

## AZ ÁLLAMNAK BETUDHATÓ INTÉZKEDÉSEK LEGÚJABB ÉRTELMEZÉSE

STAVICZKY Péter\*

*Tárgyszavak:* állami támogatás fogalma, állami forrás, államnak való betudhatóság, állami döntéshozatal

### Bevezetés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdésében található állami támogatás fogalma a tagállamok által vagy állami forrásból nyújtott támogatásokra terjed ki. Vagyis az EUMSZ 107. cikkének hatálya mind a tagállamok által közvetlenül, mind az általuk irányított entitások által nyújtott támogatásokra kiterjed. Bizonyos esetekben akár magánszervezetek által nyújtott támogatások is az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá kerülhetnek.<sup>1</sup> Ez utóbbi esetben a joggyakorlat alapján az államnak való betudhatóság fennállása esetén válik ezen entitások által használt forrás állami forrassá.

Az Európai Unió Bírósága egy előzetes döntéshozatali eljárásban ismét értelmezte az államnak való betudhatóság fogalmát. A Commerz Nederland-ítélet<sup>2</sup> tovább finomítja a betudhatóságra vonatkozó eddigi képet, és újabb fogózkodót ad a tagállami szerveknek a fogalom jobb értelmezéséhez.

---

\* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képvisletének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képvislet hivatalos véleményének.

<sup>1</sup> Lásd a C-290/83. sz. Bizottság kontra Franciaország (ECLI:EU:C:1985:37) és a C-345/02. sz. Pearle BV ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2004:448).

<sup>2</sup> A C-242/13. sz. Commerz Nederland NV kontra Hafenedrijf Rotterdam NV ítéletet (ECLI:EU:C:2014:2224).

Az ítélet áttekintése előtt bemutatom a betudhatóság kérdését részletesen kifejtő és ebből a szempontból mérőföldkőnek tekinthető Stardust Marine -ítélet<sup>3</sup> releváns rendelkezéseit is.

## **1. A Stardust Marine-ítélet betudhatóságra vonatkozó legfontosabb megállapításai**

### *1.1. Az ügy háttere*

A Stardust-ügy tényállása szerint a Stardust Marine hajógyártó vállalkozást az Altus Finance leányvállalata az SBT-Batif finanszírozta. Az Altus Finance az állam által tulajdonolt, majd 1993-ben nehéz helyzetbe került és állami pénzből megmentett<sup>4</sup> Crédit Lyonnais csoporthoz tartozott. 1994-ben az Altus a Stardust Marine követeléseinek tőkévé konvertálásával megszerezte annak tulajdonjogát is, majd a Crédit Lyonnais egy másik leányvállalata, a CDR (Consortium de Réalisations) többször tőkét is emelt a cégben nagyjából 451 millió francia frank értékben. Ezt követően a CDR 2 millió francia frankért értékesítette a Stardust Marine-ban fennálló 99,9%-os tulajdonjogát az FG Marine részére. 1997-ben az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) panasz alapján először kérdéseket tett fel a francia hatóságoknak, majd hivatalos vizsgálati eljárást<sup>5</sup> indított a feltőkésítések tárgyában. A Bizottság 1999-ben fogadta el az eljárást lezáró határozatát, amelyben a feltőkésítéseket a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette és visszatéríttetését rendelte el.

Franciaország megtámadta a Bizottság határozatát az Európai Bíróság előtt. Franciaország első, és a jelen cikk szempontjából releváns jogalapja szerint a Stardust Marine feltőkésítésére nem állami források felhasználásával és nem az államnak betudható módon került sor.

A Bíróság az ítéletben előjáróban kiemelte, hogy a joggyakorlat az EUMSZ 107. cikkének értelmezése során nem különbözteti meg az állam által közvetlenül nyújtott támogatásokat azoktól a támogatásoktól,

<sup>3</sup> A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:294).

<sup>4</sup> NN 52/95. sz. ügy.

