üres csekket kínál a tagállamoknak, hogy az állami ügyleteket magánmotivációkkal igazolják.

A *Burgenland Bank* privatizációjával kapcsolatos ügyben felmerült egy másik kérdés: privát ügyletek igazolhatók-e állami motivációkkal? Ebben az esetben az osztrák hatóságok elutasították a legmagasabb összegű ajánlatot tevő ajánlatát. A döntés indoklása értelmében a második legmagasabb összegű ajánlatot tevő ajánlata kedvezőbb volt, mert (többek között) csökkentette annak kockázatát, hogy az új tulajdonos az állami garanciarendszerre támaszkodna. A Törvényszék elutasította a Bizottság tiltó határozata elleni fellebbezést.²⁹ Emlékeztetett arra, hogy az állam piaci befektetői (azaz a bank eladójaként tanúsított) magatartását el kell különíteni az állam, mint eljáró hatóság magatartásától (amely az állami támogatás nyújtásának felel meg). Úgy tűnik, van némi feszültség ezen formális megállapítás és a hatás-vezérelt *EDF* ügy között. Egyelőre várat magára, hogy a Bíróság miként oldja meg a kérdést a fellebbezési eljárásban.³⁰

²⁹ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még közzé nem tett T-268/08. és T-281/08. számú egyesített ügyek – *Land Burgenland és Ausztria kontra Bizottság* [2012] és a T-282/08. számú ügy – *Grazer Wechselseitige Versicherung v. Commission* [2012].

³⁰ C-214/12. P., C-215/12. P. és C-223/12. P. számú folyamatban lévő ügyek.

A *Burgenland Bank* eset más okból is érdekes. Bár az állami vagyon értékesítése során a közbeszerzési pályázati eljárás lefolytatása nem feltétele az állami támogatást kizárásának, az állami támogatás fennállásának hiánya általában vélelmezhető két feltétel teljesülése esetén: az ajánlatnak egyfelől hitelesnek és reálisnak kell lennie, másrészt az áron kívül nem támaszkodhat más gazdasági szempontra. Ilyen feltételek mellett a közbeszerzés jobban tükrözi a piaci árakat, mint a szakértők becslései. A *Konsum Nord* eset megerősíti azonban, hogy a legjobb ajánlat kiválasztása nem feltétlenül zárja ki a támogatás hiányát. Az ügy tárgyát az Åre to Konsum nevű település egy földterületének eladása képezte. Az ügyben egy harmadik fél, a Lidl, informálisan tett magasabb ajánlatot. A Törvényszék megsemmisítette a Bizottság tiltó határozatát,³¹ mivel az nem vette figyelembe az összes releváns tényezőt, amelyek kimutatták volna, hogy a Lidl ajánlata nem volt megfelelő és kötelező erejű, illetve nem volt összehasonlítható más ajánlatokkal. A Bizottság különösen azt a ténytet nem vette figyelembe, hogy a föld értékesítése egy sor földügyletnek képezte részét az önkormányzat és a Konsum Nord között.³²

Végül említést kell tenni a *Budapesti Erőmű* esetről annak bemutatására, hogy a MEIP bármilyen tényállás esetén relevanciával bírhat. Az ügy a magyar villamosenergia-ágazatot vizsgálta. A villamos energia termelői kapacitásba való befektetések ösztönzése érdekében a magyar hatóságok garantálták, hogy a régi állami tulajdonú piaci szereplő (inkumbens), a Magyar Villamos Művek (MVM) a villamosenergia-termelés eredményéből előre meghatározott mennyiséget, előre meghatározott áron vásárol fel (hosszú távú villamos energia vételi megállapodások; a továbbiakban: HTM). A Bizottság úgy vélte, hogy a felvásárlási kötelezettség az érintett villamosenergia-termelők részére előnyt biztosító állami támogatásnak minősül.³³ Az érintett termelők egyike fellebbezést terjesztett elő a Törvényszéken a Bizottság tiltó ha-

³¹ Svédország által a Konsum Jämtland EKONOMISK Förening-nak nyújtott C 35/06. (ex NN 37/06) számú állami támogatásról szóló 2008. január 30-i, 2008/366/EK bizottsági határozat [2008] HL L 126, 3. o.

³² Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még közzé nem tett T-244/08. számú ügy – *Konsum Nord kontra Bizottság* [2011].

³³ Magyarország által a hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodások keretében nyújtott C 41/05. állami támogatásról szóló, 2008. június 4-i 2009/609/EK bizottsági határozat [2009] HL L 225, 53. o.

tározatával szemben. Többek között azzal érvelt, hogy az MVM úgy járt el, mint egy magán energiavásárló, és hogy a HTM-ek nem biztosítottak semmilyen előnyt az érintett termelők részére. A Törvényszék elutasította ezt az érvelést. Úgy ítélte meg, hogy az MVM nem magán-szolgáltatóként járt el akkor, amikor fix mennyiségű villamos energia fix áron történő felvásárlására vállalt kötelezettséget, a villamos energiára vonatkozó végső kereslettől függetlenül. A Törvényszék egyebek mellett egyetértett a Bizottság elemzésével, amelynek értelmében Európa villamos energia nagykereskedelmi piacának magán szereplői nem vállaltak volna hasonló kereskedelmi kockázatot.³⁴

2.3. Állami kezességvállalások

Az állami kezességvállalás volt az egyik intézkedés-típus, amellyel a tagállamok 2008-ban és 2009-ben a gyengélkedő bankokat támogatták.³⁵ A cikk által tárgyalt időszakban az uniós bíróságok két érdekes ítéletet hoztak a garanciák vonatkozásában.

Az első a Residex³⁶-ügy, amely a kezességvállalás bejelentése elmulasztásának polgári jogi következményeivel foglalkozik. Az ügy tárgyát a Residex pénzügyi intézmény által az RDM Aerospace (RDM) vállalat részére nyújtott kölcsön képezte, amelyet egy egykori hajógyár repülőgépgyártó létesítménnyé történő átalakításához nyújtottak. A kölcsönhöz a Rotterdami Kikötő, egy önkormányzati cég biztosított garanciát. Amikor az RDM először késelelembe esett, a Residex kérte a rotterdami önkormányzatot, hogy tegyen eleget garancia feltételeinek. Rotterdam városa erre nem volt hajlandó, azt állítva, hogy a kezességvállalás jogellenes támogatás volt, és így a holland polgári jog szerint semmis. A holland Legfelsőbb Bíróság a Bíróság elé terjesztette

³⁴ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-80/06. és T-182/06. számú egyesített ügyek – *Budapesti Erőmű kontra Bizottság* [2012].

³⁵ Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény, [2008] OJ C 270, 8. o.

³⁶ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-275/10. számú ügy – *Residex Capital IV*. [2011].

az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének és a polgári jogi következmények kölcsönhatásának kérdését.

A Bíróság, miután emlékeztetett arra, hogy az állami támogatási szabályok végrehajtásában a Bizottság és a nemzeti bíróságok egymást kiegészítő szerepeket játszanak,³⁷ kimondta, hogy a nemzeti bíróságok rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a nemzeti jog alapján értékeljék a jogellenes állami garanciákat végrehajtó intézkedések érvényességét, azonban az ilyen kezességvállalásokat nem kötelesek megsemmisíteni. Megállapította, hogy az állami támogatás jogellenessége a támogatás nyújtását megelőző versenyhelyzet visszaállítására vonatkozó kötelezettséget von maga után. Ez rendszerint a kapott támogatás visszafizetésével történik meg. Tehát, ha a garancia megsemmisítése valóban képes a versenyhelyzet helyreállítására, a polgári jogi szankció megfelelő jogorvoslat lehet. Ugyanakkor a Bíróság emlékeztette a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy először azonosítani kell a kérdéses támogatás tényleges kedvezményezettjét. Az állami kezességvállalásokról szóló bizottsági közlemény³⁸ szerint a kedvezményezett általában az a szervezet, amely a kölcsönt megkapta, mert kezesség nélkül nem jutott volna hitelhez. Ezzel szemben, ha a garancia már nyújtott kölcsön visszafizetésére vonatkozó kötelezettséggel is jár, a pénzügyi intézményt is kedvezményezettnek lehet tekinteni.

A második eset a görög hajógyárak privatizációs folyamatához kötődik. E folyamat során az eladó, egy köztulajdonban lévő bank (ETVA) garantálta, hogy kártalanítja a vevőt, ha a Bizottság nem hagyná jóvá e hajógyárak támogatásával kapcsolatos intézkedéseket.³⁹ A Bizottság, majd az Törvényszék is azzal érvelt, hogy az ilyen kártérítési záradék előnyt biztosított a vevőnek, és így állami támogatásnak minősül. Felmerült azonban a kérdés, hogy a garancia nyújtását be lehet-e tudni a görög államnak, mivel ugyanebben az időben az ETVA-t is privatizálták. A Törvényszék megerősítette, hogy egy garancia állami tá-

³⁷ Lásd C-354/90. számú ügy – *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des Négociants et transformateurs de saumon* [1991] EBHT I-5505.

³⁸ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény [2008] HL C 155., 10. o.

³⁹ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-384/08. számú ügy – *Elliniki Nafpigokataskevastiki és társai kontra Bizottság* [2011].

mogatási természetének megítélésekor azt a pillanatot kell figyelembe venni, amikor az állam jogilag kötelező érvénnyel vállalta a garancia nyújtását. A Törvényszék álláspontja szerint jelen esetben a Bizottság helyesen állapította meg a görög hatóságok érintettségét abban az időpontban, amikor az ETVA a garanciát nyújtotta.

3. Eljárás az Európai Bizottság előtt

3.1. A panaszosok helyzete

Az állami támogatások szabályozásának az egyik legösszetettebb eljárásjogi kérdéseket felvető területe a panaszosok pozíciója. Pontosan milyen jogaik, és milyen lehetőségeik vannak arra, hogy kényszerítsék a Bizottságot a tagállamok elleni fellépésre?

Az *Athinaïki Techniki* minden bizonnyal egyike azon vállalkozásoknak, amely leginkább hozzájárultak az ítélezési gyakorlat fejlesztéséhez ebben a kérdésben. Az Athinaïki eposz 2004-ben kezdődött, mikor panaszt nyújtott be a Bizottsághoz egy 49 %-os kaszinói részesedés közbeszerzés keretében történt értékesítésére vonatkozó döntéssel kapcsolatban. Az Európai Bizottság arról tájékoztatta levelében, hogy „további, a vizsgálat folytatását indokoltá tevő információ hiányában az ügyet igazgatási jogkörében meghozott intézkedésével lezárta.” Az Európai Bíróság 2008-ban megsemmisítette a Törvényszék végzését, mely az Athinaïki által a Bizottság határozata elleni fellebbezést, mint elfogadhatatlant elutasította, és úgy határozott, hogy Bizottság levele megtámadható aktusnak (C-521/06 P) minősült.⁴⁰ A Bizottság ezt követően újra kiadott egy levelet, amelyben felkérte az Athinaïkit, hogy nyújtson be bizonyítékot a vitatott adásvétellel szemben. A Törvényszék 2009-ben megállapította, hogy ez az új levél a régi levél alapján folyamatban lévő eljárást okafogyottá tette. A Bíróság ugyanakkor ezt a végzést 2010-ben megsemmisítette (C-362/09 P).⁴¹ Úgy ítélte meg ugyanis, hogy a Bizottság nem volt jogosult a végtelenségig inaktív maradni, különösen a kezdeti levelének visszavonásával. Az ügyet ezért visszaküldte a Törvényszékhez. Időközben azonban a Bizottság végül hivatalos

⁴⁰ C-521/06. P. számú ügy – *Athinaïki Techniki kontra Bizottság* [2008] ECR I- 5829.

⁴¹ C-362/09. P. számú ügy – *Athinaïki Techniki kontra Bizottság* [2010] ECR I- 13275.

vizsgálati eljárást indított. A Törvényszék ezért 2011. szeptember 22-én meghozott végzésével a T-94/05 RENV II ügyben úgy döntött, hogy az ügy okafogyottá vált.⁴² Ugyanebben az évben a Bizottság meghozta végleges határozatát, amelynek értelmében, a kaszinóban való részese-dés átruházása nem minősült állami támogatásnak.

A *Ryanair* egy másik cég, amely panasszal kapcsolatos kérdésekben rendszeresen kezdeményez eljárást a Törvényszék előtt. Jelen összefoglaló által tárgyalt időszakban a Törvényszék két esetben is foglalkozott a Ryanair-nek az olasz légitársasági ágazat szervezetével szembeni panaszával. Az első ügy azt a kérdést tárgyalta, hogy a Bizottság vajon megszegte-e eljárási kötelezettségét a Ryanair panaszok (T-442/07) ügyében.⁴³ A Törvényszék megállapította, hogy nincsenek különleges követelmények a panasz vagy az EUMSZ 265. cikke szerinti felszólító levél formája tekintetében. A panasz vagy a felszólító levél tartalma viszont meghatározó. Egyfelől kellően világosnak és pontosnak kell lennie, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára a foganatosítani kért intézkedések konkrét tartalmának megállapítását. Másfelől világossá kell tennie, hogy a cél a Bizottság álláspontjának kikényszerítése az ügyvel kapcsolatban. A második esetben (T-123/09)⁴⁴ a Ryanair megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be egy bizottsági határozattal szemben, mert az a panaszuk ellenére nem emelt kifogást az Alitalia értékesítésével kapcsolatban. A *Kronoply-ügy*⁴⁵ ítélezési gyakorlatával összhangban a Törvényszék a keresetet elfogadhatónak nyilvánította, ugyanakkor megalapozatlannak ítélte azt.

A *német lakás-takarékpénztár* ügy is azt mutatja, hogy továbbra is összetett feladat a Bizottságot cselekvésre bírni (T-407/09).⁴⁶ Az ügy

⁴² Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-94/05. RENV. II. számú ügy – *Athinaiki Techniki kontra Bizottság* [2011].

⁴³ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-442/07. számú ügy – *Ryanair kontra Bizottság* [2011]; az ügyben fellebbezést nyújtottak be (C-615/11 P).

⁴⁴ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-123/09. számú ügy – *Ryanair kontra Bizottság* [2012]; az ügyben fellebbezést nyújtottak be (C-287/12 P).

⁴⁵ C-83/09. P. számú ügy – *Bizottság kontra Kronoply és Kronotex* [2011] ECR I-4441.

