

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGOKNAK AZ ÁLLAMI FORRÁS FOGALMÁT ÉRTELMEZŐ LEGUTOLSÓ ÍTÉLETEI

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: állami támogatás fogalma, állami forrás, állami ellenőrzés alatti források, szakmai szervezeteknek fizetett tagdíjak

1. Bevezetés

Az Európai Bíróságok ez elmúlt időszakban több ítéletet hoztak, amelyekben értelmezik az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás, azon belül is az állami forrás fogalmát. Ezek az ítéletek tovább finomítják a korábbi joggyakorlat megállapításait, ezért az állami támogatások jogával foglalkozó szakemberek számára előnyös áttekintésük, és a belőlük levonható következtetések segíthetik későbbi munkájukat.

Az alábbi cikk összefoglalja az állami forrás fogalmára vonatkozó bírósági ítéletek legfontosabb megállapításait, majd ezek tükrében ismerteti az Aiscat- és a Doux Élevage-ítéleteket, és von le következtetéseket azok további következményeit illetően. Tekintettel arra, hogy az állami forrás fogalmát meglehetősen kiszélesítő 2013. márciusi EDF-ítélet¹ önmagában is megérdemel egy külön ismertetést, ez a cikk ennek az ismertetésével és hatásainak bemutatásával nem foglalkozik.

* Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtének állami támogatásokért felelős szakdiplomatája. Jelen cikkben írtak nem tekinthetők az Állandó Képviselőt álláspontjának, a szerző saját véleményét tükrözik.

¹ A C-399/10 P – Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság és társai ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

2. Az állami forrás fogalma az uniós joggyakorlatban – rövid áttekintés

Az EUMSZ 107. cikke szerint „a tagállamok által vagy állami forrásból” nyújtott támogatások tartoznak a cikk hatálya alá. A Bíróság több ítéletének áttekintésével lehet közelebbről megismerni, hogy ez a meghatározás mit is takar pontosan, illetve, hogy a két feltétel kapcsolatát hogyan kell értelmezni. Ennek különösen azért van nagy jelentősége, mivel a tagállamoknak főszabály szerint az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján kötelessége előzetesen bejelenteni a nyújtani kívánt támogatási intézkedések tervezetét az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) részére és csak a Bizottság jóváhagyását követően léptethetik hatálya azokat. Másrészt a bejelentett támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése során a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel bír, aminek következtében a tagállamok mozgásteret meglehetősen szűk, illetve alaposan meg kell indokolniuk a támogatási intézkedések összeegyeztethetőségét és minimalizálniuk kell azok negatív hatásait.

A Bíróság először a Steenkolenmijnen-ítéletben² mondta ki, hogy a támogatás fogalma szélesebben értelmezendő, mint a közvetlen, vissza nem térítendő támogatás, és hatásukat tekintve kell értékelni az állami intézkedéseket, formájuktól, illetve céljuktól függetlenül. A Van Tiggele-ítéletben a Bíróság viszont megerősítette, hogy az állami támogatásként való minősítésének előfeltétele az állami források bevonása, vagyis az államháztartás valamilyen megterhelése.³ A Bíróság tehát az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő két feltétel szűkebb értelmezése mellett tette le a voksát. Ezt a megközelítést erősítették

² A 30/59. sz. Steenkolenmijnen kontra High Authority ügyben hozott ítélet [EBHT 1961, 1. o.] 19. pontja.

³ A 82/77. sz. Hollandia kontra Van Tiggele-ügyben hozott ítélet [EBHT 1978, 25. o.].

meg a Sloman Neptun-,⁴ a Kirshammer-Hack-⁵ és a Viscido⁶-ítéletek, kimondva, hogy az állam telepíthet kötelezettségeket vagy előnyöket egyes jogalanyokra, azonban amennyiben ez nem jár állami forrásoknak a közvetlen vagy közvetett felhasználásával, nem beszélhetünk állami támogatásról. A két feltétel elkülönített megnevezése csak arra szolgál, hogy ne csak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a fogalom hatálya alá, hanem azok is, amelyeket az állam által létrehozott, irányított vagy kijelölt állami vagy magán intézmények nyújtanak. Az állami forrás szűk értelmezésének további megerősítését jelentette a Preussen Elektra-ítélet,⁷ amelyben a Bíróság továbbra is elválasztotta az állami szabályozással nyújtott előnyök fennállását, azok állami forrásból való finanszírozásától. E tekintetben merül fel a kérdés, hogy mi tekinthető az államnak betudható forrásjuttatásnak? Mikor válik az eredetileg magánforrás államivá? A Stardust Marine-ítéletben⁸ a Bíróság kimondta, hogy minden esetben bizonyítandó, hogy az államnak betudható-e az adott intézkedés (pl. egy állami vállalat igazgatósági döntése tulajdonosi határozattal is kikényszeríthető). Vagyis az állami vállalkozások eszközeinek átadása nem minősül automatikusan állami forrásnak is egyben. Kétség esetén részletesen elemezni kell az állam részvételét a döntéshozatalban. A Bíróság egy példálózó felsorolással ismertette az államnak betudhatóság legjellemzőbb eseteit: a döntést nem hozhattak volna meg az állami szervek kívánalmainak figyelmen kívül hagyásával, a döntés meghozatalakor figyelembe kellett venni az állami szerv által kibocsátott iránymutatásokat, a vállalkozás a központi közigazgatás részét képezi, a vállalkozás tevékenységeinek jellege és az, hogy azokat hogyan folytatta piaci versenyfeltételek mellett, a vállalkozás jogi helyzete (azaz a közjog vagy az általános társasági jog

⁴ A C-72/91. és C-73/91. sz. egyesített ügyek Sloman Neptun Schiffahrts AG kontra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG [EBHT 1993, I-887. o.] 19 és 21. pontjai.