<sup>5</sup> HL [1998] C 111., 9. o.

amelyeket az állam által alapított vagy kijelölt köz-, illetve magánszervezetek nyújtanak.<sup>6</sup> Az uniós jog ugyanis nem teszi lehetővé az állami támogatási szabályok különböző önálló, támogatás nyújtásával megbízott jogalanyok alapításával történő megkerülését. Ugyanakkor ahhoz, hogy egy intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatásnak minősüljön a szelektivitás, a piacon meg nem szerezhető előny, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, valamint a versenytorzulás, illetve ennek lehetősége mellett egyrészt közvetlenül vagy közvetetten állami forrásokból kell származzon, másrészt az államnak betudhatónak<sup>7</sup> kell lennie. Tehát ez utóbbi esetben két kumulatív feltételről beszélünk.

### *1.2. Az állami forrás fogalma*

Franciaország keresetében azzal érvelt, hogy a Bizottság abból a tényből, hogy a tőkeemelést nyújtó vállalkozás állami tulajdonban volt, automatikusan azt a következtetést vonta le, hogy az általa felhasznált források állami forrásnak minősülnek. Franciaország véleménye szerint egy ennyire a tulajdonjogon alapuló 'organikus' felfogás az EUMSZ 107. cikkének túlságosan kiterjesztő értelmezéséhez vezet, és nem biztosítja a köztulajdonban lévő vállalkozások EUMSZ 345. cikkéből következő egyenlő elbánásban részesítését. Az állami és a magántulajdonban lévő vállalkozások is vállalhatnak kockázatokat, amelyek akár veszteséggel is járhatnak. Franciaország szerint a Crédit Lyonnais és leányvállalatai forrásai sem közvetlenül, sem közvetetten nem származtak állami forrásokból. A tőkét az SBT nyújtotta, amely az Altus leányvállalata (tehát a Crédit Lyonnais-tól szervezetileg több lépés választja el), a piacról finanszírozta magát és sem az SBT, sem az Altus nem részesült semmilyen állami forrásból a Stardust Marine tőkeemelését megelőzően. A Crédit Lyonnais csak 1994-ben részesült állami forrásokból, vagyis nagyrészt a Stardust Marine feltőkésítését követően. Ebből következően Franciaország szerint a Bizottság elmulasztotta megfelelően megindokolni, hogy miért minősülnek a felhasznált források állami forrásnak, és ebből következően állami támogatásnak.

<sup>6</sup> Lásd az ítélet 23. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

<sup>7</sup> Lásd az ítélet 24. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

A Bizottság ezzel szemben azzal érvelt, hogy a Crédit Lyonnais és leányvállalatainak forrásai állami entitásként állami forrásnak minősülnek, a Crédit Lyonnais 1994-ben maga is állami feltőkésítésben részesült, valamint a CDR is teljes mértékben állami tulajdonba tartozik és finanszírozását állami garancia biztosította, vagyis veszteségeit az állam fedezte. A Bizottság szerint a határozat tárgyát képező intézkedések nem csak e tényekből következően minősülnek állami forrásnak, hanem mert nem egyeztethetőek össze a piacgazdasági racionalitást szem előtt tartó prudens magánbefektető tevékenységével sem. A joggyakorlat szerint, amennyiben egy állami bank olyan cél érdekében mobilizálja forrásait, amit hasonló feltételek mellett egy magántulajdonú bank is finanszírozna, nem beszélhetünk állami támogatásról.<sup>8</sup> Ebből következően a Bizottság nem valósított meg az EUMSZ 345. cikkével ellentétes diszkriminációt.

A Bíróság elválasztotta egymástól egyrészt a CDR, másrészt az Altus és az SBT intézkedéseit. A Bíróság szerint Franciaország sem vitatta, hogy a CDR intézkedései állami forrásból valósultak meg. Így azt kellett megvizsgálni, hogy a másik két vállalkozás által a CDR általi átvételt megelőzően nyújtott garanciák és feltőkésítés állami forrásból valósultak-e meg. A Bíróság megállapította, hogy mind a Crédit Lyonnais, mind az Altus és az SBT tulajdonosi kapcsolat és vezető tisztségviselők kinevezése alapján állami irányítás alatt álltak, a transzparencia irányelv alapján<sup>9</sup> közvállalkozásnak minősültek, és a francia hatóságok közvetlenül vagy közvetett módon domináns befolyással bírtak felettük. Így azt kellett megvizsgálni, hogy ez az irányítási helyzet az állami vállalkozások számára rendelkezésre álló források állami forrássá minősítéséhez vezet-e, annak ellenére, hogy állami támogatásban az általuk meghozott intézkedések előtt nem részesültek.

