

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 fizetesse 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 ténytet, 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 Kormánya 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 forrásveszteséggel 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 magán motivációkkal 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 tényt 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 késedelembe 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 megátadni 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 panasz 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 jogtalanak 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 visszatérítetési 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 kapcsos-

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.