⁵ A C-189/91. sz. ügy Petra Kirshammer-Hack kontra Nurhan Sidal [EBHT 1993, I-6185. o.] 16. pont.

⁶ A C-52-54/97. sz. egyesített ügyek Epifanio Viscido és társai [EBHT 1998, I-2629. o.] 13. pont.

⁷ A C-379/98. sz. ügy PreussenElektra AG kontra Schleswag AG [EBHT 2001, I-2099. o.] 58. pont.

⁸ A C-482/99. sz. ügy, Franciaország kontra Bizottság (Stardust Marine) ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I-4397. o.].

alanya-e), az állami szervek által a vállalkozás vezetése felett gyakorolt felügyelet mértéke, bármilyen más jel, amely a konkrét ügyben az állami szervek intézkedés meghozatalába való bevonását mutatja, vagy annak valószínűtlenségét, hogy nem avatkoztak be, figyelembe véve az intézkedések hatályát, tartalmát, illetve a benne foglalt feltételeket is.

A Deutsche Bahn⁹-ítélet arra mutatott rá, hogy amennyiben a döntéshozatalra nem a tagállam szintjén kerül sor (pl. uniós irányelv végrehajtása), akkor nem beszélhetünk betudhatóságról még akkor sem, ha tagállami jogi aktussal kerül sor az intézkedés végrehajtására, hiszen ez kötelezettsége a tagállamnak, az uniós jog elsőbbségének elve alapján nincsen választási lehetősége. Az alábbiakban ismertetendő Doux Élevage-ítélet szempontjából releváns Pearle-ítéletben¹⁰ a Bíróság, miután ismételten leszögezte, hogy az állami források közvetlen vagy közvetett felhasználása és az államnak való betudhatóság egyaránt szükséges előfeltétele a támogatássá minősítésnek, megállapította, hogy egy szakmai, kereskedelmi szervezetre az állam által ruházott jog, amely alapján tagjaitól bevételeket gyűjthet különböző tevékenységek finanszírozására (jelen esetben optikusok marketingkampányának finanszírozásáról volt szó), még abban az esetben sem minősül állami támogatásnak, ha maga a szervezet közjogi alapokon létezik, mivel az általa a tagoktól összegyűjtött források nem kerülnek az állam irányítása alá, így nem jelent terhet az állami költségvetés részére. Emellett a szövetség által ellátott feladatokat sem az állam határozta meg. A betudhatóság vizsgálata során tehát erre is figyelemmel kell lenni.

A fenti gondolatmenetet követve, a tagállamok rendelkeznek bizonyos mozgástérrel egyes állami intézkedések kialakítása során, és kellő odafigyeléssel akár azt is elkerülhetik, hogy egyes speciális finanszírozási formák az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősüljenek.

3. Az Asciat-ítélet

⁹ A T-351/02. sz. ügy, Deutsche Bahn AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006, II-1047. o.] 100–102. pontjai.

¹⁰ A C-345/02. sz. ügy Pearle BV és társai kontra Hoofdbedrijfschap Ambachten ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, 1-7139. o.].

Az Asciat-ítélet¹¹ előzménye egy, a Bizottsághoz 2008 júliusában benyújtott panasz volt, amelyben a későbbi felperes, az Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (a továbbiakban Asciat) azt állította, hogy az olasz kormány egy intézkedésével megsértette a piacra jutásra, a versenyre és az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokat. Az olasz kormány ugyanis versenyeztetés nélkül, közvetlenül ítélte oda egy autópálya-üzemeltetési és -karbantartási koncessziót a Concessioni Autostradali Venete CAV SpA-nak (a későbbi beavatkozó, CAV). Az érintett autópálya (Passante de Mestre) egy meglévő autópálya (Tangenziale di Mestre) elkerülő útvonalának készült, hogy a meglévő autópályán jellemző túlsúfoltságot csökkentsék. A Bizottság levelében 2009 novemberében elutasította a panaszt, arra hivatkozással, hogy a CAV szerződéseinek fényében kizárt, hogy bármilyen előnyben részesült volna. A felperes megismételte panaszát, és kérte, hogy a Bizottság a koncessziót arra tekintettel elemezze, hogy a Passante autópálya kivitelezését az és üzemeltetését olasz hatóságok közbeszerzés nélkül ítélték oda és a Tangenziale használati díját megemelték, hogy a használók mindkét útvonalon azonos díjat fizessenek, annak ellenére, hogy az elkerülő útvonal hosszabb. Emellett az olasz hatóságok a megemelt díjból származó nyereséget a Passante kivitelezésére fordították, így a CAV mint ezen útvonal üzemeltetője, állami támogatásban részesült. A Bizottság 2010 februárjában ismét levélben válaszolt (a megtámadott határozat) és az állami támogatásokra vonatkozó eljárási rendelet¹² 20. cikk (2) bekezdése alapján ismételten elutasította a panaszt. A koncesszió versenyeztetés nélküli odaítélése tekintetében a Bizottság kifejtette, hogy azt külön jogsértési eljárásban kezelte, amelyet még 2009-ben lezárt,¹³ mivel teljesültek a koncesszió közvetlen odaítélésének feltételei. Az állami támogatási szabályok állítólagos megsértésével kapcsolatosan pedig jelezte, hogy mivel a Tangenziale használói a

¹¹ T-182/10. sz. Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) kontra Bizottság ügy [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

¹² A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról ([1999] HL L 83., 1999. 03. 27., 1. o.).

¹³ A 2008/4721. sz. eljárás.