⁴⁶ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-407/09. számú ügy – *Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft kontra Bizottság* [2012].

középpontjában a Bizottság levele állt, melyben tájékoztatta a lakás-takarékpénztárt, hogy előzetes következtetése szerint a panasszal érintett szerződések nem tartalmaztak állami támogatást. Azt is kijelentette, hogy módjában áll felülvizsgálni az álláspontját, ha a panaszos új információkat szolgáltat. A Bizottság azonban arra is figyelmeztetett, hogy ha a panaszos ezt az információt egy hónapon belül nem biztosítja, akkor a panaszt visszavontnak fogja tekinteni. A lakás-takarékpénztár keresetet nyújtott be elsődlegesen a levél megsemmisítése, másodlagosan pedig a mulasztás megállapítása iránt. A Törvényszék mindkét kereseti kérelem tárgyában végzéssel döntött. Ami a megsemmisítést illeti, a Törvényszék döntése értelmében a levél nem tükrözi a Bizottság végső álláspontját, így az ellene indított kereset elfogadhatatlan. A mulasztás miatt benyújtott kereset hasonló sorsra jutott. Még ha a vitatott levél nem is minősül megtámadható jogi aktusnak az EUMSZ 263. cikke szerint, a Bizottság késedelmét azonban megszakítja. A várakozásoknak megfelelően a lakás-takarékpénztár nem volt elégedett ezzel a bírósági végzéssel, és fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz.⁴⁷

3.2. Ésszerű késedelem

Egy további, a vizsgált esetjog kapcsán felmerülő kérdéskör a bizottsági eljárás időtartamát érinti. Jár-e bármilyen jogi következménnyel, hogy a Bizottság ésszerű időn belül nem tesz eleget valamely kötelezettségének? A *3F-eset* azt mutatja, hogy az időtartam szerepet játszhat az előzetes vizsgálati szakasz során tapasztalt komoly nehézségek azonosításában.⁴⁸ Az ügy tárgyát a Bizottság azon határozata képezte, amelyben megállapította, hogy nem emel kifogást a dán hajózási ágazattal kapcsolatos adóintézkedésekkel szemben. Határozatát azzal indokolta, hogy a vizsgált intézkedések összeegyeztethetőnek tűntek az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének (c) pontjával. A dán matrózok egyik szakszervezete, a 3F, a határozat megsemmisítését kérte többek

⁴⁷ C-145/12. P. számú ügy 2012. május 21-én a Bizottság a felperes kérelmére hivatalos vizsgálati eljárás indított. A Bíróság 2012. november 15-én hozott végzésében megállapította, hogy az eljárás okafogyottá vált.

⁴⁸ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-30/03. RENV. számú ügy – *3F kontra Bizottság* [2011].

között azzal érvelve, hogy a Bizottságnak hivatalos vizsgálati eljárást kellett volna indítania, mert az adóintézkedések komoly nehézségeket vetettek fel. Bizonyítékként a 3F arra a négy évre hivatkozott, amelyre a Bizottságnak szüksége volt a döntése meghozatalához. A Törvényszék azt válaszolta, hogy az időtartam önmagában nem elegendő a komoly nehézségek bizonyítására, mert az az adott ügy körülményeitől függ. Jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy az ügy összetettsége, a kiterjedt levelezés, a jogszabályi változások és a számos találkozó bőven elégséges magyarázatot szolgáltatott az előzetes vizsgálati szakasz időtartamának jelentős elhúzódsához.⁴⁹

Mivel az ésszerű késedelem fogalma az előzetes vizsgálati szakasz időtartama szempontjából fontos lehet (bizonyíték az úgynevezett „komoly nehézségek” fennállására), aligha bír a megsemmisítési jogalap szempontjából jelentőséggel, különösen a jogellenes támogatások elleni eljárások esetén. Ezt bizonyítja a Törvényszék 2011. szeptember 20-i ítélete,⁵⁰ melyben elutasította azon bizottsági határozat megsemmisítése iránti keresetet, amely Szardínia régió szállodaiparának segítséget nyújtó támogatási program részleges összeegyeztethetlenségét állapította meg. A kereseti kérelemnek a 659/1999/EK tanácsi rendeletben⁵¹ előírt határidők megsértésére vonatkozó érveivel összefüggésben a Törvényszék megállapította, hogy a 659/1999/EK rendelet 4. cikkében hivatkozott két hónapos határidő a bejelentés napjától kezdődik, ami jelen ügyben nem történt meg. Még ha a gondos ügyintézés alapelve nem is teszi lehetővé a Bizottság számára az eljárás elhúzását a végtelességig, a Bizottságot nem kötik konkrét határidők. A 659/1999/EK rendelet 13. cikkének 2. bekezdése szerint ugyanezen rendelet 7. cikkének (6) bekezdésében hivatkozott 18 hónapos határidő nem vonatkozik jogtalan támogatásokkal kapcsolatos ügyekre.⁵²

⁴⁹ Az ítélettel szemben fellebbezést nyújtottak be a Bírósághoz (C-646/11. P. számú ügy). A fellebbezést elutasították (2013. január 24-i ítélet).

⁵⁰ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. számú egyesített ügyek – *Regione autonoma della Sardegna és társai kontra Bizottság* [2011].

⁵¹ Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet [1999] HL L 83, 1. o.

⁵² Az ügyben fellebbezést nyújtottak be (C-630/11 P, C-631/11 P, C-632/11 P és C-633/11 P).

Az eljárás azonban akkor is sokáig tarthat, ha a támogatási intézkedést megfelelően bejelentették. Az elhúzódó időtartam ugyanakkor nem feltétlenül jár negatív következményekkel a Bizottság számára, ahogy azt az *Eridania Sadam* ügy⁵³ is demonstrálja. Ebben az esetben az olasz cukorfinomítónak nyújtott támogatás bejelentése 2003-ban történt, a hivatalos vizsgálati eljárás indításáról szóló döntés 2004-ben, majd a végső tiltó határozat 2008-ban született. A Törvényszék szerint az ésszerű idő túllépése nem feltétlenül teremt alapot a határozat megsemmisítésére. Az ésszerű időn belüli döntéshozatal elvének megsértése azonban csak akkor jár ilyen következményekkel, ha megállapítható, hogy a jogsértés hátrányosan befolyásolta az érintett vállalkozások védelemhez való jogának érvényesülését.

A *Djebel*-eset⁵⁴ arra emlékeztet, hogy az állami támogatási intézkedések jóváhagyásának időtartama nem csupán a Bizottság gondosságától, hanem az érintett tagállam magatartásától is függ. Ebben az ügyben a Djebel brazil beruházásaihoz nyújtott támogatások nyújtásáról szóló tárgyalások 1999-ben kezdődtek. A portugál hatóságok azonban csak 2005-ben jelentették be a támogatási intézkedést azt követően, hogy eleget tettek az eredeti bejelentési formanyomtatvány kiegészítésére vonatkozó kötelezettségüknek. A Bizottság 2006-ban indított hivatalos eljárást, majd 2007-ben hozott elutasító és az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének alkalmazását megtagadó határozatot. E határozat ellen benyújtott fellebbezésében a Djebel azzal érvelt, hogy más cégekhez hasonlóan jóváhagyásra lett volna jogosult, ha az eljárás gyorsabb lett volna. A Törvényszék nem fogadta el ezt az érvet. Megerősítette az ítélkezési gyakorlatot, hogy a Bizottságnak a döntés időpontjában rendelkezésre álló tényekre kell alapoznia elemzését. A mentesség megtagadásának időpontjában a Bizottság nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát. Az eljárás időtartamát illetően a Törvényszék úgy vélte, hogy a Djebel nem bizonyította a védelemhez való jogának megsértését, a hosszú eljárás pedig a portugál hatóságok magatartásának volt köszönhető.

⁵³ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-579/08. számú ügy, *Eridania Sadam kontra Bizottság* [2011].

⁵⁴ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-422/07. számú ügy – *Djebel-SGPS kontra Bizottság* [2012].

4. Jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások

Az európai állami támogatási jog területén a *Textilwerke Deggendorf* (TWD) név két szempontból is fontos.

A Bíróság a C-355/95. P.⁵⁵ ügyben egyfelől megerősítette, hogy a Bizottság nem nyilváníthat egy támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek, amíg a kedvezményezett nem fizette vissza a korábban kapott jogtalan és a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást. Másfelől a Bíróság a C-188/92.⁵⁶ ügyben úgy döntött, hogy azon vállalkozások, amelyeknek lehetőségük volt egy bizottsági határozatot meg támadni az EUMSZ 263. cikke alapján, nem vitathatják ugyanazon döntés érvényességét a nemzeti bíróságok előtt. A jelen áttekintés által lefedett időszakban a luxemburgi bíróságok mindkét kérdést tisztázták.

Az első szempont volt az egyik oka a *FagorBrandt* francia háztartási gépgyártó szerkezetátalakítási támogatását jóváhagyó bizottsági határozat megsemmisítésének. Az érintett vállalkozás két versenytársa, az Electrolux és a Whirlpool is aktívan részt vettek a vitatott döntést megelőző közigazgatási eljárásban. E vállalkozások azzal érveltek a Törvényszék előtt, hogy a Bizottság által előírt kompenzációs intézkedések nem tudják ellensúlyozni a támogatás versenytorzító hatásait. A Törvényszék helyt adott ezen érvelésnek. Rögzítette továbbá, hogy a Bizottság nem vette figyelembe az olasz állam által a FagorBrandt olasz leányvállalatának nyújtott támogatás visszatérítésének elmaradását. Azáltal, hogy nem írta elő az olasz állami támogatás visszafizettetését a francia szerkezetátalakítási támogatás jóváhagyásának feltételeként, a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el a szerkezetátalakítási támogatás versenyre gyakorolt hatásainak értékelésekor.⁵⁷

A második kérdés a Velencei lagúna területén letelepedett vállalkozások által fizetendő társadalombiztosítási járulékok csökkentéséhez nyújtott támogatási programok kapcsán merült fel. A Bizottság álláspontja szerint a támogatási program jogellenes, továbbá részben ösz-

⁵⁵ C-355/95 P. számú ügy – *TWD kontra Bizottság* [1997] ECR I-2549.

⁵⁶ C-188/92. számú ügy – *TWD kontra Németország* [1994] ECR I-833.

⁵⁷ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-115/09. és T-116/09. számú egyesített ügyek – *Electrolux és a Whirlpool kontra Bizottság* [2012].

szegegyeztetetlen a közös piaccal.⁵⁸ Ezt a határozatot számtalan cég támadta meg a Törvényszék előtt.⁵⁹ A Bizottság a Törvényszék előtti eljárás és a Bíróság előtt zajló fellebbezési eljárás keretében is azzal védekezett, hogy elfogadhatatlannak kell tekinteni az olyan fellebbezést, amelyet egy támogatási programot tiltó határozattal szemben nyújtott be az érintett program egyedi kedvezményezettje. E vonatkozásban a második *Deggendorf*-ügyre hivatkozott, azzal érvelve, hogy az ilyen fellebbezések elfogadhatóságának kedvezőtlen hatásai lennének. A *Deggendorf*-ügy ugyanis arra ösztönözné a kedvezményezetteket, hogy elővigyázatosságból közvetlenül a Törvényszékhez fellebbezzenek a Bizottság támogatási programot jogellenesnek nyilvánító határozatai ellen. A Törvényszék arra hivatkozással utasította el az érvelést, hogy a *Deggendorf*-esetben levezett blokkoló hatás csak akkor alkalmazható, ha a támogatási program elleni közvetlen kereset előterjesztése kétség kívül ('sans aucun doute') megengedhető.⁶⁰ Ez azt sugallja, hogy a kedvezményezettek által a támogatási programokat tiltó határozatokkal szemben benyújtott közvetlen keresetek nem mindent kétséget kizáróan elfogadhatóak.

Ez a következtetés ellentétesnek tűnhet azon egyértelmű gyakorlattal, mely szerint a vállalkozásoknak vissza kell fizetniük a Bizottság által betiltott programokból származó állami támogatást, illetve az EUMSZ 263. cikke alapján jogukban áll megtámadni a tiltó határozatot.⁶¹ Ez ugyanakkor csak felületes ellentmondás. Csupán azon vállalkozások keresetének elfogadhatósága biztos ugyanis, amelyeknek valóban vissza kell fizetniük a kapott támogatást. Egy támogatási program

⁵⁸ A szociális terhek csökkentéséről szóló 30/1997. és 206/1995. számú törvényekben előírt, Velence és Chioggia területén letelepedett vállalkozások javát szolgáló támogatási intézkedésekről szóló, 1999. november 25-i 2000/394/EK bizottsági határozat.

⁵⁹ T-254/00. P., T-270/00. P. és T-277/00. P. számú egyesített ügyek – *Hotel Cipriani és társai kontra Bizottság* [EBHT 2008., II-3269. o.].

⁶⁰ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-71/09. P., C-73/09. P. és C-76/09. P. számú egyesített ügyek - *Comitato „Venezia vuole vivere” és társai kontra Bizottság* [2011] 57. és 59. pontja.

⁶¹ C-71/09., C-73/09. és C-76/09. (60. lábjegyzet) számú egyesített ügyek 53. bekezdése, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat (C-15/98. és C-105/99. számú egyesített ügyek – *Olaszország és Sardegna Lines kontra Bizottság* [2000] ECR I- 8855, 34. bekezdés).

keretében elnyert kedvezmény pusztán ténye önmagában azonban nem jelenti azt, hogy ezt az előnyt vissza kell fizetni. A Törvényszék például rengeteg kérelmet utasított el azon az alapon, hogy a támogatásban részesült kérelmezőkre nem vonatkoztak az olasz hatóságok által a Bizottság támogatási programot tiltó határozatában foglaltak szerint meghozott, a támogatások visszafizetésére irányuló intézkedések.⁶² A Törvényszék hasonlóképpen utasította el az *Iberdrola* és más spanyol cégek által benyújtott keresetet, amely a külföldi befektetéseknek kedvező spanyol támogatási programot tiltó bizottsági határozat ellen irányult. A Törvényszék álláspontja szerint ugyanis a keresetet benyújtó cégek számára a határozat nem írt elő visszatérítési intézkedéseket.⁶³

A *Venice*-esetben a Bíróság jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy tisztázódjon a nemzeti hatóságok jogtalan és a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatási programok visszafizetésének végrehajtásával kapcsolatos hatásköre. A Bíróság rögzítette, hogy mielőtt elrendelnék egy jogtalan támogatási programból nyújtott támogatás visszafizetését, a nemzeti hatóságok jogosultak eldönteni, hogy az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésben foglalt feltételek az adott egyedi esetben is teljesülnek-e. Más szóval az a tény, hogy egy támogatási program potenciálisan befolyásolja a versenyt, továbbá érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, amelynek következtében az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alá tartozik, nem jelenti azt, hogy ezek a feltételek valóban teljesülnek a támogatási programból egyedi vállalkozásoknak nyújtott támogatások esetén is.⁶⁴

A nemzeti hatóságoknak a jogtalan támogatások visszafizetése kapcsán gyakorolt hatáskörét azonban nem szabad túlbecsülni. A Törvényszék a C-243/10.⁶⁵ ügyben ismételten rögzítette, hogy a ható-

⁶² A Törvényszék 2005. március 10-i végzése a *Gruppo ormeggiatori del Porto di Venezia és társai kontra Bizottság* ügyekben (T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00 a T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00 a T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00 a T-276/00, T-281/00, T-287/00 és T-296/00, [2005] ECR II- 787).

⁶³ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-221/10. számú ügy – *Iberdrola kontra Bizottság* [2012].

⁶⁴ C-71/09. P., C-73/09. P. és C-79/09. P. (60. lábjegyzet) számú egyesített ügyek 63., 64. és 115. bekezdései.

⁶⁵ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-243/10. számú ügy – *Bizottság kontra Olaszország* [2012].

ságoknak késedelem nélkül végre kell hajtaniuk a visszafizettetésre vonatkozó előírásokat. A nemzeti hatóságoknak az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésében foglalt feltételek egyedi ügyekben való teljesülésének vizsgálatára vonatkozó joga ugyanis nem indokolhatja a bizottsági határozat végrehajtásának elmaradását. A Törvényszék ismételten megerősítette azokat a szigorú feltételeket is, amelyek fennállása esetén a nemzeti bíróságok felfüggeszthetik az uniós döntéseket végrehajtó nemzeti intézkedéseket. A Törvényszék megjegyezte azt is, hogy az olasz bíróságok a nemzeti intézkedések felfüggesztésekor figyelmen kívül hagyták az egyik ilyen feltételt, nevezetesen az Unió érdekeit. Ezen kívül a Törvényszék egyetértett a Bizottsággal abban is, hogy Olaszország elmulasztotta időben megtenni a szükséges visszafizetési intézkedéseket.