<sup>8</sup> A Salomon SA kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1999:245) 68–69. pontjai. A Bizottság által feltételezett piaci szintű kamatok meghatározására vonatkozóan lásd a Bizottság közleményét a referencia-kamatláb és a leszámitolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról (HL [2008] C 14., 2. o.).

<sup>9</sup> A Bizottság 80/723/EKG irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról (HL [1980] L 195., 35.), amelyet hatályon kívül helyezett a Bizottság 2006/111/EK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról (HL [2006] L 318., 17. o.).

A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy egyrészt nem szükséges minden esetben megállapítani az állami források tényleges átruházását ahhoz, hogy egyes vállalkozásoknak nyújtott előny az EUMSZ 107. cikke szerinti állami támogatásnak minősüljön.<sup>10</sup> Másrészt, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya minden állami vállalkozás által végrehajtott intézkedésre kiterjed, függetlenül attól, hogy tartósan a közszférához tartozó forrásokról beszélünk-e. Vagyis olyan források felhasználása is elegendő az állami támogatássá nyilvánításhoz, amelyek nem tartoznak a kincstárhoz (központi költségvetéshez), de állami irányítás alatt állnak.<sup>11</sup> Ebből következően – mivel a Crédit Lyonnais és leányvállalatai forrásai állami  r ny t s alatt voltak és az állam rendelkezésére álltak – a Bizottság határozatában nem értelmezte helytelenül az állami forrás fogalmát és a Bizottság értelmezése nem is tekinthető az állami vállalatokkal szembeni diszkriminációnak. Továbbá a Bizottság megfelelően meg indokolta, hogy a Stadust Marine-t érintő intézkedések miért állami források felhasználásával valósultak meg.

### *1.3. Az államnak való betudhatóság fogalma*

Franciaország keresetében azzal is érvelt, hogy a Bizottság f ltre rtelmezte az államnak való betudhatóság fogalmát, az Altus, valamint az SBT intézkedései nem minősülnek az államnak betudhat nak. Franciaország szerint pusztán a betudhatóságot esetenként külön-külön meg kell vizsgálni és nem v elmezhet  pusztán amiatt, hogy egy vállalkozás állami tulajdonba tartozik. Franciaország szerint a Crédit Lyonnais számára nyújtott támogatásra vonatkozó határozatában maga Bizottság is elismerte az anya-leányvállalati  r ny t si problémákat és saját határozatában tett megállapítások figyelmen kívül hagyásának minősülne a betudhatóság v elmez se. Emellett a leányvállalatok (Altus, SBT) a jelen esetben döntéseiket a Crédit Lyonnais-t l és ebből következően

<sup>10</sup> Lásd a C-387/92. sz. Banco Exterior de Espa a kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:100) 14. pontját és a C-6/97. sz. Olaszország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:251) 16. pontját.

<sup>11</sup> Lásd a C-83/98 P. sz. Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd.  s Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:248) 50. pontját.

az államtól is teljesen függetlenül hozták meg. A Bizottság szerint az francia állam tulajdonolta a Crédit Lyonnais többségi tulajdonát és a szavazati jogok többségét, valamint nevezte ki a vezető tisztségviselőit. Így a Crédit Lyonnais és azon keresztül az Altus feletti irányítása nem kérdőjelezhető meg. Ebből következően pedig a betudhatóság feltétele is teljesül az Altus által eszközölt befektetések esetében, függetlenül az irányítási zavaroktól. A Bizottság szerint továbbá a francia kormányzat a többségi tulajdonosi pozíciója miatt nem állíthatja, hogy az Altus tevékenysége ismeretlen volt számára, hiszen a Crédit Lyonnais átvilágítása során a cégcsoport legkockázatosabb leányvállalatait – köztük az Altus-t is – átvilágították 1991 második felében. A Crédit Lyonnais új vezetése 1993-as vizsgálatai szintén feltárták az Altus újabb, 1993 első felében megvalósult, kockázatvállalásait.