(megemelt) díjat közvetlenül a CAV-nak fizették,¹⁴ ezért nem tűnik úgy, hogy állami források bevonására került volna sor. A Bizottság továbbá kifejtette, hogy a CAV szerződése, és az abban foglalt kötelezettségek kizárják, hogy a CAV jogosulatlan előnyben részesüljön. Végezetül, a liberalizált piac (fizetés ellenében használható autópályák üzemeltetése) koncesszió közvetlen odaítélésével történő visszavétele nem foglal magában szükségképpen a CAV részére nyújtott állami támogatást.

Az Asciat a Törvényszék előtt megtámadta a Bizottság második levelét és kérte annak megsemmisítését. A Bizottság és a beavatkozó CAV kérte a kereset elfogadhatatlanként,¹⁵ másodlagosan az érdemi alapokon való elutasítását.

A Törvényszék szerint a keresetet elutasító második levél megtámadható határozatnak minősül, mivel a Bizottság végleges állásfoglalását tartalmazza a tekintetben, hogy nem indítja meg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárását és az előzetes vizsgálati eljárást pedig lezárja. Így egy ilyen levél a formaságokra tekintet nélkül az eljárási rendelet 4. cikke szerinti határozattal egyenértékű, vagyis megtámadható.¹⁶ A Bizottság emellett a felperes keresetességi jogát is vitatta, és úgy vélte, hogy a felperes nem tudja bizonyítani, hogy az elutasító levél őt személyében közvetlenül érintette, így nem jogosult annak megtámadására.¹⁷ A Bizottság szerint az sem derült ki,

¹⁴ A Bizottság szerint az olasz hatóságok a díjszabás megállapítása során betartották a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló, módosított 1999. június 17-i 1999/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 187., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 4. kötet, 372. o.) 7. cikkének (9) bekezdését.

¹⁵ Tekintettel arra, hogy ennek a cikknek a fókuszsa az állami forrás fogalmának értelmezése, az ítélet elfogadhatósággal kapcsolatos megállapításait csak összegezve ismertetem.

¹⁶ A keresetek elfogadhatóságára vonatkozó joggyakorlat tekintetében lásd STAVICZKY: Az Európai Unió Törvényszéke Deutsche Post és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének összefoglalása. *Európai Jog*, X/4. (2010) 30. és a 2011-ben Budapesten szervezett Állami Támogatási Nap első paneljében Andreas Bartosch által elmondott előadás összefoglalóját. Ld. Állami támogatások Joga, 2012/2. 25–28.

¹⁷ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azok a jogalanyok, akik nem címzettjei valamely uniós intézmény által hozott határozatnak, csak akkor állíthatják, hogy személyükben érintettek, ha ez a határozat sajátos tulajdonságaik vagy olyan ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, amely minden más személytől meg-

hogy a felperes mint egyesület a saját érdekéinek védelmében jár-e el vagy az által képviselt vállalkozások érdekében. A Törvényszék az elfogadhatósági kifogást illetően külön választotta a közvetlen odaítélés és a díjak megemelésére vonatkozó döntését, és arra a következtetésre jutott, hogy az Asciat a joggyakorlat szempontjából bár sajátos helyzetben van, nem bizonyította, hogy a koncesszió közvetlen odaítélése piaci helyzetét lényegesen érintette volna, mivel az összes olasz autópálya hosszához képest (5500 km) a Passante hossza (32 km) ehhez nem volt elégséges. Ezzel szemben a Tangenziale használati díjának megemelése tekintetében a két autópálya koncessziójának jogosultja közvetlen versenyben van egymással, amit az is alátámaszt, hogy a Passante átadásával jelentősen csökkent a Tangenzialén áthaladó forgalom. Továbbá a Tangenziale használati díját az olasz hatóságok jelentősen megemelték, így a felperes üzemeltetési bevételeit az intézkedések jelentősen érintették. Tehát a felperes e tekintetben a joggyakorlat előírásainak megfelelően bizonyította személyes érintettségét (a határozat 'egyenítette' őt), így a kereset ebben a részben elfogadható.

A Törvényszék – miután megfelelő alátámasztottság hiányában elutasította az eljárási szabályok megsértésére vonatkozó felperesi jogalapot – azt vizsgálta, hogy a Passante Tangenziale megemelt díjából való megépítése, valamint a Tangenziale díjának megemelése versenytorzító hatással járt-e. A Bizottság szerint sem a díjak beszedése, sem megemelése nem jár állami források átruházásával. A Bírósága két érvet elkülönítve vizsgálta meg. A díjemelést egy tárcaközi bizottság (CIPE) döntése, vagyis egy közigazgatási határozat alapozta meg, amely szerint „a Passante di Mestrét keresztező autópályákat üzemeltető társaságokkal hatályban lévő megállapodásokat [...] kiegészítő aktusokba azonos használati díjat előíró kikötéseket vegyenek fel [...] annak érdekében, hogy biztosítsák a Passante kivitelezéséhez szükséges források folyamatos áramlását”.¹⁸ A díj konkrét összegét a CIPE

különbözteti, és ezáltal a határozat címzettjéhez hasonló módon egyeníti őket. Lásd a Bíróság 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben hozott ítéletét [EBHT 1963, 197., 223. o.], a C78/03. P. sz., Bizottság kontra Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-10737. o.] 33. pontját és a C487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-10505. o.] 26. pontját.