A C-454/09.⁶⁶ számú ügy tanulsága, hogy a Bizottság által a jogtalan támogatás visszafizettetésére előírt határidő a tagállamok számára időnként szűkösnek bizonyulhat. Ezen ügy tárgya a Bizottság által Olaszország ellen indított kötelezettségszegési eljárás volt, amely egy csődeljárás alá vont vállalkozásnak nyújtott kedvezményes hitel visszafizettetésére irányult. A tiltó határozat 2008 áprilisában született, melyet 2008 decemberében egy, a visszafizettetés állapotáról tájékoztatást kérő levél követett. A Bizottság 2009 novemberében nyújtotta be kérelmét a Törvényszékhez. Ezek a határidők azt sugallják, hogy a jogtalan támogatást fő szabályként a Bizottság határozatától számított mintegy egy éven belül vissza kell fizetni.

Végezetül szeretnénk emlékeztetni arra, hogy a Szerződés szerinti kötelezettségek végrehajtására létrehozott rendszert jelentősen erősíti az EUMSZ 260. cikke (korábban az EK-Szerződés 228. cikke). E rendelkezés lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabását kérje a Bíróságtól abban az esetben, ha azok nem teljesítik egy, a Szerződés megsértését megállapító korábbi ítéletben foglaltakat. A jelen cikk által lefedett időszakban a Bíróság egyösszegű, az uniós költségvetésbe befizetendő 30 millió euró összegű átalányt, valamint bírságot szabott ki Olaszországra, mert nem teljesítette az egyes foglalkoztatási támogatások jogellenességét és a közös piaccal való összeegyeztethetlenségét megállapító 1999. évi

⁶⁶ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-454/09. számú ügy – *Bizottság kontra Olaszország* [2011].

bizottsági határozat tárgyában hozott 2004. évi ítéletben foglaltakat. A bíróságot félévente számítják ki a 30 millió euró alapösszeget szorozva a jogellenes támogatásnak a Bíróság korábbi ítéletével visszafizetni rendelt, és a ténylegesen még vissza nem fizetett összeg arányával.⁶⁷

5. Bírósági felülvizsgálat

5.1. Elfogadhatóság

A fent tárgyalt egyik *Deggendorf*-eset (a C-188/92. számú ügy) is illusztrálja, hogy egy vállalkozás joga a Bizottság határozatának az EUMSZ 263. cikke alapján történő megtámadására egyúttal hatással bír a vállalkozásnak a nemzeti visszafizetési intézkedések megtámadására vonatkozó lehetőségére is mind a nemzeti hatósággal folytatott egyeztetései, mind a nemzeti bíróság előtti jogorvoslati eljárás során. A *Venice*-esetek alapján vitathatatlan, hogy a szigorú *Deggendorf* blokkoló hatás az egyedi támogatásokkal kapcsolatos bizottsági döntésekre korlátozódik, ugyanakkor nem vonatkozik a támogatási programok esetén hozott döntésekre. A kutatásunk által lefedett időszakban a luxemburgi bíróságok számos végzést és ítéletet hoztak, melyekben rögzítették az elfogadhatósági kérdések alapjául szolgáló főbb elveket. Ezek közül egyet – a panaszosok helyzetét – már tárgyaltunk. A T-58/10.⁶⁸ ügyben a Törvényszék egy állami támogatásnak nem minősülő intézkedésre vonatkozó bizottsági határozat vizsgálata során a Bíróság által a C-78/03.⁶⁹ ügyben kidolgozott elfogadhatósági kritériumokat alkalmazta. Ezen kritériumok alapján a panaszosok sikerrel támadhatják meg az ilyen döntéseket, ha bizonyítják, hogy a keresetük azon eljárási jogaik védelmét szolgálja, melyek gyakorlására akkor lettek volna jogosultak, ha a Bizottság az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése alapján hivatalos vizsgálati eljárást indított volna. A panaszosok sikerrel járhatnak akkor is, ha bizonyítják, hogy a megtámadott döntés lényegesen

⁶⁷ Lásd 66. számú lábjegyzet.

⁶⁸ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-58/10. számú ügy – *Phoenix-Reisen és DRV kontra Bizottság* [2012].

⁶⁹ C-78/03. P. számú ügy – *Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (ARE)* [EBHT 2005., I-10737. o.].

befolyásolta a köztük fennálló versenyhelyzetet. Mivel a fent idézett esetben a kérelmező mindkét tekintetben mulasztott, a Törvényszék keresetét, mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította.

A *UPS-ügy*⁷⁰ csak egy volt a levél- és csomagküldő céget és a Deutsche Postot szembeállító panaszok és jogi lépések hosszú sorában. A UPS azt állította, hogy a Bizottság elmulasztott eljárni a panasza ügyében, mivel a 2007-ben megnyitott hivatalos vizsgálati eljárást nem zárta le az álláspontját tükröző végleges határozattal. A Törvényszék ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított, aminek következtében a UPS egy második szakaszban meghozott, végleges döntésre számított. Az elfogadhatósági kritériumok EUMSZ 263. és 265. cikke szerinti párhuzamosságra hivatkozva a Törvényszék megállapította, hogy a UPS fellebbezése akkor lett volna elfogadható, ha a vállalat a végső döntést is jogosult lett volna megtámadni (vagyis ha a döntés közvetlenül és egyénileg is érinti a UPS-t). Ez utóbbi feltétel akkor tekinthető teljesítettnek, ha az érintett támogatás lényegesen érinti a kérelmező piaci helyzetét. Két vállalkozás között fennálló versenyhelyzet azonban önmagában nem elegendő e feltétel teljesülésének megállapításához. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a UPS nem hivatkozott további körülményre, így a keresetet elfogadhatatlannak nyilvánította.

A *Spanyol Bankszövetség* ügyében⁷¹ a Törvényszék emlékeztetett arra is, hogy a fent hivatkozott elfogadhatósági kritériumok az egyesületekre is változatlanul alkalmazandóak. Az ügy egy támogatási programot jogtalannak és a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító bizottsági határozat megsemmisítése iránt benyújtott kereset nyomán indult. A Törvényszék nyilvánvaló elfogadhatatlanság miatt elutasította a keresetet. Egyfelől úgy vélte, hogy az egyesület nem bizonyította, hogy keresetőségi joggal bír a tagjait érintő ügyben. A Törvényszék rögzítette, hogy még ha a kérelmező állítja is, hogy a megtámadott határozat személyében és közvetlenül is érintett valamennyi tagjának érdekeit védi, csupán három tagjának keresetőségi jogára

⁷⁰ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-344/10. számú ügy – *UPS Europe és United Parcel Service Deutschland kontra Bizottság* [2012].

⁷¹ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-236/10. számú ügy – *Asociación Espanola de Banca kontra Bizottság* [2012].

vonatkozóan nyújtott be bizonyítékot. A Törvényszék úgy vélte, hogy a három bank közül kettő önálló fellebbezést terjesztett elő, a harmadik bankra pedig nem vonatkozott a visszatéríttetési intézkedés. Másfelől a Törvényszék álláspontja szerint önmagában az, hogy az egyesület észrevételeket terjesztett elő, nem elegendő annak alátámasztására, hogy a megtámadott határozat az egyesület saját érdekeit veszélyeztette. Hasonló indoklást fűzött a Törvényszék a T-261/11.⁷² számú ügyhöz, amelyben elfogadhatatlannak nyilvánította egy anyavállalat olyan határozattal kapcsolatos keresetét, amelyet a támogatásban részesült leányvállalatai már megtámadtak.

Végezetül rögzíteni szeretnénk, hogy megtámadhatónak minősülnek a 659/1999/EK rendelet 10. cikke értelmében hozott olyan határozatok, amelyek a tagállamok számára tájékoztatási kötelezettséget írnak elő (más néven információnyújtási rendelkezések). A Bíróság ennek alapján megsemmisítette a Törvényszék két végzését, amely a fenti típusú határozatokat döntés előkészítő jellegű jogi aktusnak minősítve elutasította az ellenük benyújtott fellebbezéseket.⁷³ A Bíróság megállapította továbbá, hogy a Deutsche Post, mely a vizsgált intézkedések kedvezményezettje volt, személyében és közvetlenül is érintve volt a Bizottság tájékoztatásra vonatkozó határozata által.

5.2. A bírósági felülvizsgálat terjedelme

A bírósági felülvizsgálat terjedelme az utolsó kérdés, amely a vonatkozó esetjog elemzése során felkeltette a figyelmünket, különösen az olyan panaszosok kezdeményezésére indult ügyekben hozott határozatok kapcsán, amelyekben a Bizottság a saját eljárása első szakaszában az érintett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségét, illetve állami támogatás hiányát állapította meg. Jogosult-e a bíróság vizsgálni az ilyen határozatok ellen felsorakoztatott valamennyi érvet, vagy vizsgálatának a kereset elfogadhatóságához közvetlenül kapcsol-

⁷² Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett T-261/11. számú ügy – *European Goldfields kontra Bizottság* [2012].

⁷³ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-463/10. P. és C-475/10. P. számú egyesített ügyek – *Deutsche Post és a Németország kontra Bizottság* [2011].

lódó érvekre kell korlátozódnia? Ez a kérdés a *Kronoply*-ügyben merült fel.⁷⁴ A Törvényszék 2008-ban egy olyan megsemmisítés iránti keresetet nyilvánított elfogadhatónak, melyet két vásárló nyújtott be egy összeegyeztethetőséget első szakaszban kimondó bizottsági határozat ellen, mely a szállítójuknak nyújtott támogatásokról rendelkezett. A kérelmezők érvelése szerint ez a határozat megfosztotta a vásárlókat azon joguktól, hogy észrevételeket nyújtsanak be az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás során. Az ítélet elleni fellebbezésében a Bizottság kifejtette, hogy a Törvényszék nem korlátozta felülvizsgálatát ezen eljárási kérdésekre, hanem az ügy érdemi vizsgálatával túllépte hatáskörét. A Bíróság elutasította a Bizottság fellebbezését. Úgy ítélte meg, hogy a Törvényszék a felülvizsgálatát az eljárási kérdésekre korlátozta. Annak értékelésekor ugyanis, hogy a Bizottságnak komoly kétséget kellett volna-e támasztania a támogatási intézkedés összeegyeztethetőségével kapcsolatban, és ezért kellett volna-e hivatalos vizsgálati eljárást indítania, a Törvényszék jogosult a Bizottság határozatának érdemi részével foglalkozó érvekre hagyatkozni. A Bíróság azt is megerősítette, hogy az érdekelt felek EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti fogalma nem korlátozódik a kedvezményezett versenytársaira, hanem a vásárlókat is magában foglalja.

A Bíróság a C-148/09 P.⁷⁵ számú ügyben megerősítette ezt az ítélezési gyakorlatot. Ezen ügyben Belgium fellebbezést nyújtott be egy törvényszéki ítélet ellen, mert az megsemmisített egy első szakaszban hozott bizottsági határozatot. A megfellebbezett ítélet indoklása szerint a Bizottságnak komoly kétséget kellett volna támasztania számos, a La Poste-nak nyújtott belga állami támogatás összeegyeztethetőségével kapcsolatban. A Bíróság ugyanakkor úgy vélte, hogy a Törvényszék jogosult volt szabadon mérlegelni azon indokokat, amelyeket a Deutsche Post felsorakoztatott a bizottsági határozat megsemmisítése mellett.⁷⁶

Végezetül rögzíteni szükséges, hogy az a Bizottsággal szembeni követelmény, miszerint előzetes vizsgálati szakaszban komoly kétségeket kellett volna-e támasztania, szorosan összefügg azzal, hogy vizsgált

⁷⁴ C-83/09. P. számú ügy – *Bizottság kontra Kronoply és Kronotex* (45. lábjegyzet).

⁷⁵ Az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-148/09. P. számú ügy – *Belgium kontra DHL International* [2011].

⁷⁶ Lásd még az Európai Bírósági Határozatok Tárában (EBHT) még nem közzétett C-47/10. P. számú ügyet – *Ausztria kontra Scheucher-Fleisch és társai* [2011].

intézkedés állami támogatásnak minősül-e. A Törvényszék e tekintetben emlékeztetett arra, hogy egy átfogó felülvizsgálatot kell elvégeznie arra vonatkozóan, hogy az intézkedés az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e.⁷⁷ Jóllehet a Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását illetően. Ám, ha nehézségeket állapít meg, mégis jogosult mérlegelni, hogy fel kívánja-e tární és értékelni az ügy körülményeit a nehézségek komolyságának meghatározása érdekében. A Bizottság például párbeszédet folytathat a bejelentő állammal vagy harmadik felekkel annak érdekében, hogy leküzdjék az előzetes eljárás során felmerült nehézségeket. Ez a lehetőség feltételezi, hogy a Bizottság összhangba hozhatja álláspontját a részvételével zajlott párbeszéd eredményeivel anélkül, hogy e kiigazítást *a priori* komoly nehézségek fennállásaként kelljen értelmezni. Ezen elvekre támaszkodva utasította el a Törvényszék a Ryanair első szakaszban hozott határozat ellen benyújtott fellebbezését, kijelentve, hogy azon feltételek, amelyek mellett az olasz állam az Alitalia egyes eszközeit értékesítette, nem minősültek állami támogatásnak.⁷⁸

6. Záró észrevételek

Amint e rövid áttekintés bevezetőjében említettük, álláspontunk szerint az állami támogatásokra vonatkozó szabályok szigorúbbá váltak a tagállamokra nézve, mind az alapvető állami támogatásokra szabályok, mind az eljárási szabályok tekintetében. A tartalmi kérdések tekintetében az uniós bíróságok úgy tűnik, növelik a tagállamok lehetőségét a piacgazdasági befektető elvének alkalmazására. Ezt a tendenciát ellensúlyozza azonban, hogy az adózási szabályok és rendszerek egyre nagyobb valószínűséggel minősülnek állami támogatásnak. A tagállamoknak jól felkészültnek kell lenniük annak érdekében, hogy elkerüljék a jogellenesség kockázatait az eltéréseket vagy megkülönböztetéseket tartalmazó adórendszerek bejelentésekor.

⁷⁷ C-487/06. P. számú ügy – *British Aggregates kontra Bizottság* (11. lábjegyzet) 111. bekezdés.

⁷⁸ T-123/09. számú ügy – *Ryanair kontra Bizottság* (44 lábjegyzet); az ügyben fellebbezést nyújtottak be (C-287/12 P).

Eljárási szempontból az ítélkezési gyakorlat tovább 'legalizálta' a végrehajtási rendszert. A panaszosoknak immár módjában áll arra kényszeríteni a Bizottságot, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indítson, ha komoly kétség merül fel a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetősége kapcsán. Az is érezhető, hogy a Bizottság és az uniós bíróságok egyre nagyobb elvárásokat támasztanak a jogellenes támogatás időben való visszatéríttetése iránt. Még ha a Bíróság el is fogadta, hogy a nemzeti hatóságok jogosultak elbírálni, hogy a jogellenes támogatási programokból nyújtott egyedi támogatások esetén teljesülnek-e a 107. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek, a visszafizettetési intézkedéseket azonban viszonylag rövid határidővel meg kell hozni. Ezen túlmenően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Bizottság nem hagyhat jóvá egy olyan vállalkozás részére nyújtandó támogatást, amely még nem fizette vissza a részére korábban nyújtott jogellenes támogatást. Végezetül, a Bíróság hajlandó viszonylag kemény kényszerítő bírságot kiszabni azon tagállamokra, melyek vonakodnak igazodni a korábbi ítéletekhez. A költségvetési deficitek idején még az is kiderülhet, hogy a tagállamokra kiszabott kemény szankciók, kényszerítő bírságok hatékony végrehajtási eszközöknek fognak bizonyulni.