A Bíróság szerint nem vitatott, hogy a Bizottság határozatában abból vezette le az Altus és az SBT tekintetében az államnak való betudhatóságot, hogy mindkét vállalat a Crédit Lyonnais leányaként közvetett állami irányítás alatt állt. A Bíróság szerint azonban pusztán a tulajdonjogon alapuló vélelmezett betudhatóság nem fogadható el. Bár az állam irányítani tudja a tulajdonában lévő vállalkozásokat és meghatározó befolyást tud gyakorolni tevékenységükre, egyedi esetekben ennek az irányításnak a gyakorlása automatikusan nem vélelmezhető. A Bíróság szerint az állami vállalatok többé-kevésbé önállóan tevékenykedhetnek, attól függően, hogy az állam milyen mértékű függetlenséget biztosít számukra. Látható tehát, hogy a Bíróság az állam irányítást és az államnak való betudhatóságot egyértelműen elválasztotta egymástól, és megköveteli annak vizsgálatát, hogy az állami hatóságok valamilyen módon befolyásolták-e az állami vállalkozások intézkedéseinek elfogadását. Ugyanakkor – figyelemmel az ezzel járó gyakorlati nehézségekre – a Bíróság nem követeli meg annak egyedi elemzésen alapuló pontos bebizonyítását, hogy egy adott esetben az állami hatóságok ösztönözték-e az állami vállalkozást bizonyos intézkedések elfogadására. Az állami hatóságok és vállalatok közötti szoros kapcsolat miatt egyrészt fennáll annak a kockázata és lehetősége, hogy az állam közvetítők útján és nem átlátható módon nyújt támogatás, megsértve ezzel az uniós állami támogatási előírásokat. Másrészt, külső fél számára – az állami hatóságok és vállalatok közötti speciális kapcsolatok miatt – nagyon nehéz annak bebizonyítása, hogy egy adott intézkedést egy állami vállalkozás valóban a hatóságok utasítása alapján fogadott

el. A Bíróság ezért elfogadhatónak tartja, hogy állami vállalkozások esetében az államnak való betudhatóságra az eset egyedi jellegét és az intézkedés elfogadásának körülményeit is tükröző bizonyos indikátorok fennállása alapján lehessen következtetni. A Bíróság joggyakorlata alapján a betudhatóság szempontjából releváns, ha az állami vállalkozás a döntését a hatóságok engedélye nélkül nem hozhatja meg,<sup>12</sup> vagy köteles követni a hatóságok iránymutatásait.<sup>13</sup> A Bíróság példalózó módon<sup>14</sup> további indikátorokat sorolt fel az ítéletben, amelyek megalapozhatják a betudhatóságot. Ilyenek lehetnek: az állami vállalkozás integrációja a közigazgatás szervezetrendszerébe, tevékenységének jellege és azok piaci feltételek melletti gyakorlása piaci szereplők által, az állami vállalkozás jogi státusza (magánjogi vagy közjog alá tartozó jogalanyisága), az állami hatóságok felügyeleti tevékenységének intenzitása az állami vállalkozás vagy vezető tisztségviselői felett, illetve bármilyen bizonyíték, amelyből az állami hatóságok döntéshozatalban történő részvételére vagy annak hiányára lehet következtetni az intézkedés céljára, tartalmára vagy nyújtásának feltételeire.<sup>15</sup>

Ugyanakkor pusztán a tulajdonjog alapján a betudhatóság nem vélemezhető, illetve nem elegendő annak kizárására, hogy az adott intézkedést az állami vállalkozás az állam ráhatása nélkül hozta meg.<sup>16</sup> Ezen érvek alapján, és mivel a Bizottság csak a tulajdonlás feltételét vette figyelembe a betudhatóság megállapítása során, a Bíróság megsemmisítette a Bizottság határozatát.<sup>17</sup>

Tehát a Bíróság a betudhatóság érdekében az állami szereplők közötti kapcsolatok és döntéshozatali folyamatoknak a Bizottság által alkalmazottnál mélyebb, de nem teljes körű elemzését várja el.

<sup>12</sup> Lásd az ítélet 55. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

<sup>13</sup> Lásd az ítélet 55. pontjában hivatkozott joggyakorlatot.

<sup>14</sup> Az angol nyelvű ítélet 56. pontja az alábbi megfogalmazást használja: „[...] might, in certain circumstances, be relevant [...] such as, in particular [...] or any other indicator showig [...]”

<sup>15</sup> Az ítélet 56. pontja.

<sup>16</sup> Az ítélet 57. pontja.

<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy a Bíróság elfogadta Franciaország másik érvét is, amely szerint a döntés időpontjában az intézkedések teljesítették a prudens magánpiaci befektető mércéjét, illetve arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság értékelése során nem megfelelően alkalmazta ezt az elvet.

## 2. A Commerz Nederland-ítélet

### 2.1. Az ügy előzményei

A Commerz Nederland-ügyben a Residex Capital<sup>18</sup>-ügyhöz hasonlóan a rotterdami önkormányzat, illetve tulajdonában lévő vállalkozás által vállalt kezesség állami támogatáskénti megítélése volt a vita tárgya. A két ügy annyiban is hasonló, hogy az állami szereplő mindkét esetben az állami kezesség beváltásának elkerülése érdekében utalt az állami támogatási szabályokra. A Commerz Nederland 2003-ban 25 millió euró értékben kezességet vállalt egy másik vállalkozás, az RDM Vehicles egy ügyletéért, és a kezességvállalás napján a rotterdami önkormányzat tulajdonában lévő kikötő-üzemeltető vállalata a Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam NV (GHR) azonos összegben kezességet vállalt a Commerz Nederland által vállalt kezesség teljesítéséből fakadó kötelezettségek teljesítéséért. Mint utóbb kiderült, a kezességvállalást a GHR egyedüli ügyvezetője a vállalat alapszabályának megsértésével tette. Később, 2004-ben a Commerz Nederland a GHR (ismételten alapszabályt sértő) kezességével az RDM két leányvállalata (RDM Finance I és II) számára hitelkeretet nyújtott. Pár hónappal a kezesség vállalását követően a Commerz Nederland felmondta a hitelszerződéseket és visszakövetelte az RDM leányvállalataitól a folyósított hitelek és kamatainak összegét.

Mivel visszafizetésre nem került sor, a Commerz Nederland a GHR-hez fordult, hogy a kezesség alapján fizesse meg neki a kérdéses összegeket. Miután a GHR nem tett eleget a Commerz Nederland felszólításának, ez utóbbi keresetet indított annak megfizetése érdekében. Az elsőfokú bíróság<sup>19</sup> azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy a ke-

<sup>18</sup> A C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:814), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a jogellenes (az Európai Bizottság előzetes engedélye nélkül nyújtott) támogatásnak minősülő kezességeket a nemzeti bíróságok semmisnek minősíthetik. E hatáskör gyakorlása során a nemzeti bíróságok kötelesek biztosítani a támogatás visszatérítését, ennek érdekében pedig semmisnek nyilváníthatják a kezességvállalást különösen akkor, ha kevésbé korlátozó jellegű eljárási cselekmények hiányában e semmisnek nyilvánítás a kezességvállalás előtti versenyhelyzet helyreállításához vezethet, vagy elősegítheti azt.

<sup>19</sup> Rechtbank Rotterdam.

zességvállalás az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, amit a holland hatóságoknak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján előzetesen engedélyeztetni kellett volna az Európai Bizottsággal. Mivel erre nem került sor a kezességvállalás a holland polgári törvénykönyv 3:40. cikk (2) bekezdése<sup>20</sup> alapján semmis.