¹⁸ Az ítélet 92. pontja.

egy másik határozata állapította meg,¹⁹ majd ezt követően az érintett koncessziós szerződésekbe is bekerült. A szerződéseket az „azonos használati díj” elve alapján módosították, ami „azt jelenti, hogy Padova és Trieszt, valamint Padova és Belluno között mindkét irányban a gépjárművezetők úgy választhatnak a két útvonal között, hogy a használati díj mértékét illetően semmilyen különbség nincs”.²⁰ A Passante üzemeltetésének koncessziós jogosultja a szerződése alapján továbbá – többek között – jogosult a Passante használatából származó bevételek mellett a Tangenziale megemelt díjából származó nyereségre is, viszont a Passante megépítésének költségei közül azokat, amelyek az olasz állam által irányított Azienda nazionale autonoma delle strade SpA-nál merültek fel köteles megtéríteni. Így az olasz állam az új autópálya építésével kapcsolatos költségeit visszakapja. A díjemelésből (felszámolt fiktív kilométerekből) származó bevételeket az autópálya fizetőkapuit üzemeltető koncessziójogosultak,²¹ illetve megbízottjuk szedi be és utalja át a CAV-nak a fizetési módtól (készpénz és hitelkártyás fizetés esetén közvetlenül átutalja, elektronikus díjfizetés és prepaid kártya használata esetén az elektronikus fizetésért felelős cég utalja át).

A Törvényszék, miután utalt a Preussen Elektra ítéletben található, „a tagállamok által” és „az állami források” kitételek közötti megkülönböztetés céljára, emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése minden olyan pénzügyi eszközre kiterjed, amelyeket a hatóságok ténylegesen felhasználhatnak, függetlenül attól, hogy ezek az eszközök az állam vagyonaiba tartoznak-e vagy sem. Továbbá kiemelte, hogy az állami ellenőrzés alatt álló pénzügyi erőforrások is állami forrásnak minősülnek, még ha nincsenek is folyamatosan állami ellenőrzés alatt, de a hatóságok rendelkezésére állnak.²² A Törvényszék ezen megállapítások fényében arra a következtetésre jutott, hogy a jelen ügyben a Tangenziale használati díjának megemeléséből származó össze-

¹⁹ A díjemelésre két részletben, fiktív megtett kilométerek felszámolásával került sor. A fiktív kilométerek száma kezdetben emelkedik, majd fokozatosan csökken.

²⁰ Az ítélet 92. pontja.

²¹ Autovie Venete, Autostrade per l'Italia és a CAV.

²² A Bíróság a Stradust Marine-ítélet mellett e tekintetben utalt a C83/98. P. sz., Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2000, I-3271. o.] 50. pontjára is.

geket a fizetés módjától függően különböző magántársaságok utalják át a CAV-nak, tehát ezek az összegek „közvetlenül és kizárólagosan”²³ közöttük mozognak. Így semmilyen állami szervezet még ideiglenesen sem rendelkezik ellenőrzéssel felettük, tehát nem tekinthetők állami forrásnak. Ebből következően ezen díjmelés átutalásából származó előny sem minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak, mivel annak egyik előfeltétele, az állami forrás felhasználása hiányzik. A Törvényszék ezért a keresetet elutasította.

4. A Doux Élevage-ítélet

A Bíróság 2013. május 30-án hozta meg legújabb ítéletét, amelyben az elé terjesztett előzetes döntéshozatali eljárás során feltett kérdést megválaszolva értelmezte mind az állami forrás, mind az államnak való betudhatóság fogalmát.²⁴ Az előzetes döntéshozatali eljárás annak eldöntésére irányult, hogy a francia mezőgazdasági vállalkozások (pulykatenyésztők) által az ún. szakmaközi szervezetük részére az állam által kötelezően előírt befizetések állami forrásnak minősülnek-e. A francia jog szakmaközi egyeztetést ír elő az egyes mezőgazdasági alágazatokban. A leginkább reprezentatív szakmai szervezetek saját kezdeményezésükre létrehozott csoportokat a hatóság szakmaközi szervezetnek ismerheti el, azonban termékenként vagy termékcsoporthoz csak egy szakmaközi szervezet ismerhető el. A szakmaközi szervezeteknek fogyasztói és az adott ágazat munkavállalóit képviselő szervek is tagjai lehetnek. A szakmaközi szervezetek legfontosabb tevékenységei:

- „– a tagjaik közötti szerződéses ügyletek meghatározása és elősegítése;
- a piacok irányításához való hozzájárulás a piacok előzetes felügyelete, a termékeknek a mennyiségi és minőségi tervekhez

²³ Az ítélet 105. pontja.

²⁴ A C-677/11. sz. Doux Élevage SNC és Coopérative agricole UKL-ARREE kontra Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire és Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF) ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

való jobb hozzáigazítása, valamint a termékek népszerűsítése révén;

- az élelmiszerbiztonság növelése, különösen a termékek nyomon követhetőségével, a felhasználók és a fogyasztók érdekében.

A szakmaközi szervezetek egyéb célokat is követhetnek, így különösen:

- az ágazat potenciális gazdasági teljesítőképessége fenntartásának és fejlesztésének elősegítése;
- a termékek nem élelmezési célú hasznosítása fejlesztésének elősegítése;
- nemzetközi fejlesztési fellépésekben való részvétel;²⁵

Termékenként vagy termékcsoportonként csak egy szakmaközi szervezet ismerhető el. E szervezetek véleménye kikérhető a tagjaikat érintő ágazati politikai lépések előtt, hozzájárulhatnak a nemzeti és uniós ágazati politikák végrehajtásához. Saját döntéseiket egyhangúan hozzák, és nem hozhatnak versenykorlátozó intézkedéseket. A hatóságok meghatározott időtartamra a szakmaközi szervezetek keretében hozott megállapodásokat²⁶ kiterjeszthetik az ágazatra, és attól fogva

²⁵ Az ítélet 5. pontja.