AZ EURÓPAI UNIÓS JOGI ÉRTELEMBEN VETT VÁLLALKOZÁS FOGALMA – TERMÉSZETVÉDELMI SZERVEZETEK MINT VÁLLALKOZÁSOK

MOCSÁRI-GÁL KRISZTINA*

Tárgyszavak: vállalkozás fogalma, természetvédelmi területek ingyenes átruházása, természetvédelmi beruházások támogatása

Az állami támogatás, mint versenyjogi fogalom egyik alkotóeleme (az állami forrás, a szelektivitás, az előny, a tartományok közötti kereskedelem érintettsége valamint a versenytorzulás mellett) a vállalkozás fogalma, amely egyben az egyik talán leginkább ‘mozgó’, tartalmában legjobban ‘bővülő’ alkotóelemet takar. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) folyamatosan alkalmazza, illetve értelmezi, és e tevékenysége során tágítja a vállalkozás fogalmi kereteit, újabb és újabb intézkedéseket vonva be ezáltal az állami támogatások körébe. Az alábbi, a Németországi Szövetségi Köztársaság által a Bizottság részére bejelentett támogatási program¹ is jó példázza ezt a folyamatot.

* Mocsári-Gál Krisztina a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ NN 8/2009. számú ügy – Németország. Természetvédelmi területek.

1. A bejelentés

2007 márciusában a német hatóságok egy két intézkedésből álló állami támogatási programot jelentettek be a Bizottság részére. Az egyik intézkedés a nemzeti természeti örökség körébe eső szövetségi területek ellenérték nélküli átruházására, a másik pedig nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatására vonatkozott. A két intézkedés természetét tekintve nem teljesen önálló, mivel a nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatása keretében szövetségi természetvédelmi területek ingyenes átruházására is sor kerülhet. Mindkét intézkedésre igaz, hogy időben nem korlátozottak: a területek átruházása egészen addig folytatódik, amíg minden érintett terület tulajdonjogának átadása meg nem történik, a beruházások támogatása pedig időben nem limitált, mindössze az egyes projektek kötöttek időben, azok időtartama 8-10 év között mozog. A beruházások támogatására – amely intézkedést egyébként már a bejelentés megtétele előtt megvalósítottak, vagyis jogellenes támogatásnak minősült – évente 14 millió eurót különítettek el.

2. A nemzeti természeti örökség körébe eső szövetségi területek ellenérték nélküli átruházására

A német költségvetés korlátai miatt a német hatóságok úgy ítélték meg, hogy a nemzeti természeti örökség körébe tartozó szövetségi területek állam által történő gondozása és fejlesztése nem járható út. Mivel az államnak sokba került volna e területek állami kézben tartása, korábban ezeket eladták, ugyanakkor azt tapasztalták, hogy az új tulajdonosok – még abban az esetben is, amikor az adott terület értékes természeti területként a Natura 2000 hálózathoz tartozott – az évek során hagyták leromlani a természeti értékeket. Szóba jöhetett volna még a területek természetvédelmi szervezetek általi megvásárlása is, de ezeknek a szervezeteknek nem volt forrásuk a mintegy 125 ezer hektárnyi szövetségi terület megvételére, nem is beszélve a fenntartási és egyéb járulékos költségekről.²

² Utóbbi költségek kb. 50 eurót jelentenek hektáronként és pl. az adókat, ún. vízhozzájárulást, biztosítást stb. foglalnak magukban.

E helyzetre való tekintettel a Németországi Szövetségi Köztársaság elhatározta, hogy a területek természeti megőrzéséért való felelősséget átruházza a tartományokra és a Német Környezetvédelmi Alapítványra, azzal, hogy a tartományok e területeket ingyenesen átadhatják a magán vagy vegyes (magán–állami) tulajdonban álló természetvédelmi szervezeteknek. A tulajdonjog átadásához bizonyos – szerződésben meghatározott és egyébként szövetségi vagy tartományi követelményből eredő – természetvédelmi kötelezettségek is kötődtek. Azoknak a természetvédelmi szervezeteknek a kiválasztására pedig, amelyek ingyenesen jutottak földhöz, a jelentkezők szakmai háttérén alapuló nyílt diszkriminációmentes eljárás lefolytatása eredményeként került sor.

A földek tulajdonjogát e szervezetek ingyenesen szerezték meg, ugyanakkor a tulajdonjog átruházásához kapcsolódó minden egyéb költség őket terhelte. Az átadás feltétele volt, hogy amennyiben a terület használatából eredő bevételek meghaladják a fenntartási költségeket, akkor a különbözetet csak a természeti környezet megőrzésére illetve fejlesztésére lehet fordítani, vagy vissza kell fizetni a terület ingyenesen átruházó eredeti állami tulajdonos részére. Ezzel összefüggésben előírták azt is, hogy a bevételek felhasználásról évente jelentést kell benyújtani. Az átruházás további feltétele volt, hogy az új tulajdonosok a földeket csak az illetékes minisztérium engedélyével idegeníthették el.

3. A nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatása

A nagyszabású természetvédelmi beruházások támogatására irányuló program bejelentésekor már több éve, 1979 óta működött, a táj és a természeti örökség megőrzésére szolgáló projektek finanszírozása céljával. A program kedvezményezettjei többnyire a közszférába tartozó intézmények/szervezetek voltak, csak kivételes esetben a magánszférába tartozó természetvédelmi szervezetek.

A programban részt vevő projekteket olyan, a természet védelméhez kötődő kritériumok alapján választották ki, mint a természetes állapothoz való közelítés, a projekt példaértékű jellege, a veszélyeztetettség, a reprezentativitás és a méret. Projektet – az illetékes tartománnyal közösen – bármely érdekelt szervezet javasolhatott, ugyanakkor a projektek menedzsere csak állami intézmény vagy természetvédelmi szervezet,

illetve ilyen szervezetek társulása lehetett. A projektmenedzsereket – a jelentkezők szakmai háttere alapján – a tartományok javasolták. A kedvezményezettek kötelezettségei minden az adott projekt sajátosságából eredtek, e kötelezettségeket jogszabályban vagy az illetékes hatóságok által kibocsátott közigazgatási aktusban határozták meg. A projektek időtartama nem haladhatta meg a 10 évet.

A program végrehajtására a kormány évente 14 millió eurót biztosított. A támogatás kiszámításának alapvető szabályait a Finanszírozási Szabályzat adta meg, az egyes projektekhez nyújtott konkrét támogatási összeget pedig a támogatási szerződés tartalmazta. A támogatási szerződésben – egyebek mellett – lefektették a konkrét számítási módszert, a támogatás időtartamát, a támogatás felhasználása ellenőrzésének, valamint a támogatási összeg módosításának szabályait. A szerződéshez tartozott egy ún. menedzsment terv is, amely az adott projektre vonatkozó természetvédelmi feladatok részletes leírását tartalmazta.

A Szövetségi Kormány a projekt elszámolható költségének legfeljebb 75%-át fedezte, a fennmaradó részt az illetékes tartománynak és a projektmenedzsernek kellett biztosítania, azzal, hogy a projekt költségeinek legalább 10%-át és a már említett egyéb járulékos költségek egészét a projektmenedzsernek kellett viselnie.³

A programban nem zárták ki a lehetőségét annak, hogy a természetvédelmi szervezetek az általuk menedzselt földterületből – az engedélyezett használat keretein belül – bevételhez jussanak. Ilyen engedélyezett, bevételt generáló tevékenység lehetett például – természetesen az adott földterület jellegéhez kapcsolódóan, az egyes projektek esetében egyedileg meghatározva – a halásztatás, vadásztatás, a kitermelt fa eladása, a turizmus és egyéb, az adott projekt fenntartásához szükséges tevékenység is. Ez e tevékenységből származó bevételeket a projektek költségéből le kellett vonni, vagyis e bevételek csökkentették az állami támogatás összegét. A német hatóságok egyébként a bizottsági eljárás során azzal érveltek, hogy ha kizárták volna annak a lehetőségét, hogy a kedvezményezettek jövedelemtermelő tevékenységet folytassanak, a projektek megvalósítása többbe került volna, ennél fogva pedig e kizárás ellenétes lett volna azzal a német költségvetési jogi elvvel, hogy a támogatási intézkedéseknek a lehető legkevesebb állami kiadással kell járniuk.

³ A magánszférába tartozó természetvédelmi szervezetek esetében az önrészt adományokból biztosították.

A természetvédelmi szervezetek bevételi forrásait a föld használatához kötődő korlátozások értelemszerűen leszűkítik. Mivel a bevételt termelő tevékenységek a programban nincsenek teljes körűen és kizárólagos jelleggel meghatározva, valamint az egyes területek jövedelemtermelő képessége jelentősen eltér, a kedvezményezettek költségeit fedező pontos összeget lehetetlen előre meghatározni. Minden egyes esetben érvényesül azonban az a szabály, hogy amennyiben a projektből származó bevételek meghaladják a kiadásokat, a kiadások feletti részt vissza kell fizetni a támogatást nyújtó szövetségi intézménynek, annak érdekében, hogy a természetvédelmi szervezetek ne részesüljenek nagyobb összegű támogatásban, mint amekkora összeg a projekt megvalósításához ténylegesen szükséges.

A programot alkotó két intézkedés független ugyan egymástól, de lehetnek közöttük átfedések. Lehetőség van ugyanis egyrészt arra, hogy szövetségi tulajdonban álló, nagyszabású természetvédelmi beruházás megvalósításához szükséges területekhez a természetvédelmi szervezetek ingyenesen jussanak hozzá. Másrészt a projekt megvalósításához – amennyiben az elengedhetetlen a természetvédelmi feladat szempontjából – szükség lehet magántulajdonban álló terület megvásárlására is, amely a támogatásból történik, és amely területet aztán szintén átruháznak a természetvédelmi szervezetre.

Az ingyenesen átadott, illetve a szövetségi pénzből megvásárolt területeket a kedvezményezettek főszabály szerint nem idegeníthetik el, ugyanakkor az elidegenítést az illetékes hatóságok engedélyezhetik. A német hatóságok a bizottsági eljárásban azt állították, hogy a földek elidegenítésére a hatóságok csak akkor adnak engedély, ha arra birtokrendezés érdekében van szükség. Az elidegenítésből származó bevételt azonban teljes egészében a természetvédelmi terület fenntartására, illetve fejlesztésére, vagy azonos, vagy magasabb természeti értékkel bíró földterület megvásárlására kell fordítani. Ellenkező esetben az így megszerzett hasznot be kell fizetni az állam részére.

Lehetőség van arra is, hogy a kedvezményezett a földterületet egy másik, a programban részt vevő, tehát szintén kedvezményezett szervezetnek adja át. Ebben az esetben a területhez kötődő természetvédelmi kötelezettségek változatlanok maradnak, az új tulajdonosra az eredetileg meghatározott természetvédelmi követelmények ugyanúgy vonatkoznak, az átruházásnak pedig úgy kell megtörténnie, hogy se az eredeti se az új kedvezményezett ne jusson gazdasági előnyhöz.

4. A Bizottság értékelése: természetvédelmi szervezetek mint vállalkozások

A Bizottság a természetvédelmi területek átruházását a tartományok számára államszervezeten belüli tulajdonjog átruházásnak tekintette, és megállapította, hogy ez az intézkedés nem minősül európai uniós jogi értelemben vett állami támogatásnak.

Az eljárás során a német hatóságok azon az állásponton voltak, hogy a Német Környezetvédelmi Alapítvány az államszervezet része. Mivel azonban a Bizottság tudomására jutott, hogy a Német Környezetvédelmi Alapítvány létrehozott egy 'kiegészítő' alapítványt, amely közvetlenül maga is megvalósít néhány kiemelkedő jelentőségű természetvédelmi projektet, a Bizottság nem fogadta el ezt az érvelést, hanem az Alapítványt közszférába tartozó természetvédelmi szervezetnek minősítette. Hivatkozva arra, hogy ilyen megkülönböztetést az alapszerződések nem tesznek, a Bizottság határozatában a továbbiakban nem tett különbséget a közszférához és a magánszférához tartozó természetvédelmi szervezetek között.

A német hatóságok szerint a természetvédelmi szervezetek – mivel nonprofit szervezetek és általános érdekű szolgáltatásnak minősülő nem gazdasági jellegű tevékenységet végeznek – európai uniós értelemben véve nem minősülnek vállalkozásnak. Azzal érveltek, hogy az ilyen szervezetek a német jog szerint mentesülnek a társasági adó megfizetése alól, valamint hivatkoztak az NN 41/2005. számú, 2006. augusztus 25-én hozott bizottsági határozatra⁴ is, amelyben a Bizottság a holland természetvédelmi szervezetek tekintetében azt állapította meg, hogy azok nem végeznek gazdasági tevékenységet.

A Bizottság a német természetvédelmi szervezetek státuszának megítélésénél a Bíróság esetjogából indult ki, amely alapján egyértelmű, hogy a versenyjogban a vállalkozás fogalma minden gazdasági tevékenységet folytató jogalanyra kiterjed, függetlenül azok jogállásától és a finanszírozásuk módjától.⁵ Annak megítélését, hogy egy jogalany gazdasági tevékenységet végez-e, nem lehet annak általános céljára, profitorientáltságára vagy annak hiányára, illetve a nemzeti jog szerin-

⁴ Hollandia – Zöld Alapok. HL [2007] C 14., 2007.1.20., 4. o.

⁵ Lásd a C-41/90. számú Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet 21. pontját.

ti adózási besorolására alapozni, hanem csak és kifejezetten az általa végzett tevékenységek vizsgálata szolgálhat a megítélés alapjául. Mivel tehát egy jogalany vállalkozás jellegének megítélése általánosan nem lehetséges, a Bizottság elvetette a német hatóságok által hivatkozott holland ügy, mint precedens használhatóságát.

A német hatóságok arra is hivatkoztak az eljárás során, hogy a bevétel a természetvédelmi feladatok elválaszthatatlan eredménye. Például a fák kivágására környezeti okokból van szükség, bizonyos állatfajok esetében a vadászat az erdőben élő állatfajok egyensúlyának fenntartását szolgálja, a turizmus esetében pedig nem az üzleti jelleg az elsődleges és e tevékenység csak a helyi fauna zavarása nélkül folytatható. A Bizottság szerint a természetvédelmi szervezetek által folytatható tevékenységek nincsenek teljes körűen és kizárólagosan meghatározva, ezért nem lehet kizárni, hogy a németek által általános érdekű szolgáltatásként hivatkozott feladatok némelyike teljes mértékben nem gazdasági természetű, más esetekben azonban a természetvédelmi cél elérésére az adott tevékenységre (pl. az erdőgazdálkodásra vagy a turizmusra) vonatkozó természetvédelmi szabályok előírása útján kerül sor. E tevékenységekre ugyan igaz, hogy hatályukban korlátozottak és a sajátos természetvédelmi előírások miatt nem kifejezetten jövedelmezőek, ugyanakkor a profit a tevékenység gazdasági jellege megítélésének nem releváns eleme.