A Commerz Nederland fellebbezést nyújtott be e döntés ellen, de a másodfokú bíróság<sup>21</sup> úgy ítélte meg, hogy a jogvita alapját képező kezességvállalások a Stardust Marine-ügy alapján a holland hatóságoknak betudhatók, így állami támogatást valósítanak meg. A másodfokú bíróság az állapította meg, hogy Rotterdam önkormányzata teljes mértékben irányítása alatt tartja a GHR-t: egyetlen tulajdonosaként kinevezi az igazgatóság és a felügyelőbizottság tagjait, a vitatott kezességvállaláshoz a felügyelőbizottság hozzájárulása szükséges, és a GHR tevékenysége (kikötő-üzemeltetés) „a közérdek számára biztosított elsődleges helyre figyelemmel nem hasonlítható össze egy tisztán gazdasági vállalkozás céljával.”<sup>22</sup> A másodfokú bíróság szerint tehát a rotterdami önkormányzat jelentős befolyást gyakorol a GHR-ra és „[e] megállapításon nem változtat az a tény sem, hogy a GHR ügyvezetője önkényesen járt el, szándékosan titokban tartotta a kezességvállalásokat, és nem kérte e vállalat felügyelőbizottságának hozzájárulását.”<sup>23</sup>

## *2.2. Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések*

A Commerz Nederland ezt követően a holland legfelső bírósághoz<sup>24</sup> fordult, és kérte a másodfokú ítélet hatályon kívül helyezését. Álláspontja

<sup>20</sup> A holland polgári törvénykönyv 3:40 cikk alapján a kötelező jogi előírásokat megsértő jogi aktus semmis és érvénytelen: „A juridical act that violates a statutory provision of mandatory law is null and void; yet, if this statutory provision merely intends to protect one of the parties to a more-sided (multilateral) juridical act, then such a juridical act is voidable, provided that this is in line with the underlying principle of the violated statutory provision.” E tekintetben lásd még Török Éva értekezését a szerződés létrehozásának alapkérdéseiről 21. o. [http://jog.unideb.hu/documents/doktori\\_nyilvanosvita/torok-ertekezes.pdf](http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/torok-ertekezes.pdf)

<sup>21</sup> Gerechtshof 's-Gravenhage.

<sup>22</sup> Az ítélet 15. pontja.

<sup>23</sup> Az ítélet 16. pontja.

<sup>24</sup> Hoge Raad der Nederlanden.

szerint Rotterdam önkormányzata nem vett részt a kezességvállalás megkötésében, és az ügyvezetőt szabályszegése miatt felelősségre is vonták. A legfelsőbb bíróság ezt követően előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt, mivel álláspontja szerint a Stardust Marine-ítélet több értelmezést is lehetővé tesz, amelyek jelen esetben eltérő eredményre vezetnek a kezességvállalás állami támogatási szempontú értékelése során. Egyrészt, a „betudhatóság attól a kérdéstől függ, hogy a valószínűsíthető körülmények összességéből arra lehet-e következtetni, hogy a hatóságok közreműködtek az érintett intézkedések elfogadásában, amely során e közreműködésnek valósnak és ténylegesnek kell lennie. A jelen ügyben ezen értelmezés ahhoz vezetne, hogy az említett kezességvállalásokat nem lehetne betudni Rotterdam önkormányzatának.” A másik értelmezés a tényleges közreműködés helyett arra koncentrál, hogy a valószínűsíthető körülmények összessége alapján a hatóságok az adott kezességhez hasonló ügyletek „elfogadása tekintetében általánosságban meghatározzák az állami vállalaton belüli döntéshozatali eljárást, vagy ténylegesen jelentős, meghatározó befolyást gyakorolnak.”<sup>25</sup> Ez utóbbi értelmezésre épül az első- és másodfokú bíróságok döntése is, és lehetővé teszi a betudhatóság kimondását függetlenül attól a tényről, „[...] hogy a jelen ügyben az állami vállalat ügyvezetője nem közölte az említett hatóságokkal az érintett intézkedést, és szándékosan megsértette az alapszabályt, és így a kezességeket a felügyeleti szervek, valamint Rotterdam önkormányzata és az állam akarata ellenére vállalták [...]”<sup>26</sup>

Az ügyben eljáró főtanácsnok a két megközelítést tényszerű és jogi megközelítésnek nevezi. Az első arra koncentrál, hogy az adott esetben az állami szerv nem is volt tudatában az intézkedésnek, így a betudhatóság kizárt, míg a második arra, hogy az állam határozta meg a közvállalkozások intézkedéseinek elfogadására vonatkozó döntéshozatali eljárást, vagy meghatározó befolyást gyakorolnak erre az eljárásra, így a betudhatóság megállapítható.<sup>27</sup> A főtanácsnok szerint, mivel a GHR nem volt hagyományos értelemben vett magánvállalkozás és a kezességvállalások indoka nem tartozott a közhatalmi jogosítványok

<sup>25</sup> Az ítélet 21. pontja.

<sup>26</sup> Uo.

<sup>27</sup> Wathelet főtanácsnok véleményének 31. pontja (ECLI:EU:C:2014:308).

gyakorlása körébe, az állami vállalat feletti tényleges ellenőrzést kell a betudhatóság szempontjából relevánsnak tekinteni.

Az előterjesztő bíróság emellett arra vonatkozóan is kérdést intézett az Európai Unió Bíróságához, hogy a jelen esetben – ha nem zárják ki a hatóságoknak betudhatóságot – releváns-e, hogy a vállalkozás ügyvezetője önhatalmúlag járt el, megsértette a vállalat alapszabályát, nem szerezte be a felügyelőbizottság hozzájárulását és vélhetőleg Rotterdam önkormányzata nem kívánta volna a kezességet vállalni, vagy kell-e egyéb bizonyítékokat is mérlegelni.

### 2.3. A Bíróság döntése

A Bíróság az ítéletében a két feltett kérdést együttesen válaszolta meg, és első sorban leszögezte, hogy a kezességvállalások állami források felhasználásával járnak. A Stardust Marine-ítélet legfontosabb megállapításainak megismétlését (az állami tulajdon és irányítási jog nem jelent automatikusan betudhatóságot, a hatóságok tényleges beavatkozásának vizsgálata nem várható el, az eset körülményei alapján kell a döntést a betudhatóságról meghozni) követően tulajdonképpen az előterjesztő nemzeti bírósághoz visszautalta a betudhatóság megállapítására vonatkozó döntés meghozatalát, azonban két fontos megállapítást tett.

Egyrészt megállapítva, hogy a jelen esetben az erős szervezeti kapcsolatok fennállása főszabály szerint a hatóságok közreműködését, illetve a közreműködés hiányának valószínűtlenségét bizonyítják, arra következtetésre jutott, hogy az a körülmény, hogy egy állami vezető szabálytalanul jár el, önmagában nem zárja ki az állami közreműködést. Ez az értelmezés az állami támogatási szabályok és ezzel az uniós jog tényleges érvényesülését (*effet utile*) jelentősen csökkentené, ha ezen az alapon a betudhatóság így kizárható lenne és ezáltal egy állami szerv intézkedése mentesülne az állami támogatási szabályok hatálya alól.

Másrészt, a konkrét ügyben a GHR vezetője szándékosan eltitkolta a kezességvállalást, mert vélelmezhető, hogy a rotterdami önkormányzat tiltakozott volna annak vállalása ellen. Ez pedig az előterjesztő bíróság szerint abba az irányba mutat, hogy a kezességvállalásokat az önkormányzat közreműködése nélkül nyújtották. A Bíróság másik megállapítása szerint – amelyben a Bíróság követte a főtanácsnok megközelítését – tehát a nemzeti bíróságnak a körülmények összessége alapján

azt kell mérlegelnie, hogy az önkormányzat közreműködése bizonyítható vagy kizárható-e. A Stardust Marine-ítélet mentén a betudhatóság vizsgálata során releváns feltételek „inkább a tényleges ellenőrzés fennállásának bizonyítási küszöbére, azaz azoknak a körülményeknek az azonosítására vonatkoznak, amelyekből az állami közreműködés levezethető, mintsem magára a bizonyítás tárgyára, vagyis az államnak a szóban forgó intézkedések elfogadásában való közreműködésére.”<sup>28</sup> Az ügy körülményei (a vezető szabálytalan magatartása, titokban történő eljárása, az alapszabály megsértése, a hatóság tiltakozott volna) csak akkor zárják ki a betudhatóságot, ha azokból az következik, hogy a kezességvállalásokat magának a hatóságnak a közreműködése nélkül nyújtották. Figyelemre méltó, hogy a főtanácsnok a nemzetközi jogból is vont párhuzamot a betudhatóság jogsértő cselekmények tekintetében történő elbírálására. Szerinte analógiaként alkalmazható az az elv, hogy az államok felelősek tisztségviselőik azon cselekményeiért is, amelyeket hatáskörül túllépésével vagy a rájuk vonatkozó utasítások megszegésével követnek el.<sup>29</sup>

#### 2.4. Értékelés

A Commerz Nederland-ítéletben a Bíróság, bár nem adott teljes mértékben választ minden felmerült kérdésre, tovább pontosította a betudhatóság Stardust Marine-ítéletben meghatározott megállapítási módját. A jobbiztonság szempontjából előnyös annak deklarálása, hogy egy állami vállalat belső előírásainak megsértése – vagy akár a nemzeti jog szabályainak be nem tartása – nem megfelelő érv az uniós állami támogatási szabályok alkalmazásának kizárására. Ez könnyen alkalmazható és gyakran hivatkozható kifogást jelentene a tagállami szervek számára. Az ítélet állami közreműködésre vonatkozó következtetései viszont már vegyes képet mutatnak. A Bíróság a betudhatóság megállapítására vonatkozó indikátorokat továbbra is az ügy összes körülménye alapján tartja szükségesnek vizsgálni. Ezen indikátorok közül a Bíróság az állam közreműködését, tehát általánosságban (és nem minden egyes konkrét esetben) a döntéshozatal módját, illetve an-

<sup>28</sup> A főtanácsnok véleményének 84. pontja.

<sup>29</sup> A főtanácsnok véleményének 85–87. pontjai.

nak szabályozását tartotta kiemelendőnek. E közreműködés nélkül a betudhatóság nem áll fenn, de a Bíróság szerint a belső szabályok megsértése önmagában nem jelenti a közreműködés hiányát is, tehát a betudhatóság automatikus kizárását. Ezt a nemzeti bíróságnak az ügy körülményei alapján külön kell elemeznie. A Bíróság erre az elemzésre vonatkozó iránymutatása viszont a szubjektivitás és a spekuláció irányába mozdítja az állami támogatás és ezen belül a betudhatóság objektív fogalmának értékelését. A Bíróság ugyanis úgy rendelkezett, hogy jogvita esetén a nemzeti bíróságnak azt kell megállapítania, hogy a hatóság – amennyiben tudott volna a kezesség vállalásáról – helyben hagyta-e volna azt.<sup>30</sup> Tehát a Bíróság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a döntéshozatali szabályok megsértése ellenére, azok betartásával ellentétes eredmény születne. Ezt pedig meglehetősen nehézkes megállapítani, ami azt is eredményezheti, hogy „az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok hatékonysága és alkalmazásuk egységessége jelentősen gyengül[ne].”<sup>31</sup> Az ügy igen egyedi jellegéből fakadóan szerencsére a gyakorlatban inkább az állam közreműködésének általános jelentőségére vonatkozó, nem pedig fennállásának egyedi mérlegelésére vonatkozó megállapítások a relevánsak.

Összességében a Bíróság Commerz Nederland-ítéletben és a Stardust Marine-ítéletben felsorolt kritériumok vagy indikátorok közül az állami közreműködés jelentőségét hangsúlyozta a betudhatóság elbírálása során.

---

<sup>30</sup> Lásd a főtanácsnok véleményének 91. pontját.

<sup>31</sup> Uo.