²⁶ Az ítélet 9. pontja sorolja fel ezeket a megállapodások által lefedett területeket: 1. A kínálat és kereslet megismerése; 2. a kínálat kiigazítása és szabályozása; 3. a forgalomba hozatalra, az árakra és a fizetési feltételekre vonatkozó szabályok állami ellenőrzés melletti végrehajtása; 4. a termékek minősége [...] csomagolási, szállítási és kiszerezési szabályok kidolgozását és végrehajtását – amennyiben szükséges – egészen a termékek kiskereskedelmi eladási szakaszáig; az eredetmegjelölések [...]; 5. az érintett ágazatbeli szakmaközi kapcsolatok, különösen műszaki szabványok, alkalmazott kutatási és fejlesztési kísérleti programok megállapítása, valamint beruházások e programok keretében való megvalósítása révén; 6. az ágazatokra és a termékekre vonatkozó tájékoztatás, valamint azok belső és külső piacokon való népszerűsítése; 7. a mezőgazdasági és élelmiszertermékek termeléséhez, feldolgozásához, forgalomba hozatalához és értékesítéséhez kapcsolódó kockázatok, valamint az ezek kiszámíthatatlansága elleni küzdelmet célzó kollektív fellépések; 8. [...] károsító szervezetek elleni küzdelem; 9. a termékek nem élelmezési célú hasznosításának fejlesztése; 10. a nemzetközi fejlesztési fellépésekben való részvétel; 11. a szakmaközi szervezetben képviselttel rendelkező szakmák tagjai közötti szerződéses viszonyok fejlesztése, különösen a kötelezettségvállalásokra, az ármeghatározás módszereire, a szállítási ütemezésre, a szerződések időtartamára, a minimálárelvre, az értékesítési feltételeknek a mezőgazdasági alapanyagok árfolyamának jelentős változásainak esetén történő felülvizsgálatára, valamint a mennyiségi szabályozási intézkedésekre vonatkozó standard kikötések mintaszerződésekbe foglalása révén a kínálatnak a kereslethez való igazításának céljából.

e döntések kötelező érvénnyel bírnak. A szakmaközi szervezetek jogosultak a tagjaiktól hozzájárulásokat beszedni, amelyek megfizetése kötelező, azonban csak magánjogi követelésnek minősülnek. A szakmaközi szervezetek évente beszámolnak tevékenységükről a hatóságoknak és benyújtják pénzügyi elszámolásaikat is. A hatáskörrel rendelkező hatóság a magánjogi nonprofit szervezetként működő Comité interprofessional de la dinde française-t (a továbbiakban CIDEF) szakmaközi szervezetnek minősítette. A CIDEF főleg a pulykapiac szervezésével, szabályozásával, statisztikai rendszer létrehozásával és fenntartásával, a termelés szabályozásával, szabványok kidolgozásával, keretszerződések kidolgozásával nemzetközi együttműködéssel foglalkozik.

A fenti szabályok alapján a CIDEF 2007-ben szakmaközi hozzájárulást vezetett be három évre az egyes általa képviselt szakmák terhére (14 euró/1000 fiatal pulyka értékben). Az illetékes miniszterek később a megállapodás hatályát három évvel meghosszabbították. Az egyik jelentős európai baromfitermelő a Doux csoport tagja, a Doux Élevage SNC és az UKL-ARREE mezőgazdasági szövetkezet a francia Államtanács (Conseil d'État) fordultak és kérték a megállapodást jóváhagyó határozat hatályon kívül helyezését, mivel véleményük szerint a határozat a szakmaközi hozzájárulást a határozat kötelezővé tette, és ezáltal állami támogatást valósít meg és az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján Franciaországnak előzetesen be kellett volna jelenteni. A Conseil d'État a Pearle ítélet alapján úgy döntött, hogy az elismert szakmaközi szervezetek által az általuk meghatározott közös fellépések finanszírozása érdekében bevezetett önkéntes hozzájárulások, és azok a nemzeti jog alapján hozott jogi aktusok, amelyek a hozzájárulásokat kötelezővé tették, nem minősülnek állami támogatásnak. Ettől függetlenül a francia kormány a számvevőszék (Cours des comptes) észrevételei alapján jogbiztonsági bejelentést tett a Bizottság felé. A bejelentés a tíz legfontosabb szakmaközi szervezet által kötött megállapodásra terjed ki. A Bizottság azonban a Pearle-ítélet alapján a megállapodásokat állami támogatásnak minősítette, de az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek

minősítette.²⁷ A Bizottság határozatát Franciaország²⁸ és a szakmaközi szervezetek²⁹ is megtámadták a Törvényszék előtt.

A Conseil d'État ezt követően a megsemmisítés iránti eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bírósághoz fordult a következő kérdés eldöntése céljából. Az állami szerveknek az a határozata, amely egy ágazat valamennyi szereplőjére kiterjeszt és kötelezővé tesz egy olyan megállapodást, amely a szakmaközi szervezetek tagjaira vonatkozóan hozzájárulás megfizetését írja elő, hogy lehetővé tegye a kommunikációs, promóciós, külső kapcsolatokra vonatkozó, minőségbiztosítási, kutatási, az ágazat érdekeinek védelmét szolgáló, valamint tanulmányok és a fogyasztói panelek beszerzését célzó fellépések végrehajtását, a szóban forgó fellépések jellegére, finanszírozásának módjára és végrehajtásának feltételeire tekintettel állami támogatásnak minősül-e? A Conseil d'État beadványában azt is jelezte, hogy a megállapodást és meghosszabbítását a szakmaközi szervezet által képviselt négy szakmai csoport egyhangúlag fogadta el, továbbá a megállapodás záradéka taxatív felsorolja, hogy a hozzájárulásokat milyen célokra³⁰ lehet fordítani. Conseil d'État azt is hangsúlyozta, hogy a megállapodás záradéka nem teszi lehetővé piaci intervenciós intézkedések finanszírozását és a finanszírozható kommunikációs intézkedések nem tartalmazznak a termékek származására vonatkozó megkülönböztetést.

²⁷ A szakmaközi szervezetek saját finanszírozását jóváhagyó N 561/2008. sz. bejelentési eljárásban hozott határozat ([2009] HL C 116., 2009.5.21. 14. o.).