A Bizottság elutasította azt az érvet is, hogy a tevékenységek középpontjában inkább a természetvédelem mint a jövedelemtermelés áll. A Bizottság szerint ugyanis – tekintet nélkül az elérni kívánt természetvédelmi célra – a természetvédelmi szervezetek érdekeltek a bevétel megszerzésében, mivel fedezniük kell a földterület tulajdonlásával és/vagy a projekt végrehajtásával járó költségeket, különös tekintettel arra, hogy a projektköltségek 10%-át a természetvédelmi szervezeteknek maguknak kell előteremteniük. Ebből pedig az következik, hogy a természetvédelmi cél minden esetben összefonódik a gazdasági céllal.

Hivatkozva a Bíróság esetjogára – amely szerint minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár⁶ – a Bizottság megállapított

⁶ Lásd a C-222/04. számú Ministero dell'Economia e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato és Cassa di Risparmio di San Miniato SpA. ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet 108. pontját.

ta, hogy az olyan tevékenységek, mint a kitermelt faanyag eladása, a földterület bérbeadása és a turizmus gazdasági természetűnek, ebből következően pedig a német természetvédelmi szervezetek vállalkozásnak minősülnek.

5. Az állami támogatás további fogalmi elemeinek fennállása

Az állami forrás, mint fogalmi elem kapcsán a Bizottság a program első intézkedése esetében (a nemzeti természeti örökség körébe eső szöveteségi területek ellenérték nélküli átruházására) azt állapította meg, hogy bár a földterületek tulajdonjogának átruházása ingyenesen történik, és az átruházáshoz kötődő természetvédelmi kötelezettségek csökkentik a területek piaci értékét, mégsem lehet azt mondani, hogy azok értéke nulla lenne. A hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről szóló bizottsági közlemény⁷ alapján az állami támogatás felmállása akkor zárható ki, ha az átruházás piaci áron történt. Mivel a földterületek átruházására – annak ellenére, hogy azok piaci értékkel bírnak – ingyenesen került sor, az ügyletben állami forrás jelent meg. A program második intézkedése (nagy szabású természetvédelmi beruházások támogatása) esetében az állam a projekt költségeinek 90 %-át viseli, így ez az intézkedés is állami forrást tartalmaz.

Mivel a földterületek átadására ingyenesen kerül sor, amely területek aztán a kedvezményezetteknek jövedelmet generálnak, a gazdasági előny is megvalósul, és tekintettel arra, hogy a projektekben csak természetvédelmi szervezetek vehetnek részt, a szelektivitás is fennáll.

A Bizottság megállapította az uniós kereskedelem érintettségét és a versenytorzulás követelményének fennállását is. Álláspontja szerint az olyan ágazatok, mint az erdészet, halászat/vadászat vagy a turizmus ki vannak téve a versenynek, és mindegyikük esetében fennáll – különös tekintettel arra, hogy a program által érintett területek a Németországi Szövetségi Köztársaság egész területén megtalálhatóak – az uniós kereskedelem érintettsége.

⁷ HL [1997] C 209., 1997.07.10., 3. o.

6. Az intézkedések összeegyeztethetősége

Miután a Bizottság megállapította, hogy bejelentett program intézkedései állami támogatásnak minősülnek, kitért azok uniós joggal való összeegyeztethetőségére is. Elfogadta a német hatóságok azon érvét, hogy a szóban forgó természetvédelmi feladatok általános érdekű szolgáltatások, és általános érdekű közszolgáltatásnak minősítette azokat. Mivel az ún. Altmark-kritériumok⁸ közül a negyedik feltételt az adott ügyben nem látta megvalósulni, az intézkedéseknek az EK-Szerződés 86. cikke⁹ (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2005. november 28-i 2005/842/EK bizottsági határozattal¹⁰ való összeegyeztethetőségét vizsgálta és azt meg is állapította.

7. A Törvényszék ítélete

A Németországi Szövetségi Köztársaság megtámadta a Bizottság fentebb ismertetett, NN 8/2009. számú – Németország, természetvédelmi területek tárgyban hozott határozatát, mivel nem értett egyet azzal, hogy a Bizottság a bejelentett intézkedéseket állami támogatásnak minősítette.¹¹ A német hatóságok különösen a természetvédelmi szervezetek vállalkozássá minősítését vitatták, valamint nem értettek egyet azzal sem, hogy a Bizottság szerint a természetvédelmi szervezetek a program alapján állami támogatási szempontból releváns előnyhöz jutottak.

A vállalkozássá minősítést a Németországi Szövetségi Köztársaság leginkább arra hivatkozással kifogásolta, hogy a természetvédelmi szervezetek nem gazdasági cézzel működnek, általános érdekű

⁸ Lásd a C-280/00. számú Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben 2003. július 24-én hozott ítéletet.

⁹ A mostani EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése.

¹⁰ HL [2005] L 312, 2005.11.29., 67. o.

¹¹ A T-347/09. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 12-én hozott, még nem publikált ítélet.

tevékenységet folytatnak és csak az általuk folytatott nem gazdasági jellegű tevékenység következtében létrejövő árukat és szolgáltatásokat kínálnak.

A Törvényszék – a Bizottság határozatában is említett bírósági eset-jog mellett – kiemelte, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az a körülmény, hogy valamely jogalany tevékenységei egy részének gyakorlása tekintetében hatósági jogkörrel rendelkezik, önmagában nem akadályozza annak, hogy e jogalany a többi gazdasági tevékenysége vonatkozásában az uniós versenyjog szerinti vállalkozásnak minősüljön.¹²

Az adott ügy kapcsán a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a természetvédelmi tevékenységek társadalmi jellegűek és nem minősülnek gazdasági tevékenységnek, ugyanakkor a természetvédelmi szervezetek e társadalmi tevékenységük mellett egyéb, nem társadalmi célú tevékenységet is végeznek. Ezeket az ún. másodlagos tevékenységeket vizsgálta, annak érdekében, hogy megválaszolja, hogy azok a természetvédelmi szervezetek elsődleges, társadalmi célú tevékenységéhez kötődnek, vagy túllépnek annak keretein és gazdasági tevékenységnek minősülnek.

A Németországi Szövetségi Köztársaság a másodlagos tevékenységek nem gazdasági jellegét egyrészt azáltal látta alátámasztottnak, hogy a szóban forgó szervezetek a német adójog szerint közhasznú szervezetnek minősülnek. Ezen érv kapcsán azonban a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a vállalkozás fogalma független az adott szervezet jogállásától, így a kérdés megítélése kapcsán a nemzeti jog szerinti minősítést nem lehet figyelembe venni.

A természetvédelmi szervezetek másodlagos tevékenységéből származó bevételek kapcsán a Törvényszék úgy találta, hogy igaz ugyan, hogy azokat vissza kell forgatni a szervezet elsődleges célja elérése érdekében folytatott tevékenységbe, ugyanakkor a német hatóságok sem a másodlagos tevékenységek díjszabását, sem pedig a díjak kalkulálásának módját nem határozták meg, vagyis a természetvédelmi szervezetek – amelyek a fentebb ismertetett körülmények miatt érdekeltek a bevételszerzésben – az általuk kínált áruk és szolgáltatások árát szabadon határozzák meg.

¹² Lásd a C-82/01. sz., Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben 2002. október 24-én hozott ítélet 74. pontját.

Emellett a természetvédelmi szervezetek az árukat illetve szolgáltatásokat közvetlenül a piacon kínálják, többnyire olyan piacon, amelyen egymással versengő, a profitszerzésben érdekelt vállalkozások működnek. E szervezetek tehát másodlagos tevékenységeik tekintetében versenynek kitett piacon működnek, így e tevékenységeik gyakorlása során más, a természetvédelem társadalmi érdekű céljától elkülönülő érdek alapján működnek.

Mindezekből a Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a német hatóságok által bejelentett programban résztvevő természetvédelmi szervezetek uniós versenyjogi értelemben véve vállalkozásnak minősülnek, mivel – függetlenül attól, hogy nem haszonszerzési céllal vannak jelen a piacon – az általuk kínált áruk és szolgáltatások az egyébként haszonszerzési céllal a piacon lévő vállalkozások hasonló áruival és szolgáltatásaival versenyeznek.

A német hatóságok egyébként számos érvet hoztak fel annak igazolására, hogy álláspontjuk szerint a természetvédelmi szervezetek nem tartoznak az uniós jog vállalkozás fogalmába. Ezen érvekre reagálva a Törvényszék ítéletében – egyebek mellett – emlékeztet arra, hogy az egyes intézkedések vizsgálatakor az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem az állami beavatkozás okát vagy célját, hanem annak hatását kell figyelembe venni. Ezért az, hogy a szóban forgó szervezetek egy, az Európai Unió kiemelt céljának számító cél (környezetvédelem) érdekében fejtik ki másodlagos tevékenységüket, nem zárja ki hogy az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozzanak.

Abból, hogy a Törvényszék a német természetvédelmi szervezeteket az adott intézkedések tekintetében vállalkozásnak minősítette látszik, hogy nem adott helyt a Németországi Szövetségi Köztársaságnak az előny fenn nem állására vonatkozó érvelésének sem. A Törvényszék szerint ugyanis azáltal, hogy az állam ingyenesen bocsát rendelkezésre kereskedelmi hasznosításra alkalmas földterületet, előnyben részesíti a programban résztvevő természetvédelmi szervezeteket.

8. Összegzés

A fentiekből jól látható, hogy hiába áll az adott állami intézkedés mögött akár egy kiemelt társadalmi vagy szociális cél, ez sem igazolhatja azt, hogy bizonyos jogalanyok egy adott piacon gazdasági értelemben

vett, a belső piac működését torzító előnyhöz jussanak. Az állami támogatási joganyag tehát csak és kifejezetten a gazdasági környezetre, a versenyre, illetve annak esetleges vagy valós torzulására koncentrálnak, egyéb körülményeket pedig csak szűk körben és nagyon behatárolt keretek között (lásd pl. a hatósági tevékenység gyakorlásához kötődő tevékenységekkel kapcsolatos bírósági joggyakorlatot) vesz figyelembe.

ZÖLD BERUHÁZÁSI BANK FELÁLLÍTÁSA AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN

AGG ZOLTÁN*

Tárgyszavak: piaci magánbefektető alapelve, zöld projektek, piaci hiányosság

Jelen cikk a Zöld Beruházás Bank (a továbbiakban: Zöld Bank) létrehozásával kapcsolatos intézkedéseket és azok indoklását dolgozza fel az uniós állami támogatási szabályok szempontjából. Az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatosan kizárólagos hatáskörrel rendelkező Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) alapvetően két szinten vizsgálta és vizsgálja, hogy az állami beavatkozás révén kerül-e állami támogatás a Zöld Bankhoz vagy a bank potenciális ügyfeleihez. Az első szint tekintetében (a Zöld Bank felállítása) már határozatot¹ hozott, míg a második szint (termékek és operatív működés) tekintetében az egyeztetést 2013-ban kezdték meg a Bizottság és a brit hatóságok.

* Agg Zoltán a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának munkatársa. A cikkben megjelenő vélemény nem tekinthető a TVI hivatalos álláspontjának.

¹ HL [2012] C 370., 2012.11.30. 2. o. – Egyesült Királyság – Green Investment Bank esete (SA.33984 (2012/N))

1. Bevezetés

Az Egyesült Királyság 2012-ben megalapította a Zöld Bankot, amelyhez egyben az alaptőkét is biztosította. Az új állami tulajdonú intézmény létrehozásának az alapvető célja, hogy kiegészítő finanszírozást biztosítson az Egyesült Királyságban a megújuló energiaforrások (ún. zöld projektek) előállításához szükség beruházási projektek megvalósításához.

A Zöld Bank létrehozása alapvetően válasz a nemzetközi, uniós és az egyesült királysági szén-dioxid-kibocsátás csökkentésére vonatkozó vállalásokra. A vállalt kötelezettségeket elsősorban a Kyotoi Jegyzőkönyv, valamint az Unió 2009 júniusában elfogadott klíma és energia csomagjai² fedik le, amelyek egyben meghatározzák a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését 2020-ra. A vállalások miatt szükséges a zöld projektekbe történő beruházások felgyorsítása.

Az Egyesült Királyság álláspontja alapján a fejlesztéseket csak tisztán magánpiaci befektető bevonásával, tekintettel a magas finanszírozási kockázatokra, valamint ilyen esetekben a banki finanszírozási hiányára, rendkívül nehezen, vagy egyáltalán nem lehetne megvalósítani. A várakozások szerint a Zöld Bank által nyújtott források 2020-ra jelentős mértékben csökkenthetik a piaci hiányosságot.

2. Állami források jelenléte és az állami beavatkozás főbb területei

A Zöld Bank teljes mértékben állami tulajdonú vállalat, amely az angolszász jog szerint (a neve és funkciói ellenére) nem tekinthető banknak, mivel banki jogosítványokat nem kapott. Tevékenységét a Pénzügyminisztériumtól független Igazgatótanács irányítja. Az előbbieket miatt a tevékenységét nem a Pénzügyi Felügyeleti Hatóság³, hanem a Nemzeti Számvevőszék⁴ ellenőrzi. A közvetlen tulajdonosi jogokat

² http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

³ Financial Supervisory Authority.

⁴ National Accounting Office.

a Vállalkozásokért, Innovációért és Szakképzésért felelős minisztérium⁵ gyakorolja.

Az intézkedés eredményeképpen a Zöld Bank az államtól 3,082 milliárd font tőkét kapott és 82 millió fontot a működési költségek fedezésére 2015-ig. A bank alapszabálya szerint a profit teljes mértékben újrabefektetésre kerül.

A Zöld Bank befektetési politikája négy fő alapelvtől vezérelt:

1. *Ágazat megközelítés elve:* a Zöld Bank csak pontosan és jól definiált környezetvédelmi ágazatokba fektethet be. Kiemelt területek (i) a szélenergia-termelés, (ii) a hulladék hasznosításához szükséges infrastruktúra kialakítása és (iii) a teljes energiafogyasztás csökkentése. Ezen kívül olyan másodlagos ágazatok finanszírozása is megtörténhet, mint például a bioüzemanyagok előállítás, biomassza-erőművek létrehozása vagy a tengeri energia felhasználásához szükséges infrastruktúra kialakítása.
2. *Kétszeres fókusz elve:* két különböző célnak együtt szükséges teljesülnie. Egyrészt a környezetvédelmi célok maximalizálását kell elérni, másrészt a projektek megtérülése minden esetben elvárt. Az elvárt megtérülés adózás előtt 3,5%-os mértékben került meghatározásra.
3. *Addicionalitás elve:* a Zöld Banknak befektetési politikájában törekednie szükséges arra, hogy piaci kiszorító hatás ne alakuljon ki. Azzal, hogy a bank beruházások finanszírozója lesz, az így létrejövő kockázatmegosztással attraktívvá kell tennie a finanszírozási szerepvállalást a magánpiaci partnerek számára.
4. *Kiegészítő finanszírozó elve:* célja, hogy kiegészítse a finanszírozást olyan esetekben, amikor a piacon az adott beruházás megvalósítására nem áll elegendő forrás rendelkezésre.

A projektek megvalósítását a Zöld Bank alapvetően alárendelt kölcsöntőke, junior és szenior hitel nyújtásával, valamint garancia-termékekkel biztosítaná. Minden egyes befektetés végrehajtását döntéselőkészítési folyamat előzi meg, amely során megvizsgálják, hogy az adott ügylet milyen módon befolyásolja a Zöld Bank kockázati kitétségét, továbbá a beruházás valóban megfelel-e a Zöld Bank

⁵ A Department for Business, Innovation and Skills legfőbb feladata, hogy biztosítsa a gazdasági növekedéshez szükséges eszköztárat, legyen az képzés, kereskedelem, innováció vagy cégalapítás.

stratégiai prioritásainak, beleillik-e a portfóliójába, valamint a nyújtott termékek ténylegesen csak a piaci hiányok miatti kiegészítő jellegűnek minősülnek-e.

Az Egyesült Királyság álláspontjában nem kérdőjelezte meg az állami támogatás jelenlétét a Zöld Bank feltőkésítési folyamatában. Mindazonáltal hangsúlyozta, hogy a piacot befolyásoló hatások limitáltak, sőt elhanyagolhatóak. Ennek az az oka, hogy a Zöld Bank által megvalósítandó ügyletek kis méretűek, mind a tőke és hitelfinanszírozást tekintve, illetve csak azok a projektek kerülnek finanszírozásra, ahol a piac jelenleg nem reagál megfelelően, ezáltal a Zöld Bank a piaci kizsármító hatást is redukálni tudja.

3. Bizottsági értékelés

Az állami támogatási szabályokkal történő összeegyeztethetőségi elemzés során a Bizottság megállapította, hogy a gazdasági előny – fentiekben említettek szerint – két szinten (Zöld Bank és a finanszírozott projektek) azonosítható. A Bizottság 2012. novemberi döntésében csak a bank szintjét vizsgálta, azt, hogy az állami forrás, amelyet a Zöld Bank tőkeemelés és működési támogatás formájában ténylegesen megkapott, milyen gazdasági előnyt jelentett, illetve jelenthet a működés során a későbbiekben. Az eljárás alatt a Bizottság megállapította, hogy a Zöld Bank létrehozásával a környezetvédelmi célok teljesítővé válhatnak, és a szerepvállalásával tényleges piaci forráshiányt tud orvosolni. A Bizottság szerint a Zöld Bank pontosan definiálta azokat a területeket, ahol szerepet kíván vállalni. Az előkészített üzleti terv transzparens és arányos módon tükrözi a piaci forráshiány miatti ágazatok befektetési igényét. A közös projekt-kockázatvállalással ténylegesen innovatív lehetőség nyílik a piaci befektetők részvételére, egy alapvetően jelentős potenciállal rendelkező területen. A Bizottság arányosnak ítéli meg a tőkeemelés és az elvárt hozam mértékét is.

4. A Bizottság határozata

A Bizottság periodikus jelleggel vizsgálni fogja a brit hatóságok és a Zöld Bank által megfogalmazott célok teljesülését. A Bizottság hatá-

rozatában kijelentette, hogy a Zöld Banknak 2015–2016-ra úgy szükséges kialakítania befektetési portfólióját, hogy az ne legyen túlreprezentált egy adott területen. Ennek a mértékét a bank teljes portfólióján belül 60%-ban fixálta. További korlátokat is állított: egyetlen befektetés nem haladhatja meg a 20%-ot a bank teljes portfólióját tekintve, valamint egy adott évben az újabb befektetések nem haladhatják meg a már meglévő teljes portfólió kétharmadát.

A Bizottság álláspontja szerint az angol hatóságok megfelelő mértékben bizonyították, hogy a Zöld Bank által kitűzött cél elérhető, azaz a tervezett program hozzájárul az Európai Unió által elérni kívánt közösségi célokhoz.

A Zöld Bank felállítása nem torzítja a belső piac működését, ezért engedélyezte a tervezett intézkedéseket. A határozat 4 évre szól, továbbá a Zöld Bank programbővítése során történő további forrásbevonás (állami tőkeemelés a további kihelyezések, illetve működtetési költségek miatt) esetén előzetes bizottsági jóváhagyás szükséges.

Az Egyesült Királyság hatóságai külön bejelentésben fogják bemutatni azokat a pénzügyi termékeket, amelyeket a Zöld Bank fejleszt ki. A bejelentés legfőbb célja lesz annak bizonyítása, hogy a termékek az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban kerülnek kialakításra, majd bevezetésre, valamint a Zöld Bank az intézkedéseivel eléri a „zöld ágazat” fejlesztését, ezáltal a karbonkibocsátás csökkentését. A hatóságok előzetesen hangsúlyozták, hogy a bevezetendő termékek piaci jellegűek lesznek, azaz ugyanazokat a kondíciókat és kockázati árazást fogják tartalmazni, mintha azt egy piaci magánszereplő nyújtaná.

A TÁRSADALMI HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN TÁMOGATÁSOK VISSZATÉRÍTÉSÉNEK FELFÜGGESZTÉSE SORÁN

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: visszatéríttetés, visszatéríttetés felfüggesztése, fumus boni juris, sürgősség, helyrehozhatatlan kár, érdekek mérlegelése, közrend

1. Bevezetés

A Törvényszék elnöke 2012. szeptember 19-én végzést hozott¹ egy Görögország által nyújtott és az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatás visszafizettetésének felfüggesztése tárgyában. A végzés mérföldkőnek tekinthető a vonatkozó joggyakorlatban. Egyrészt, érdekes kérdéseket vet fel az állami támogatás fogalmát illetően és annak eddig biztosnak tűnő értelmezése lehetséges módosulását veti előre. Másrészt, a korábbi gyakorlathoz képest pontosítja a támogatási programok alapján nyújtott támogatások visszatéríttetésnek felfüggesztés során vizsgálandó tényezőket. E két szempont miatt érdemes áttekinteni a végzés megállapításait és levonni a lehetséges következtetéseket. Annak érdekében, hogy a végzést szöveggösszefüggésében lehessen értelmezni, az alábbi cikk ismerteti

* Állami támogatásokért felelős attasé, Magyarország Állandó képviselete az EU mellett.

¹ A T-52/12. R. sz. Görögország kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés (az EBHT-ban még nem tették közzé).

az uniós jog tiltott támogatások visszafizettetésére és a visszafizettetés felfüggesztésére vonatkozó legfontosabb előírásait is.

2. Az összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése

Az Európai Unió állami támogatási joga alapján az állami támogatások nyújtása főszabály szerint tilos, és csak bizonyos előre meghatározott kivételes esetekben kerülhet erre sor (az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ 107. cikke). A támogatások belső piacra gyakorolt hatásának értékelése az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően a tagállamoknak minden támogatási tervezetet, amelyik nem tartozik a Bizottság által mentesített körbe, előzetesen be kell jelenteniük a Bizottság részére [EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés], és nyújtására csak a Bizottság engedélye birtokában kerülhet sor. E bejelentési kötelezettség megsértésével nyújtott támogatások jogellenesnek minősülnek. Amennyiben a jogellenes támogatások nem teljesítik az anyagi szabályok előírásait sem, összeegyeztethetetlenek minősülnek, és a joggyakorlat alapján a Bizottságnak el kell rendelnie azok visszatéríttetését a kedvezményezettől.² Tehát az uniós jog alapján az összeegyeztethetetlen támogatások versenytorzító hatásának megszüntetése legegyszerűbben a támogatás kedvezményezett által történő visszafizetésével érhető el, bár a támogatás által okozott bizonyos előnyök így nem kezelhetőek (pl. ha egy versenytárs időközben a támogatás miatt kiszorult a piacról, felszámolás alá került és megszűnt). A visszafizetés célját tekintve fontos elmondani, hogy a visszafizetés nem szankció,³ mivel a célja az eredeti állapot helyreállítása és nincsen represszív jellege. A visszatérítésre azért van szükség, hogy a belső piacon fennmaradjanak a vállalkozások közötti egyenlő feltételek, ezért a Bíróság szerint a támogatás összeegyeztethetlensége megállapításának logikus következménye,⁴ és az EUMSZ célki-

² A C-70/72. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [EBHT 1973., 813. o.].

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

⁴ A C-303/91. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I-3131. o.] 16. pontja.

tűzéseit figyelembe véve nem tekinthető aránytalannak.⁵ Továbbá a visszatérítés elrendelésére vonatkozó kötelezettséget nem befolyásolja az sem, hogy a támogatás nyújtására milyen formában került sor.⁶ A visszafizetendő támogatás összegére rakódó kamatos kamat is a támogatás nyújtása óta eltelt idő által okozott előny megszüntetését hivatott szolgálni. Tekintettel a visszafizetés céljára (az eredeti állapot helyreállítása) a kedvezményezett anyagi helyzete, vagy az a tény, hogy csőd-, illetve felszámolási eljárás alatt áll, nem lehet a visszafizetés elrendelésének akadálya.⁷ Ugyanez vonatkozik a felszámolási eljárásra.⁸

A tételes jogban az összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésére az EK-Szerződés 93.⁹ cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet¹⁰ (eljárási rendelet) 14. cikke és az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet¹¹ tartalmaz előírásokat.

3. A visszafizetés felfüggesztésének feltételei¹²

Tekintettel arra, hogy az uniós jog alapján az unió szervei által hozott határozatok kötelezőek azokra nézve, akiket címzettként megjelölnek, a visszatérítés címzettjeként az érintett tagállam köteles a határozatot

⁵ A C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. Spanyolország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1994., I–4103. o.] 75. pontja.

⁶ A C-183/91. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I–3131. o.] 16. pontja és a C-404/97. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I–4897. o.] 38. pontja.

⁷ A C-52/84. sz. Bizottság kontra Belga Királyság ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 9. o.] 14. pontja, illetve a C-42-93. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (Merco) [EBHT 1994., I–4175. o.].

⁸ A C-499/99. sz. Bizottság kontra Spanyolország (Magefesa) ügyben hozott ítélet [EBHT 2002. I–6031. o.].

⁹ Az új számozás szerinti 108. cikk.

¹⁰ HL L 83, 1999.3.27 1–10. o.

¹¹ HL L 140, 2004.4.30. 1. o.

¹² Végrehajtást felfüggesztő ítéletek állami támogatási esetekben – Vajon a Bíróság ismét bezárja Pandora szelencéjét? Christoph Arhold cikke alapján készítette

végrehajtani.¹³ A joggyakorlat az uniós jog hatékony érvényesülésének elve (*effet utile*) alapján elvárja, hogy a tagállam azonnali és hatékony lépéseket tegyen a visszatéríttetés érdekében. A Bizottság a visszafizettetésre vonatkozó szabályokat összefoglaló közleménye¹⁴ alapján a visszafizettetéssel elrendelő határozatában általánosan kéthónapos általános határidőt ad a nemzeti jog alapján szükséges intézkedések elfogadására és további két hónapot a visszafizettetés tényleges végrehajtására. E viszonylag rövid határidő be nem tartása esetén az érintett tagállamot különösen, ha nem mutat hajlandóságot a megfelelő lépések megtételére, a Bizottság az Európai Unió Bírósága előtt vonhatja felelősségre az uniós jog be megsértése alapján (EUMSZ 258. cikk).

Az érintett kedvezményezett vagy a támogatást nyújtó tagállam a Bizottság határozatát megtámadhatja a Törvényszék, illetve az Európai Unió Bírósága előtt. Az EUMSZ 278. cikke értelmében azonban e kereseteknek nincs felfüggesztő hatálya a határozat végrehajtására. Az uniós bíróságok, amennyiben a körülmények ezt kívánják, elrendelhetik, hogy a vitatott cselekményt függeszék fel, erre azonban csak kivételes esetekben kerülhet sor.¹⁵ E kérdésben az eljáró bíró különvégzést hoz, mivel az Európai Bíróságok Eljárási Szabályainak¹⁶ 83. cikk (1) bekezdése szerint az EU intézményei által elfogadott rendelkezés felfüggesztése érdekében beadott kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, amennyiben a kérelmező (legyen az a tagállam vagy a kedvezményezett) a rendelkezést az Unió Bíróságai előtti eljárásban

REMETEI FILEP Zsuzsanna és STAVICZKY Péter. In: *TVI Információs Füzetek*, 24. 68. http://tvi.kormany.hu/download/e/d1/00000/TVI_infofuezet_24_cikkek_vegleges.pdf STAVICZKY Péter: Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzése két magyar erőmű által indított eljárásban. In: *Európai Jog*, X. 1. sz. 42.

¹³ A 94/87. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [EBHT 1989., 175. o.].

¹⁴ A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról (HL C 272., 2007.11.15. 4. o.).

¹⁵ A Bíróság elnöke C-377/98. R. sz., Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyben hozott végzésének [EBHT 2000., I-6229. o.] 44. pontja, valamint az Elsőfokú Bíróság elnöke T-191/98. R. II. sz., Cho Yang Shipping kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 2000., II-2551. o.] 42. pontja.

¹⁶ http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-07/rp_cjue_hu.pdf

támadja meg. A felfüggesztésre vonatkozó írásos szabályok hiányában az eljáró bíró diszkréciójára van bízva, hogy a felfüggesztési kérelemnek helyt ad-e vagy sem.

Az ideiglenes intézkedésre irányuló kérelemben bizonyítani kell egyrészt azt, hogy a ténybeli és jogi panaszok első ránézésre (*prima facie*) nem megalapozatlanok (*fumus boni iuris*), tehát van esély arra, hogy a főeljárásban a Bizottság megtámadott határozatát a Bíróság megsemmisítse. Vagyis, ha a felperes által az alapkereset alátámasztására felhozott jogalapok közül legalább az egyik első látásra helytállóknak tűnik, legalábbis nem megalapozatlan, amennyiben egy olyan kényes jogi kérdés fennállására világít rá, amelynek a megoldása nem egyértelmű, és ezért alapos vizsgálatot követel meg, amelyet azonban az ideiglenes intézkedésről határozó bíró nem tud elvégezni, hanem annak az alapeljárás tárgyát kell képeznie.¹⁷ Másrészt a sürgősséget megalapozó körülményeket, vagyis hogy a felfüggesztés nélkül súlyos és helyrehozhatatlan károk merülnének fel. Ezért a kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy a kár bekövetkeztének komoly esélye, valószínűsége van (nincs szükség az abszolút bizonyosságra), valamint azt, hogy ez a kár komoly és helyrehozhatatlan. E feltételek konjunktívák, vagyis, ha azok egyike nem teljesül, az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet el kell utasítani.¹⁸ Az uniós bíróságok a fizetéseképtelenség kockázatát nem tekintik *a priori* komoly és helyrehozhatatlan kárnak.¹⁹ Sőt, a tisztán pénzügyi természetű kár csak kivételes körülmények között tekinthető helyrehozhatatlannak vagy akár nehezen helyrehozhatónak, mivel az általában utólagos pénzügyi ellentételezés tárgyát képezheti.²⁰ A bíróságok elfogadják,

¹⁷ A Bíróság elnöke C-39/03. P-R. sz., Bizottság kontra Artegoda és társai ügyben 2003. május 8-án hozott végzésének [EBHT 2003., I-4485. o.] 40. pontját, valamint a Törvényszék elnöke T-395/94. R. sz., Atlantic Container Line és társai kontra Bizottság ügyben 1995. március 10-én hozott végzésének [EBHT 1995., II-595. o.] 49. pontját, és T-18/10. R. sz., Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyben 2010. április 30-án hozott végzésének (az EBHT-ban nem tették közzé) 95. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁸ A Bíróság elnöke C-268/96. P(R). sz., SCK és FNK kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 1996., I-4971. o.] 30. pontja.

¹⁹ A Bíróság elnökének a C-12/95. P. sz., Transacciones Marítimas és társai ügyben hozott végzésének [EBHT 1995., I-467. o.] 12. pontja.