²⁸ A T-79/09. sz. Franciaország kontra Bizottság ügy.

²⁹ A T-293/09. sz. CINEL kontra Bizottság, a T-302/09. sz. CNITP kontra Bizottság, a T-303/09. sz. CIVR és mások kontra Bizottság, a T-305/09. sz. Unicid kontra Bizottság, a T-306/09. sz. Val'hor kontra Bizottság, a T-313/09. sz. Onidol kontra Bizottság és a T-314/09. sz. Intercéreales és Gossi kontra Bizottság ügyek.

³⁰ Az ítélet 20. pontja szerint ezek „a pulykahústra vonatkozó olyan sajátos kommunikációs fellépések, amelyek „az imázs javítását és az eladások elősegítését célozzák”, a közös hízóbaromfi-promóciós fellépések, a külső kapcsolatokra vonatkozó, valamint a francia és európai közigazgatási hatóságok előtti képviselettel kapcsolatos, az európai baromfi szövetségben való részvétellel kapcsolatos, a vásárlási szintek mérésére irányuló tanulmányok és fogyasztói panelek megszerzését célzó fellépések, a kutatási és minőségbiztosítási programok támogatására irányuló fellépések és az ágazat érdekeinek védelmét szolgáló fellépések”.

A Bíróság ítéletében először leszögezte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő összes feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy egy állami intézkedés e cikk alapján állami támogatásnak minősüljön. Ezt követően kifejtette, hogy a közvetlenül és közvetett módon állami forrásból nyújtott támogatások is az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá tartoznak. Továbbá, a Preussen Elektra-ítélet fényében „a tagállamok által” és az „állami forrásból” támogatások közötti különbségtétel célja, hogy az állam által nyújtott valamennyi előny támogatásnak minősüljön, függetlenül attól, hogy állami forrásokból finanszírozzák-e, vagy sem, mivel e megkülönböztetésnek csak az a célja, hogy e fogalom vonatkozzon a közvetlenül az állam által, valamint az általa kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezet által nyújtott előnyökre is. Tehát az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése az állam által a támogatások kezelésére kijelölt köz- és magánszervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjed. Azonban az állami forrás (legyen az közvetlen vagy közvetett) felhasználása mellett az államnak betudhatóság is szükséges a 107. cikk szerinti támogatássá minősítéshez. A Bíróság ezt követően megismételte a Preussen Elektra- és Pearle-ítéletek jelen ügy szempontjából releváns megállapításait. A Preussen Elektra-ítéletből a Bíróság azt emelte ki, hogy bizonyos termékek minimális áron való megvásárlását előíró állami szabályozás, amely egyes vállalkozásoknak előnnyel, mások számára hátránnyal jár, amennyiben nem jár együtt a hatósági áras termékeket előállító vállalkozások részére közvetlen vagy közvetett átruházásával, nem minősül állami támogatásnak. A Pearle-ítéletből pedig azt, hogy egy közjogi szakmai szervezet által szervezett reklámkampány finanszírozására a tagjaira kötelezően kivetett hozzájárulás szintén nem minősül állami támogatásnak, különösen, amennyiben a tagok befizetései fedezik a tevékenység költségeit, így az állam vagy a szakmai szervezet részére nem jelent többletterhet. A Pearle-ügyben a vita tárgyát képező reklámkampányt a tagok magánszervezete szervezte és a közjogi szervezet kizárólag kereskedelmi célt szolgáló források megszerzését és elosztását végezte el. A hatóságok a források elköltésének célját illetően nem rendelkeztek befolyással. Ezzel párhuzamot vonva a Bíróság megállapította, hogy a jelen ügyben a források magánszereplőktől, a szakmaközi szervezetek tagjaitól származnak, és a befizetési mechanizmus nem jár együtt állami források közvetlen vagy közvetett átruházásával. Az összegyűjtött befizetésekből álló alap nem kerül az állami költségvetésbe, és az állam sem mond le a

tevékenységek finanszírozása során semmilyen egyéb bevételről (adók, illetékek, járulékok). Tehát a források mindvégig megőrzik magánjogi jellegüket, és befizetésük elmulasztása esetén a szakmaközi szervezet csak magánjogi jogérvényesítési eszközöket használhat (bíróági eljárás). A szakmaközi szervezetek továbbá nem részei a közigazgatásnak. Ugyanakkor a Bíróság a Stardust Marine-ítélet alapján arra is tekintettel volt, hogy a szakmaközi szervezetek által beszedett, a francia jog alapján kötelezővé tett befizetések az államnak betudhatóak voltak-e. Ebből a szempontból a Bíróság azt vizsgálta, hogy a kérdéses forrásokat a hatóságok felhasználhatták-e egyes vállalkozások támogatására, függetlenül attól, hogy azok nincsenek „állandó jelleggel a hatóságok birtokában”,³¹ ha folyamatosan állami ellenőrzés alatt maradnak, a nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak. Ez pedig elegendő ahhoz, hogy állami forrásoknak minősüljenek.

A Bíróság megállapítása szerint azonban a Stardust Marine-ítélet által előírt kritériumok a vizsgált esetben nem teljesülnek, mert a hatóságok a gyakorlatban nem használhatják fel a szakmaközi szervezetek felé teljesített kötelező befizetéseket. Azok elköltéséről kizárólag a szakmaközi szervezet dönt a saját maga által (tagjai egyhangú döntésével elfogadott) meghatározott célok finanszírozására. Tehát a befizetések nincsenek folyamatos állami ellenőrzés alatt és nem állnak a hatóságok rendelkezésére. A Bíróság szerint ezt a tényt az sem befolyásolja, hogy a hatóságok jogalkotás útján a befizetéseket a szakma valamennyi képviselőjére kötelező módon kiterjesztik, mivel a felhasználás módját ez a tény nem érinti.³² A hatóságok a kötelező hozzájárulások tekintetében kizárólag szabályszerűségi és törvényességi felügyeletet gyakorolnak. A Bíróság azt is figyelembe vette, hogy a francia hatóságok a befizetések egész ágazatra való kiterjesztése során ennek jogszabályban rögzítését nem teheték konkrét politikai céltól függővé, mivel a források felhasználását szabályozó előírás (a törvény L.632-3. cikke) nem taxatív jelleggel sorolja fel a szakmaközi szervezet viszonylag általános célkitűzéseit, amelyek alapján a hatóság dönt a megállapodás egész ágazatra való kiterjesztéséről. A Bíróság szerint a hozzájárulások EUMSZ 107. cikke szerinti minősítésén nem változtat a hozzájárulások felhasználására vonatkozó utólagos beszámolási kötelezettség sem.

³¹ Az ítélet 35. pontja.

³² Az ítélet 38. pontja.

Emellett a hozzájárulások kiterjesztésére vonatkozó kezdeményezés sem a hatóságoktól, hanem magától a szakmaközi szervezettől származik.³³ A Bíróság szerint sem az állam azon hatásköre, hogy elismerjen egy szakmaközi szervezetet, sem ezen állam azon hatásköre, hogy egy szakmaközi megállapodást valamely ágazat valamennyi szakmai szereplőjére kiterjesszen, nem enged arra következtetni, hogy az érintett szakmaközi szervezet által megvalósított fellépések az államnak tulajdoníthatók lennének. Az állami forrás és az államnak való betudhatóság kizárása következtében a Bíróság elvetette, hogy a kötelező hozzájárulások állami támogatást valósítanak meg. Tette ezt a Bizottság azon érve ellenére, hogy a szakmaközi szervezetek fellépéseit részben állami forrásokból finanszírozzák és ezek elkülönült nyilvántartására nincsen kötelezettségük. A Bíróság szerint a Conseil d'État által előterjesztett kérdés erre nem terjedt ki, így ennek megválaszolása nem szükséges. Bár utalt a főtanácsnok indítványában foglaltakra, amely szerint a szakmaközi szervezetek által használt magánforrások nem válnak állami forrássá egyszerűen azért, mert esetlegesen állami költségvetésből származó összegekkel együtt használják fel azokat. A Bíróság szerint tehát, a Conseil d'État által feltett kérdéssel érintett kötelező befizetések nem minősülnek állami forrásnak.

5. Összegzés

Mindkét ítélet áttekintését követően megállapítható, hogy sem a Bíróság, sem a Törvényszék nem kívánt jelentős mértékben továbblépni a korábbi joggyakorlat által kialakított kereteken, vagy eltérni azoktól. Tehát a Bizottság azon közvetett törekvése (legalább is a *Doux Élevage*-ügyben), hogy az állami forrás, és ezáltal az állami támogatás fogalmát szélesítse, ismételten ellenállásba ütközött. Mindemellett az ítéletek több ponton is tovább élesítik az állami forrás fogalmáról kialakított képet.

³³ Wathélet főtanácsnok indítványának 90. pontjában rámutatott arra, hogy a hatóságok csak „eszközként” szolgálnak arra, hogy a szakmaközi szervezetek által a saját maguk által meghatározott célok elérése érdekében bevezetett hozzájárulásokat az ágazat minden képviselője részére kötelezővé tegyék. A főtanácsnok emellett óvott az állami forrás fogalmának túlzott kiterjesztésétől (lásd az indítvány 99. pontját).

Az Asciat-ítélet egyik legfontosabb megállapítása, hogy koncessziók közvetlen odaítélése egy már korábban liberalizált ágazatban önmagában még nem jelenti, hogy a koncesszió jogosultja támogatásban részesült, mivel nem biztos, hogy állami forrás bevonásával valósul meg az adott szerződéses konstrukció.³⁴ Sajnálatos módon a Törvényszék a kereset közvetlen odaítélésre vonatkozó részét elfogadhatatlannak minősítette és érdemben nem foglalkozott vele. Azonban a tekintetben egyértelmű választ adott, hogy az állam szabályozási oldalról befolyásolhatja egymással közvetlenül versengő vállalkozások helyzetét, és az egyik vállalkozás bevételét a másikhoz irányíthatja anélkül, hogy támogatást nyújtana, amennyiben az átirányított források még ideiglenesen sem nem kerülnek állami ellenőrzés alá. Az más kérdés, hogy ez a megállapítás előnyös-e, mivel bár az államnak nagyobb mérlegelési jogkört biztosít, a szerződéskötéskor nem ismert kockázatnak minősíthető, és jelentős hátrányt okozhat hosszú távú szerződésekkel rendelkező piaci szereplők számára. A Törvényszék gyakorlatilag megerősítette a Sloman Neptun-ítélet óta követett gyakorlatot, amikor azt vette figyelembe, hogy a konkrét pénzmozgások kik között valósultak meg, és nem azt, hogy állami döntés eredményeként. Tehát továbbra is az állami ellenőrzés a kulcskérdés a nem költségvetési források felhasználása tekintetében annak eldöntésére, hogy felmerülhet-e állami támogatás nyújtása. Az ítélet emellett a megtámadhatóság terén ad további támpontokat harmadik felek közvetlen érintettségének értelmezéséhez és alátámasztásához.