²⁰ A Bíróság elnökének a C-471/00. P(R). sz., Bizottság kontra Cambridge Healthcare Supplies ügyben 2001. április 11-én hozott végzésének [EBHT 2001.,

hogy a helyzet, amelyben egy vállalkozás csődeljárásra kényszerül, valóban okozhat komoly és helyrehozhatatlan károkat, azonban ennek elbírálására mindig egyedi alapon kerül sor, tekintettel a felmerült tényekre. Amennyiben a *fumus boni juris* és a sürgősség feltétele teljesül a bírónak mérlegelnie kell, hogy a különböző érdekek konfliktusában melyik érdemel elsőbbséget.²¹ A közösség érdeke az összeegyeztethetetlen és jogellenes támogatás minél hamarabbi visszatérítése, mivel így a támogatás által okozott versenytorzulás megszűnik. Az egyén (tagállam, kedvezményezett) érdeke, hogy az alapügy elbírálásáig ne kerüljön sor a támogatás visszafizetésére. Ezek az érdekek tehát kölcsönösen kizárják egymást. A joggyakorlat majdnem mindig a közösség érdekét részesíti előnyben, még akkor is, ha a kedvezményezett piaci részesedése alacsony, így a verseny torzulása valószínűleg csak kismértékű. E szigorú gyakorlat alapján tudomásom szerint eddig csupán két esetben került sor a Bizottság állami támogatásokra vonatkozó határozata végrehajtásának ideiglenes felfüggesztésére.²²

4. A Törvényszék elnökének végzése a T-52/12. R. számú ügyben

4.1. Az ügy előzményei

Görögországban 1988-ban törvénnyel került létrehozásra a mezőgazdasági gazdálkodók biztosító szervezete (ELGA), amely teljes egészében az állam tulajdonában áll, és célja a mezőgazdasági üzemek növényi és állati termelésében, valamint növényi és állati állományában természeti kockázatok folytán bekövetkező károkat fedező biztosítás nyújtása. A termelők kötelesek tevékenységük után biztosítási díjat fizetni az

I–2865. o.] 113. pontja, az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-339/00. R. sz., Bactria kontra Bizottság ügyben 2001. június 15-én hozott végzésének [EBHT 2001., II–1721. o.] 94. pontja.

²¹ Lásd a Bíróság elnöke C-445/00. R. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 2001., I–1461. o.] 73. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²² A Bíróság elnökének a C-232/02. P(R). sz., Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott végzése [EBHT 2002., I–8977. o.] és a Bíróság elnökének a C-182/03. R. és C-217/03. R. SZ., Belgium és Forum 187 ABSL kontra Bizottság ügyben hozott végzése [EBHT 2003., I–6887. o.].

ELGA-nak (állattenyésztők 0,5%-ot, növénytermesztők 3%-ot). 2009-ben a görög kormány 425 millió euró összegű kártalanítás ELGA által történő kifizetését tervezte azon veszteségek megtérítésére, amelyeket a nagyszámban panaszt tevő mezőgazdasági termelők a 2008. és 2009. évben a kedvezőtlen időjárási viszonyok (aszály, rovarfertőzés) miatt szenvedtek el. A Bizottság a támogatási szándék bejelentését követően az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított,²³ majd egyes kifizetéseket jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősített, és elrendelte azoknak a kedvezményezettekkel való visszatéríttetését.²⁴ Görögország e határozat végrehajtásának felfüggesztését kérte külön beadványban a határozat megtámadását követően.

4.2. A felek kérelmei és Törvényszék elnökének megállapításai

Ami a *fumus boni iurist* illeti, Görögország az alapügyben azt kifogásolta, hogy a Bizottság megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését azzal, hogy helytelenül úgy ítélte meg, hogy a vitatott kifizetések „érintik a tagállamok közötti kereskedelmet” és „a verseny torzításával fenyegetnek”. Holott a kártalanítás összege mezőgazdasági termelőnként átlagosan csak mintegy 500 euró volt, és valamennyi kifizetés a mezőgazdasági termelésben a termelőknek nem betudható okok miatt keletkezett valós veszteségek kiegyenlítését szolgálta. Továbbá, a Bizottság nem vette figyelembe az érintett piac jellemzőit és a kedvezményezett görög mezőgazdasági termelők gazdasági helyzetét. Emellett a Bizottság tévesen számította be az állítólagos állami támogatások összegébe azt a 186 millió eurós összeget, amely a termelők által 2008-ban és 2009-ben a kötelező ELGA biztosítási rendszerben fizetett járulékok összegének felel meg. Ezen összeget Görögország szerint le kell vonni a visszatéríttendő támogatások összegéből. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a kifizetések kártérítési jellege nem befolyásolja

²³ A C 3/10. (ex NN 39/09) számú állami támogatási ügy (HL C 72., 2010.03.20. 12. o.).

²⁴ A görög mezőgazdasági biztosító szervezet (ELGA) által a 2008. és a 2009. évben folyósított kártalanítási támogatásokról szóló 2012/157/EU határozat (HL L 78, 21. o.).

támogatásként való minősítésüket. Emellett a verseny torzítására és a tagállamok közötti kereskedelem érintésére vonatkozó szempontokat illetően a következetes ítélkezési gyakorlat az, hogy nem létezik olyan érzékenységi küszöb, amely alatt e feltételek nem teljesülnek. A gazdálkodók befizetései (amelynek összege a Bizottság szerint nagyjából 145 millió euró) a görög állam irányítása alá kerültek, így magánjellegüket elvesztették és ezért nem kell levonni a visszatérítendő támogatás összegéből. Görögország emellett azt is kifogásolta, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta mérlegelési jogkörét, amikor a támogatást – figyelemmel a 2008 óta tartó pénzügyi és gazdasági válság görögországi hatásaira²⁵ – nem minősítette az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja²⁶ alapján összeegyeztethetőnek. A válság következtében a görög tőkepiac likviditásának szűkössége az agrárágazatot is terhelő rendszerszintű kockázatot hordoz magában, „hiszen a mezőgazdasági termelők adják a görög gazdaság termelési hálózatának egy jelentős részét, számuk – a teljes 5 millió főre eső mintegy 860 000 fő – pedig az aktív népesség jelentős százalékát teszi ki”.²⁷ A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a támogatások összeegyeztethetőségének megítélése terén fennálló széles mérlegelési jogkörével élve úgy döntött, hogy a válságkezelő támogatások személyi hatálya alól kizárja az elsődleges mezőgazdasági termelőket,²⁸ illetve szemben Görögország állításával nem zárta ki a csekély összegű (ún. *de minimis*) támogatások²⁹ levon-

²⁵ Görögországban a mezőgazdaságból származó jövedelem 2006 és 2011 között 22,6%-kal csökkent, míg az Európai Unióban ugyanez a jövedelem 19%-kal nőtt. A növénytermesztés 2005 és 2011 között több mint 15%-kal csökkent; a termelési költségek 2008-ban 11%-kal, 2010-ben 4%-kal és 2011-ben 7,5%-kal nőttek, miközben a termelői árak jelentősen csökkentek (33,9%-kal a paradicsom, 27,5%-kal a káposzta, 11,7%-kal a pamut, 11%-kal a dohány és 21,5%-kal a spenót ára). A mezőgazdasági vállalkozások banki finanszírozása 49%-kal csökkent, és a mezőgazdasági termelőknek mára csak igen kevés finanszírozási lehetőségük maradt.

²⁶ E rendelkezés lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a gazdaságukban bekövetkezett súlyos zavarok enyhítése céljából támogatást nyújtsanak.

²⁷ A végzés 18. pontja.

²⁸ A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez biztosított ideiglenes közösségi keretrendszerrel szóló közlemény (HL 2009 C 83., 1. o.) 4.2.2 pontja harmadik bekezdésének h) alpontja.

²⁹ Lásd a Bizottság az [EK 87. és EK 88. cikknek] a csekély összegű (*de minimis*)

hatóságát a visszafizetendő összegből (a 2009–2011-ig tartó 3 évben az ennek megfelelő összeg közel 67 millió euró).

A felek érveinek összefoglalását követően a Törvényszék elnöke megállapította, hogy Görögország egyrészt a kifizetések támogatássá minősítését, másrészt a visszafizetési kötelezettség túlzó jelegét kifogásolta. Ugyanakkor a Törvényszék elnöke úgy döntött, hogy ezen érvek vizsgálatakor „nem lehet elvonatkoztatni a Görögország 2008 óta fennálló gazdasági és pénzügyi helyzetét jellemző sajátos körülményektől”.³⁰ Továbbá megállapította, hogy a visszafizetendő 425 millió eurós összeg valószínűleg jelentősen csökkentendő egyrészt, a de minimis támogatások összegével másrészt, a gazdálkodók saját befizetéseivel (145 millió euró), mivel „az a körülmény, hogy az ELGA által teljesített vitatott kifizetéseket részben ilyen magáneredetű járulékokból finanszírozták, nem akadályozza e kifizetések állami támogatássá minősítésének, e kifizetéseknek a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt pénzügyi hatását csökkenti az, hogy maguk a mezőgazdasági termelők, és köztük a támogatások kedvezményezettjei is fizettek ilyen járulékot”.³¹ A visszafizetendő támogatás összegének jelentős csökkentéséből következik, hogy a kifizetések versenytorzító hatása is csökken, illetve csak a jövedelemvesztés miatti károk enyhítésére és nem a termelés, valamint az export előnyben részesítésére szolgálnak. Emellett a görög agrárágazatot a szétaprózódott termelői struktúra (kis családi gazdaságok) miatt nem jellemzi az agresszív kereskedelem- vagy exportpolitika és a támogatás egy vállalkozásra eső alacsony összege (átlagosan 500 euró) sem erősíti versenytorzító hatásokat. A Törvényszék elnöke ebből azt a következtetést vonta le, hogy az alapeljárásban a fő kérdés annak eldöntése, hogy e rendkívüli körülmények miatt a vitatott kifizetéseknek a görög termelők kártalanításából eredő pénzügyi hatásai valóban érintették-e a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve valóban a verseny torzításával fenyeget-

támogatásokra való alkalmazásáról a mezőgazdasági és halászati ágazatban szóló, 2004. október 6-i 1860/2004/EK rendeletét (HL L 325., 4. o.) és az [EK 87. és EK 88. cikknek] a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2007. december 20-i 1535/2007/EK rendeletét (HL L 337, 35. o.).

³⁰ A végzés 22. pontja.

³¹ A végzés 25. pontja.

tek-e az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. A Törvényszéke elnöke szerint e kérdés a Bíróság ítélkezési gyakorlatában még nem került véglegesen megválaszolásra. A Bíróság ugyanis azt az óvatos megfogalmazást használja, miszerint a támogatás viszonylag csekély jelentősége vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kis mérete „eleve nem zárja ki a tagállamok közötti kereskedelem esetleges érintettségét”, hiszen egy viszonylag csekély jelentőségű támogatás érinti a kereskedelmet és torzítja a versenyt, amennyiben azon ágazatot, amelyben a kedvezményezett vállalkozások tevékenykednek, élénk verseny jellemzi.³² Az elnök szerint a joggyakorlat alapján tehát nyitott a kérdés, hogy az adott körülmények között a görög agrárágazat úgy tekinthető-e, mint amelyet nem jellemez élénk verseny, és amely nem a nemzetközi kereskedelem felé irányul, ami esetlegesen kizárhatná azt, hogy a vitatott kifizetések érzékelhető módon érintették volna a tagállamok közötti kereskedelmet és a versenyt. A Törvényszék elnöke emellett kiemelte, hogy Görögország kérelme egy másik jogkérdést is felvet, nevezetesen azt, hogy fennállnak-e olyan rendkívüli körülmények az adott esetben, amelyek alapján el lehet tekinteni a tiltott támogatás visszatéríttetésétől.³³ Mivel a joggyakorlat alapján a válasz nem egyértelmű sem a versenytorzítás, sem a rendkívüli körülmények fennálltát illetően az elnök megalapozottnak látta a *fumus boni iuris* teljesülését.

A sürgősség fennállásának elemzése során az elnök kiemelte, hogy azokat szintén a kérelmezőnek kell bizonyítania, és a károk bekövetkezése nem lehet hipotetikus (magas valószínűség). Görögország, mint tagállam előnyösebb kérelmezői pozícióban van ebből a szempontból, mint a kedvezményezettek, mivel az általános nemzeti érdekek védel-

³² Lásd a végzés 30. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot: a C-278/00. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-3997. o.] 69. és 70. pontját, valamint a C-372/97. P. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-3679. o.] 53. és 54. pontját, továbbá a C-298/00. P. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-4087. o.] 54. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a nemzetközi kereskedelemben tevékenykedő vállalkozások tekintetében lásd 730/79. sz., Philip Morris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1980., 2671. o.] 11. pontját.

³³ Az elnök által hivatkozott ítéletekben a Bíróság kifejtette, hogy „főszabályként rendkívüli körülmények esetét kivéve” lehet a tagállamtól a visszatéríttetéssel az eredeti állapot helyreállítását megkövetelni. 33. pont.

mére is hivatkozhat.³⁴ Görögország e tekintetben hivatkozott arra, hogy a 425 millió euró visszatéríttetése az ország összes mezőgazdasági termelőjét érintené (családjaikkal együtt a népesség egyharmadát) és ez a válság következtében hozott megszorító intézkedések miatt szokásossá váló sztrájkok kockázatát erősítené. A termelői szövetségekkel történt kapcsolatfelvétel során azok jelezték, hogy tagjaik a nehéz gazdasági körülmények miatt nem képesek a támogatás visszatéríttetésére. Továbbá Görögország azt is kihangsúlyozta, hogy válságkezelő programjának fontos elemét képezi az adóelkerülés elleni intenzív fellépés, amit ellehetetlenítene, ha az adóhatóságnak 800 000 termelő kb. 500 eurós támogatásnak visszatéríttetését kellene elkönyvelnie és további konfliktusokhoz vezetne, hiszen sok esetben kényszervégrehajtást kellene kérni a nemfizetés miatt. Emellett a többletfeladat mellett a hatóságok nem tudnának a jelentősebb bevételnövekedést eredményező intézkedésekre koncentrálni. A Bizottság szerint a görög gazdaságot sújtó nehézségek nem hozhatóak összefüggésbe a visszatéríttetésre való képtelenséggel, ami, és a visszatéríttetésből fakadó adminisztratív tehernövekedés önmagában szintén nem tekinthető súlyos és helyrehozhatatlan kárnak. A Bizottság szintén nem látta bizonyítottnak a zavargások, sztrájkok valószínű bekövetkeztét. A Törvényszék elnöke egyetértett azzal, hogy a joggyakorlat alapján a belső, akár leküzdhetetlen nehézségektől való félelem nem igazolhatja az uniós jog betartásától való eltérést.³⁵ Ez a gyakorlat azonban nem alkalmazandó, ha a tagállam megfelelő jogi úton kifogásolja az uniós jogból fakadó kötelezettségét. A jelen esetben a *fumus boni iuris* feltételének vizsgálata során megállapításra került, hogy különböző okok miatt indokolt a végrehajtás felfüggesztése. Az elnök elismerte, hogy a jelenlegi görög gazdasági környezetben az adócsalás elleni küzdelem abszolút prioritást élvez, és ezért Görögország hivatali erőforrásait erre a területre összpontosítja, és így várhatóan 200 milliárd eurós elmaradt bevételt próbál beszedni. Az elnök tehát elfogadta azt az érvet, miszerint a visszatéríttetés a kedvezményezettek rendkívül magas száma és az önkéntes visszafizetés

³⁴ A C-280/93. R. sz., Németország kontra Tanács ügyben végzés [EBHT 1993., I-3667. o.] 27. pontja és a C-180/96. R. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott végzés [EBHT 1996., I-3903. o.] 85. pontja.

³⁵ A C-404/97. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-4897. o.] 52. pontja.

várhatóan alacsony aránya következtében veszélyeztetné az adócsalás elleni küzdelmet. Az elnök azt is fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a visszafizettetés akadálya sok esetben a „kirívóan nehéz általános gazdasági helyzet”, ami az adóhatóság korlátozott kapacitásával nem lenne kezelhető, aminek következtében Görögország nagyobb bevételtől esne el. Ami a közrend megzavarását, mint valószínűsített veszélyt illeti, a Törvényszék elnöke utalt a görög hatóságokkal szembeni nagyfokú bizalomvesztésre, az általános elégedetlenségre, aminek következtében a heves tüntetések egyre gyakoribbak és a választások során szélsőséges pártok is bejutottak a parlamentbe. E körülmények alapján az elnök az erőszakba torkolló tüntetések veszélyét nem tekintettek pusztán hipotetikusnak.³⁶ Az elnök szerint figyelemmel a közelmúlt eseményeire, ezek a rendbontások súlyos és helyrehozhatatlan károkat okoznának, vagyis Görögország megfelelően azonosította a károkat és valószínűsítette bekövetkezésüket.³⁷

Az érdekek mérlegelését illetően az elnök elfogadta Görögország érdekének elsőbbségét a visszafizettetés felfüggesztésére és elutasította a Bizottság érvelését, amely szerint a versenyszabályok érvényesülése elsőbbség élvez a közrend „homályos és bizonytalan” fenyegetettségével szemben. Furcsa módon az Elnök erre a következtetésre a *fumus boni iuris* és a sürgősség bizonyítása során megfogalmazott érvek megismérlésével jutott, bár hozzátette, hogy jelen esetben a támogatás megvalósulása is kérdéses (a verseny torzulása alapos vizsgálatot igényel) és a közrend megzavarásának veszélye valós. Emellett kiemelte, hogy a görög hatóságok adócsalás elleni küzdelme közvetett módon az Unió

³⁶ A végzés 49. pontjában az Elnök az alábbi érvelést fejt ki: Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az a lehetőség, hogy a vitatott kifizetések visszatéríttetését egyes körökben nyilvánosan a mezőgazdaságból élők elleni igazságtalanság példaként használják fel, és hogy a jelenlegi, érzelmekkel túlfűtött légkörben az ilyen nyilvános beszéd erőszakos tüntetéseket gerjeszt, miközben nincs jelentősége annak, hogy a lakosság mely csoportja váltja ki azt az erőszakos magatartást, amely a rendőri szervek egyre jelentősebb beavatkozását teszi szükségessé.

³⁷ Szemben a C-278/00. R. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben hozott végzés (EBHT 2000., I-8787. o.; 8., 16. és 18. pont) alapját képező üggyől, amelyben a „súlyos szociális zavarokra” való hivatkozást a Bíróság elnöke elutasította azzal az indokkal, hogy az érintett tagállam konkrét körülményeket nélkülöző általános megfontolások előadására szorítkozott, és az állítólagos súlyos események eshetőségére vonatkozóan semmilyen konkrét információval nem szolgált. (A végzés 50. pontja.)

érdeke is, hiszen az adóbevételek egy része az uniós költségvetése kerül. Így az Unió érdekeinek sérelme a visszafizettetés felfüggesztésével csak azt a kockázatot hordozza, hogy később kerül sor a visszatérítésre „anélkül hogy bármi is utalna arra, hogy e halasztás önmagában ezen intézkedések sikerét veszélyeztetné.”³⁸

A fenti érvek alapján a Törvényszék elnöke helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek, ugyanakkor fenntartotta magának a jogot, hogy az ideiglenes intézkedésről szóló végzést a körülmények megváltozása esetén módosítsa, vagy visszavonja például a sürgősség kérdésének újraértékelése következtében.

5. A végzés értékelése

Az ismertetett végzés mellett, hogy a kisszámú tiltott támogatások visszafizettetésének felfüggesztését elrendelő ideiglenes intézkedések sorát bővíti és finomítja az erre vonatkozó kritériumokat, több egyéb említésre méltó megállapítást is tartalmaz, illetve felveti a joggyakorlat eddig szilártnak tűnő megközelítésének esetleges módosulását. E tekintetben jelenleg természetesen csak előzetes megállapítások tehetőek és csak az alapügyben hozott ítélet(ek) alapján lehet végleges következtetéseket levonni.

A végzés abból a szempontból viszonylag eltérő a korábbiaktól, hogy maga a támogatást nyújtó tagállam kérte a végrehajtás felfüggesztését és az érintett intézkedés egy, jelentős számú kedvezményezettet érintő támogatási program volt. A visszafizettetés felfüggesztését elbíráló eddigi végzések jellemzően egyedi kedvezményezettek vagy a Bizottság határozatát megtámadó anyavállalataik kérelmeit bírálták el. Ebből a szempontból egy sor olyan érv értékelésére került sor, amely eddig nem képezte a vizsgálat tárgyát. A végzés mérföldkő jellegét támasztja alá, hogy bemutatta általános támogatási programok során nyújtott támogatások visszafizettetése felfüggesztésének vizsgálata során értékelendő tényezőket. A végzés különösen a görög gazdasági és társadalmi helyzet mélyreható értékelése és a lehetséges következmények, számbavétele terén tekinthető figyelemre méltónak. Ebből a szempontból a társadalmi következmények (rendbontások, tüntetések

³⁸ A végzés 54. pontja.

stb.) valószínűségének elfogadásával az okozott károk bekövetkezének valószínűsége már viszonylag kisebb bizonyítási nehézségeket okozott a közelmúlt eseményei alapján. Ugyanígy a sürgősség kérdése sem volt különösebben nehezen megítélhető a mezőgazdasági termelők pillanatnyi pénzügyi lehetőségeinek számbavételét követően, bár úgy tűnik, hogy az Elnök a támogatás összegének alacsony jellegétől függetlenül nem kérdőjelezte meg a visszafizetés nehézségére vonatkozó, a mezőgazdasági termelők szövetkezetei által szolgáltatott információkat. Tekintettel a kedvezményezettek nagy számára a hatóságok várható többletterhe valós érvnek tekinthető és az adócsalás elleni küzdelem eredményeként várható többletbevétel várható nagysága, ami elmaradna, ha a hatóságok a visszatérítéssel és a kényszerbehajtásokkal foglalkoznának, valóban meggyőző. Így az érdekek mérlegelése során a közrend fenntartása és a költségvetési bevételek biztosítása nem csak elvont fogalmakként kerültek bemutatásra, a felfüggesztés elrendelése nagyrészt ennek is köszönhető. A végrehajtás felfüggesztésére irányuló korábbi egyedi esetekben ezek az érvek nyilvánvalóan nem voltak alkalmazhatóak, mivel egyes cégek érdekei csak rendkívüli körülmények mellett előzhetik meg a közösség érdekét. Ami viszont meglepő, hogy a Törvényszék elnöke az érdekek mérlegelése során csak abban látott kockázatot, hogy a felfüggesztés miatt a végrehajtásra később kerül sor, de ez nem érinti annak sikerességét. Tekintettel arra, hogy ezt az általános érvet a legtöbb esetben fel lehetne hozni – sőt lehet, hogy jelen esetben a felfüggesztés alatt nagyszámú görög gazdálkodó szünteti meg tevékenységét, nem is biztos, hogy helytálló – érdekes lesz annak nyomon követése, hogy más ügyekben hivatkoznak-e erre a megállapításra a kérelmezők.

Ami az állami támogatásokkal kapcsolatos tágabb joggyakorlatot illeti, a végzésben a *fumus boni iuris* alatt megfogalmazott egyes megállapítások bizonyos kérdéseket újszerű megvilágításba helyeznek. Egyrészt, a verseny torzulásának EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti értelmezése terén az eddigi rendkívül széles értelmezés mellett a Törvényszék elnöke nem zárja ki, hogy elméletben léteznek a de minimis támogatásokon kívül is olyan támogatási intézkedések, amelyek alacsony összege (a kedvezményezettek alacsony kereskedelmi és exportjelentőségével párosulva) nem okoz versenytorzítást. Mivel a joggyakorlat nem igényli a verseny torzulásának tényleges megvalósulását, hanem az EUMSZ 107. cikk alkalmazásához elegendőnek tartja

a potenciális versenytorzulást is,³⁹ ez mindenképpen érdekes fejleménynek tűnik, főleg mivel az EUMSZ 107. cikke is úgy fogalmaz, hogy „torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget”.⁴⁰ Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az adott támogatási program minden görög mezőgazdasági termelőt, az egész ágazatot érintette. Így az alapesetben hozandó ítéletben meglehetősen jelentős eltérést jelentene a mostani joggyakorlat által felállított követelményrendszerrel annak kimondása, hogy a versenytorzulás még elvben sem volt lehetséges. A Törvényszék elnöke is azt tartotta az alapügyben indokoltnak megvizsgálni, hogy a támogatások valóban torzították-e a versenyt és érintették-e a tagállamok közötti kereskedelmet.⁴¹ Egy, a támogatás versenytorzító hatását kizáró ítélet minden valószínűség szerint lavinaszerű következményekkel járna a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatára. Hiszen sok esetben került elutasításra az az érvelés, amely szerint a kedvezményezett csak a tagállam belső piacán tevékenykedett és exporttevékenységet nem folytatott, ezért támogatása nem tartozik az EUMSZ 107. cikk hatálya alá. A joggyakorlat ezeket az érveket következetesen elutasította, többek között arra való utalással, hogy a kedvezményezett a támogatásból származó előny bármilyen más tevékenység beindításához, vagy megerősítéséhez felhasználhatja.⁴² Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a támogatás károk enyhítését szolgálta és versenytorzító hatása valószínűleg gyengébb,⁴³ bár a joggyakorlat a támogatássá minősítés szempontjából korábban sohasem volt tekintettel a támogatási intéz-

³⁹ A Bizottság a joggyakorlat alapján nem köteles az összeegyeztethetetlen támogatások versenyre gyakorolt tényleges hatásának bizonyítására. E tekintetben lásd a C-298/00. p. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, I–4087. o.] 49. pontját és a T-177/07. sz. Mediaset kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2010, II–2341. o.]. Továbbá, amennyiben a támogatás erősíti egy, a belső piacon vállalkozás pozícióját más vállalkozásokhoz képest, akkor a támogatás automatikusan érinti a tagállamok közötti kereskedelmet (A T-214/95. sz. Het Vlamse Gewest kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT II–717. o.]).

⁴⁰ Ezen értelmezés megerősítésére lásd a T-35/99. sz. Keller Meccanica kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, II–261. o.] 85. pontját.

⁴¹ A végzés 29. pontja.

⁴² Lásd a Bíróság C-148/04. sz. Unicredito Italiano SpA kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I–11137. o.] 54. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

⁴³ A végzés 26. pontja.

kedések céljára, csak azok hatásaira.⁴⁴ A támogatás alacsony összege mellett versenytorzítással kapcsolatos másik érdekes felvetés, hogy a Törvényszék elnöke indokoltnak tartotta annak alapos (az alapügyben történő) vizsgálatát, hogy a görög gazdaságot jellemző több éves válság és megszorítások, mint sajátos és rendkívüli körülmények következtében egyáltalán fennáll-e a támogatás versenyre és a kereskedelemre gyakorolt érzékelhető (ismételten nem potenciális) hatása. E kérdésfeltevés is az állandó joggyakorlattól való eltérés lehetőségét vetíti előre, és mivel egy egész gazdasági ágazatról van szó, bármilyen sommás megállapításnak messzemenő következményei lehetnek.

A végzés másik jelentős megállapítása, hogy az állami forrás fogalmát is értelmezi, még pedig oly módon, hogy az ELGA által nyújtott kártérítésből, mint magáneredetű járulékokat, levonja a mezőgazdasági termelők befizetéseinek összegét. Véleményem szerint a Stardust Marine-ítéletben⁴⁵ meghatározott államnak való betudhatóság fogalma alapján, amennyiben valamilyen befizetés az állam irányítása alá kerül, onnantól állami támogatási szempontból irrelevánssá válik a korábbi származása. Hiszen az állami bevételek jelentős része eredetileg magánfelek befizetéséből (adók, illetékek stb.) származik. Ebből a szempontból a tárgybeli eset valamelyest kivételt képez, hiszen a mezőgazdasági termelők a lehetséges későbbi kártalanítás miatt fizettek járulékot, vagyis gyakorlatilag egy speciális 'biztosítási díjról' beszélünk. Mindazonáltal ez nem változtat azon a tényen, hogy a díj megfizetésével erről a forrásról a gazdálkodók 'lemondtak', mi több erre kötelező jogszabályi előírás alapján került sor, és az állami irányítás alá került.

A végzés harmadik jelentős kérdésfeltevése, hogy vizsgálandónak tartja, hogy a Görögországot sújtó gazdasági válság a támogatás visszatéríttetése (nem a visszatéríttetés felfüggesztése) szempontjából rendkívüli körülménynek minősül-e, ami megakadályozza a visszatéríttetést. A joggyakorlat mindeddig meglehetősen szűk körben adott lehetőséget a visszafizettetés elkerülésére (az elévülési idő letelte, jogos elvárások keletkeztetése uniós intézmények magatartása következ-

⁴⁴ Lásd a 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 1974. 709. o.].

⁴⁵ A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2002 I-04397. o.].

tében és az abszolút lehetetlenség). Amennyiben ez a kör a gazdasági válságra való utalással bővülne, egy sor tagállam (pl. Írország, Spanyolország, Portugália) jelezhetné, hogy az évek óta húzódó gazdasági válság következtében az adott intézkedés által érintett ágazat vagy kedvezményezett kör számára a visszafizettetés túlzó. Ez egyértelműen szembe menne a joggyakorlat eddigi követelményeivel, hiszen az alapján sem a kedvezményezettek helyzete, sem nagy száma nem lehet elvileg a visszafizettetés akadálya. Az sem egyértelmű, hogy egy, a gazdasági válság által erősen érintett ország hogyan tudná bizonyítani, hogy a támogatás visszatéríttetése még nagyobb válságot, vagy annak elhúzódását eredményezné. Mivel a tiltott támogatásokat a kedvezményezetteknek kell visszafizetniük, e logika mentén, minél nagyobb a jogsértés (a kedvezményezettek száma és az összeg), annál nagyobb az esély a visszatéríttetés túlzó jellegének bizonyítására és annak elkerülésére. Ez pedig a jóhiszemű joggyakorlás elvével ellentétes eredményre vezetne.

A fentiek alapján, mindenképpen érdemes az alapügyben folyamatban lévő eljárást figyelemmel kíséreni és a majdani ítélet tartalmát is alaposan áttekinteni, hiszen a fenti felvetésekre valamilyen választ fog adni. Az más kérdés, hogy amennyiben a Törvényszék akár a versenytorzulás kizárása, akár válság, mint a visszatéríttetést megakadályozó rendkívüli körülmény megállapítása tekintetében hoz Görögország számára pozitív döntést, a Bizottság minden bizonnyal megtámadja az első fokú ítéletet, és az Európai Unió Bíróságánál kéri annak megsemmisítését.