A Doux Élevage-ítéletben a Bíróság szintén az állami ellenőrzés felől közelítette meg az állami forrás teljesülésének kérdését. A Bíróság a Pearle-ítélethez képest annyiban árnyalta a képet, hogy abban az esetben egy közjogi testület bevonására is sor került, míg itt a Bíróság szerint a szakmaközi szervezetek magánjogi jogalanynak tekinthetők annak ellenére, hogy feladataikat az állam jogszabályban elismerte és bevételbeszedési jogkörüket az egész érintett ágazatra kötelező hatállyal kiterjesztette. A Bíróság szerint mégis az volt releváns, hogy a szakmaközi szervezet tagjai határozták meg a szerv feladatát, az állam

³⁴ A Bizottságnak minden ilyen esetben vizsgálnia kell az állami források felhasználása esetén az előny nyújtását is. Lásd a T-154/10. sz. Franciaország kontra Bizottság (La Poste) ügyben hozott ítélet[az EBHT-ban még nem került közzétételre] 119. pontját.

ezt nem befolyásolta, csak tudomásul vette a jogszabályban, méghozzá meglehetősen általános megfogalmazás alkalmazásával és a szakmaközi szervezet a bevételek meg nem fizetése esetén csak magánjogi eszközökkel érvényesítette igényét. Tehát az állam számára a befizetések nem jelentettek bevételt, elmaradásuk pedig nem jelentett bevételkiesést. Emellett az Asciat-ítéletben írtakhoz hasonlóan a Bíróság nagy jelentőséget tulajdonított annak a ténynek, hogy a források nem kerültek állami irányítás vagy ellenőrzés alá. A Szakmaközi szervezetek döntését a kötelező befizetések elköltése tekintetében az állam nem befolyásolhatja, csak éves beszámolási kötelezettség terheli a szakmaközi szervezetet, az államot pedig csak törvényességi ellenőrzési jog illeti meg. Ez utóbbi tehát nyilvánvalóan nem elegendő az állami forrássá minősítéshez. Ami az ítéletben hiányosságként értékelhető, hogy a Bíróság – élve a számára az eljárási szabályzatában biztosított joggal – nem foglalkozott a Conseil d'État által fel nem tett, ám igen fontos kérdéssel, mégpedig azzal, hogy az állami és magánforrások keveredése egy szervezet forrásai között mennyiben befolyásolja a fenti megállapításokat. A Bíróság megkerülve a valódi választ egy meglehetősen sommás megállapítást tett erre vonatkozóan.³⁵ Kérdéses hogy, amennyiben a Conseil d'État kérdése erre is kiterjed volna, akkor a Bíróság számára az elkülönített könyvelés hiányában, pusztán az utólagos beszámolási kötelezettség elegendő lett volna az állami forrásként való minősítés elkerülésére. Mert lehet, hogy a magánforrás önmagában attól, hogy állami költségvetésből származó összegekkel együtt használják fel, nem válik állami forrássá, azonban kétséges, hogy az ítéletben végigvezetett logikai érvelésnek azon része, amely szerint az államnak nincsen ráhatása a beszédett összegek elköltésének céljaira, teljesül-e. Különösen, mivel a szakmaközi szervezet állami forrásokat is kapott feladatainak ellátásához és az átfedések nagy valószínűséggel nem zárhatóak ki. Tehát a konkrét ügyben egyes tevékenységek tekintetében az állam határozza meg a célt, amire elköltik az általa adott forrásokat, legalább is ugyanazon célhoz állami és magánforrásokat is felhasználnak. Másrészt a beszámolási kötelezettség nem jelent tételes elszámolást, így nem állapítható meg, hogy az állami forrásokat pontosan mire költötték el (legalább is a kötelező befizetéseket szabályozó

³⁵ Az ítélet 44. pontja, amely utal a főtanácsnok indítványára. Lásd a 32. lábjegyzetet.

nemzeti jogszabály alapján). Az uniós állami támogatási jognak az állami pénzeszközökkel való gazdálkodás esetén egyik alapelve, hogy az adott vállalkozásnak tevékenységeit számvitelileg elkülönítetten kezelnie, hogy egyrészt az állam által finanszírozott tevékenység túlkompenzációja, másrészt egyéb tevékenységek keresztfinanszírozása az állami forrásokból elkerülhető legyen.³⁶ Ebből a szempontból az ítélet inkább kétségek között hagyja az érintetteket.

A két ítélet tehát továbbra is az állami forrás fogalmának ezt a szűk értelmezését követi, ami némileg ellentmond a joggyakorlatban szintén következetesen érvényesített elvnek, hogy az EUMSZ 107. cikke alapján az állami intézkedéseket nem céljaik, hanem hatásuk alapján kell megítélni.³⁷ Úgy látszik, hogy egy kibúvó ez alól mégis akad, amikor a tagállamok „okos szabályozási intézkedésekkel” kerülnek el támogatás nyújtását, de érnek el azonos gazdasági hatást. Mindazonáltal mindkét ítélet hasznos abból a szempontból, hogy egyértelművé teszi, az állami irányítás és az állam rendelkezésére alá a legfontosabb kérdés annak eldöntése során, hogy az eredetileg magánforrásnak minősülő bevételek állami forrássá válnak-e, vagy sem. Az ítéletek ezáltal valószínűleg érdemben befolyásolják a Bizottság döntéshozatali gyakorlatát is, és lehetőséget biztosítanak a tagállamok számára, hogy megfelelő tervezéssel elkerülhessék egy-egy intézkedés állami támogatássá minősítését és annak előzetes bejelentését a Bizottság felé.

³⁶ Lásd például az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellátásának állami kompenzációjára vonatkozó szabályozást, a Bizottság 2012/21/EU határozatát (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról ([2012] HL L 7., 2012.01.11. 3. o.) és a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályt ([2012] HL C 8., 2012.01.11. 15. o.).

³⁷ Lásd 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.] 13. pontját, a C-75/97. számú Belgium kontra Bizottság (Maribel bis/ter) ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-3671. o.] 25. pontját és a 17. lábjegyzetben hivatkozott British Aggregates kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontját.