



PÉNZÜGYMINISZTERIUM
TÁMOGATÁSOKAT VIZSGÁLÓ IRODA



2007. január

Ezt a kiadványt a Pénzügyminisztérium szervezeti keretein belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda készítette.

A kiadvány – egyéb, az állami támogatások témájában fontos információkkal együtt – elérhető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda magyar és angol nyelvű honlapján (<http://www.p-m.hu/>).

Szerkesztő: Hargita Eszter

Lezárva: 2006. december

HU ISSN 1589-5203 (nyomtatott)

HU ISSN 1589-5327 (on-line)

Kérjük az anyaggal kapcsolatban észrevételeit, kérdéseit jelezze a Támogatásokat Vizsgáló Irodának.

A Támogatásokat Vizsgáló Iroda

Vargha Ágnes

főosztályvezető

Hargita Eszter

dr. Remetei Filep Zsuzsanna

Molnár Éva

Giba Gábor

dr. Galamb Zsófia

dr. Staviczky Péter

dr. Gyürkés Anita

Cím: 1054 Budapest, József nádor tér 2-4.

T: 327-2343, F: 318-3663, e-mail: tvi@pm.gov.hu

Tartalomjegyzék

ELŐSZÓ	4
ÚJ JOGSZABÁLYOK ÉS SZABÁLYISMERTETÉS	5
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELFOGADTA A 2204/2002/EK, A 70/2001/EK ÉS A 68/2001/EK RENDELETNEK AZ ALKALMAZÁSI IDŐSZAK KITERJESZTÉSE TEKINTETÉBEN TÖRTÉNŐ MÓDOSÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ 1976/2006/EK RENDELETÉT.....	6
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELFOGADTA AZ EK-SZERZŐDÉS 87. ÉS 88. CIKKÉNEK A CSEKÉLY ÖSSZEGŰ (DE MINIMIS) TÁMOGATÁSOKRA VALÓ ALKALMAZÁSÁRÓL SZÓLÓ 1998/2006/EK RENDELETÉT.....	7
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELFOGADTA A KUTATÁS-FEJLESZTÉSHEZ ÉS INNOVÁCIÓHOZ NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK KÖZÖSSÉGI KERETSZABÁLYÁT.....	10
AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JÓVÁHAGYTA A 2007–2013 IDŐSZAKRA VONATKOZÓ MAGYARORSZÁGON ALKALMAZANDÓ REGIONÁLIS TÁMOGATÁSI TÉRKÉPET.....	11
A BIZOTTSÁG ELFOGADTA A 1628/2006/EK BIZOTTSÁGI CSOPORTMENTESSÉGI RENDELETET A SZERZŐDÉS 87. ÉS 88. CIKKÉNEK A NEMZETI REGIONÁLIS BERUHÁZÁSI TÁMOGATÁSOKRA VALÓ ALKALMAZÁSÁRÓL.....	12
A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYT ADOTT KI A HAJÓÉPÍTÉSHEZ NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSI KERETSZABÁLY HATÁLYÁNAK MEGHOSSZABBÍTÁSÁRÓL.....	13
A KIS-ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOKNAK KOCKÁZATITŐKE-BEFEKTETÉS FORMÁJÁBAN NYÚJTOTT ÁLLAMI TÁMOGATÁSRÓL SZÓLÓ KÖZÖSSÉGI IRÁNYMUTATÁS.....	14
HARGITA ESZTER ÉS MOLNÁR ÉVA: A 2007-TŐL HATÁLYOS REGIONÁLIS TÁMOGATÁSI IRÁNYMUTATÁS, A MAGYAR REGIONÁLIS TÁMOGATÁSI TÉRKÉP ÉS A REGIONÁLIS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET.....	15
ZSARNÓCI CSABA: A REPÜLŐTEREK FINANSZÍROZÁSÁRA ÉS A REGIONÁLIS REPÜLŐTEREKRŐL KÖZLEKEDŐ LÉGITÁRSASÁGOKNAK NYÚJTOTT INDULÁSI CÉLÚ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ KÖZÖSSÉGI IRÁNYMUTATÁSOKRÓL SZÓLÓ BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNY ÖSSZEFOGLALÁSA.....	23
ÁLLAMI TÁMOGATÁSI AKCIÓTERV	26
NEELIE KROES: AZ EURÓPAI TÁMOGATÁSI RENDSZER REFORMJA: AKCIÓTERV A VÁLTOZÁSÉRT FORDÍTOTTA: MOLNÁR ÉVA.....	27
ANDREAS BARTOSCH: ÉSZREVÉTELEK KROES BIZTOS ASSZONY ÁLLAMI TÁMOGATÁSI AKCIÓTERVÉVEL KAPCSOLATBAN FORDÍTOTTA: MOLNÁR ÉVA.....	34
A BIZOTTSÁG ÉS A BÍRÓSÁGOK ESETJOGA	47
ÁLLAMI TÁMOGATÁS: A TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁST KÖVETŐEN LEZÁRULT A SZLOVÉN CO2 ADÓRENDSZERRE VONATKOZÓ HIVATALOS BIZOTTSÁGI VIZSGÁLAT FORDÍTOTTA: MOLNÁR ÉVA	48
ÁLLAMI TÁMOGATÁS: A BIZOTTSÁG JÓVÁHAGYTA A MUNKAHELYTEREMTÉS CÉLJÁBÓL NYÚJTOTT ADÓKEDVEZMÉNYT OLASZORSZÁGBAN FORDÍTOTTA: MOLNÁR ÉVA.....	49
CHRISTOPH ARHOLD: AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG DÖNTÉSI GYAKORLATA ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÜGYEKBEN 2004/2005-BEN FORDÍTOTTA: HARGITA ESZTER.....	51
VÉGREHAJTÁST FELFÜGGESZTŐ ÍTÉLETEK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ESETEKBE – VAJON A BÍRÓSÁG ISMÉT BEZÁRJA PANDORA SZELENCÉJÉT? CHRISTOPH ARHOLD CIKKE ALAPJÁN KÉSZÍTETTE DR. REMETEI FILEP ZSUZSANNA ÉS DR. STAVICZKY PÉTER.....	68

Előszó

A TVI információs füzetek 24. számában, néhány korábbi számhoz hasonlóan, különféle témákkal foglalkozunk.

Az állami támogatásokra vonatkozó számos másodlagos szabály hatálya járt le 2006. december 31-én. Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság felülvizsgálta korábban alkotott szabályait és új szabályokat adott ki, többek között a beruházási, a kutatás-fejlesztési, a kockázati tőke és a csekély összegű támogatások területén.

A TVI információs füzetek 24. számának első része bemutatja, hogy mely területeken változott a szabályzás, és a Magyarország számára kiemelten fontos területen - a beruházási támogatások tekintetében - ismerteti a részletszabályokat is. A megváltozott szabályok megismerése nemcsak a támogatást nyújtók számára fontos, hanem a potenciális kedvezményezetteknek is, hiszen az illegális támogatások visszafizetése őket terheli.

A TVI információs füzetek 24. számának második része a lisszaboni célok elérése érdekében a Bizottság által elindította az állami támogatási szabályozás átfogó felülvizsgálatát és reformját célzó Állami Támogatási Akciótervvel foglalkozik, ismertetve annak lényegét, illetve az arra vonatkozó kritikákat is.

A TVI információs füzetek 24. számának harmadik része bizottsági és bírósági esetjogot ismertet.

Kérjük, amennyiben az állami támogatási témával vagy az e számban megjelentekkel kapcsolatban kérdése vagy észrevétele van, keressen meg minket.

Budapest, 2006. december

Hargita Eszter

Új jogszabályok és szabályismertetés

**Az Európai Bizottság elfogadta a 2204/2002/EK, a 70/2001/EK és a 68/2001/EK
rendeletnek az alkalmazási időszak kiterjesztése tekintetében történő módosításáról
szóló 1976/2006/EK rendeletét**

Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról szóló, 2002. december 12-i 2204/2002/EK bizottsági rendelet¹, az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 70/2001/EK bizottsági rendelet², valamint az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 68/2001/EK bizottsági rendelet³ hatálya 2006. december 31-én lejár.

Az 1976/2006/EK rendelet a 2204/2002/EK, a 70/2001/EK és a 68/2001/EK rendelet hatályát 2008. június 30-ig meghosszabbítja.

A fenti csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó létező támogatási programok meghosszabbítása esetében – amennyiben lényeges módosítást nem hajtanak végre bennük – nem szükséges a csoportmentességi rendeletekben előírt információs adatlap benyújtása a Bizottság részére.

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az *Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet értelmében támogatási programot meghosszabbítani, illetve támogatási programot kialakítani a meghosszabbított csoportmentességi rendeletek alapján csak a Pénzügyminisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Irodához történő előzetes bejelentéssel lehet.

A Bizottság 2204/2002/EK, a 70/2001/EK és a 68/2001/EK rendeletnek az alkalmazási időszak kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló 1976/2006/EK rendelete a Hivatalos Lapban 2006. december 23-án került kihirdetésre (HL L sorozat 368. szám, 2006. 12. 23.).

¹ HL L 337., 2002.12.13.,

² HL L 10., 2001.1.13.,

³ HL L 10., 2001.1.13.,

Az Európai Bizottság elfogadta az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendeletét

A rendelet a hatályos az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (ún. de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 69/2001/EK bizottsági rendeletet (HL L 010, 13/01/2001.) váltja fel 2007. január 1-étől.

A Bizottság az állami támogatásra vonatkozó de minimis szabályról⁴ szóló értesítésben és azt követően az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 69/2001/EK bizottsági rendeletben⁵ kifejtette azon álláspontját, hogy meghatározott időszakban, egy adott felső küszöbértéket el nem érő támogatás (a jelenleg hatályos rendelet alapján vállalkozásonként 100 000 euró/3év) nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet és/vagy nem torzítja a versenyt, illetve nem fenyeget annak torzításával, és ezért nem esik az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése alá.

A 69/2001/EK bizottsági rendelet alkalmazása során nyert tapasztalatokat, az infláció, illetve a GDP Közösségen belüli alakulását figyelembe véve, valamint tekintettel az Európai Unió Verseny Főigazgatóságának az állami támogatások szabályozásának 2005 júniusában meghirdetett reformcsomagjában, az Állami Támogatási Akciótervben⁶ foglalt olyan elvekre, mint a kevesebb és célzottabb állami támogatás, a Bizottság szükségesnek ítélte a 69/2001/EK rendeletben meghatározott feltételek felülvizsgálatát és egy új rendelet megalkotását.

Az új szabály legfontosabb változásai a 69/2001/EK rendelethez képest:

- a rendelet hatálya kiterjed a szállítási ágazatra (bizonyos fuvarozási eszközök beszerzése kivételével);
- a mezőgazdasági tevékenységek már nincsenek teljes mértékben kizárva a rendelet hatálya alól, csak a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek elsődleges termeléséhez kapcsolódó tevékenységek. A Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek feldolgozásával és marketingjével foglalkozó vállalkozásoknak akkor nem nyújtható csekély összegű (*de minimis*) támogatás, ha a támogatás összege az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján kerül rögzítésre, vagy az elsődleges termelőknek való teljes vagy részleges továbbítástól függ; A rendelet kiveszi az EK Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1860/2004/EK rendelet⁷ hatálya alól a mezőgazdasági termékek feldolgozásához és marketingjéhez nyújtott támogatásokat, így ezekhez a tevékenységekhez agrár de minimis támogatás nem nyújtható;
- a szénipar ki van zárva a rendelet hatálya alól;
- nem nyújtható csekély összegű (*de minimis*) támogatás nehéz helyzetben lévő vállalkozások részére;
- a csekély összegű (*de minimis*) felső határ 200 000 euróra emelkedett három pénzügyi év vonatkozásában, kivéve a közúti szállítási tevékenységeket, ahol ez 100 000 euró;
- az e célból figyelembe veendő évek az érintett tagállamban az adóügyi szempontból használt pénzügyi éveknél felelnek meg. Ennek értelmében minden egyes új csekély

⁴ HL L 68., 1996.3.6., 9. o.

⁵ HL L 10., 2001.1.13., 30. o.

⁶ http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/

⁷ HL L 325., 2004. 10. 28.

összegű (*de minimis*) támogatás odaítélésekor az adott pénzügyi évben, valamint az előző két pénzügyi év alatt odaítélt csekély összegű (*de minimis*) támogatás teljes összegét kell figyelembe venni;

- amennyiben a teljes támogatási összeg túllépi a felső határt, a támogatás nem mentesíthető a tervezet alapján, sem odaítélésekor, sem pedig későbbi időszakra vonatkozóan, még a felső határt meg nem haladó rész esetében sem;
- a tervezet csak a transzparens támogatásokra alkalmazható, azaz csak olyan támogatásokra, amelyekre vonatkozóan a támogatás bruttó támogatástartalma előzetesen pontosan kiszámítható, anélkül, hogy kockázatértékelést kellene végezni;
- a hitelekkel álló támogatás átlátható csekély összegű (*de minimis*) támogatásként kezelendő, amennyiben a bruttó támogatástartalmat a támogatás odaítélésekor érvényes piaci kamatok alapján számították ki;
- a tőkeinjekciókból álló támogatás nem tekintendő csekély összegű (*de minimis*) támogatásnak, kivéve, ha az állami tőkeinjekció teljes összege nem haladja meg a csekély összegű (*de minimis*) felső határt;
- a kockázati tőkebefektetési intézkedésekből álló támogatás nem tekintendő átlátható csekély összegű (*de minimis*) támogatásnak, hacsak az érintett kockázati tőkebefektetési program minden egyes célvállalkozásnak csupán az adott csekély összegű (*de minimis*) felső határig nyújt állami tőkét;
- a kezességvállalási program keretében a nehéz pénzügyi helyzetben nem lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatás átlátható csekély összegű (*de minimis*) támogatásként kezelendő, amennyiben a garanciaösszeg kedvezményezett vállalkozásonként nem több 1 500 000 eurónál, (közúti szállítási ágazatban tevékenykedő vállalkozások esetében ez a határ 750 000 euró). A garancia nem haladhatja meg a hitel 80 %-át. Szintén transzparensnek tekinthető a kezességvállalási program, amennyiben annak végrehajtása előtt a támogatástartalom számítási metodikát a Bizottság a tagállam bejelentését követően jóváhagyja;
- tagállami bejelentés alapján a Bizottság ellenőrizheti, hogy az olyan támogatási intézkedés, amely nem vissza nem térítendő támogatásból, hitelből, kezességvállalásból, tőkeinjekcióból vagy kockázati tőkebefektetési intézkedésből áll, vezet-e a *de minimis* felső határt túllépő bruttó támogatástartalomhoz, és ennélfogva tartozhat-e e rendelet rendelkezéseinek hatálya alá;
- a csekély összegű (*de minimis*) támogatás ugyanazon elszámolható költségek vonatkozásában nem halmozható állami támogatással, amennyiben az így halmozott összeg meghaladná a támogatási intenzitás csoportmentességi rendeletekben vagy a Bizottság jóváhagyó határozatában meghatározott mértékét;
- a támogatást nyújtók ellenőrzési kötelezettségét érintően (3. cikk) kifejezetten rögzíti, hogy mindenképp írásban kell értesíteni a vállalkozást a támogatás összegéről, és azt támogatástartalomban kifejezve kell megtenni, utalva a rendeletre, hivatkozva annak címére és az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetésére, valamint írásos nyilatkozatot kell beszerezni a vállalkozástól a megelőző két pénzügyi évben és a folyamatban lévő pénzügyi évben kapott bármely csekély összegű (*de minimis*) támogatásról;
- amennyiben a csekély összegű (*de minimis*) támogatást egy támogatási program keretében különböző kedvezményezetteknek nyújtják, és e kedvezményezetteknek a program keretében különböző egyedi támogatásokat nyújtanak, az érintett tagállam e

kötelezettség teljesítése érdekében választhatja azt, hogy a kedvezményezettekkel közli a rendszer keretében nyújtandó maximális támogatási összegnek megfelelő meghatározott összeget;

- amennyiben olyan kezességvállalási program keretében nyújtanak támogatást, amelyet az EU költségvetés finanszíroz az Európai Beruházási Alapon keresztül, a tagállamok ellenőrzési kötelezettségeire speciális szabályok vonatkoznak;
- a rendeletet visszamenőlegesen is lehet alkalmazni a szállítási ágazatban folytatott tevékenységhez és a mezőgazdasági termékek feldolgozásához és marketingjéhez nyújtott támogatások esetében, amennyiben a rendelet 1. és 2. cikkében foglalt feltételek teljesülnek;
- amennyiben bármely 2001. február 2-a és 2007. június 30-a között nyújtott *de minimis* támogatás megfelel a 69/2001/EK rendeletben megállapított feltételeknek, úgy azokat úgy kell tekinteni, hogy azok nem teljesítik a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése valamennyi szempontját, és nem kell bejelenteni azokat a Bizottság részére.

A jelenleg hatályos *de minimis* támogatási programok módosítás nélkül a 69/2001/EK rendelet alapján 2007. június 30-ig működhetnek. Ebben az esetben természetesen csak a 100 000 eurós értékhatár alkalmazható. Az új rendelet Hivatalos Lapban való megjelenését követően módosítani szükséges a *de minimis* támogatási programokat (a hivatkozást és feltételeket is), annak érdekében, hogy a magasabb felső határt lehessen alkalmazni. *Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet értelmében támogatási programot meghosszabbítani illetve az új *de minimis* rendelet alapján támogatási programot kialakítani csak a Pénzügyminisztériumban működő Támogatásokat Vizsgáló Irodához történő előzetes bejelentéssel lehet.

Felhívjuk továbbá a figyelmet, hogy a rendelet magyar fordítása nem minden esetben megfelelő (bizonyos helyeken értelemzavaró: pl. 2. cikk 4. d) pontban az angol szöveg nem csak a KKV-kra, hanem valamennyi vállalkozásra utal, míg a magyar ezt KKV-kre szűkíti). A TVI a Bizottságtól kéri fordítási korigendum kiadását.

Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1998/2006/EK rendeletet a Bizottság 2006. december 12-én tette közzé honlapján, a Hivatalos Lapban 2006. december 28-án került kihirdetésre (HL L sorozat 379. szám, 2006. 12. 28.).

Az Európai Bizottság elfogadta a kutatás-fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretszabályát

A Bizottság elfogadta és 2006. november 22-én honlapján megjelentette a kutatás-fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretszabályát.

A keretszabály a jelenleg hatályos kutatás-fejlesztéshez nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi keretszabályt (HL C 45, 1996. 02. 17.) váltja fel 2007. január 1-étől.

Az Állami Támogatási Akciótervben foglalt elveknek megfelelően az új keretszabályban a Bizottság erősíti az állami támogatások ellenőrzése során alkalmazott gazdasági megközelítést, amely lehetővé teszi, hogy egyes állami támogatások hatékonyabbak és célzottabbak legyenek. Annak vizsgálatakor, hogy egy támogatási intézkedés a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető-e, a Bizottság a támogatási intézkedésnek a közös érdek elérésében játszott pozitív szerepét annak a kereskedelem és a verseny torzulásában jelentkező lehetséges negatív mellékhatásaival szemben teszi mérlegre. A keretszabályban megjelenő ún. „mérlegelési teszt” keretében a Bizottság három lépésben dönt az állami támogatási intézkedés jóváhagyásáról; az első két lépés az állami támogatás pozitív hatásait értékeli, a harmadik pedig a negatív hatásokkal foglalkozik, valamint megvonja a pozitív és negatív hatások mérlegét.

A tervezet tartalmazza az alapkutatásra, alkalmazott kutatásra, kísérleti fejlesztésre vonatkozó állami támogatási szabályokat, az alapvető támogatási intenzitások ezekben a támogatási kategóriákban nem változtak, azonban a nyújtható többlettámogatások rendszere tovább differenciálódott, illetve megszüntették a regionális bónuszokat.

Az új szabály a jelenleg hatályos kutatás-fejlesztési keretszabályhoz képest számos új támogatási jogcímmel egészült ki:

A projekt támogatások (alapkutatás, ipari kutatás, kísérleti fejlesztés támogatása) mellett támogatás nyújtható

- műszaki megvalósíthatósági tanulmányokhoz,
- KKV-k iparjogvédelmi jogokkal kapcsolatban felmerülő költségeihez,
- fiatal innovatív vállalkozásoknak,
- az eljárási és szervezési innovációhoz,
- az innovációs tanácsadó szolgáltatásokhoz, az innovációs támogató szolgáltatásokhoz,
- a magasan képzett munkaerő kölcsönzéséhez,
- az innovációs klasztereknek.

Az új keretszabály ezenkívül a korábbiakhoz képest jóval részletesebben szabályozza a non-profit szervezeteknek nyújtott kutatás-fejlesztési támogatásokat, illetve a vállalkozások és non-profit szervezetek együttműködése kapcsán felmerülő állami támogatási kérdések értékelését.

Az új keretszabály angol, francia és német nyelven az alábbi címen érhető el.

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.html

A Kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszer c. szabály a Hivatalos Lapban 2006. december 30-án került kihirdetésre (HL C sorozat 323. szám, 2006. 12. 30.).

Az Európai Bizottság jóváhagyta a 2007–2013 időszakra vonatkozó Magyarországon alkalmazandó regionális támogatási térképet

Az Európai Bizottság – az EK-Szerződés állami támogatásra vonatkozó szabályai alapján – jóváhagyta a 2007. január 1-től Magyarországon alkalmazandó regionális támogatási térképet. A regionális támogatási térkép elfogadása előfeltétel a regionális politika, illetve a strukturális alaphoz tartozó 2006 utáni támogatási programok folyamatosságának biztosításához. A térkép 2007-2013. évekre vonatkozó pénzügyi perspektíva idején alkalmazandó.

A regionális támogatási térkép azokat a régiókat határozza meg, amelyek az EK-Szerződés állami támogatási szabályai alapján beruházási támogatásra jogosultak, valamint meghatározza az ilyen támogatás maximális megengedett szintjét az egyes régiókban. Magyarország egész területén nyújtható beruházási támogatás.

A térképet a Bizottság 2005 decemberében elfogadott 2007-2013. időszakban alkalmazandó regionális támogatásra vonatkozó iránymutatásban⁸ lefektetett szabályok alapján hagyta jóvá.

A regionális térkép 2006. október 24-én megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

Nagyberuházások és kis- és középvállalkozások esetében a regionális térképen meghatározott a mértékek módosulnak.

A Bizottság döntésének megfelelően a regionális támogatási térképet tartalmazó jogszabály, az *Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről* szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet 2007. január 1-től módosításra került.

A 2007. január 1-től hatályos támogatási térkép részletes ismertetését *A 2007-től hatályos regionális támogatási iránymutatás, a magyar regionális támogatási térkép és a regionális csoportmentességi rendelet* című cikk tartalmazza.

⁸ www.penzugyminiszterium.hu TVI, NAO/Tájékoztatók

A Bizottság elfogadta a 1628/2006/EK bizottsági csoportmentességi rendeletet a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 994/98/EK bizottsági rendelet felhatalmazza az Európai Bizottságot, hogy az EK Szerződés 87. cikkével összhangban kinyilvánítsa, hogy bizonyos feltételek mellett meghatározott jogcímen nyújtott támogatás összeegyeztethető a közös piaccal és nem tartozik a Szerződés 88. cikke (3) bekezdésében foglalt előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alá. Ezek a jogszabályok az ún. csoportmentességi rendeletek.

Valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatás esetében Magyarországnak nem kell a Bizottság előzetes jóváhagyását kérni, ilyen esetekben a pénzügyminiszter állásfoglalása szükséges és elégséges a támogatás nyújtásához. A Bizottságot a pénzügyminiszter (a Támogatásokat Vizsgáló Iroda) utólag tájékoztatja a támogatási programról.

A regionális beruházási támogatás nyújtására vonatkozó csoportmentességi rendeletet a Bizottság 2006. október 25-én tette közzé honlapján, a Hivatalos Lapban 2006. november 1-én került kihirdetésre. A rendelet a kihirdetést követő 20. napon lép hatályba és azokra a támogatási programokra alkalmazandó, amelyek 2006. december 31-e után lépnek hatályba.

Az új jogszabály részletes ismertetését *A 2007-től hatályos regionális támogatási iránymutatás, a magyar regionális támogatási térkép és a regionális csoportmentességi rendelet* című cikk tartalmazza.

A Bizottság közleményt adott ki a hajóépítéshez nyújtott állami támogatási keretszabály hatályának meghosszabbításáról

2003. december 30-án jelent meg a Közösség Hivatalos Lapjában a hajógyártáshoz nyújtott állami támogatásokra vonatkozó keretszabály⁹. A keretszabály 2004. január 1-én lépett hatályba és 2006. december 31-ig alkalmazható.

Az Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy a keretszabály hatályba lépése óta eltelt három év nem szolgáltatott elegendő tapasztalatot a keretszabály alkalmazásával kapcsolatban. A keretszabály hatályának 2008. december 31-ig történő meghosszabbítása lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy további tapasztalatokat gyűjtsön annak eldöntéséhez, szükséges-e a ágazat-specifikus állami támogatási szabályozás fenntartása.

A hajóépítéshez nyújtott állami támogatási keretszabály meghosszabbításáról szóló közleményt a Bizottság 2006. október 24-én tette közzé honlapján, a Hivatalos Lapban 2006. október 28-án került kihirdetésre (HL C sorozat 260. szám, 2006. 10. 28.).

⁹ Hivatalos Lap C 317, 30/12/2003 o. 0011 - 0014

A kis-és középvállalkozásoknak kockázati tőke-befektetés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi iránymutatás

A Bizottság elfogadta és 2006. július 19-én honlapján megjelentette a kis-és középvállalkozásoknak kockázati tőke-befektetés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi iránymutatást.

Az újonnan elfogadott iránymutatás a 2001-es „Állami támogatás és kockázati tőke” című bizottsági közleményt¹⁰ váltja fel, és részét képezi az állami támogatások szabályozásának 2005 júniusában meghirdetett reformcsomagjának, az Állami Támogatási Akciótervnek, az abban foglalt olyan elveknek, mint a kevesebb és célzottabb állami támogatás, mentén került sor a hatályos rendelkezések módosítására.

Az iránymutatás meghatározza azokat a szabályokat, amelyek alapján az állami részvétellel működő kockázati tőkejuttatások összeegyeztethetők a közösségi állami támogatási szabályokkal. Az új szabályok megkönnyítik a kis- és középvállalkozások kockázati tőkéhez jutását a fejlődésük korai szakaszában.

A Bizottság a meghatározott feltételnek eleget tevő intézkedések esetében úgy tekinti, hogy a támogatás ösztönző hatását és szükségességét nem kell bizonyítani. Ugyanakkor olyan támogatásoknál, ahol nagyobb a versenytorzulásának valószínűsége, vagy a feltételek nem mind teljesülnek, a Bizottság részletes összeegyeztethetőségi értékelést végez, és a tagállamnak bizonyítania kell a piaci hiányosság létét. Ez a támogatás gazdasági hatását jelentős mértékben figyelembe vevő differenciált értékelés az Állami Támogatási Akcióterv finomított gazdasági megközelítés koncepcióján alapul. A részletes értékelés nem vonja maga után feltétlenül az EK Szerződés 88. cikke szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítását.

Az új iránymutatás angol francia és német nyelven az alábbi címen érhető el.

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/risk_capital_guidelines_en.pdf

A kis-és középvállalkozásoknak kockázati tőke-befektetés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi iránymutatás a Hivatalos Lapban 2006. augusztus 8-án került kihirdetésre (HL C sorozat 194. 2006. 08. 08.

¹⁰ HL C 235 21.8.2001.

Hargita Eszter és Molnár Éva:
A 2007-től hatályos regionális támogatási iránymutatás, a magyar regionális támogatási térkép és a regionális csoportmentességi rendelet

Az Európai Bizottság 2005 decemberében fogadta el a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó új regionális támogatási iránymutatást¹¹. Az új iránymutatás – a jelenlegihez hasonlóan – ismerteti a szegényebb régiók fejlesztését előmozdító állami támogatások (többek között közvetlen beruházási támogatások és a vállalatoknak biztosított adókedvezmények) engedélyezésének szabályait (lásd 1. fejezet). Az új iránymutatás megadja a regionális támogatásra jogosult régiók kiválasztásának szabályait, és meghatározza a támogatás engedélyezett maximális szintjét.

A 2007-2013-as időszakra vonatkozó új regionális iránymutatás szabályai alapján kell/kellett minden tagállamnak – köztünk Magyarországnak is – a Bizottsággal új regionális támogatási térképet (lásd 2. fejezet) elfogadtatni, illetve a 2007-től hatályos regionális támogatási programokat e rendelkezésekkel összhangban kell kidolgozni, és a Bizottsággal engedélyeztetni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozó regionális iránymutatás alapján bejelentett és jóváhagyott létező támogatási programok felülvizsgálata és módosítása is szükségessé válik.

A Bizottság a *regionális beruházási* támogatások területén is alkotott *csoportmentességi rendeletet*^{12,13}, amely a regionális iránymutatáshoz hasonlóan 2007 és 2013 között alkalmazandó. A csoportmentességi rendelet jelentősége, hogy a regionális iránymutatás hatálya alá tartozó támogatásokat jól körülhatárolt esetekben mentesíti az előzetes bejelentési kötelezettség alól, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy jelentősen lerövidül a támogatási programok jóváhagyásának időbeli átfutása¹⁴, azaz a támogatást tartalmazó jogszabályok elfogadására a Bizottság előzetes engedélye nélkül nyílik lehetőség. A regionális csoportmentességi rendelet főbb szabályai a 3. fejezet tartalmazza.

A mezőgazdasági ágazatban az EK Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek előállítására, halászat, akvakultúra, szénipar, acélipar, szállítás, hajógyártás és szintetikus szálipar továbbra sem tartozik az iránymutatás és a csoportmentesség hatálya alá, hanem speciális szabályok vonatkoznak rá.

¹¹ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról (2006/C 54/08), HL C 54, 2006. 03. 04.

¹² A Bizottság 1628/2006/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a nemzeti regionális beruházási támogatásokra való alkalmazásáról, HL L 302/29 (2006. november 1.)

¹³ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 994/98/EK bizottsági rendelet felhatalmazza az Európai Bizottságot, hogy az EK Szerződés 87. cikkével összhangban kinyilvánítsa, hogy bizonyos feltételek mellett meghatározott jogcímen nyújtott támogatás összeegyeztethető a közös piaccal és nem tartozik a Szerződés 88. cikke (3) bekezdésében foglalt előzetes bejelentési kötelezettség hatálya alá. Ezek a jogszabályok az ún. csoportmentességi rendeletek. Valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatás esetében Magyarországnak nem kell a Bizottság előzetes jóváhagyását kérni, ilyen esetekben a pénzügyminiszter állásfoglalása szükséges és elégséges a támogatás nyújtásához. A Bizottságot a Támogatásokat Vizsgáló Iroda utólag tájékoztatja a támogatási programról.

¹⁴ A Bizottság előzetes jóváhagyásához kötött támogatások esetén ez optimális esetben is legalább 2-6 hónapot vehet igénybe, a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások esetében azonban csak a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodájának pozitív állásfoglalása szükséges.

1. Az új regionális iránymutatás

Az új regionális iránymutatás – a beruházási támogatások vonatkozásban – a korábbihoz képest szigorúbb rendelkezéseket tartalmaz. Főbb változások a következők:

- A beruházást megkezdeni csak azt követően lehet, ha a támogatási programot kezelő hatóság írásban megerősíti, hogy a – további részletes vizsgálat tárgyát képező – projekt elvben megfelel a programban meghatározott jogosultsági feltételeknek. E szabály alól egyedüli kivételt képeznek az adókedvezmény (adómentesség, adóalapkedvezmény) formájában nyújtott támogatási programok, amennyiben az adókedvezményt a hatóságok általi mérlegelés nélkül, automatikusan nyújtják.
- A végleges támogatási program teljes szövegét közzé kell tenni az interneten, és a közlemény internetes címét közölni kell a Bizottsággal. Azon projektek, amelyek esetében a program közzététele előtt merültek fel költségek, nem jogosultak regionális támogatásra.
- A jövőben esedékes adók alóli mentesség vagy azok csökkentése formájában nyújtott támogatás esetében a támogatás részleteinek diszkontálására az adókedvezmények életbe lépésének különböző időpontjaiban érvényes referenciárátát kell használni.
- A kedvezményezett saját forrásához nem adható de minimis támogatás.
- Azonos elszámolható költségek tekintetében a regionális beruházási támogatás nem kumulálható de minimis támogatással, mert ezzel kijátszhatók az iránymutatás maximális támogatási intenzitásra vonatkozó szabályai.
- Ha a tárgyi vagy immateriális beruházási költségek alapján kiszámított támogatást a bérköltségek alapján kiszámított támogatással kombinálják, a támogatási intenzitás érintett régióra érvényes felső határát be kell tartani.
- Kivételes esetben a támogatást a megvásárlás (acquisition) által megőrzött vagy újonnan létrehozott munkahelyek (becsült) bérköltsége alapján is ki lehet számolni. Ezeket az eseteket egyedileg be kell jelenteni a Bizottságnak.
- A földterület és az épületek kivételével az eszközök bérletével kapcsolatos költségeket csak akkor lehet figyelembe venni, ha az pénzügyi lízing formájában valósul meg, és a szerződés tartalmazza az eszköznek a bérleti időtartam lejártá utáni megvásárlására vonatkozó kötelezettséget.
- Kis- és középvállalkozások és felvásárlás (takeover) kivételével a megszerzett eszközöknek újaknak kell lenniük.
- Felvásárlás (takeover) esetén azokat az eszközöket, amelyek megszerzéséhez a vásárlást megelőzően már nyújtottak támogatást, nem lehet figyelembe venni.
- Annak kiszámításakor, hogy egy nagyberuházási projekt elszámolható költsége eléri-e a különböző regionális térkép szerinti küszöbértékeket, a hagyományos beruházási költség vagy a bérköltség közül a nagyobb értékűt kell elszámolható költségként figyelembe venni.
- Nagyberuházási projektek, illetve a szállítási ágazatban tevékenykedő kis- és középvállalkozások (KKV-k) nem részesülhetnek a KKV-k számára más esetekben elérhető átlagosnál nagyobb támogatásban.
- Ha a támogatás összege meghaladja azt az összeget, amelyet egy 100 millió eurós elszámolható költséggel rendelkező beruházás az érvényes regionális támogatási térkép alapján igénybe vehetne a támogatás odaitélésének időpontjában, és ha a) a kedvezményezett részesedése az érintett termék(ek) érintett piac(ok)on történő értékesítéséből a beruházást megelőzően több mint 25%, illetve a beruházást követően több mint 25% lesz; vagy b) a projekt által létrehozott termelési kapacitás az érintett termék hazai fogyasztás (apparent consumption) alapján számított piacának több mint 5%-át teszi ki, kivéve, ha a legutóbbi öt év átlagában a termék megnyilvánuló

fogyasztásának növekedése az Európai Gazdasági Térség GDP-jének átlagos évi növekedését meghaladta, a Bizottság 88. cikk (2) eljárás megindítását követően csak akkor hagyja jóvá a támogatást, ha bebizonyosodik, hogy a támogatás előnyei meghaladják a versenytorzítás és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás mértékét.

- A gépjárműiparra vonatkozó korábbi szigorúbb szabályokat az új iránymutatás nem tartalmazza.

Új támogatási lehetőség a 2007-2013. évekre vonatkozó iránymutatás alapján az *újonnan létrehozott kisvállalkozások számára nyújtott támogatás*. E jogcímen azok a támogatási programok engedélyezhetők, amelyek

- vállalkozásonként legfeljebb 2 millió euró támogatást nyújtanak olyan kisvállalkozások számára 87. cikk (3) a) területen, és legfeljebb 1 millió euró támogatást nyújtanak 87. cikk (3) c) területen.
- Az éves támogatás nem lépheti túl a fent említett egy vállalkozásra jutó támogatás teljes összegének 33 %-át.
- Az elszámolható költségek a vállalkozás létrehozásához közvetlenül kapcsolódó jogi, tanácsadási, konzultációs és adminisztratív költségek, valamint – amennyiben a vállalkozás létrehozását követő első öt évben merülnek fel – a következő költségek: hitelkamata, osztalék, bérleti díj, rezsi költség, (a hozzáadottérték-adón és a gazdasági tevékenységből származó bevételekre kivetett adónemeken kívüli) adók, értékcsökkenés, bérköltség.
- A **támogatási intenzitás** 35 % a vállalkozás megalakulását követő első három évben, illetve 25 % az ezt követő két évben a 87. cikk (3) a) területen, 25 % a vállalkozás megalakulását követő első három évben, illetve 15 % az ezt követő két évben a 87. cikk (3) c) területen.

2. Regionális támogatási térkép

Az Európai Bizottság 2006. szeptember 13-i ülésén jóváhagyta a Magyarország által bejelentett 2007-2013. időszakban hatályos, az új regionális támogatási szabályok előírásainak megfelelő magyar regionális támogatási térképet.

A regionális támogatási térkép olyan jogszabályi rendelkezés, amely az ország egyes régiói illetve az azokon belüli területi egységek fejlettsége szerint az ott beruházó vállalkozások számára eltérő maximális támogatási mértékeket határoz meg. Az új regionális iránymutatás maximális támogatási intenzitások régiókénti differenciálásának szempontjait a melléklet tartalmazza.

A regionális támogatási térkép hatálya nem terjed ki a magánszemélyeknek szociális alapon, az önkormányzatoknak, a non-profit szervezeteknek, a közszolgáltatást végző vállalkozásoknak, és a mindenki által használható, és nem csak néhány vállalkozást kedvezményező infrastrukturális beruházásokhoz nyújtott támogatásokra, a mezőgazdasági tevékenység végzéséhez nyújtott támogatásokra, valamint az ún. de minimis támogatásra.

A regionális térképen meghatározott mértékek felső korlátot jelentenek az adott beruházáshoz, egy vagy több forrásból igénybe vett támogatások vonatkozásában.

Az új regionális támogatási térkép a következő pénzügyi perspektíva időszakában, 2007. január 1-től 2013 végéig lesz érvényben.

Az új regionális iránymutatás alapján adható maximális támogatási intenzitás

	Régiók	Egy főre jutó GDP az EU-25-ök %-ban ¹⁵	Támogatási intenzitás 2007-2013	% Lefedett lakosság	Támogatási intenzitás 2004-2006
87. cikk (3) (a) térség	Észak-Magyarország	36.10	50%	72.2%	50%
	Észak-Alföld	36.31	50%		50%
	Dél-Alföld	39.44	50%		50%
	Dél-Dunántúl	41.36	50%		50%
	Közép-Dunántúl	52.28	40%		50%
	Nyugat-Dunántúl	60.37	30%		45% ¹⁶
87. cikk (3) (c) térség	Pest-megye	89,60	30%	27.8%	40%
	Budapest		2007-től 25% 2011-től 10%		35%
Lefedett lakosság összesen			100%		100%

Változások a 2004-2006. időszakhoz képest

Közép-Dunántúlon a maximális támogatási intenzitás 50%-ról 40%-re, Nyugat-Dunántúlon 45%-ról 30%-ra csökken.

Közép-Magyarország (Budapest és Pest megye) ún. „gazdasági fejlődés” térséggé válik. Emiatt Budapest esetében a maximális támogatási intenzitás két lépcsőben 35%-ról 10%-ra csökken: 2007. január 1-től 25%, 2011. január 1-től 10%. Az új regionális iránymutatás főszabálya szerint Pest-megyében is ennek kellene történnie, mivel ugyanezen NUTS II (nagy régió) régió része. Ugyanakkor az iránymutatás alapján olyan NUTS III szintű (megye) régiók esetében, ahol a szomszédos NUTS II szintű régiótól való eltérés 20 százalékpontnál nagyobb lenne, engedélyezhető olyan intenzitás, mely biztosítja, hogy az eltérés ezt a 20 százalékpontot ne haladja meg. Mivel a szomszédos régiókban akár 50%-os támogatási intenzitás is elérhető (pl. Észak-Magyarország), a NUTS III szintű Pest megyében, ahol jelenleg a maximális támogatási intenzitás 40%, a maximális támogatási intenzitás 2007-2013. időszakban maximum 30% lehet.

Kis- és középvállalkozások beruházásainak esetében a területi besorolás szerint meghatározott mértékek a 2006-ig tartó időszakban 15 százalékponttal növekedett. Az új szabályozás a kisvállalkozásokat jobban kedvezményezi (+20 százalékpont), a középvállalkozások esetében szigorúbb (+10 százalékpont). Nagyberuházások és szállítási ágazat tekintetében a KKV-bónuszok nem nyújthatók.

3. A regionális csoportmentességi rendelet

Amíg az iránymutatás alapján háromféle jogcímen¹⁷ nyújtható támogatás addig a csoportmentességi rendelet kizárólag az induló beruházásokhoz adott támogatást mentesíti az előzetes bejelentési kötelezettség alól.

¹⁵ A 2007-2013. évekre vonatkozó támogatási térkép meghatározásához a Bizottság a 2000-2002. évekre vonatkozó GDP adatokat vette alapul.

¹⁶ Hátrányos helyzetű kistérségek esetében 50%.

¹⁷ Ezek a következők: induló beruházások támogatása, működési támogatás, újonnan létrehozott kisvállalkozások számára nyújtott támogatás.

A rendelet csak az abban foglalt rendelkezéseknek megfelelő átlátható támogatási programokra alkalmazható és olyan ad hoc (tehát nem támogatási programból nyújtott egyedi) támogatásokra, amelyeket átlátható regionális támogatási program alapján nyújtott támogatás kiegészítésére használják fel, és ahol az ad hoc támogatás a beruházáshoz nyújtandó teljes támogatás legfeljebb 50%-át teszi ki.

Átlátható támogatások olyan támogatások, amelyek esetében a bruttó támogatástartalom az elszámolható költségek hányadaként kockázatelemzés nélkül előre, pontosan kiszámítható. Ilyenek például a vissza nem térítendő támogatás, a kamattámogatás, a maximált összegű pénzügyi ösztönzők és bizonyos feltételekkel az állami kölcsönök. Az állami kezességvállalást tartalmazó programok, illetve állami kezességvállalási elemet tartalmazó állami kölcsönök csak abban az esetben mentesülnek, ha az esetükben a támogatási intenzitás számításához alkalmazott módszert a Bizottság előzetesen elfogadta. Az állami részvétel és a kockázati tőkebefektetés formájában megvalósuló támogatás nem minősül átlátható támogatásnak.

A csoportmentességi rendelet átveszi az iránymutatás azon pontját, hogy az egy tevékenységi területre korlátozott támogatás esetén a tagállam felelőssége bizonyítani, hogy a projekt hozzájárul egy következetes regionális fejlesztési stratégia megvalósításához, és nem vezet a verseny elfogadhatatlan mértékű torzulásához. Amennyiben egy támogatási program keretében odaítélt támogatás indokolatlanul egyes ágazatokra összpontosul, a támogatási programot a Bizottság felülvizsgálhatja, és adott esetben javasolhatja a támogatási program megszüntetését. A rendelet annyiban azonban eltér az iránymutatástól, hogy a turisztikai tevékenységekre irányuló regionális támogatási programokat nem tekinti meghatározott ágazatra irányulónak, amennyiben a tervezet előírásainak megfelel.

A csoportmentességi rendelt szabályai az iránymutatás szabályaival összhangban mentesítik az induló beruházásokhoz nyújtott támogatásokat az előzetes bejelentési kötelezettség alól. Ennek alapján egy támogatási program, illetve a támogatási program alapján nyújtott támogatás kiegészítésére felhasznált egyedi támogatás nem bejelentés-köteles, ha:

- 1.) regionális támogatási térkép alapján jogosult régiókban nyújtják;
- 2.) a bruttó támogatási intenzitás nem haladja meg a régióban hatályos felső határt (mezőgazdasági termékek feldolgozása és forgalmazása esetén regionális térképtől eltérő mértékek);
- 3.) a rendelet minden egyéb feltétele teljesül, azaz:
 - a) a támogatás átlátható, a támogatástartalom előre pontosan kiszámítható, kockázatelemzés nélkül;
 - b) a támogatási program kifejezett hivatkozást tartalmaz a rendeletre;
 - c) a turisztika kivételével a csak bizonyos ágazatokra irányuló, tehát nem általános támogatási programok nem mentesíthetők;
 - d) kisvállalkozások számára maximum 20%, középvállalkozások esetében 10% bónusz adható a regionális támogatási térképben meghatározott intenzitásokhoz képest;
 - e) kötelező fenntartási (beruházás, vagy létrehozott munkahely) idő öt év, KKV-k esetén három év (technológiai változások miatti csere megengedett);
 - f) a támogatási intenzitás meghatározása vagy a beruházás értékének vagy a újonnan létesített munkahelyek becsült bérköltségének hányadaként vagy e fenti két módszer kombinált alkalmazásával történik;
 - g) az elszámolható költségeket a támogatás odaítélésének időpontjában érvényes referencia ráta segítségével kell jelenértékre diszkontálni;

-
- h) 25% saját forrás, minden állami támogatástól mentes formában, ha a támogatható költségek alapja tárgyi eszköz beruházás és nem a munkabér költsége;
 - i) eszközök bérlete csak pénzügyi lízing formáját öltheti (megvásárlási kötelezettség a lízing lejárta után);
 - j) a beszerzett eszközöknek újaknak kell lenniük, kivéve, ha KKV-ről vagy felvásárlásról van szó;
 - k) immateriális eszközök a nagyvállalatok esetén a beruházási költségeinek 50 %-áig terjedően támogathatóak, KKV-knál 100 %-ig;
 - l) a bérköltségek támogatása az alábbi feltételekkel lehetséges:
 - i. a munkahelyek közvetlenül a beruházási projekttel jönnek létre;
 - ii. a munkahelyeket három éven belül kell létrehozni, és legalább öt évig vagy (KKV-k esetén) három évig fenn kell tartani;
 - iii. az egyébként megengedett maximális támogatási intenzitás a mezőgazdasági termékek feldolgozására és forgalmazására vonatkozó beruházások esetén növelhető.

Továbbra is előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik:

- o exporttámogatás;
- o nem átlátható regionális beruházási támogatási programok;
- o meghatározott ágazatokra irányuló programok a turisztika kivételével;
- o működési támogatásról és újonnan létrehozott kisvállalkozásoknak nyújtott támogatásról rendelkező regionális támogatási programok;
- o nagyberuházási projekteknek nyújtott támogatás;
- o jogellenes támogatást vissza nem fizetett kedvezményezett tervezett támogatása

E bejelentéseket a Bizottság a 2007-2013. közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás alapján bírálja el.

Támogatáshalmazódás

A támogatások meghatározott maximális mértéket a támogatott projekthez nyújtott állami támogatás teljes összegére kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy a támogatást helyi, regionális, nemzeti vagy közösségi forrásokból finanszírozzák-e. Ebbe bele kell számítani a *de minimis* támogatásokat is.

Átláthatóság és ellenőrzés

- o Utólagos tájékoztatás 20 munkanapon belül a Bizottságnak.
- o A tagállamok részletes nyilvántartást vezetnek az e rendeletben mentesített támogatási programokról és a programok alapján nyújtott egyedi támogatásokról.
- o A tagállamok minden évben jelentést készítenek e rendelet alkalmazásáról.
- o Minden regionális támogatási program teljes szövegét a tagállamnak közzé kell tennie az interneten és az internetcímet a Bizottsággal közölni kell.

Melléklet

Az új regionális iránymutatás maximális támogatási intenzitások régiónkénti differenciálásának szempontjai

Az iránymutatás alapján a 87. cikk (3) a) pontjának hatálya alá azok a NUTS II nagyságú régiók¹⁸ tartoznak, ahol az egy főre jutó – vásárlóerő-paritás alapján számított – GDP a közösségi GDP-átlag 75 %-a alatt van.

Ezen belül a maximális támogatási intenzitás szempontjából három alkategória van :

- A régió GDP-je \leq EU átlag 45%-a: maximális támogatási intenzitás 50% ;
- $45\% <$ régió GDP-je \leq EU átlag 60%-a: maximális támogatási intenzitás 40% ;
- $60\% <$ régió GDP-je \leq EU átlag 75%-a: maximális támogatási intenzitás 30% .

Az Alkotmányos Szerződés III. fejezet 56. cikk (3) (a) pontjának hatályba lépésével a távol eső régiók¹⁹ automatikusan jogosultak lesznek a 87. cikk (3) a) szerinti státuszra.

Az ún. „statisztikai hatás által érintett régiók” – amelyek GDP-je nem éri el az EU-15-ök GDP-jének 75 %-át, de meghaladja az EU-25-ök GDP-jének 75 %-át (az EU-25-ök lakosságának 3,6 %-a) – átmenetileg „hátrányos helyzetben lévő” státuszt élveznek, és az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint a legalacsonyabb támogatási kulcsokra lesznek jogosultak, 2010.12.31-ig a nagyvállalatokra 30 %-os támogatási kulcs vonatkozik. E régiók helyzetének felülvizsgálatára 2010-ben kerül sor. Amennyiben helyzetük romlik, továbbra is érvényes marad rájuk a 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja. Ellenkező esetben 2011.1.1-től kezdve a 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja szerint 20 %-os támogatási kulcsra lesznek jogosultak. Magyarországon nincs ilyen régió.

A 87. cikk (3) c) pontja alapján az alábbi területek lehetnek jogosultak támogatásra:

- a) a „gazdasági fejlődés” NUTS II. szintű régiók²⁰; Ide tartozik a Közép-Magyarország régió.
- b) az alacsony népsűrűségű régiók
- c) azok a régiók, amelyek legalább 100 000 fős összefüggő területet alkotnak, és olyan NUTS II. vagy NUTS III. régiók területén találhatóak, amelyek egy főre jutó GDP-je kevesebb az EU-25 átlagánál, vagy amelyekben a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 115 %-át (mindkettőt az Eurostat által rendelkezésre bocsátott legfrissebb adatok hároméves átlaga alapján számítva);
- d) azon 100 000 fősnél kisebb népességű NUTS III. régiók, amelyek egy főre jutó GDP-je kevesebb az EU-25 átlagánál, vagy amelyekben a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 115 %-át (mindkettőt az Eurostat által rendelkezésre bocsátott legfrissebb adatok hároméves átlaga alapján számítva);
- e) azon szigetek és más, földrajzilag hasonlóan elszigetelt területek (34), amelyek egy főre jutó GDP-je kevesebb az EU-25 átlagánál, vagy amelyekben a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 115 %-át (mindkettőt az Eurostat által rendelkezésre bocsátott legfrissebb adatok hároméves átlaga alapján számítva);

¹⁸ Hazai szóhasználatban nagyrégiók.

¹⁹ Franciaország tengerentúli megyéi, az Azori-szigetek, Madeira, a Kanári-szigetek

²⁰ Azok a NUTS II régiók, amelyek GDP-je az EU-15 átlagának 75%-a felett van.

-
- f) 5 000 főnél kevesebb lakosú szigetek és egyéb, 5 000 főnél kevesebb lakosú, földrajzilag hasonlóan elszigetelt területek;
 - g) azon NUTS III. régiók vagy azok részei, amelyek határosak a 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint támogatásra jogosult területekkel, valamint azon NUTS III. régiók vagy azok részei, amelyek közös szárazföldi vagy 30 kilométeres távolságnál kisebb tengeri határral rendelkeznek egy olyan országgal, amely nem tagállama az Európai Gazdasági Térségnek vagy az EFTA-nak;
 - h) megfelelően indokolt esetekben a tagállamok kijelölhetnek egyéb olyan régiókat, amelyek legalább 50 000 fős összefüggő területet alkotnak, és amelyek jelentős szerkezeti átalakuláson mennek át, vagy amelyek hanyatlása más hasonló régiókkal összehasonlítva jelentős mértékű. Az ezt a lehetőséget kihasználni kívánó tagállamok feladata elismert gazdasági mutatók és közösségi szintű összehasonlítás segítségével bizonyítani, hogy az érintett régióban a regionális beruházási támogatás indokolt.

A 87. cikk (3) bekezdése c) pontja szerinti többi régióban a regionális támogatás felső határa nem lépheti túl a 15 %-ot. Ez 10 %-ra csökken azon régiók esetében, ahol NUTS III. szinten mérve az egy főre jutó GDP az EU-25 átlagának több mint 100 %-a és a munkanélküliségi ráta alacsonyabb az EU-25 átlagánál (a legutóbbi három év átlaga alapján, Eurostat adatok felhasználásával).

A támogatási kulcsok a támogatásban részesülő összes területen növelhetők, nagyberuházások és szállítási ágazat kivételével: kisvállalkozásoknak nyújtott támogatás esetén 20 %-ponttal, középvállalkozásnak nyújtott támogatás esetén pedig 10 %-ponttal.

Zsarnóci Csaba:
A repülőterek finanszírozására és a regionális repülőterekről közlekedő légitársaságoknak nyújtott indulási célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló bizottság közlemény²¹ összefoglalása

2005 decemberében megjelent az Európai Bizottság korábbi, a légiközlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatásait²² kiegészítő közlemény (a továbbiakban: közlemény), amely a repülőtereknek, illetve új útvonalak indításához légifuvarozóknak nyújtható támogatásokra vonatkozóan határoz meg új szabályokat.

Repülőterek támogatása

A repülőterek nemcsak gazdasági tevékenységet folytatnak, hiszen mint a közlemény is kiemeli: az állam közhatalmi jogosítványainak gyakorlásakor folytatott tevékenységek nem kereskedelmi jellegűek (pl. a biztonsági, a repülésirányítási, a rendészeti, a vámügyi stb. tevékenységek). Ha e tevékenységek finanszírozása szigorúan az ezek által előidézett költségek kompenzálására korlátozódik, nem beszélhetünk az EK Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése alá tartozó állami támogatásról. Szintén nincs szó állami támogatásról, amennyiben a repülőtér általános gazdasági érdekű szolgáltatást végez, és ehhez az állam olyan módon nyújt támogatást, hogy az kielégíti az Európai Bíróságnak az Altmark-ügyben²³ hozott ítéletében meghatározott feltételeket.

A tagállamok közötti verseny érintettségét a Bizottság esetenként kívánja megvizsgálni, tehát minden, repülőtereknek nyújtott állami támogatásra irányuló intézkedés előzetes bejelentési kötelezettség alá tartozik. E kötelezettség alól csak a közlemény által kis regionális repülőtérként (D kategória) meghatározott repülőtereknek (olyan repülőterek, melyek éves forgalma nem éri el az 1 millió utast) közszolgáltatási feladataik ellátásához nyújtott, állami támogatásnak minősülő állami támogatások mentesülnek, amennyiben bizonyos feltételek teljesülnek²⁴.

Amennyiben állami tulajdonú repülőtér kap vagy nyújt támogatást (pl. egy légitársaságnak), meg kell vizsgálni, hogy a támogatás a piaci magánbefektető elvének megfelel-e.

A közlemény a repülőterek tevékenységét négy kategóriába sorolja: a) repülőtéri infrastruktúra biztosítása, b) az infrastruktúra működtetése, c) a légi közlekedéshez kapcsolódó repülőtéri szolgáltatások nyújtása, d) az alaptevékenységhez közvetlenül nem kapcsolódó tevékenységek. Ez utóbbi tevékenységekhez (pl. a repülőtér tulajdonában lévő ingatlanok bérbeadása) nyújtott állami támogatásokra a közlemény hatálya nem terjed ki.

A repülőtéri infrastruktúra kiépítése szolgálhatja például az állam közlekedéspolitikai, regionális politikai céljait is, amellet, hogy az a repülőtér gazdasági tevékenységéhez is

²¹ HL C 312 2005.12.9. 1. o.

²² Az EK Szerződés 92. és 93. cikkeinek és az EGT-megállapodás 61. cikkének a légiközlekedési ágazatban nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló bizottsági iránymutatás (HL C 350., 1994.12.10., 5. o.)

²³ Az Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg C-280/0. sz. ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet (EBHT 2003, I-7747. o.)

²⁴ Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdése rendelkezéseinek az általános gazdasági érdekű tevékenységek szolgáltatásainak működtetésével megbízott egyes vállalkozásoknak közszolgáltatási kompenzációként nyújtott állami támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2005. július 13-i bizottsági határozat.

elengedhetetlen. A Bizottság az infrastruktúra megépítéséhez kapcsolódó támogatási intézkedések megítélése során a következőket vizsgálja:

- közérdeket szolgál-e a repülőtéri infrastruktúra létrehozása és működtetése,
- a kitűzött célnak megfelelő és azzal arányos-e az infrastruktúra,
- az infrastruktúra használatának középtávú kilátásai kielégítők-e,
- az infrastruktúrához való hozzáférés minden lehetséges felhasználó számára egyenlő feltételek mellett és megkülönböztetés-mentesen biztosított-e,
- a kereskedelem fejlődése a közösségi érdekekkel ellentétes mértékben nem sérül-e.

A D kategóriájú reptereknek az infrastruktúra működtetéséhez mint közszolgáltatáshoz nyújtott, állami támogatásnak minősülő kompenzáció esetében a fent hivatkozott bizottsági határozatban foglaltak az irányadók, ebben az esetben nincs bejelentési kötelezettség. Egyéb esetekben az egyéb szabályok, különösen az Altmark-ügyben hozott ítélet, valamint a működési támogatásokra vonatkozó szabályok²⁵ az irányadók.

A repülőtéri földi kiszolgáláshoz kapcsolódó szolgáltatások kereskedelmi tevékenységnek minősülnek, és évi 2 millió utas felett piacuk a verseny számára nyitott. E küszöb alatti repülőterek esetében az EK Szerződés 82. cikke inkább alkalmazandó, mely tiltja az erőfölénnyel való visszaélést. A küszöbérték feletti nagy repülőtereken a földi szolgáltatási tevékenység önfenntartó kell legyen, egyéb kereskedelmi tevékenységek bevételeiből, vagy közszolgáltatások ellátásához nyújtott állami kompenzációból történő keresztfinanszírozásról nem lehet szó.

Légifuvarozóknak új útvonalak indításához nyújtható támogatások

Új útvonalak indításához is nyújtható támogatás, amennyiben az adott útvonalon nagysebességű vasúti kapcsolat nincs. Amennyiben az állam viselkedése nem felel meg a piaci magánbefektető elvének²⁶, akkor a támogatási intézkedést/programot előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, amely azt akkor fogadja el, ha a következő feltételek fennállnak:

- a) csak érvényes működési engedéllyel rendelkező légitársaságok számára nyújtható,
- b) csak egy, a közlemény szerinti C vagy D kategóriájú repülőteret és egy másik, az EU területén lévő repülőtér közötti útvonalhoz nyújtható (B kategóriájú repülőterek esetében a Bizottság fenntartja a jogot, hogy egyedileg bírálja el az eseteket),
- c) csak új útvonal²⁷ indításához nyújtható támogatás,

²⁵ A működési támogatások a regionális célú állami támogatásokról szóló iránymutatások meghatározása szerint olyan támogatások, amelyeknek „célja a vállalat folyó kiadásainak csökkentése” (4.15. pont), míg az induló beruházási támogatás „új telephely létesítéséhez vagy meglévő telephely bővítéséhez kapcsolódó állóeszköz-beruházáshoz, vagy termékben vagy termelési folyamatban alapvető változást eredményező tevékenység megkezdéséhez” kapcsolódik (4.4. pont).

²⁶ Elképzelhető olyan eset például, amikor az állami tulajdonú repülőtér üzleti tervének megfelelően támogatást nyújt légitársaságoknak annak érdekében, hogy azok a repülőtérrel járatokat indítsanak, és hosszú távon a támogatás megtérüljön. Ebben az esetben nem beszélhetünk az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásról.

²⁷ A közlemény definíciója igyekszik elejét venni a visszaélési lehetőségeknek: az utasok számának emelkedését eredményező új útvonalhoz vagy járatsűrűség növeléséhez adható csak támogatás, ugyanazon városon vagy térségen belül másik repülőtérre való áthelyezés esetén nem.

-
- d) az új útvonalnak hosszú távon életképesnek és nyereségesnek kell lennie, ezért támogatás csak időben korlátozottan és csökkenő mértékben nyújtható,
 - e) a támogatásnak az útvonal indításához kapcsolódó, egyszeri költségekhez (pl. marketing- és reklámköltségek) kell kötődnie, szokásos folyó kiadások fedezésére nem fordíthatók (pl. üzemanyagköltség, amortizáció),
 - f) támogatás csak három évig nyújtható egy adott útvonalhoz, évről évre csökkenő mértékben (a támogatási intenzitás egyik évben sem haladhatja meg az 50%-ot, és a három évre együttesen számolva a 30%-ot²⁸, ugyanakkor a légitársaságnak vállalnia kell, hogy az adott járatot jelentősen hosszabb ideig működteti, mint ameddig a támogatást folyósítják), kivéve, ha az üzleti tervben szereplő utaslétszámot, illetve a nyereségességet előbb éri el, mely esetben támogatás a továbbiakban nem nyújtható,
 - g) a támogatás kifizetésének kapcsolódnia kell a szállított utasok számához annak érdekében, hogy a támogatás ösztönző ereje fennmaradjon (pl. az utasszám növekedésével az egy utasra eső támogatási összegnek csökkennie kell),
 - h) a támogatás odaítélése során a légitársaságok között a tagállamok nem tehetnek különbséget: a támogatási intézkedést/programot nyilvánosan meg kell hirdetni, hogy valamennyi érdekelt félnek lehetősége legyen pályázni (a támogatási tervezet Bizottság felé történő bejelentésnek különösen a tervezett útvonal leírását, valamint a támogatás időtartamához és összegéhez kapcsolódó objektív kritériumokat kell tartalmaznia),
 - i) a légitársaságok pályázatainak szerves része kell legyen egy olyan üzleti terv, amely alátámasztja az új útvonalnak a támogatási időszak lejárt utáni hosszú távú életképességét, illetve a támogatást nyújtó szervnek meg kell vizsgálni az új járat egyéb, konkurens járatokra gyakorolt hatását még a támogatás nyújtását megelőzően,
 - j) a tagállamok nyilvánosságra hozzák a támogatásban részesülő útvonalak listáját, amely tartalmazza a támogatás forrását, a kedvezményezett társaság nevét, a kifizetett támogatás összegét, illetve az érintett utasok számát,
 - k) a támogatások diszkriminációmentes elosztása érdekében a tagállamoknak – az esetlegesen a közbeszerzési eljárásban hozzáférhető lehetőségeken túl – tagállami szinten jogorvoslati fórumot kell biztosítani,
 - l) szankcionálási lehetőségeket kell biztosítani arra az esetre, ha a támogatott légitársaság nem tartja be vállalt kötelezettségeit.

Az új útvonalak indításához nyújtott támogatások semmilyen más támogatástípussal (pl. bizonyos utasok jegyének szociális támogatása) nem halmozódhatnak.

A közlemény 2005. december 9-én lépett hatályba.

²⁸ Kivéve a legkülső, az EK Szerződés 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja alá tartozó, valamint az alacsony népsűrűségű régiókat, melyek esetében 5 évig nyújtható támogatás, az éves intenzitás egyik évben sem haladhatja meg az 50%-ot, az öt év alatt a 40%-ot, illetve az első három évben tartható fenn az 50%-os intenzitás.

Állami Támogatási Akcióterv

Neelie Kroes:**
Az európai támogatási rendszer reformja: akcióterv a változásért*
Fordította: Molnár Éva

Dr. Ehlermann, köszönöm! Hölgyeim és uraim, jó reggelt kívánok!

Szeretném köszönetemet kifejezni a Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr Ügyvédi Irodának és a Leideni Egyetemenek, hogy mai konferenciánkra ilyen érdekes programot állítottak össze. Nagy örömmre szolgál, hogy itt lehetek, és hogy kezdetét veheti az állami támogatásokról és az azokat szabályozó európai keretprogram reformjának szükségességéről indított vitafórum.

I. Bevezető megjegyzések

Múlt kedden a Bizottság egyhangúlag jóváhagyta az Állami Támogatási Akciótervet, amelyben meghatározták a Bizottság számára a következő öt évben követendő filozófiát, alapelveket és kulcsfontosságú javaslatokat. Ez a dokumentum az állami támogatási politika átfogó, koherens és messzemenő reformját kezdeményezi, mintegy hozzájárulva a gazdasági növekedésről, valamint a több és jobb munkahelyről szóló megújított Lisszaboni Stratégiához.

Az elmúlt öt év folyamán az antitrösztre és a vállalati összefonódásokra vonatkozó szabályozást minden részletre kiterjedően, sikeresen újraszabályozták. Most pedig eljött az ideje annak, hogy alaposan szemügyre vegyük az állami támogatási szabályokat. Ennek a rendszernek a reformja csak akkor lehet sikeres, ha a reform szükségességét és kivitelezését illetően az érintettek – nemzeti, regionális és helyi hatóságok, európai uniós intézmények, állampolgárok, vállalatok, fogyasztók – között létrejött konszenzuson alapul. Ezért tette közzé múlt héten a Bizottság vitaindító okiratát. A mai nap az első azok sorában, melyek során lehetőségünk nyílik az ötletek megvitatására, és remélem, hogy Önök közül minél többen eljuttatják majd véleményüket a Bizottságnak szeptemberig, a konzultációs időszak végéig.

II. Miért van szükség az állami támogatások szabályozására?

No, de ne szaladjunk ennyire előre, inkább idézzük fel, miért is jött létre az állami támogatási közös politika.

A kiindulópontunk az, hogy a szabad és nyitott piacokon a vállalkozások kénytelenek versenyezni egymással, és ezáltal hatékonyabb, termelékenyebb és innovatívabb tevékenységet folytatni. A tiszta verseny nemcsak kedvezőbb nemzetközi versenypozíciót jelent vállalkozásaink számára, hanem, ami még fontosabb, a fogyasztóknak jobb minőségű termékeket és szolgáltatásokat kínálnak alacsonyabb áron. Ez pedig hozzájárul a gazdaság és az életszínvonal növekedéséhez, valamint több és jobb munkahely létrejöttéhez.

Az állami támogatások szabályozása alapvető szerepet játszik abban, hogy a szabad és igazságos verseny minél nagyobb mértékben érvényesüljön az egységes piacon. Az állami támogatási fegyelemre azért van szükség, hogy a nemzeti hatóságok ne alkalmazzanak elavult

** Neelie Kroes az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős tagja. Ez a beszéd 2005. június 14-én Brüsszelben hangzott el a Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr Ügyvédi Iroda és a Leideni Egyetem által az európai állami támogatási reform témakörében közösen megrendezett konferencia keretében.

* A cikket fordította és kiegészítő magyarázatokkal ellátta: Molnár Éva (PM TVI)

módszereket arra, hogy támogatások révén megvédjenek bizonyos vállalkozásokat a versenytől, ahelyett, hogy a versenyképességük növelésére összpontosítanának (ilyen pl. az ún. „beggar my neighbour” politika). A nemzeti, regionális és helyi hatóságokat arra kell ösztönözni, hogy kétszer is meggondolják, mielőtt a befektetők vonzása érdekében támogatási versenybe, vagy az általuk „nemzeti bajnoknak” tekintett vállalkozások túlzott pártfogásába és támogatásába kezdenének. Ezek az idejélmúlt politikák kizárólag azt eredményezik, hogy az európai piaci verseny csökken, a vállalkozások nem állnak helyt a nemzetközi versenyben, valamint hogy az állampolgárok, akik egyben adófizetők és fogyasztók is, magasabb árat fizetnek.

Az állami támogatási szabályozás ma éppen olyan indokolt, mint a Római Szerződés idején. Ugyanakkor bármennyire is szabad és igazságos az Európai Belső Piac, ha sorsára hagyjuk, a piac nem lesz képes egyedül megvalósítani azokat a célkitűzéseket, amelyeket az európai modell alapköveinek tekintünk: társadalmi igazságosság, környezetvédelem és a fenntartható gazdasági jóléthez történő befektetés a jövő nemzedék érdekében.

Ha ezt nem így látnánk, azt még a legszabadabb gondolkodásúak is felelőtlennek tartanák.

Európának ezért van szüksége arra, hogy megfelelő és megfelelően célzott állami támogatási eszközökhöz folyamodjon, és olyan támogatásokat nyújtson, melyek

- innovációra, kutatás-fejlesztésre ösztönöznek;
- a kohézió és egyenlő esélyek biztosítása érdekében az elmaradott térségeket érintik;
- az Unió vállalkozásait segítik abban, hogy a nemzetközi versenyben való helytálláshoz szükséges tudással, képességekkel és tapasztalattal vértessék fel magukat;
- állampolgáraink számára biztos, életképes és hosszú távú foglalkoztatást biztosítanak;
- ténylegesen előteremtik azokat a dolgokat, amelyek révén erősíthetjük az európai gazdaságot és biztosítsuk a társadalmi kohéziót.

Állami támogatási szabályaink feladata, hogy ezen támogatások alkalmazását vigyázza és megkönnyítse egy keretszabály felállításával, hogy így az egyes kormányzatok azokra az intézkedésekre összpontosítsák erőforrásaikat, melyek a jövőbe történő befektetéssel az európai gazdaságot erősítik.

III. Miért van szükség az állami támogatási szabályok reformjára?

Nos, ezért javasoljuk a fennálló szabályok átfogó reformját. Ha okosan használjuk őket, az állami támogatások főszerepet játszhatnak az európai gazdaság erősítésében és az európai szociális modell fenntartásában. Az állami támogatási szabályok megfelelő kialakítása éppen ezért versenyügyi főbiztosi hivatalom fő prioritása és kulcsfontosságú eszköze annak, hogy az európai versenypolitika hozzájáruljon a gazdaság növekedéséhez, valamint több és jobb munkahely létrejöttéhez.

A jelenlegi szabályozás számos ponton nem működik kielégítően. Az állami támogatási fegyver célkitűzéseit egyrészt nem értelmezik helyesen, másrészt a mostani rendszer ezt nem is segíti elő kellőképpen. Az állami támogatások ellenőrzése az évek során szabályok, mentességek és iránymutatások túlzottan bonyolult rendszerévé nőtte ki magát. Olyan, meglehetősen jelentéktelen ügyekben kellett eljárni, mint például egy úszómedence kérdésében. Az eljárások igen hosszúvá nyúlnak és nehézkesen zajlanak. A Bizottság hozzájárulását a támogatásokhoz legtöbbször csak felesleges formalitásnak tartják, ha már egyszer megszületett a támogatási döntés.

Az általunk javasolt reform az állami támogatási politika értelmét és céljait tenné egyértelműbbé, továbbá az állampolgárok számára is láthatóvá válna, hogy kéréseiket az Európai Unió meghallgatja, valamint megfelelően és gördülékenyen kezeli.

IV. A leendő állami támogatási rendszer két vezérelve

Úgy gondoljuk, hogy az imént körvonalazott célok megvalósításának legjobb módja, ha a leendő állami támogatási szabályozást a hatékonyság és egyenlőség kettős elve alapján alakítjuk ki.

A hatékonyság azért fontos, mert nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a támogatásokat végső soron az európai adófizetők finanszírozzák. Az állam forrásai szűkösek, és számtalan alapvető fontosságú feladat teljesítését kell biztosítaniuk, mint pl. az oktatás, egészségügy, vagy a szociális védelem. A tagállamok részéről ezért transzparens költségvetési döntéshozatalra és kiadásaik racionalizálására van szükség.

Az általunk tervezett reformnak segítenie kell a tagállamokat abban, hogy a lehető legjobban gazdálkodjanak az adófizetők pénzével, hogy ezáltal együttműködhessünk az európai gazdaság megerősítésében. Ez azt jelenti, hogy olyan rendszert kell kialakítani, amelyben a valóban rászoruló területeket támogatják. Ha az állami támogatásokat okosan arra használjuk, hogy jól definiált hiányosságokat számoljunk fel, akkor annak előnyeit az állampolgárok, a fogyasztók, a vállalkozások, valamint Európa versenyképessége és gazdasági növekedése egyaránt élvezhetik.

És természetesen a hatékonysági kritérium egyben azt is jelenti, hogy az állami támogatási eljárások lehetőleg egyszerűek, világosak és kiszámíthatóak legyenek.

A hatékonyság végül arányos beavatkozást is jelent. Azt szeretnénk, hogy az állami támogatási szabályokat hatékonyan lehessen alkalmazni olyan esetekben, amelyek tényleges hatást gyakorolnak az európai versenyre, és hogy ne kelljen feleslegesen beavatkozni a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozó ügyekbe.

A reform mögött meghúzódó másik vezérelv az egyenlőség. Ez a cél ugyanolyan fontos, mint a hatékonysági kritérium. Az egyenlőség a reformjavaslat valamennyi szintjén érvényesül.

Az állami támogatási szabályozás egyik legalapvetőbb feladata, hogy biztosítsa a vállalkozások egyenlő feltételekkel történő versenyzését az egységes piacon. Az egyenlőség fogalmáról persze jóval tágabb értelemben beszélünk, mint hogy csupán a vállalkozások közötti egyenlőségre szűkítsük le.

Annak érdekében, hogy a Lisszaboni Stratégiában foglaltaknak megfeleljünk, segítenünk kell a tagállamokat abban, hogy számos, elsősorban nem gazdasági jellegű területen eredményeket mutassanak fel, amelyek az európai modell szempontjából alapvető jelentőséggel bírnak. Ide tartozik például a szociális és regionális kohézió, a humán tőke és a kulturális sokszínűség.

V. Az Állami Támogatási Akcióterv fő szempontjai

A hatékonyság és egyenlőség kettős elve alapján engedjék meg, hogy kiemeljem az Állami Támogatási Akcióterv négy fő jellemzőjét.

1. Koherens megközelítés és filozófia

Az Állami Támogatási Akcióterv először is bemutatja azt az általános filozófiát, melyet a Bizottság az állami támogatások reformja során követ. Ebben vezérmotívumunk az Európai Tanács felhívása „kevesebb és jobban célzott állami támogatásra”.

Amikor az Európai Tanács kitűzte ezt a célt, azzal a felismeréssel tette, hogy az államnak a piaci beavatkozás során igen körültekintően és nagy gondossággal kell eljárnia. Az állami támogatások nagymértékben befolyásolják a piaci ösztönzőket, emiatt az állami támogatások egyszerűen hasznosak és kockázatosak.

Az Állami Támogatási Akcióterv általános kritériumokat javasol a támogatási intézkedések indokoltságának megállapítására. A dokumentum szerint csak akkor van szükség állami támogatásra, ha:

- megfelelő eszköze közös érdekek érvényesítésének (pl. kohézió, közszolgáltatások, gazdasági növekedés vagy foglalkoztatottság);
- megfelelő ösztönzőket hoz létre és arányban áll a kezelendő problémával; és
- a lehető legkisebb mértékben torzítja a versenyt, vagyis mindent egybevetve a Bizottság jóváhagyhatja.

Az állami támogatások összeegyeztethetőségének értékelésekor alapvető annak mérlegelése, hogy a támogatás versenytorzító hatását mennyiben kompenzálják annak előnyei. A helyi, regionális és nemzeti hatóságoknak alaposan végig kell gondolniuk, hogy céljaik elérésére melyik a legmegfelelőbb eszköz: állami támogatásra van-e szükség, vagy valami egészen másra.

2. Hangsúly a megalapozott gazdasági elemzéseken az állami támogatások megfelelő és transzparens értékelésénél

Az Akcióterv hangsúlyt helyez a megújított, a növekedést és foglalkoztatást előtérbe helyező Lisszaboni Stratégia prioritásaira, a megalapozott gazdasági elemzéseknek fontos szerepet szán. Ez a közgazdasági megközelítés próbál választ adni arra, hogy bizonyos közgazdasági célokat (pl. növekedés és fenntartható munkahelyek) a piac önmagában miért nem képes megvalósítani – és mi az, amit ez ellen tenni lehet (ami nem feltétlen jelent minden esetben állami támogatást).

A mai nap folyamán vezető közgazdászunk, Lars-Hendrik Roeller mutatja be majd Önöknek, hogy munkatársaival ebben a témában milyen lépéseket tettek meg eddig. A közgazdasági elemzés segíthet bennünket annak megértésében, hogy az állami támogatásokat miként lehet proaktív módon használni a piac működésének javítására. Segíthet nekünk továbbá egy olyan rendszer kialakításában, amely rávilágít az európai versenyképesség szempontjából jelentős piaci elégtelenségekre, miközben a piactorzító hatásokat igyekszik a lehető legalacsonyabb szinten tartani.

Piaci elégtelenségek alatt olyan helyzeteket értek, amikor a piac önmagában nem működik hatékonyan. Például a kockázati tőke-befektetések esetén hagyományos piaci feltételek fennállása mellett a kis, innovatív és ezáltal igen kockázatos vállalkozások rendszerint súlyos finanszírozási nehézségekkel küszködnek. Ilyen körülmények között egyedül az állam képes növelni a beruházások vonzerejét, hogy azokat az innovatív vállalkozások is kifizetődőnek tekintsék.

Ezzel összefüggésben szeretném megemlíteni az innovációs rés megszüntetésének szükségességét is. Kora ősszel a Bizottság egy közleményt²⁹ ad ki, melyben módszereket javasolunk olyan piaci elégtelenségek kezelésére, amelyek jelenleg gátolják az innovációs folyamatot. Tudjuk, hogy a vállalkozások kockázatot vállalnak azzal, ha a kutatási fázis után prototípus előállításába, gyártásba, végül marketing tevékenységbe kezdenek. Mi ebben a folyamatban szeretnénk nekik segíteni, különös tekintettel a kis- és középvállalkozásokra, a közvetítőkre (pl. ipari parkok és inkubátorházak) és a kutatókra. Az állami támogatás indokolt lehet, amennyiben innovációra ösztönöz, illetve ha nem szorítja ki a magánkezdeményezéseket, és nem vezet igazságtalan versenyhez. Ugyanakkor az innovációs célú állami támogatási intézkedések kialakítása meglehetősen összetett, hiszen maga az innovációs folyamat is összetett, éppen ezért jelenik meg majd egy közleményünk³⁰ ebben a témában.

A piaci elégtelenségek kezelése mellett ugyanakkor a Bizottság más állami támogatási célokat is hasonlóan fontosnak tart. A cél egy koherens és teljes körű rendszer kialakítása a kutatás, innováció, vállalkozói kedv, humán tőke, magas minőségű általános érdekű szolgáltatások, környezetvédelem, és természetesen a regionális kohézió támogatása érdekében.

A regionális támogatás a regionális fejlődési egyenlőtlenségek helyreállításának és a kohézió megteremtésének eszköze – függetlenül a piaci elégtelenségektől. Ezért javasolja az Akcióterv, hogy a támogatott térségekben a nagyvállalkozások továbbra is részesülhessenek beruházási célú támogatásban. A horizontális intézkedéseknek, mint pl. a kutatás-fejlesztés támogatása, vagy a jövőben az innovációs tevékenységek, a kockázatitőke-befektetések, vagy a kis- és középvállalkozások támogatása az EU egész területére ki kell terjedniük, beleértve a nem támogatott térségeket is. Összességében a kedvezményezett térségek ezáltal megkapják a felzárkózásukhoz szükséges segítséget, miközben a horizontális intézkedések továbbra is az Unió egészére kiterjednek.

3. Hatékony eljárások

A harmadik szempont, amit szeretnék kihangsúlyozni, az Akcióterv kísérlete arra, hogy az állami támogatási eljárások hatékonyabbak és átláthatóbbak, a döntéshozatal pedig gyorsabb legyen. A jobb állami támogatás egyben jobban szabályozott állami támogatást is jelent, egyszerűsített előírásokkal és kevesebb adminisztratív teherrel.

Ezért azt tervezzük, hogy a támogatások előzetes bejelentés nélküli odaítélését lehetővé tévő csoportmentességi rendeletek alkalmazását konszolidáljuk, és a lehető legnagyobb mértékben kiterjesztjük. Ezáltal erőforrásainkat olyan ügyekre tudjuk összpontosítani, amelyek jelentősen torzítják a versenyt és a kereskedelmet. Kevesebb támogatást kell majd bejelenteni, ami a vállalkozások és a hatóságok számára egyaránt kevesebb bürokráciát jelent. Ennek eredményeként az állami támogatási rendelkezéseket verseny- és kereskedelemtorzító hatásuk mértékétől függően fogja a Bizottság közvetlenül felügyelni.

Szándékunk továbbá a számos létező szabályozás egyszerűsítése és konszolidálása, hogy az állami támogatási politika szerkezete könnyebben átlátható legyen. A legjobb gyakorlatokat bemutató iránymutatások pedig felhasználóbaráttá teszik majd a rendszert. Egy későbbi fázisban módosulhat az eljárási szabályzat a döntéshozatal meggyorsítása, szigorító intézkedések és a Bizottság vizsgálati jogkörének bővítése érdekében.

²⁹ Ez a közlemény 2005. szeptember 21-én jelent meg „Konzultációs dokumentum az innovációs célú állami támogatásról” címmel. Az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságának honlapján magyar nyelven is elérhető: http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/cdsai_hu.pdf

³⁰ ld. fenti lábjegyzet

Végül eltökélt szándékom az állami támogatási politika transzparenssebbé tétele. Azt szeretném, ha az emberek jobban megértenék az állami támogatási politikát és látnák, miként szolgálja a közösség érdekeit. Teljesen egyetértek Önnel, dr. Ehlermann, hogy ebben az összefüggésben az egyéni panasztevők a legjobb barátaink.

4. Partnerségben a tagállamokkal

Ha most azt gondolják, hogy ezek túl ambiciózus elképzelések, valószínűleg igazuk van. Az Akcióterv igen magasra helyezi a mércét. Teszi mindezt azért, mert hisszük, hogy az állami támogatások átfogó reformja a hatékonyság és egyenlőség megteremtésével alapvetően járul hozzá a munkahelyteremtéshez és a növekedéshez.

Van azonban egy további tényező – és egyben ez a negyedik fontos megállapítása az Akciótervnek –, melytől nagymértékben függ a reform és a megújult Lisszaboni folyamat sikeressége: attól, hogy a tagállamok közös céljaink elérése érdekében mennyire hajlandóak együttműködni velünk.

Az eljárások során szükségünk van a tagállamok segítségére abban, hogy hiánytalanul megtegyék a bejelentéseket, illetve, hogy kérdéseinkre időben és kielégítő módon választ kapjunk tőlük. A versenypolitikai célok elérése szempontjából a tagállamok felelősek azért, hogy mire költik a pénzüket, és hogy olyan támogatási programokat alakítsanak ki, melyek a növekedést szolgálják és fenntartható munkahelyeket teremtenek. A legújabb összefoglaló nyilvántartás (ún. Scoreboard³¹) a tagjelölt országokban vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokról rámutat arra, hogy ebből a szempontból még jócskán van mit fejlődnünk. Őszintén remélem, hogy a tagállamok ugyanolyan elkötelezettek lesznek a lisszaboni agenda teljesítése iránt, mint mi magunk.

Nem szabad elfelejtenünk ezen a ponton, hogy a Bizottság által nem engedélyezett támogatásoknak csak nagyon kis hányadát térítik vissza. Ha egy támogatást illegálisnak és összeférhetetlennek minősítenek, alapvetően arra számíthatnánk, hogy ezeket visszafizettetik, de sajnos ez gyakran nem fordul elő. Itt a tagállamok fellépésére van szükség, hogy visszaszerezzék a törvénytelen támogatásokat és az adófizetők érdekében azokat más területeken hasznosítsák. Szeretném ismételten reményeimet kifejezni, hogy a piaci versenyzők lesznek a legjobb szövetségeseink.

Az Állami Támogatási Akciótervvel a Bizottság elkötelezte magát amellet, hogy mindent megtegyen azért, hogy a munka rá eső részét elvégezze. Az állami támogatások irányítása azonban a tagállamokkal kialakított partnerkapcsolat nélkül nem lehet hatékony.

VI. Következtetések

Hölgyeim és Uraim!

Az Állami Támogatási Akcióterv része egy ütemterv, amely a következő évek során végrehajtandó reformról átfogó képet bocsát rendelkezésünkre. Bármennyire is megpróbáljuk leegyszerűsíteni az állami támogatási szabályozást, így is számos komponensből fog felépülni. Az Akcióterv ezért megmutatja, miként szolgálják majd a jövőbeli intézkedések együttesen a hatékony és méltányos szabályozás megteremtését, és hogyan indulhat el Európa ismét a fenntartható növekedés és foglalkoztatás útján.

Ebben a folyamatban a Bizottság természetesen nem tud mindenre választ adni. A szabályozásra vonatkozó konkrét javaslatok véglegesítése előtt szeretném, ha minél több,

³¹ Elérhető: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html címen.

különböző perspektívájú vélemény³² megismerésére és megvitatására lehetőségünk nyílna Európa minden részéről. Örülök, hogy a mai konferencia ilyen hamar lehetőséget nyújt erre az eszmecserére. Remélem, hogy ez a párbeszéd gyümölcsöző és tanulságos lesz.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket.

³² Az Európai Bizottság által 2005 nyarán elfogadott Állami Támogatási Akcióterv az állami támogatási szabályok és eljárások elkövetkező öt évben végrehajtandó átfogó reformjának irányadó elveit vázolta. Az érdekelt felek szeptember 15-ig teheték meg észrevételeiket az akciótervvel kapcsolatban. A magyar álláspont kialakítását, további érintett intézmények véleményének megkérésével párhuzamosan, a Pénzügyminisztérium Támogatásokat Vizsgáló Irodája koordinálta. Ebben üdvözljük azokat az erőfeszítéseket, melyeket az Európai Bizottság annak érdekében tesz, hogy az állami támogatás szabályai hatékonyabban segítsék a Közösség fenntartható növekedését, versenyképességét, a társadalmi és regionális kohéziót és a környezetvédelmet. A reformtörekvésekkel alapvetően egyetértünk, azokat támogatjuk, és véleményünk szerint az ütemtervben meghatározott határidők betarthatók. Az akciótervvel kapcsolatban kiegészítéseket és javaslatokat tettünk.

Andreas Bartosch³³:
Észrevételek Kroes biztos asszony Állami Támogatási Akciótervével kapcsolatban³⁴
Fordította: Molnár Éva

2005. június 7-én az Európai Bizottság elfogadta az ún. Állami Támogatási Akciótervet, amelynek célja a Verseny Főigazgatóság feladatkörén belüli harmadik pillér hatékony reformja. A trösztellenes intézkedések reformját, amely 2002. december 16-án az EK Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK tanácsi rendelet³⁵ elfogadásával zárult, és a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 2004. január 20-án elfogadott 139/2004/EK tanácsi rendelet³⁶ követően az állami támogatások ellenőrzése maradt az egyetlen terület, amelyet ez idáig szinte teljesen érintetlenül hagyott az uniós szabályozás. Egyre világosabbá vált azonban, hogy ezen a területen is ténylegesen szükség van a teljes másodlagos jogforrások alapos felülvizsgálatára, hogy rávilágítson az Európai Bizottságnak az EK Szerződés 87. és 88. cikkein alapuló gyakorlatára. Mindezt jól tükrözi az új biztos asszony két korábbi beszéde ebben a témában, amelyek egyfelől 2005. június 14-én, másfelől egy hónappal később, 2005. július 14-én, a brit Kereskedelmi és Ipari Minisztérium által, a július 1-jén elkezdődött brit elnökség égisze alatt megrendezett állami támogatási szemináriumon hangzottak el. Kroes biztos asszony három területet jelölt meg az állami támogatási reform fő területeiként, melyek hivatali idejének fő prioritásai lesznek. Ezek:

- I. a keretszabályok, iránymutatások, csoportmentességi rendeletek, közlemények és a tagállamoknak címzett, a Szerződés állami támogatási rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló informális levelek túlságosan bonyolult rendszerének jelentős egyszerűsítése;
- II. kiemelt szerep a közgazdasági elemzéseknek az állami támogatások felügyelete során;
- III. a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés új alapokra helyezése.

Az előbbiekkal kapcsolatban az Állami Támogatási Akciótervben, valamint Kroes biztos asszony két beszédében felvetett gondolatok többsége jól hangzik azok számára, akik rendszeresen foglalkoznak állami támogatásokkal. Mielőtt részletesebben vizsgálnánk az új – egyelőre meglehetősen általános – javaslatokat, szeretném megragadni az alkalmat, hogy kiemeljek néhány, általam fontosnak tartott hiányosságot.

Szeretném Kroes biztos asszony 2005. június 14-én, a Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr Ügyvédi Iroda és a Leideni Egyetem által közösen megrendezett konferencián elhangzott beszédét idézni, miszerint „*ennek a rendszernek a reformja csak akkor lehet sikeres, ha a reform szükségességét és kivitelezését illetően az érintettek – a nemzeti, a regionális és a helyi hatóságok, az Európai Unió intézményei, az állampolgárok, a vállalatok, a fogyasztók – között létrejön a konszenzus*”. Eddig az állami támogatások ellenőrzése két szereplő, pontosabban két intézmény – egyfelől a Bizottság, másfelől a tagállami hatóságok – szerepjátéka volt. Azokat, akik ténylegesen – elsősorban gazdasági szempontból – érintettek, vagyis a támogatási intézkedések (állítólagos) kedvezményezettjei és versenytársaik, akik valószínűleg kevésbé osztoznak a támogatottak örömeiben, eddig mindössze eljárási jogai gyakorlásától teljesen megfosztott információforrásnak tekintették. Ilyen például az aktákhoz

³³ Dr. Andreas Bartosch a Haver & Mailänder iroda partnere

³⁴ EStAL 2005/3 391-392. o.

³⁵ HL L 1/1 2004. 1. 4.

³⁶ HL L 24/1 2004. 1. 29.

való hozzáférés joga – akkor is, ha nem bizalmasan kezelt ügyről van szó –, tagállami értesítés a bizottsági vizsgálat megindításáról, támogatások visszafizettetése esetén a határidők megállapítása (függetlenül attól, hogy a kedvezményezett értesült-e a folyamatban lévő vizsgálatról, vagy sem), stb. Az Európai Bíróságoknak – véleményem szerint bizonyos fokig sajnálatos módon – nem volt lehetősége arra, hogy az ún. harmadik feleknek további jogokat biztosítsanak; az a kevés pedig, ami a 659/1999/EK eljárási rendelet szűk keretein belül jár nekik, jól tükrözi azt a hagyományos és meglehetősen konzervatív szemléletmódot, amely az állami támogatások megítélését az illetékes hatóságok párbeszédének tekinti, amely során azonban nem kötelesek bevonni az érdekelteket. Véleményem szerint a konszenzus – amit az új versenyjogi biztos asszony helyesen a sikeres reform kulcsának tekint – csak abban az esetben teljesítheti a feladatát, ha – a Kroes asszony által szintén említett – feleket, különös tekintettel a vállalkozásokra és a fogyasztókra, teljes mértékben bevonják az állami támogatások ellenőrzésének folyamatába, ugyanúgy, mint az európai versenyjog másik két területén (antitröszt és vállalkozások összefonódása).

A reform fent említett három pillérével kapcsolatban az alábbi megjegyzéseket szeretném tenni:

I. Az egyszerűsítés szükségessége

Nem vitás, az állami támogatási szabályok alkalmazóinak jelenleg – számos csoportmentességi rendeletből, iránymutatásból, keretszabályból, közleményből, tagállamoknak címzett informális levelekből álló – másodlagos jogszabályok valóságos dzsungelén kell átverekedniük magukat, nem beszélve a Bizottság és a luxemburgi bíróságok által termelt tengernyi jogesetről. A létező jogszabályok egyszerűsítése emiatt kiemelkedően fontos. Egyetlen, néhány körülhatárolt iránymutatásból, keretszabályból és a szokásos de minimis rendeletből felépülő csoportmentességi rendelet sokkal szimpatikusabb, mint a jelenlegi szabályozási káosz. A reformtervek remélhetőleg véget vetnek a különböző másodlagos jogszabályokból összegyűjtött támogatási intenzitások kumulálódásának.

A javasolt egyetlen csoportmentességi rendelet jó eszköze lehet annak, hogy az intézkedések elbírálását ne előzze meg hosszadalmas és nehézkes bejelentési procedura és egyben felszabadítson olyan erőforrásokat, amelyeket bölcsebben is fel lehet használni más területeken. Azoknak, akik már találkoztak vele, vagy éppenséggel rendszeresen találkoznak támogatások bizottsági bejelentésének szükségességével, egy ilyen egyetlen csoportmentességi rendelet kétségkívül nagy megkönnyebbülést jelentene. Még akkor is, ha a bejelentésekkel szemben elvárt pontosságnak maximálisan megfelelnek, egyetlen bejelentés sem lesz teljes, hiszen a Bizottság részéről mindig felmerül további kérdés, vagy a helyzet tisztázásához szükséges további információ igénye. Ennek következménye pedig az, hogy amíg a bejelentés nem tekinthető teljesnek, az előzetes vizsgálatra rendelkezésre álló két hónap nem kezdődik el. A végeredmény pedig az, hogy az intézkedés nem hajtható végre, holott a kedvezményezetteknek gyakran igen nagy szükségük lenne rá.

II. Az új közgazdasági megközelítés

Mindkét alkalommal, amikor Kroes biztos asszony az állami támogatások ellenőrzéséről tartott beszédet, vezető közgazdász munkatársa kíséretében érkezett. Az állami támogatási politika közgazdasági alapokra helyezése szintén üdvözlendő. Továbbra is fennáll azonban a kérdés, hogy ez mit jelent pontosan.

A Bizottság az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkében foglalt – mindössze négy – kritériumból kettőre, vagyis a szelektivitásra és az állami forrás meglétére, eddig különös hangsúlyt helyezett okfejtése során. Ellentétben ezek alapos vizsgálatával, a másik két feltétel – a versenytorzító hatás, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás – teljesülését meglehetősen nagyvonalúan kezeli. Az Európai Bíróságok joggyakorlata alapján a két utóbbi feltételhez nem kötöttek határértéket, más szóval akármennyire elhanyagolható is egy támogatás, elméletileg mindig versenytorzító hatása van és a tagállamok közötti kereskedelmet is befolyásolja, így a Bizottság egy sor olyan jelentéktelen esettel foglalkozik, mint amilyen például a Dorsten-i uszoda ügye volt. Melyek lesznek azok a paraméterek tehát, amelyek révén határt szabnak a bizottsági vizsgálatoknak? Rendelkezik-e majd a Bizottság megfelelő felkészültséggel és ügyrendi hatáskörrel, hogy bizonyos tagállami bejelentéseket elutasítson azzal az indokkal, hogy nincsen értelmük? Ebben az összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a híres Dorsten uszoda esettel csak azért foglalkoztak, mert Németország bejelentette. Mi lesz, ha a jövőben valaki hasonló projekttel kapcsolatos panaszt tesz? Nem világos az sem, miként valósul meg a támogatások közgazdasági megközelítése, különösképpen azért, mert az ún. „Significant Impact Test” (ún. jelentős hatás teszt³⁷) nyilvánvalóan megbukott – legalábbis az előző Bizottságban, amikor a versenyjogi tárcának Mario Monti volt a felelőse.

Megkérdőjelezhető továbbá, hogy a Bizottságnak a piac definiálására és elemzésére vonatkozó elképzelései kellőképpen megalapozottak illetve a vállalkozások összefonódása és az antitröszt szabályozással összhangban lesznek-e. Felmerülhet ugyanis a kérdés, hogy a Bizottság miért tudott megbízható, a gyakorlatban is jól alkalmazható eredményeket felmutatni a piac definiálásában a vállalkozások összefonódására vonatkozó szabályok által megszabott szűk határidőkön belül és miért volt ugyanerre képtelen az állami támogatások területén, ahol általában sokkal több idő áll az ügyvivők rendelkezésére.

III. Az együttműködés megvalósítása

Végül az Akcióterv megemlíti a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködés új formáját. Az új tagállamokban felállított független támogatásokat vizsgáló irodákkal kapcsolatos, kétségtelenül pozitív, tapasztalatokra alapozva ezt a rendszert szeretnék az Unió egész területére kiterjeszteni. Valóban működőképes egy ilyen ambiciózus terv? Meglátásom szerint ez elég kétséges. Azok felügyeljék a költsékezési szokásokat, akiknek a tevékenysége szintén ellenőrzésre szorul? Nem bízunk így kecskére a káposztát? Nem lehet, hogy a Bizottságnak azért voltak a 10 új tagállamban létrejött független támogatásokat vizsgáló irodákkal kapcsolatban pozitív tapasztalatai, mert ezek az országok a csatlakozás előtt rendszerint nem rendelkeztek olyan szétszórható pénzügyi eszközökkel, mint a régi tagállamok? Végül, mennyi vaj van a látszólag független kelet-európai támogatásokat vizsgáló irodák füle mögött?

Ez a közlöny és az Intézet szilárdan elkötelezte magát amellett, hogy hangot adjon Kroes biztos asszony új Állami Támogatási Akciótervével kapcsolatos véleményének. E cikk célja a regionális támogatásokról szóló iránymutatás reformjának megindítása, amit további cikkek és beszédek követnek majd.

³⁷ Jelentősége, hogy bevezetése esetén lehetővé tenné, hogy azok a támogatások, amelyek a versenyre illetve a kereskedelemre (lásd alábbi pont) nem gyakorolnak lényeges hatást, a Római Szerződés rendelkezéseivel előzetesen összeegyeztethetőnek minősüljenek. Az ilyen támogatásokkal kapcsolatban a Bizottság engedélyezési mechanizmusa felgyorsulna, és a Bizottság döntései kiszámíthatóbbak lennének. (ld. Hargita Eszter: Állami támogatások Magyarországon az Uniós versenypolitika tükrében, Ph. D. értekezés, Budapest, 2003 – TVI információs füzetek 23. száma)

Leigh Hancher*:
Az állami támogatások közgazdasági elemzésének lehetőségei³⁸
Fordította: Molnár Éva

I. Bevezetés

Tavaly év végén tette közzé a brit versenyjogi hivatal (Office of Fair Trading, továbbiakban: OFT) annak a jelentésnek az eredményeit, amelyben meghatározták a támogatások versenytorzító hatásának azonosítására és ellenőrzésére alkalmas közgazdasági elemzés kereteit³⁹. Ez a jelentés a tervezett kezdeményezések közül az első. A második fázisban az OFT, tervei szerint, részletes ajánlásokat bocsát a brit Kereskedelmi és Ipari Minisztérium rendelkezésére arról, hogy a támogatások a gyakorlatban milyen hatást gyakorolnak a versenyre, illetve hogy a versenyre gyakorolt hatás minimalizálása érdekében hogyan alakítsák az egyedi támogatásokat és a támogatási programokat. Az új megközelítés alapján az első tanulmány azonosította a támogatások és a kedvezményezettek szempontjából releváns piac azon jellegzetességeit, amelyek valószínűsíthetően jelentősebb versenytorzító hatással járnak. A második fázisban dolgozzák majd részletesen ki az első tanulmányban szereplő, az alábbiakban tárgyalandó átfogó ajánlásokat. Érdeemes megjegyezni, hogy a tanulmány – közgazdasági elemzés alapján – arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Bizottság által közzétett különböző iránymutatások és közlemények valóban hozzájárulnak a versenytorzítás csökkentéséhez, ugyanakkor a versenytorzító támogatások kiszűrése érdekében további erőfeszítés kellene.

Az OFT-kezdeményezés második szakaszának lezárása nem csak az Európai Bizottság Akciótervének (Action Plan⁴⁰) közzétételével esik egybe, hanem a Tanács 2005. második félévi brit elnökségének kezdetével is. A brit kormány állami támogatásokkal kapcsolatos álláspontja nagymértékben befolyásolhatja az Akcióterv alakulását, hiszen a brit Kereskedelmi és Ipari Minisztérium mindeddig elkötelezett támogatója volt az állami támogatások fokozott közgazdasági ellenőrzésének. Az OFT-tanulmány egyes elemei már ténylegesen fellelhetők az Akcióterv június első hetében megjelent szakmai vitaanyagában.

II. Az állami támogatások közgazdasági elemzése

Az állami támogatások terén a közgazdasági elemzések alkalmazása nem olyan kiforrott, mint a vállalati versenyjog esetében, és természetesen jócskán le van maradva a vállalati összefonódások elemzéséhez egyre gyakrabban használt bonyolult módszerek mögött. Ez első pillantásra meglepő, hiszen jelentős összegekről van szó. Az Egyesült Királyság évente több mint hatmilliárd fontot költ az ipar támogatására, ez GDP-jének csaknem 0,60%-át teszi ki. A Bizottság által 2005 tavaszán kiadott legújabb éves jelentés alapján az EU-15 2003-ra vonatkozó hasonló adata 53 milliárd euró⁴¹. A támogatások potenciális versenytorzító hatása jelentős, hiszen nem csak a kedvezményezett vállalkozások, hanem azok versenytársainak viselkedését is megváltoztatják. A támogatások azt eredményezhetik, hogy a vállalkozások nem megfelelően állapítják meg a termelés és az ár szintjét; a hatékonyan működő

* Leigh Hancher az európai jog professzora a Tilburgi Egyetemen és az Allen és Overly ügyvédi iroda munkatársa

³⁸ Leigh Hancher Estal 3/2005 számában megjelent *Towards an Economic Analysis of State aids* c. cikkének fordítása

³⁹ „Public Subsidies”, az Office of Fair Trading jelentése, 2004. november, OFT 750

⁴⁰ Magyarul elérhető a http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf címen.

⁴¹ Com (2005) 147 final, 20.4.2005

vállalkozásokat elriaszthatják a piacra való belépéstől, illetve a nem versenyképes vállalkozásokat erre ösztönözhetik; végül torzíthatják a befektetésekre és a kutatás-fejlesztésre vonatkozó döntéseket. Az EK Szerződés 81. és 82. cikke, valamint a vállalati összefonódások vizsgálatának szabályaival összefüggésben ezek ismert kérdések, az állami támogatási döntéshozatali gyakorlatban illetve a kapcsolódó esetjogban mégsem ezeket helyezik középpontba. Ezenkívül a támogatások közgazdasági elemzése eddig mindössze néhány, a European Economy-ban 1999-ben megjelent tanulmányra korlátozódott, kiegészülve egy OECD tanulmánnyal, amely egy 2001-ben tartott kerekasztal-megbeszélés eredményeit foglalja össze⁴². A tudományos elemzések és a gyakorlati tapasztalatok gyűjtése az elmúlt évtizedben csak a vállalati versenyjogra összpontosítottak, így azokból az állami támogatásokra vonatkozó szabályozás nem profitálhatott.

A fent említett tanulmányok ezenkívül elsősorban a támogatások hatékonyságára koncentráltak és nem azok versenyjogi dimenziójára. Éppen ezért mindenképpen hasznos lenne utóbbi részletes elemzése, különösen annak fényében, hogy az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése az állami támogatás központi elemének tekinti a versenytorzító, vagy potenciális versenytorzító hatást. Akik állami támogatásokkal foglalkoznak, ezt jól tudják, ezért általában eleve feltételezik a versenytorzító hatás meglétét a támogatások szelektív jellege miatt, vagyis amiatt hogy ezeket csak egy vagy néhány cégnek nyújtják, a versenytársaknak azonban nem. Az OFT-tanulmány és a Frontier Economics jelentése így a verseny elméleti elemzésének fejlesztése érdekében megtett igen fontos első lépés.

III. Az Akcióterv

A nemrég megjelent, *Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005-2009 közötti reformjához* c. szakmai vitaanyag nyelvezete kísértetiesen emlékeztet az EK Szerződés 81. és 82. cikkében és a vállalati összefonódásokra vonatkozó szabályozásban a versenyjogi szakértők által jól ismert terminológiára. Az Akciótervben a Bizottság az alábbi megfigyeléseket teszi:

„Az állami támogatás ellenőrzése annak szükségességéből ered, hogy – függetlenül attól, mely tagállamban van a telephelyük – valamennyi, az egységes európai piacon tevékeny vállalkozás számára azonos feltételeket tartsunk fenn. Különösen fontos figyelmet fordítani azon állami támogatási intézkedésekre, amelyek jogtalan előnyhöz juttatnak egyes kiválasztott vállalatokat, akadályozva vagy késleltetve ezzel, hogy a piac a legversenyképesebb vállalatokat jutalmazza, vagyis csökkentve az európai gazdaság általános versenyképességét. Ezek az intézkedések ezen túlmenően azt is eredményezhetik, hogy a piaci hatalom mindössze néhány vállalat kezében összpontosul, például amikor az állami támogatásban nem részesülő társaságoknak (pl. külföldi vállalatok) emiatt kell csökkenteniük piaci jelenlétüket, vagy amikor az állami támogatást a belépési korlátok emelésére használják fel. A verseny ilyen jellegű torzulásának eredményeként a fogyasztók esetleg magasabb árakkal, gyengébb minőségű és kevésbé innovatív termékekkel szembesülnek.” (7. pont)

A dokumentum szerint továbbá *„az állami támogatások egységes piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata alapjában véve a támogatások versenyre gyakorolt negatív hatásainak, azok közérdekű szempontú, pozitív hatásaival való összevetését jelenti – pl. korrigálhatják a piaci hiányosságokat, javítva ezáltal a piacok működését és fokozva az európai gazdaság versenyképességét. Ugyancsak elősegíthetik – a piaci hiányosságok kiküszöbölésétől függetlenül – pl. a szociális és területi kohéziót, a fenntartható fejlődést és a*

⁴² Ld. European Economy, 3. szám, 1999; OECD Journal of Competition Law and Policy, 2004, Vol. 6., 1. és 2. szám, pp. 109-173

kulturális sokszínűséget”. A gazdasági elemzések ezért fontos szerepet játszanak abban, „hogy i) mennyire pontosan állapították meg az elfogadott közös érdekű célkitűzés tárgyát (szociális, regionális, gazdasági, vagy kulturális), ii) a támogatás létrehozza-e a szükséges ösztönzőket és arányos-e, valamint, hogy iii) az állami támogatás – más szakpolitikai eszközökkel szemben – megfelelő eszköz-e a probléma kezelésére”. (20. pont)

Úgy tűnik, hogy az Akciótervben sok szempontból máris tükröződnek az első OFT-tanulmány megállapításai, hiszen a támogatások versenytorzító hatásának fokát az alábbi tényezők mentén vizsgálja:

- i) a kedvezményezett kiválasztásához alkalmazott eljárás és a támogatáshoz kapcsolódó feltételek;
- ii) a piac és a kedvezményezett jellemzői; valamint
- iii) a támogatás összege és típusa.

Valószínűleg az EK állami támogatási politikájának szerves része lesz az állami támogatási intézkedések szigorúbb gazdasági elemzése is. A szakmai vitaanyagban ugyancsak említésre kerül, hogy a Bizottság a támogatások különböző formáinak támogatathatósági feltételeiről szóló szakmai vitaanyagot ad ki, mert meglátása szerint egyes támogatási intézkedések átláthatóbbak, mint mások, megint mások közvetlenebbül irányulnak konkrét célkitűzésekre. Ez kérdéseket vet fel a különböző támogatási formák hatékonyságával és versenytorzító hatásával kapcsolatban.

De vajon hogyan mérhető a támogatások versenyre gyakorolt negatív hatása? Egy állami támogatási intézkedés vizsgálatának és elemzésének melyik fázisában kerüljön sor költség-haszon elemzésre? Annak vizsgálatakor, hogy egy adott intézkedés állami támogatásnak minősül, vagy – feltételezve, hogy az EK Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése eleve teljesül – annak mérlegelésekor, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e az EK Szerződés 87. cikkének (3) bekezdésével? Az OFT-tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a jelenlegi uniós szabályok és iránymutatások csak néhány olyan tényezőre hívják fel a figyelmet, amelyeknek a közgazdasági megközelítés alapján versenytorzító hatása lehet. Külön említést érdemel a piacelemzés, amely hagyományosan gyenge pontja az uniós támogatásértékelő gyakorlatnak. A jelentés számos gyakorlati javaslatot tesz a brit kormánynak, ugyanakkor megjegyzi, hogy közülük némelyik tágabb európai viszonylatban is hasznos lehet. Megfontolandónak tartja az értékeléshez kapcsolódóan kiegészítő iránymutatás kidolgozását, hogy a versenyszempontokat a támogatási tervezetek kialakításakor figyelembe vegyék. A tanulmány ezenkívül monitoring rendszerek létrehozását javasolja annak érdekében, hogy a támogatások versenyre gyakorolt hatása, hatékonysága, valamint megtérülése⁴³ teljeskörűen felmérhető legyen. Cikkem hátralévő részében a Frontier Economics jelentését alapul véve – ugyanis az OFT ezt a folyóiratot bízta meg tanulmánya közzétételével⁴⁴ –, részletesebben foglalkozom az OFT kezdeti megállapításaival, valamint végső, a támogatások versenytorzító hatásának mérésére és a piacelemzésnek e folyamatban betöltött lehetséges szerepére vonatkozó javaslataival.

⁴³ Ld. Az Akcióterv 54. pontját, ahol a Bizottság ösztönzi a tagállamokat a teljesítményértékelések alkalmazására annak ellenőrzésére, hogy az állami támogatás megvalósítja-e a kitűzött célt, illetve, hogy bármely adott célkitűzés esetében az-e az állami beavatkozás legmegfelelőbb fajtája.

⁴⁴ A Frontier-tanulmány az OFT jelentésének C. mellékletében található és megtalálható az OFT honlapján.

Az OFT-tanulmány 3. fejezete, amely egyébként igen leszűkített formában került csak be a Frontier Economics által összeállított jelentésbe, részletesen megmagyarázza a támogatások versenyre gyakorolt hatását. A fejezet megállapításai közül néhány különösen érdekes, mert első látásra úgy tűnik, mintha ellentmondana a jelenlegi uniós támogatásértékelés néhány alapelvének.

Tekintettel azokra a potenciális negatív hatásokra, amelyeket a támogatások gyakorolhatnak a vállalkozások árképzési és termelési döntéseire, az OFT megjegyzi, hogy a támogatások akkor befolyásolják legnagyobb mértékben ezeket a döntéseket, ha a vállalkozás változó költségeit érintik (pl. a munka), szemben az állandó költségekkel (pl. épület vagy üzem). A képzés (mint egyfajta változó költség) támogatása növelheti adott vállalkozás munkaerejének hatékonyságát és csökkentheti a költségeit, ugyanakkor érzékenyen érinti a versenytársakat, akiknek igazodniuk kell a csökkenő árakhoz, ellenkező esetben piaci részesedésük csökken. Ezzel szemben az állandó költségeket érintő támogatások nem érintik közvetlenül az árképzési és termelési döntéseket. Ennek oka, hogy ezek a költségek az ártól és a termelési szinttől függetlenül felmerülnek, így a vállalkozás ezeket nem kalkulálja bele döntéseibe. Emiatt a támogatások első típusa károsabb a versenyre, legalábbis elméletileg, hiszen hátrányosan érintik az árakat, a kibocsátási szintet, ami más vállalkozások piacra való be- és kilépési döntéseit befolyásolhatja. Ezek a megállapítások elsősorban ellentmondanak a Bizottság hagyományos felfogásának, amely a beruházási és a működési támogatásokat általában nagyon károsnak ítéli a verseny szempontjából, miközben a képzési támogatásokra nézve nincs bejelentési kötelezettség, feltéve, hogy azok a csoportmentességi rendelet feltételeinek megfelelnek. Természetesen nem szabad megfeledkezni arról, hogy a Bizottságnak a támogatások által az államok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását is vizsgálnia kell, ami pl. a beruházási támogatásokra is ugyanúgy vonatkozik.

Az OFT-tanulmány emellett felhívja a figyelmet, hogy a támogatások veszélyeztetik a kutatás-fejlesztés folyamatát is. Egyetlen vagy néhány vállalkozásnak nyújtott K+F támogatásnak ugyanis közvetlen és közvetett versenytorzító hatása is lehet. A versenyre gyakorolt közvetlen hatás a K+F eredményében jelentkezik. A K+F eredményeként megvalósuló innovációnak két típusa van: folyamatfejlesztés és termékfejlesztés. A sikeres folyamatfejlesztés a termelés állandó és változó költségeinek csökkenését eredményezi, ami hatást gyakorol az árakra és a belépési/kilépési döntésekre. A sikeres termékfejlesztés hatása attól függ, hogy az innováció egy meglévő termék fejlesztésére vagy egy teljesen új termék kifejlesztésére irányul. Ha meglévő termék fejlesztéséről van szó, akkor a vállalkozás versenytársaival szemben előnyhöz jut, mert ezáltal jobb minőséget kínál. A támogatott vállalkozás így a fogyasztók nagyobb arányát tudja megnyerni, mint a támogatásban nem részesülő versenytársak. A versenytársak, akik nem kaptak támogatást, és így nem tudják fejleszteni termékeiket sem, versenyhátrányba kerülnek. Abban az esetben, amikor a K+F eredménye egy teljesen új termék, új piac jön létre, vagyis a létező piacokon zajló versenyt nem érinti. Ugyanakkor a támogatott vállalkozás előnyt élvezhet abból a szempontból, hogy elsőként lép az adott piacra és belépési korlátokat állíthat fel a versenytársaknak, pl. a márkák- (branding) vagy logisztikai hálózati kiépítése. Ezek hosszú távon ellentmondanak a fogyasztói érdekeknek, hiszen a támogatásból származó előnyök miatt a verseny intenzitása a jövőben csökkenhet.

A K+F támogatások közvetetten is befolyásolhatják a versenyt azáltal, hogy kevésbé ösztönzik a nem támogatott vállalkozásokat a K+F-be való befektetésekre. Ez függ a piaci körülményektől, például hogy termék vagy folyamat fejlesztéséről van-e szó, vagy hogy mekkora különbség van a piaci résztvevők közötti technológiai fejlettségben. Más szóval a támogatások szinte mindig versenytorzító hatással járnak. Az OFT-tanulmány ezen a ponton sem osztja a bizottsági szakmai vitaanyag nézetét, mely szerint általában kedvező elbánásban

részesítik a K+F támogatásokat, mint az egyébként is pozitívan értékelendő horizontális támogatások egyik típusát.

IV. A versenytorzulás értékelése

Ha feltételezzük, hogy a támogatások szinte mindig versenytorzító hatással járnak, a fő kérdés az, hogy a támogatás előnyei vajon felülmúlják-e a vele járó hátrányokat.

Az OFT-tanulmány két csoportba sorolta azokat a tényezőket, amelyeket meg kell vizsgálni ahhoz, hogy az előző kérdésre válaszolni tudjunk. Ezek egyrészt a támogatás, másfelől a releváns piac jellemzőit foglalják magukba.

V. A támogatás jellemzői

Az OFT szerint a potenciális versenytorzulás nem csak az intézkedés szelektív jellegéből fakadhat – mely egyébként egyik sarkpontja az európai jognak –, hanem az intézkedés aszimmetrikus hatásából is. Így például egy támogatásnak akkor is lehet aszimmetrikus hatása, ha abból egy adott területen bármelyik vállalkozás részesülhet, hiszen előfordulhat, hogy néhány versenytárs már döntött a telephelyét illetően. Az OFT-tanulmány szerint ahhoz, hogy meg tudjuk állapítani egy támogatásról, hogy az előbbieken említett kritériumoknak megfelel-e, előbb azonosítani kell azt a piacot, amelyen a kedvezményezett működik, hiszen a szelektivitást ezen piac vonatkozásában kell megvizsgálni. Ez a megközelítés eléggé eltér a Bizottság és a Bíróságok gyakorlatától, amely a szelektivitást a támogatási intézkedés természetéhez viszonyítva állapítja meg, nem pedig a piac viszonylatában. Ezért egy olyan intézkedés, amely különbséget tesz a szolgáltató és a termelő ágazat között, erősen szelektív, még akkor is, ha hatása eloszlik az egyes piacok között.

A tanulmány szerint továbbá problémát vethetnek fel az olyan támogatások, amelyek a vállalkozások piaci jelenlétét befolyásolják. Így a monopóliumoknak nyújtott támogatások elvben nem adnak okot aggodalomra, hiszen nincs is verseny az általuk érintett területen. Zene füleimnek! – mondhatná egy nagyvállalat. Kompetitív piacokon a támogatások elméletileg nem okoznak problémát, ha nagyszámú vállalatot érintenek, és ha az árszint megközelíti a költségek szintjét – vagyis a támogatásban nem részesülő versenytársak sem kerülhetnek versenyhátrányba. Fontos a piaci erőviszonyok felmérése a támogatás bevezetését követően is, hiszen egyetlen vállalkozásnak nyújtott nagy összegű támogatás megváltoztathatja a piac szerkezetét is a versenytársak elűzése által. A tanulmány további ajánlásokat tesz annak megállapítására, hogy a versenyjogi probléma anyagi jellegű-e – figyelembe véve egyfelől a kifizetések mértékét és szerkezetét, másfelől a piacszerkezetet, valamint a belépést és a kilépést akadályozó korlátokat. Az OFT-tanulmány, a brit államkincstár által 2004-ben közreadott tanulmány szerzői által képviselt szemléletet követve, úgy véli, hogy az alábbi két tényező mentén kell megállapítani, mikor a legnagyobb az állami támogatás hatása: a piaci koncentráció és a termékek helyettesíthetőségi foka (termékdifferenciálás) alapján, amelyek egy bizonyos számú vállalkozás közötti verseny intenzitását adják meg.

VI. A piac definiálása

A fentiek alapján ahhoz, hogy megállapítható legyen a támogatások szelektív vagy aszimmetrikus jellege, a versenytorzító hatások közgazdasági elemzése feltételezi annak a

piacnak a definiálását, amelyen a támogatásban részesülő vállalkozás működik⁴⁵. A tanulmány azt is javasolja, hogy ehhez kölcsön kell venni a vállalati versenyjogban használatos eszközrendszerrel, beleértve az SSNIP-tesztet⁴⁶ (Small but Significant Non-transitory Increase in Price – a kicsi, de jelentős, nem átmeneti jellegű áremelkedések). A támogatásokkal kapcsolatban ezenkívül figyelmet kell fordítani két másik kérdésre is: egyrészt hogy a támogatás milyen hatással jár, ha a támogatott vállalkozás egynél több termékpiacon van jelen, illetve, hogy SSNIP-teszt alkalmazható-e nagy összegű támogatások esetén.

Míg a tanulmánynak ezen része a versenyt érintő támogatások azonosítását tűzte ki célul, a hátralévő rész azokkal a technikákkal foglalkozik, amelyek révén kiszűrhetők a versenyre nem ártalmas támogatások, illetve a támogatás tervezésének olyan lehetőségeivel, amelyek révén a versenyt korlátozó hatások csökkenthetők.

A támogatások versenyre gyakorolt hatásainak teljeskörű elemzése egyértelműen időigényes és erőforrás-intenzív feladat, gondoljunk csak a vállalati összefonódások vizsgálatának második szakaszára. Az Európai Bizottság állami támogatási szabályai a bejelentési kötelezettséghez kapcsolódó határértékeket természetesen némileg alacsonyabb szinten rögzítik, mint a vállalati összefonódásokra vonatkozó rendelet – csak azokat a támogatásokat nem kell bejelenteni, amelyek a de minimis vagy más csoportmentességi rendelet hatálya alá tartoznak. Az OFT-tanulmány által képviselt nézet szerint az elemzésnek további olyan tényezőkre is ki kell terjednie, beleértve a piaci jellemzőket és a kedvezményezett pozícióját az adott piacon, amelyek alapvetően járulnak hozzá a versenytorzító hatások felderítéséhez és felméréséhez. A jelenlegi uniós megközelítés nem veszi figyelembe, hogy a hasonló támogatások eltérően érinthetik az egyes vállalkozásokat, és nem minden esetben kötelezik a támogatást kiírókat arra, hogy az érintett piac jellemzőit is figyelembe vegyék. Más szóval a különböző típusú és formájú támogatásokra létrehozott uniós értékelő rendszerek nem tudják tökéletesen kiszűrni a versenytorzító támogatásokat. Ezért javasol a tanulmány szigorúbb közgazdasági megközelítést. A tanulmány elismeri, hogy ez nem minden esetben indokolt, ezért hasznosnak tartana egy olyan átvilágítási folyamatot, amely a támogatás (abszolút értelemben vett és nem feltétlenül a tevékenység támogatható költségeinek arányában vett) méretét és a piaci koncentrációnak az előkészítő fázisban a hagyományos (vállalati) versenyjogi eszközök (pl. HHI-index⁴⁷) alapján meghatározott mértékét venné alapul. A vállalati koncentrációnak azt a szintjét, amikor a támogatás még nem okoz különösebb problémát, össze kellene kapcsolni a támogatás nagyságával, ha pedig a szóban forgó támogatás nagyon nagy, akkor csökkenteni kell a koncentráció küszöbértékét. Így könnyen ki lehetne szűrni nagyszámú, a versenyre nézve ártalmatlan támogatást. A támogatási tervezetek értékelésére ki kellene alakítani egy kritériumrendszerrel, amely orientálna annak eldöntésében, hogy a támogatás jóváhagyható-e vagy sem. Ezzel összefüggésben a tanulmány szerint nem csak a támogatás mértéke, szelektív és aszimmetrikus jellege mérvadó, hanem a támogatások odaítélésének tervezett folyamata is (pl. pályázat kiírása vagy átlátható kiválasztási procedúra), kivéve, hogyha fennáll az összejátszás veszélye.

A Frontier Economics két önálló függeléke szintén említést érdemel. Az első a támogatások K+F befektetésekre gyakorolt hatásával foglalkozik, és az ilyen jellegű támogatások versenytorzító hatását néhány példával illusztrálja (pl. a business-stealing-effect, vagyis

⁴⁵ Gracia/Neven, Identification of sensitive sectors in which State aids may have distortive effects, Final Report to HM Treasury, 2004. április

⁴⁶ Lényege, hogy azon jóságok számítanak egymás helyettesítőjének, amelynek fogyasztására, ha az egyik termék ára tartósan, kismértékben, de észrevehetően emelkedik, a fogyasztók áttérnek.

⁴⁷ Hirschmann-Herfindahl index, amely az egyes piaci szereplők százalékban kifejezett piaci részesedésének négyzetösszege.

amikor egy vállalkozás más vállalkozás rovására növeli piaci részesedését). A támogatások innovációs folyamatra gyakorolt hatásának vizsgálatakor arra kell összpontosítani, hogyan függ össze a termékpiaci verseny és a technológiai fejlettségbeli különbségek innovációra ösztönzése. Ez a hatás tehát függ a piaci verseny intenzitásától és az egyes vállalatok motivációs szintjétől. Különbözik-e adott piacon a vállalkozások technológiai színvonala? A támogatást vajon az éllovas vagy a lemaradó kapja? Ezek mind olyan tényezők, melyek a támogatások innovációra gyakorolt hatását befolyásolhatják.

A második függelék a tőkepiaci elégtelenségekkel és a vállalkozások döntéshozatali folyamatával foglalkozik. Abból a klasszikus feltételezésből indul ki, hogy a támogatások hatására csak akkor változik meg a vállalkozások viselkedése, ha az a változó költségeket érinti. Eszerint az állandó költségeket (felmerülésük után) érintő támogatások, vagy olyan pénzügyi transzferek, amelyeket nem kötnek meghatározott feltételekhez, a vállalkozások magatartását nem befolyásolják. Ez a megfontolás abból a feltételezésből indul ki, hogy tökéletes az információ-áramlás és a pénzügyi piacok tökéletesen működnek. Tekintélyes irodalom foglalkozik elméleti és gyakorlati szempontból azokkal az esetekkel, amikor az információáramlás és a pénzügyi piacok tökéletlenek. Ezek segítségével könnyen szemléltethető a finanszírozási források befolyása a vállalkozások döntéshozatalára, akkor is, ha a támogatás nem kapcsolódik konkrét tevékenységhez, különösen, ha szűkösek a hitelfelvételi lehetőségek, a külső finanszírozás drága, vagy ha a menedzsment nem a profit maximalizálásában érdekelt. Ezért a klasszikus elmélet feltételei a valóságban kevésbé szigorúak, vagyis könnyen előfordulhat, hogy a nem célzott támogatások a körülményektől függően hatással vannak a vállalkozások viselkedésére és torzítják a versenyt. A tanulmánynak e tekintetben különös jelentősége lehet annak megvilágításában, miként lehet az állami beavatkozás közgazdasági elemzésének ezen válfaját az állami tulajdonú vagy államilag ellenőrzött vállalatokra illetve a piaci befektető elvére alkalmazni.

VII. Európai iránymutatások

Az OFT-tanulmány javaslatokat tesz a jelenleg érvényben lévő uniós állami támogatási szabályozás reformjára, szem előtt tartva a „kevesebb és jobban célzott támogatás” célkitűzést. Kiindulva például abból az általános feltételezésből, hogy a támogatás szelektív hatásának foka összefügg a versenytorzító hatás mértékével, a Bizottság szigorúbban kívánja szabályozni a szelektív vagy egyedi támogatási intézkedéseket, mint pl. a nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott támogatások, szemben a horizontális célkitűzések megvalósítására irányuló (pl. képzési) támogatásokkal; mindezt az OFT-tanulmány is támogatja. A tanulmány 4. fejezete a létező uniós szabályozást a Frontier-jelentés fényében vizsgálja meg abból a szempontból, hogy ezek az állami támogatások által okozott versenytorzító hatásokat valóban minimalizálják-e.

VIII. Szelektivitás

Ismeretes, hogy az uniós állami támogatási jogszabályok hatálya csak a bizonyos fokú szelektivitással rendelkező támogatásokra terjed ki. Az OFT-tanulmány szerint a fokozottan szelektív támogatásokra bevezetett pótlólagos korlátok nem tükrözik a szelektivitás fokának megfelelő versenytorzítás mértékét. A legtöbb pótlólagos korlátot az adható támogatás felső határaként adják meg, ugyanakkor a támogatás versenytorzító hatása és a megengedett támogatási maximum között nincsen egyértelmű összefüggés.

IX. Aszimmetria

A jelenlegi uniós szabályozás nem írja elő annak értékelését, hogy az állami támogatások milyen hatást gyakorolnak a kedvezményezett költségeire, így nem akadályozzák azokat a horizontális támogatásokat sem, amelyek bizonyos vállalkozások számára nagyobb haszonnal járnak. Nincs is olyan elemzés, amely ezt a célt szolgálná, másfelől jelenleg nem is létezik olyan bizottsági keretszabály vagy iránymutatás, amely ilyen elemzést lehetővé tenné. Mivel a támogatási politika a több horizontális támogatás irányába fog elmozdulni, véleményem szerint ez már önmagában ellehetetleníti az ilyen jellegű elemzéseket.

X. A támogatások nagysága

Az OFT-tanulmány kissé cinikusan jegyzi meg, hogy meglátása szerint „*a Bizottság bizonyos támogatási intenzitásokat gazdasági elemzések helyett tapasztalat útján szerzett értékekre alapozva határoz meg*”. Az OFT-tanulmány szerint az számít, hogy a támogatás milyen mértékben változtatja meg a határkölségeket. Az uniós állami támogatási maximumok, pl. a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásról szóló multiszektorális keretszabályban meghatározott értékek, a támogatásoknak a beruházások összköltségéhez viszonyított nagyságát adják meg, mely csak közvetve fejezi ki a támogatás költségekre gyakorolt hatását. Az OFT szerint a fix intenzitások nem veszik elejét elég hatékonyan a szignifikáns versenytorzító támogatásoknak. Hozzátenném, hogy – annak ellenére, hogy a Multiszektorális keretszabály szintén fix támogatási intenzitásokat ad meg – a Bizottság a nagyon nagy projekteknel igen alapos vizsgálatot folytat, amelybe beletartozhat a termékköltségek, az adott vállalkozás és versenytársak piaci részesedésének felmérése is. Vagyis a pályázó nem kapja meg automatikusan a maximális támogatást.

XI. Ismételt támogatás

Összevetve a negatív hatásokkal járó ismételt támogatásokat az egyszeri támogatásokkal, az OFT megállapította, hogy egyedül *a nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról* szóló iránymutatás próbálja elejét venni az ismételt támogatásoknak, ugyanakkor sok, a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó esetben ellenőrzés nélkül juthatnak a kis- és középvállalkozások többszöri támogatáshoz.

XII. Piacelemzés

Jelenleg csak a nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás, az ágazati szabályozás és *a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásról* szóló multiszektorális keretszabály állapít meg különböző feltételeket a piaci jellemzők függvényében az állami támogatás nyújtására, ugyanakkor ezek sem foglalkoznak a piaci koncentrációval és a termékdifferenciálás fokával. Nem vizsgálják továbbá a kapcsolódó piacokra, pl. a termelési tényezők piacára (nyersanyagok, (termő)föld, energia és munka) vagy a kiskereskedelmi piacra gyakorolt hatást sem. A NACE⁴⁸ kódok használata, például a Multiszektorális keretszabályban, nem piacokra vonatkozik, hanem különböző ágazati tevékenységekre. Az általános szemlélet, mint pl. *a nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról* szóló

⁴⁸ A gazdasági tevékenységek statisztikai besorolási szabványa az EU-ban

iránymutatásban, nem ragadja meg mindazokat a piaci jellemzőket, amelyek a versenyre gyakorolt hatást befolyásolhatják, és ezáltal a támogatások adott esetben piacvezető cégeket juttathatnak előnyhöz, hatékonyan működő vállalkozásokat riaszthatnak el a piacra lépéstől, vagy épp nem hatékonyan működő vállalkozásokat ösztönözhetnek belépésre, ill. vállalkozásokat jelentős versenyelőnyhöz juttathatnak. Az OFT megfigyelése szerint csak *a nagyberuházási projektekhez nyújtott regionális támogatásról* szóló multiszektorális keretszabály követeli meg a piac definiálását és a kedvezményezett piaci helyzetének értékelését, pedig ennek a megközelítésnek általánossá kellene válnia.

XIII. Versenyre gyakorolt hatás

Általában véve a Bizottság csak eseti alapon vizsgálja a támogatások versenyre gyakorolt hatását a nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatások kapcsán. Az OFT szerint a Bizottság még akkor sem hagyja jóvá jelentős versenytorzító hatással járó támogatásokat, ha ezt a szabályozás megengedné. Csakhogy a Bizottság jelenleg nem tudja felmérni, hogy egy támogatás jelentős versenytorzító hatással jár-e, hiszen egyáltalán nem fordít figyelmet a költségszerkezetre.

XIV. Az OFT-tanulmány következtetései és javaslatai

Az OFT-tanulmány címzettje, elsősorban a brit kormány, és javaslatai is a jelenlegi brit támogatáspolitikát veszik alapul. Mint ahogy sok más tagállamban, az Egyesült Királyságban is többnyire a támogatások hatékonysága a fő szempont (ezt általában költség-haszon elemzéssel állapítják meg, vagy a létrehozott munkahelyek költségére vonatkozó követelmények felállításával). Miközben az állami támogatások a társadalmi jólét növelését és a piaci elégtelenségek korrigálását célzó hatékony eszközök, addig a támogatást nyújtó szervezet semmi sem kötelezi a versenytorzulás költségeinek mérésére illetve azok minimalizálására. A kiválasztási folyamatba be lehetne építeni egy szűrőt, amely olyan határértékeket határozna meg, amelyek mellett már nem kell további versenyszempontú vizsgálatot folytatni. Az erőforrásokat így a legnagyobb versenytorzító hatással járó támogatási formákra lehetne összpontosítani. A nemzetközi piacokon versenyző termékek és szolgáltatások esetében az értékelési folyamatban a harmadik országban kapott támogatásokat szintén figyelembe kellene venni. Az OFT szerint a jövőben kevesebb versenytorzító intézkedés lenne, ha a Bizottság is megfontolná a javaslatait, és azoknak megfelelően módosítaná az állami támogatásokra vonatkozó iránymutatásait. Az ex post monitoring rendszereket, amelyek a megtérülésre is összpontosítanak, szintén fejleszteni kellene a támogatások versenyre gyakorolt hatásának megfelelő értékelése érdekében.

XV. Néhány utolsó gondolat

Az OFT-tanulmány a Frontier Economics jelentésével közösen számos fontos megállapítást tesz az állami támogatások versenyre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Az EU Bizottság 2004-ben megjelent éves jelentésében közölte, hogy tervei szerint 2005 végéig hasonló tanulmányt és jelentést készít a témában a Tanács, a Parlament és a tagállamok részére. A bizottsági tanulmány ugyanakkor valószínűleg szélesebb területre terjed majd ki, mint a brit tanulmányok. A 2004. éves jelentés előrevetítette, hogy a tervezett tanulmány része lesz egy elemzés a versenyre gyakorolt hatások értékelésére, beleértve a versenytársakat, vagy a fogyasztói jólétet érintő hatásokat, különbséget téve a hazai és határokon átnyúló spill-over

hatások között. Továbbá definiálni fogja azokat a kritériumokat és indikátorokat, melyek egyrészt alkalmasak az egyedi támogatások versenyszempontú értékelésére, kiindulópontként szolgálhatnak támogatási programok tervezésére vonatkozó általános szabályok kialakításánál azokban az esetekben, amikor a kedvezményezett előre nem ismert, és hozzájárulhatnak azon állami támogatások azonosításához, melyek nincsenek jelentős hatással a versenyre. Ezek igen ambiciózus célkitűzések, melyek sok tekintetben merészebbek az OFT elképzeléseinél. Minden esetre, ahogy ez utóbbi tanulmány is jelzi, az állami támogatási intézkedések szigorúbb versenyszempontú értékelése igen összetett feladat, de ha a nagy egyedi támogatási intézkedések mintájára hajtják végre, az uniós állami támogatási szabályozásban lassú reformfolyamat indulhat el. A puding próbája természetesen az evés lesz.

A Bizottság és a Bíróságok esetjoga

Állami támogatás: A törvénymódosítást követően lezárult a szlovén CO₂ adórendszerre vonatkozó hivatalos Bizottsági vizsgálat⁴⁹
Fordította: Molnár Éva

Az Európai Bizottság az EK Szerződés állami támogatási szabályai alapján jóváhagyta azt a szlovén támogatási programot, amely a kombinált hő- és áramszolgáltató berendezések működtetőinek a CO₂ kibocsátásra kivetett adóból kedvezményt nyújt. Ez olyan vállalkozásokat érint, amelyek a vonatkozó bizottsági irányelvvel összhangban részt vesznek az emisszió-kvóták uniós kereskedelmében és amelyek önkéntes környezetvédelmi megállapodásokat kötnek. A szlovén kormány jelentős módosításokat hajtott végre annak érdekében, hogy a program a 2004 decemberében elindított bizottsági vizsgálat eredményeinek megfelelően összhangban legyen az EU környezetvédelmi állami támogatási programokra vonatkozó szabályaival.

Neelie Kroes, versenyjogi biztos így nyilatkozott: „Örülök, hogy Szlovénia módosította az iparra vonatkozó adókedvezmény időtartamát annak érdekében, hogy mérsékelje az intézkedés versenytorzító hatását, ugyanakkor továbbra is ösztönözzön a szén-dioxid kibocsátás csökkentésére.”

A Bizottság a 2005 májusában hatályba lépett új törvény jóváhagyása mellett döntött, amely a kedvezményezettektől a szén-dioxid kibocsátás jelentős csökkentését követeli meg az adókedvezmény fejében, továbbá szem előtt tartja az EU energetikai termékek adóztatására vonatkozó szabályait. Az intézkedés lehetővé teszi, hogy a kedvezményezettek könnyebben alkalmazkodjanak a nemzeti környezetvédelmi adózás rendszeréhez.

Az új törvény szerint az adókedvezmény mértéke évente 8 százalékponttal csökken:

- 2005: 43%
- 2006: 35%
- 2007: 27%
- 2008: 19% és
- 2009: 11%.

Az adókedvezmény utoljára 2009-ben lehet igénybe venni, 2010-ben már nem.

A távfűtési berendezések 2005-ben 26%-os adókedvezményt kapnak, amely évente 8 százalékponttal csökken.

Bizonyos vállalkozásoknak vagy gazdasági ágazatoknak nyújtott adókedvezmény az EK Szerződés 87. bekezdés (1) cikke alapján gyakran állami támogatásnak minősül, ezért azt a Bizottságnak kell jóváhagynia.

A környezetvédelmi adók bevezetésének támogatása érdekében a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó szabályok bizonyos feltételekkel lehetővé teszik, hogy a tagállamok ilyen adókedvezményeket nyújtsanak.

⁴⁹ IP/05/1517 - Brüsszel, 2005. december 1.

Állami támogatás: A Bizottság jóváhagyta a munkahelyteremtés céljából nyújtott adókedvezményt Olaszországban⁵⁰
Fordította: Molnár Éva

Az Európai Bizottság az EK Szerződés állami támogatási szabályai alapján jóváhagyta az Olaszországban elfogadott, vállalkozások számára nyújtott fiskális ösztönzőkről szóló Versenyképességi rendeletet (14/03/2005 n. 80). A támogatási program a regionális termelő tevékenységekre kivetett adóból (IRAP - Italian tax on regional productive activities) ad kedvezményt munkahelyteremtő céllal. Az intézkedés célja különösen az olasz viszonylatban magas munkanélküliségi rátával rendelkező Mezzogiorno-i támogatásra jogosult térségben a munkahelyteremtés elősegítése. A Bizottság továbbá úgy látja, hogy a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatás arányos és szükséges a programban foglalt célok eléréséhez.

Neelie Kroes versenyjogi biztos szerint „az intézkedés jóváhagyásával ismét megmutattuk, hogy az állami támogatás aktív szerepet tölthet be a munkahelyteremtés támogatásában túlzott versenytorzító hatások nélkül.”

Az intézkedés célja az IRAP-on keresztül a munkahelyteremtésre való ösztönzés a vállalkozások által viselt bérköltségek csökkentése által, különös tekintettel Olaszország déli régióiban, ahol az ország többi részéhez viszonyítva még mindig nagyon magas a munkanélküliségi ráta.

Az intézkedés két részből áll. Az adókedvezményre egyrészt valamennyi, az országban működő vállalkozás jogosult, amennyiben munkahelyeket teremt, függetlenül a vállalkozás méretétől és az ágazattól, amelyben tevékenykedik. A Bizottság döntését követően 2007. december 31-ig minden új munkahely után legfeljebb 20.000 euróval csökkenthető az adóalap 2005 és 2008 között minden adózási időszakban. A támogatásra jogosult térségekben működő vállalkozások nagyobb adókedvezményt kaphatnak: ez a Mezzogiorno-i régióban (az EK Szerződés 87. bekezdés (3) cikk a) pontja alapján rendkívül alacsony életszínvonallal vagy magas munkanélküliségi rátával rendelkező térségként) a létrehozott munkahelyek után akár 100.000 euró is lehet; egyéb, a 87. bekezdés (3) cikk c) pontja alá tartozó támogatásra jogosult térségek (amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben) pedig 60.000 euró adókedvezményben részesülhetnek.

A nettó munkahelyteremtés meghatározásakor csak a határozatlan idejű munkaszerződéseket veszi figyelembe az intézkedés, biztosítva ezáltal, hogy ésszerűen hosszú ideig fenntartsák az új munkahelyeket.

Az általános adókedvezmény becsült összege 471 millió euró, amely további 846 millió euróval egészül ki a támogatásra jogosult térségekben.

⁵⁰ IP/05/1548 - Brüsszel, 2005. december 8.

Az IRAP ügyében jelenleg előzetes döntéshozatali eljárás⁵¹ zajlik az Európai Bíróság előtt annak tisztázása érdekében, hogy ez az adó összeegyeztethető-e azzal a közösségi szabállyal, amely a hozzáadott érték adón kívül minden egyéb nemzeti forgalmi adó kivetését tiltja. Mindazonáltal ez nem akadályozza a bizottsági döntéshozatalt, hiszen a szabályozás az adó fokozatos csökkentését irányozza elő azáltal, hogy a munkaerővel kapcsolatos költségeket nem számítják bele az adóalapba, így az engedély nem érinti hátrányosan a jelenlegi helyzetet. Abban az esetben, ha az IRAP nem minősülne összeegyeztethetőnek a fentebb említett közösségi szabállyal és így Olaszországnak az ebből származó adóbevételeket vissza kellene fizetnie, az engedélyezés nem érintené érzékenyen az olasz államot, hiszen ebben az esetben a visszafizetendő összeg kisebb lenne.

⁵¹ Időközben az Európai Bíróság meghozta ítéletét a C-475/03 sz. Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl. kontra Agenzia Entrate Ufficio Cremona (IRAP) előzetes döntéshozatali eljárásban. Az ítéletről az alábbi sajtóközleményt adták ki:

82/06. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY (2006. október 3.) - A Bíróság C-475/03. sz. ügyben hozott ítélete – Banc Popolare di Cremona Soc. coop. arl kontra Agenzia Entrate Ufficio di Cremona
AZ IRAP ÖSSZEEGYEZTETHETŐ A KÖZÖSSÉGI JOGGAL

Az IRAP olyan jellemzőkkel bír, amelyek megkülönböztetik a HÉA-tól, és nem minősíthető forgalmi adónak.

A Banca Popolare di Cremona a Commissione tributaria provinciale di Cremona előtt megtámadta az Agenzia Entrate azon határozatát, amellyel ez utóbbi megtagadta az 1998. és 1999. év során megfizetett IRAP (a termelési tevékenységet terhelő regionális adó) visszatérítését az előbbi részére.

A Commissione tributaria ennek alapján azt kérte a Bíróságtól, hogy határozzon az IRAP-nak a hatodik HÉA-irányelvvel⁵¹, és különösen a forgalmiadó-jellegű adószabályozás tagállamok általi bevezetésére vagy fenntartására vonatkozó tilalommal való összeegyeztethetőségéről.

A mai ítéletben a Bíróság először emlékeztet a közös HÉA-rendszer létrehozásának céljaira: a belső piac jellemzőihez hasonló jellemzőkkel rendelkező közös piac létrehozása, megszüntetve az adóztatás azon eltéréseit, amelyek torzíthatják a versenyt és akadályozhatják a kereskedelmet. Célja a különböző tagállamokban hatályos forgalmi adók felváltása. Következésképpen a közös HÉA-rendszer nem engedi meg a forgalmiadó-jellegű közterhek fenntartását vagy bevezetését. Ezzel szemben e rendszerrel nem ellentétes az olyan adó fenntartása vagy bevezetése, amely nem rendelkezik a HÉA valamely alapvető jellemzőjével.

Ezt követően a Bíróság vizsgálja és összehasonlítja a két adó egyes alapvető jellemzőit:

A közös rendszer alapján a HÉA általánosan alkalmazandó a termékeket és szolgáltatásokat érintő ügyletekre; összege arányos a termékek és szolgáltatások árával; a termelési és forgalmazási folyamat minden egyes szakaszában kivetésre kerül; az adóalany levonhatja az adót a korábbi szakaszok során megfizetett összegekből (az adó végül a fogyasztót terheli).

Először is az IRAP alapja ezzel szemben a vállalkozás (társaságok vagy természetes személyek) valamely régió területén meghatározott időszak során végzett **termelésének nettó értéke** (az eredménykimutatás szerinti „termelés értéke” és a „termelési ráfordítások” különbsége, amint e fogalmakat az olasz jogszabályok meghatározzák). Olyan elemeket tartalmaz, mint a készletváltozás, az értékcsökkenési leírások és az értékvesztés, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban magukkal a termékértékesítésekkel és szolgáltatásnyújtásokkal.

Ezenfelül az adóalany nem képes pontosan meghatározni a termékek és szolgáltatások beszerzési árában foglalt IRAP összegét. Még ha feltételezhető is, hogy az IRAP azon alanya, aki a végső fogyasztó részére értékesít, az árai megállapításakor figyelembe veszi az általános ráfordításaiban foglalt adót, **nem minden adóalany számára lehetséges az adónak a végső fogyasztóra történő – akár teljes – áthárítása.**

Összegezve: az IRAP különbözik a HÉA-tól, amennyiben **nem arányos a termékek és szolgáltatások árával, és nem úgy került kialakításra, hogy azt a HÉA-ra jellemző módon a végső fogyasztóra hárítsák.**

Az IRAP oly módon tér el a HÉA-tól, hogy a hatodik irányelv értelmében nem minősíthető forgalmiadó-jellegűnek. Következésképpen **összeegyeztethető a hatodik irányelvvel** az olyan közteher, amely olyan jellemzőkkel bír, mint az IRAP.

Christoph Arhold:
Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság döntési gyakorlata állami támogatási ügyekben 2004/2005-ben⁵²
Fordította: Hargita Eszter

I. Bevezetés

Az alábbi cikk az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság (továbbiakban: Bíróságok) 2004. április és 2005. április eleje között állami támogatási ügyekben követett döntési gyakorlatát foglalja össze.

Ahol szükséges volt, ott visszautaltunk korábbi esetekre is annak érdekében, hogy az új esetjog jelentősége és hatálya kézzelfogható legyen a jelenlegi, a Bírósági határozatok által kialakított jogi helyzet tükrében.

Az említett időszakban az állami támogatási fogalom elemei közül az állami forrás (Pearle eset), a magánpiaci hitelező elv tisztázása (Lenzig és Gea esetek) kérdéskörében születtek döntések, illetve említést érdemel az állami vállalatok strukturális hátrányának kiegyenlítése (Danske Busvognmænd eset) tekintetében született határozat. A Bíróságoknak lehetőségük volt arra is, hogy a Multiszektorális keretszabály, a kis- és középvállalkozások fogalma és az EKSz. 88. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya tekintetében tisztázzanak számos kérdést. Az SMI esetben a Bíróság tisztázta, hogy a törvénytelen támogatást valójában kinek kell visszafizetnie.

Az továbbra is elmondható, hogy a Bíróságok döntései nem mindig konzisztensek.

II. Az állam támogatás fogalma az EKSz 87. cikk (1) bekezdése szerint

1. Állami forrás átadása és felelősségre vonhatóság

a. Állami forrás átadása

Az EKSz 87. cikk (1) bekezdésének tilalma alá azok a támogatások tartoznak, amelyek „*a tagállamok által vagy állami forrásból*” kerülnek nyújtásra. Sokáig „*a tagállam által nyújtott*” és „*az állami forrásból származó*” támogatás közötti kapcsolat nem volt világos. Különösen nem volt egyértelmű azon esetek megítélése, ahol a nemzeti intézkedés bizonyos vállalatok vagy egyes áruk termelését részesítette előnyben, de nem került sor tagállamnak tulajdonítható források mozgására. Az állami támogatási fogalomnak két különböző értelmezése volt. A tágabb értelmezés szerint az állami támogatás fogalmába azon intézkedések is beletartoznak, amelyek szelektíven kedvezőbb helyzetbe hoznak bizonyos vállalkozásokat. Az EKSz 87. cikk (1) bekezdésén alapuló szűkebb értelmezés megkövetelte, hogy az intézkedést közvetlenül az állam költségére valósítsák meg. A Neptun esetben a Bíróság először döntött a szűkebb értelmezés mellett. Döntésében hangsúlyozta, hogy az EKSz 87. cikk (1) bekezdésében „*a tagállam által nyújtott*” és „*az állami forrásból származó*” támogatás megkülönböztetés célja csak az, hogy „*ne csak az állam által közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a fogalom hatálya alá, hanem azok is, amelyeket az állam által*

⁵² Christoph Arhold Estal 2/2005-ben megjelent cikke egy részének nem szó szerinti fordítása

létrehozott vagy kijelölt állami vagy magán intézmények nyújtanak”⁵³. Az állami támogatás tehát állami vagy állam által kijelölt szerv által végrehajtott intézkedés eredménye, amely állami források transzferét vonja maga után vagy mentesíti a vállalkozást az állam felé fennálló pénzügyi kötelezettségének teljesítése alól. A Preussen Elektra esetben⁵⁴ a Bizottság határozottan kérte a Bíróságot, hogy ezen álláspontját vizsgálja felül. A Bíróság ezt nem tette meg, és fenntartotta a szűkebb értelmezést.

b. Felelősségre vonhatóság

Jóllehet a Bíróságok az állami forrást szűkebben értelmezték, mint azt a Bizottság szerette volna, e fogalom az állam által közvetlenül nyújtott támogatás mellett tartalmazza az állam által létrehozott vagy kijelölt állami- vagy magán intézmények támogatásait is. Az állami intézmények fogalmában beletartoznak az állam által ellenőrzött vállalkozások (közvállalkozások), amelyek magánjogi formában (private legal form) működnek. A Stardust Marine esetben⁵⁵ felmerült, vajon egy közvállalkozás intézkedései automatikusan állami forrásból származónak minősülnek-e, illetve, az a tény, hogy a közvállalkozás hajtja végre a forrás nyújtását elegendő-e ahhoz, hogy az az államnak legyen tulajdonítható. Míg a Bíróság megerősítette, hogy a közvállalkozás forrásai állami forrásnak minősülnek, elutasította, hogy ezen források transzfere automatikusan állami támogatásnak minősülne: *„Még akkor is, ha az állam helyzetéből fakadóan ellenőrizni tudja a közvállalkozásokat, és a tevékenységükre meghatározó befolyást tud gyakorolni, az egyes esetekben a befolyás/ellenőrzés gyakorlását nem lehet automatikusan feltételezni. Egy közvállalat többé-kevésbé működhet függetlenül, attól függően, hogy az állam mekkora önállóságot biztosít neki. Ezért, pusztán az a tény, hogy egy közvállalat állami ellenőrzés alatt áll, nem elegendő ahhoz, hogy e vállalat által tett intézkedéseket az államnak tulajdonítsák.”* A Bíróság véleménye szerint szükséges a közhatóságok szerepének vizsgálata a támogatás-gyanús intézkedés elfogadásában. A Bíróság hangsúlyozta, nem szükséges alapos vizsgálattal bizonyítani, hogy konkrét esetben a közhatóság különösen ösztönözte a közvállalatot a kérdéses intézkedés megtételére. Ugyanakkor az állam felelősségre vonhatóságának következnie kell legalább az eset körülményeit jellemző tényezők sorából, és az intézkedések háttéréből. A tényezők a következők:

- a döntést nem lehetett meghozni a közhatóság előírásainak figyelembe vétele nélkül;
- a döntésnek figyelembe kell vennie a közhatóság által kibocsátott irányelveket;
- a vállalkozás a közigazgatás szervezetébe beépült-e;
- a vállalkozás tevékenységének természete és annak megvalósítása a piacon magánszereplők részvételével, normál versenyfeltételek mellett;
- a vállalkozás a közjog vagy a társasági jog alanya-e (i.e. whether it was subject to public law or ordinary company law);

⁵³ C-72/91 és C-73/91. egyesített esetek – Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG, [1993] ECR I-887, 19 és 21. bekezdések; megerősítve a következő esetekben C-189/91. eset – Petra Kirsammer-Hack v. Nurhan Sidal, [1993] ECR I-6185, 16. bekezdés; C-52-54/97. egyesített esetek – Epifanio Viscido és mások, [1998] ECR I-2629, 13. bekezdés; C-200/97. eset – Ecotrade Srl v. Altiforni & Ferriere di Sevola SpA (AFS), [1998] ECR I-7907, 35. bekezdés; C-379/98. eset – PreussenElektra AG v. Schlesweg AG, [2001] ECR I-2099, 58. bekezdés; további részletek: Schohe/Arhold, EStAL 2002, 33-37. oldalak, és EStAL 2003, 145. oldal.

⁵⁴ C-379/98. eset – PreussenElektra AG v. Schlesweg AG, [2001] ECR I-2099, 60. bekezdés

⁵⁵ C-482/99. eset – Franciaország v. Bizottság (Stardust Marine), [2002] ECR I-4397 = EStAL 2002, 117. oldal. További részletek: Schohe/Arhold, EStAL 2003, 145. oldal

- a közhatóság által a vállalkozás vezetése felett gyakorolt ellenőrzés mértéke;
- bármely más tényező, amely a konkrét esetben azt mutatja, hogy a közhatóság részt vett az intézkedés elfogadásában, vagy azt, hogy ennek ellenkezője valószínűtlen, figyelembe véve az intézkedés hatályát, tartalmát vagy feltételeit.

c. Állami forrás és felelősségre vonhatóság az állami kereskedelmi/üzleti szövetségek (public trade association) esetében – speciális megközelítés?

Míg a Stardust Marine eset úgy tekinthető, amely már jelentősen szűkíti az állami támogatás átfogó fogalmát azzal, hogy az állami forrás fogalmát szűkíti, a Pearle eset⁵⁶ kapcsán felmerül a kérdés, vajon a Bíróság az értelmezést nem szűkítette-e tovább. Úgy tűnik a Bíróság különösen szigorú álláspontot képvisel az államilag szervezett kereskedelmi szövetségekkel kapcsolatban:

Az állami támogatás kérdése felmerült a holland kereskedelmi szövetség (Központi Ipari Választmány a Színvonalas Kereskedelemért - Dutch Central Industry Board for Skilled Trades, továbbiakban: Választmány)⁵⁷ által a tagjaira kivetett díj jogszerűségét vizsgáló eljárásban. A díj az optikai területen működő vállalkozások közös hirdetési kampányának finanszírozását célozta. Hollandiában az ágazatok megszervezéséért felelős kereskedelmi szövetségek feladatai, összetétele, munkamódszerei, pénzügyi kérdései és felügyelete az üzlet, a business szervezetéről szóló jogszabály hatálya alá tartozik. Ezeknek a szövetségeknek az érintett ágazat vállalkozásainak és személyi állományának érdekeit, valamint az általános közérdeket is figyelembe kell venniük. A kereskedelmi szövetségek irányító testületeiben a munkaadók és a munkavállalók szervezetei egyenlő arányban képviseltetik magukat. A holland jogszabályalkotók a szövetségeket speciális hatalommal ruházták fel. Az irányító testület bármilyen testületi rendeletet elfogadhat, amely az érintett gazdasági ág vállalkozásai tevékenységének és a vállalkozások által foglalkoztatott munkakörülményeinek érdekeit szolgáló célok eléréséhez szükséges, jogilag meghatározott. Ezen testületi rendeleteket a Szociális és Gazdasági Tanácsnak⁵⁸ is jóvá kell hagynia. A kereskedelmi szövetségek,

⁵⁶ Európai Bíróság, C-345/02 – Pearle BV és mások v. Hoofdbedrijfschap Ambachten, Rec.2004,p.I-7139.

⁵⁷ Hollandiában majdnem minden ágazatban létrehozta képviselői szerveket, annak érdekében, hogy az adott ágazatot érintő kérdésekkel megfelelően foglalkozzanak. E képviselői szervezeteknek egyik típusa az áru- és ipari választmány. Vannak például áru- és ipari választmányok a vendéglátóiparban. Minden ágazat maga dönt, hogy létrehoz-e ilyen választmányt. E választmányok ugyanúgy a közjog hatálya alá tartozó adminisztratív szervek, mint a regionális vagy helyi önkormányzatok, vagy a nemzeti kormány. Ez azt jelenti, hogy a tagjai (azaz ezen ágazat vállalatjai) kötve vannak az általuk hozott szabályokhoz, és a határozataik az egész ágazatra kötelezőek. Egyedülállóak abban, hogy egy adott ágazat nevében hajtják végre feladatokat. Ágazati- és közcélokat is szolgálnak. A választmányoknak mint speciális közjogi szervnek, nagy befolyásuk van. Munkájukat nemcsak a különböző minisztériumok ellenőrzik szigorúan, hanem a holland Szociális és Gazdasági Tanács is. Minden választmány élén végrehajtó bizottság áll. Minden végrehajtó bizottságban egyforma számban vesznek részt az iparág és a szakszervezetek képviselői. E szerv tagjait nem választják, hanem az adott iparág kamarái (business associations) és szakszervezetei jelölik. Más országokban is vannak hasonló feladatokat ellátó intézmények, de ezek általában kormányzati ügynökségek (mint pl. Franciaországban) vagy kamarák által létrehozott szervezetek (pl. Németországban). A Hollandiában létrehozott különleges struktúra, amely a kamarák és a szakszervezetek együttműködésén alapszik, egyedülálló.

⁵⁸ A holland Szociális és Gazdasági Tanács (SER) speciális holland ügynökség. Az 1950. évi Ipari Szervezetről szóló törvény hozta létre. E Tanács a holland kormány fő tanácsadó szerve nemzetközi és nemzeti szociális- és gazdaságpolitikában. A Tanácsot az ipar finanszírozza, teljesen független a kormánytól. A szakszervezetek és az ipar érdekeit képviseli minden fontosabb szociális és gazdasági ügyben, kérésre vagy saját kezdeményezésre. Adminisztratív szerepe az áru- és ipari választmányok ellenőrzéséből áll, valamint biztosítja, hogy döntéseik a jogszabályokkal összhangban legyenek, és az általános üzleti érdekeket ne sértsék. Például a választmányoknak tilos döntéseket hozni az árazásra és a üzletek elhelyezkedésére vonatkozóan, és nem hozhatnak olyan

költségeik fedezése érdekében az adott ágazat vállalatait hozzájárulás fizetésére kötelezhetik.⁵⁹ Az általános hozzájárulások a kereskedelmi szövetség működési költségeit fedezik. A kötelező címzett hozzájárulások pedig speciális célokat szolgálnak.

1988-ban a magánoptikusokat tömörítő szövetség kötelező címzett hozzájárulás fizetését rendelte el, annak érdekében, hogy a optikusok közös hirdetési kampányát finanszírozza. Ezt követően hasonló hozzájárulás fizetését rendelték el minden évben 1993-ig. Az optikus szövetség tagjai nem akartak hozzájárulást fizetni. A nemzeti bíróság előtt azzal érveltek, hogy a hirdetési kampány állami támogatás, aminek a finanszírozás szerves része, és mivel a támogatás nem lett előzetesen bejelentve a Bizottságnak, mind a támogatás, mind a hozzájárulás érvénytelen az EK Szerződés 88. cikk (3) bekezdése értelmében⁶⁰. A holland bíróság kérdést intézett az Európai Bírósághoz arra vonatkozóan, hogy a hirdetési kampány állami támogatásnak minősül-e.

A megválaszolandó kérdés az volt, hogy a Választmány állami forrást transzferált-e. A Bizottság az eset kapcsán benyújtott észrevételében e mellett érvelt. A Bizottság szerint az a döntő, vajon az állam teremtette-e elő a bevételt, és tette aztán azonnal hozzáférhetővé bizonyos vállalkozások számára. A Bizottság a DEFI-ügyben⁶¹ hozott ítéletre hivatkozott, melyben a Bíróság úgy döntött, hogy az adott ágazatban a nemzeti áruk kínálatára vonatkozó parafiskális adók (parafiscal charges) kivetéséből finanszírozott támogatási rendszer állami támogatásnak minősül. A vonatkozó esetben a francia rendeletek értelmében a nem más tagállamokból származó textil termékek kínálatára kivetett parafiskális adót kellett fizetni a Textil és Ruházati Fejlesztési Bizottságnak (comité de developpement et de promotion du textile et de l'habillement, továbbiakban: DEFI). A DEFI volt felelős a textil és ruházati iparban a kutatás, az innováció és a szerkezeti megújulás elősegítéséért, valamint a rendelkezésére álló források felosztásáért az ágazat támogatási programjai, kollektív segítő tevékenységei (collective promotional activities) és technikai központjai között.

A Bizottság továbbá a Steinike & Weinlig esetre⁶² is hivatkozott, ahol egy német vállalat megkérdőjelezte az Olaszországból, valamint harmadik országokból származó citrusfélék feldolgozására kivetett díj közösségi szabályokkal való összeegyeztethetőségét. A díjból és más forrásokból egy állami alapot szándékoztak finanszírozni, amelynek célja a német mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek eladásának és felhasználásának központi elősegítése volt, modern eszközök és módszerek által, a hazai és külföldi piacok megnyitása és fejlesztése révén. Ebben az esetben a Bíróság először döntött úgy, hogy a „92. cikk [most 87. cikk] (1) bekezdésében szereplő tiltás hatálya alá tartozik minden tagállam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás anélkül, hogy különbséget kellene tenni az alapján, hogy a támogatást közvetlenül az állam vagy az állam által a támogatás kezelésére létrehozott vagy kijelölt állami vagy magán szerv nyújtja. A 92. cikk [most 87. cikk] alkalmazásakor elsődlegesen a támogatás által kedvezményezett vállalkozásra vagy termelőre gyakorolt hatását kell figyelembe venni, nem pedig a támogatás szétosztásával vagy kezelésével megbízott intézmény státuszát”. A Pearle eset jelentőségének megértése szempontjából fontos látni, hogy a Bíróság továbbment, amikor azt állította, hogy a közhatóság által elfogadott intézkedés, amely bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket kedvezményez, nem vesztí el az

intézkedéseket, amelyek az ágazatban vagy iparágban folyó versenyt aláássák. Az uniós szabályoknak és rendeleteknek is meg kell felelniük.

⁵⁹ Feladataik elvégzésére az áru- és ipari választmányoknak 360 millió euró áll rendelkezésükre.

⁶⁰ Az adóintézkedésekre és hozzájárulásra vonatkozó „standstill” klauzula következményeiről a cikk IV. 1. b. pontja szól.

⁶¹ 259/85. eset – Franciaország v. Bizottság, [1987] ECR-4393.

⁶² 78/76. eset – Steinike & Weinlig v. Németország, [1977] ECR-595.

ellenszolgáltatás nélküli előny jellegét azáltal a tény által, hogy azt részben vagy egészben a közhatóság által kötelezővé tett és az érintett vállalatokra terhelt hozzájárulásból finanszírozzák.

A keresetet benyújtó (applicant), Pearle cég, azzal érvelt, hogy őt nem érdekelte a hirdetési kampány, és annak ellenére, hogy a kampányt a Választmánynak javasoló optikusok szövetségének tagja volt, nem akarta azt finanszírozni. A Pearle azt állította, hogy a kampányt nem egy neki előnyös szolgáltatásnak kell tekintetni, amelyért ellenszolgáltatást kell fizetni. A Pearle az Alma és Körte Fejlesztési Tanács ügyben⁶³ hozott ítéletre hivatkozott, ahol a Bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy egy tagállam kormánya által felállított szerv tevékenysége, amelyet a termelőkre kivetett díjból finanszíroznak, nem minősül ellenszolgáltatás fejében nyújtott szolgáltatásnak. Ez az elgondolás vélelmezi a közvetlen kapcsolat meglétét a nyújtott szolgáltatás és a kapott ellenszolgáltatás között. Ugyanakkor nincs ilyen kapcsolat, ha a szerv feladatai a termelők közös érdekeihez kapcsolódnak, és az egyes termelők, akiktől díjat szednek függetlenül attól, hogy az adott szolgáltatás előnyös-e számukra vagy sem, csak közvetett, általában az iparág egészét érintő előnyben részesülnek.

Colomer főügyész véleménye szerint nem lehetett a Bizottság és a kérelmező által idézett ítéleteket alapul venni annak alátámasztására, hogy a hirdetési kampány finanszírozása állami forrásból történt. Értelmezése szerint az idézett ítéletek azt sugallják, hogy az a tény, hogy az előny nem az államkincstárból származik, hanem a vállalkozásokra kivetett díjakból, nem elegendő ahhoz, hogy a támogatás állami jellegétől eltekinthessünk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy azok szükségszerűen állami támogatást tartalmaznak. Colomer főügyész számára a döntő feltétel az volt, hogy ezek a források az államhoz vagy az állami struktúra részét képező vagy a ráruházott hatalmat gyakorló szervhez köthetők. Továbbá, azoknak a forrásoknak oly módon kell az államnak vagy az érintett állami szervnek tulajdoníthatónak lenniük, hogy az képes legyen megfelelő mértékű ellenőrzést gyakorolni felettük. Véleménye szerint ezek a feltételek jelen esetben nem teljesülnek. Az államhoz való kapcsolódást előíró első feltétel tekintetében megjegyzi, hogy a Választmány nem állami szerv. Annak ellenére, hogy közjogi státusza van, tagjainak képviselői irányítják. Nem nyert bizonyítást továbbá, hogy az állam bármilyen módon képes lenne beavatkozni a Választmány ügyeibe, kivéve, hogy megvétózhatja azokat a döntéseket, amelyeket a közérdekkel ellentétesnek ítél. Ebből az következik, hogy a Választmány az ágazat specifikus kollektív hirdetési kampányának finanszírozásánál és intézésénél nem mint az államszervezet része járt el, hanem a tagjai gazdasági érdekeinek előmozdítójaként. Ezt az álláspontot nem módosítja az sem, hogy a Választmánynak elég általános, nem pontosan körülírt kötelezettsége a közérdek figyelembe vétele. A főügyész arra a következtetésre jutott, hogy a Választmány nem államként járt el, és a felhasznált tőke sem minősül állami forrásból származónak. Elutasította a források feletti megfelelő mértékű ellenőrzés gyakorlására vonatkozó második feltétel teljesülését is, mivel a források a kötelező hozzájárulásból származtak, amely kizárólag a szóban forgó hirdetési ügyletnek kapcsolódott. Így a rendszer a pénzügyi költségek elosztására vonatkozó egyszerű mechanizmus volt a kampányból hasznot húzó különböző vállalkozások között. A Választmány az optikus szövetség javaslatára cselekedett, és ezért csak közvetítő volt, amely összegyűjtötte és szétosztotta a forrásokat az érintett szakmai ágazat tagjai által meghatározott célra.

A Bíróság kissé eltérő indoklást követve Colomer főügyészével megegyező álláspontra⁶⁴ jutott, nevezetesen, hogy mivel az állami támogatást inkább állami

⁶³ 102/86. eset – Alma és Körte Fejlesztési Tanács (Apple and Pear Development Council) v. Vám és Fogyasztási adó biztosok (Commissioners of Customs and Excise), [1988] ECR-1443.

⁶⁴ Ítélet a C-345/02. sz. esetben – Pearle BV és mások v. Hoofdbedrijfschap Ambachten, Rec.2004,p.I-7139.

területeken/intézményeken, mint állami hatóságokon keresztül nyújtják, az előnynek először is közvetlenül vagy közvetve állami forrásból kell származnia, és másodsor, az államnak tulajdoníthatónak kell lennie.

A Bíróság elutasította az első feltétel teljesülését. Hangsúlyozta, hogy a hozzájárulás címzetten a hirdetési kampányra kellett, és ezért az nem volt elérhető a nemzeti hatóságok számára. A Bíróság ebben az összefüggésben meglepő módon a Sloman Neptun esetre hivatkozott, annak bizonyítására, hogy a Választmány intézkedése nem irányult olyan előny létrehozatalára, amely az állam vagy a Választmány számára további terhet jelentett volna, mivel a kampány költségeit teljes egészében az abban részesülő vállalatokra kivetett kötelező hozzájárulás fedezte. A Bíróság véleménye szerint a második feltétel sem teljesült, mivel – a magán optikusok szövetségének állításával ellentétben – a transzfer nem volt az államnak tulajdonítható, ezért a Választmány csak közvetítő volt a tisztán üzleti célra fordított források összegyűjtésénél és szétosztásánál, aminek semmi köze nem volt a holland hatóságok által meghatározott politikához.

A Bíróság aztán összevetette az esetet a Bizottság által idézett esetekkel. Úgy találta, hogy a Steinike & Weinlig és DEFI esetekben a források az állam által előre meghatározott politika megvalósítását szolgálták. Továbbá, a Steinike esetben a finanszírozás nemcsak a tagoktól összegyűjtött forrásokból történt, hanem közvetlen állami támogatásból is. Ezen okok miatt az esetek nem összehasonlíthatók. Következésképpen a Bíróság úgy döntött, hogy a hirdetési kampány nem állami támogatás, ezért a hozzájárulás nem képezheti szerves részét támogatási intézkedésnek.

Politikai szempontból az ítélet nem meglepő. Az áru és ipari választmányok rendszere a holland gazdaság nagyon fontos része. Ezeket a választmányokat az állami hatóságoktól függetlennek feltételezik. Az ilyen intézkedéseket az EK Sz 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá helyező döntés a választmányokat a Bizottság közvetlen ellenőrzésének hatálya alá vonta volna. Nagyon nehéz lett volna megindokolni, hogy ezen szervek által hozott intézkedések a Bizottság felügyelete alá tartoznak, annak ellenére, hogy e választmányok nem állnak állami ellenőrzés alatt. Ugyanakkor az elmélet szempontjából ezek az ítéletek problémát vetnek fel. Meg kell jegyezni, hogy Colomer főügyész véleményével ellentétben, a Pearle ítéletben a Bíróság eltér a Steinike & Weinlig ügyben követett indoklásától, ahol azt az álláspontot képviselte, hogy az állami támogatási jelleget nem befolyásolja, hogy az intézkedést teljesen vagy részben az érintett vállalatokra kivetett hozzájárulásból finanszírozzák. Ezzel ellentétben a Pearle ügyben ez a körülmény volt döntő, nevezetesen a Bíróság azzal érvelt, hogy – nem úgy, mint a Steinike & Weinlig esetben – a hirdetési kampányt teljes egészében a címzett hozzájárulásból finanszírozták.

Úgy tűnik ugyanakkor, hogy nem ez volt az egyetlen döntő feltétel. Más is figyelembe vettek, mint például a források szigorú „pántlikázását”, és azt a tényt, hogy a kampányt a magán kereskedelmi szövetség javasolta. A Bíróság indoklásának hiányossága egyértelmű: a Választmány nem egy átlagos kereskedelmi szövetség, hanem egy köztisztület, amelynek az államhoz hasonló jogi és hozzájárulás-kivetési hatásköre van. A magán optikusok szövetségének nem volt joga arra, hogy tagjait a közös hirdetési kampány finanszírozására kötelezze. A Választmány nem volt köteles az optikusok szövetségének tervét elfogadni., Először elvi álláspontot kellett volna kialakítani, hogy elfogadja-e a tervet, figyelembe véve, hogy a hirdetési kampánnyal kapcsolatban nem minden érintett vállalkozásnak hasonló az érdeke. Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a hirdetési költségek a normál üzleti költségek részét képezik. Ezen költségek állami finanszírozása működési támogatásnak minősül. Az a tény, hogy a forrásokat címzett hozzájárulásból finanszírozták, nem lehet döntő, mert akkor a Bizottság állami támogatási ellenőrzését túl könnyen ki lehetne játszani. Kérdés, hogy a Bíróság hasonló érvelést követett volna, ha a hozzájárulásból hirdetési

kampány helyett más tagállamokba irányuló exportot, holland termelő beruházásokat vagy nehéz helyzetben lévő tagok szerkezetátalakítását finanszírozták volna. A Pearle eset és a korábbi esetek közötti különbség elég kicsi, így a Pearle ügyben hozott döntés következményei a jövőbeni esetekre nézve kiszámíthatatlanok.

A Sloman Neptun esetre történő hivatkozás szintén nem meggyőző az elmélet szempontjából. Ebben az esetben egy német jogszabályt vizsgáltak, amely szerint a német nyílt tengeri hajókon a speciális munkajogi követelmények betartása nélkül lehet tengerészeket alkalmazni. Ez jelentős előnyt jelentett ezen hajók számára. Ez az előírás politikailag üdvözlendő volt, mivel az európai nyílt tengeri hajók erős versenyben vannak azokkal a hajókkal, amelyek más, kedvezőbb feltételeket megengedő zászlók alatt hajóznak (low cost flags). Ezért a Bíróság úgy döntött, hogy bármely potenciális adójövedelem-kiesés, amely az alacsony bérből ered, a rendszer jellemzője és nem jelent különleges előnyt az érintett vállalkozások számára. Így ez a rendszer – célján és szerkezetén keresztül – nem szándékozik az állam számára terhet jelentő előnyt létrehozni. Ezért a Sloman Neptun esetben az állam lehetővé tette magán felek (private parties) számára, hogy olyan magánjogi szerződéseket kössenek, amelynek eredményeként az állam kevesebb bevételhez jut, bár ez egy közvetett és bizonytalan/kétséges következmény volt. Annak ellenére, hogy ezért a Sloman Neptun esetet nehéz összehasonlítani a Pearle-lel, az erre az esetre való hivatkozás félreérthetetlen üzenetet hordoz, mivel mindkét ítélet elméleti megalapozottsága ugyanannyira gyenge volt, mint amilyen jól a politika fogadta ezeket.

2. Gazdasági előny

a. Gazdasági érdekű közszolgáltatás (SGEI)

Szigorú értelemben a támogatásban lévő gazdasági előnyt két részre lehet osztani: egyrészt az állami forrásoknak az érintett vállalkozás számára előnyt kell jelenteniük, másrészt a vállalkozásnak ellentételezéseként nem kell egyenértékű szolgáltatást biztosítania. Hosszas vita folyt arról, hogy közszolgáltatás biztosításakor felmerült többletköltségek ellentételezése az EK Sz. 87. cikk (1) bekezdése értelmében gazdasági előnynek minősül-e.

Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság ítéletei némiképp ellentmondóak. A SIC ügyben⁶⁵ az Elsőfokú Bíróság véleménye az volt, hogy a közszolgáltatás biztosítása nem jelent olyan előnyt, amely az állami intézkedés állami támogatás jellegét felvetné. A közszolgáltatást inkább az EK Sz. 86. cikk (2) bekezdés alapján kell elemezni. Ezzel ellentétesen döntött az Európai Bíróság a Ferring ügyben⁶⁶, ahol a Bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy a közszolgáltatás biztosításának többletköltségeit ellentételező adókedvezmény nem jelent gazdasági előnyt, ezért nem állami támogatás, tehát nem kell előzetesen bejelenteni a Bizottságnak. Ezt a megközelítést sokat támadták.⁶⁷

⁶⁵ T-46/97. sz. ügy – Sociedade Independente de Comunicação (SIC) v. Bizottság, [2000] ECR II-2125

⁶⁶ C-53/00. sz. ügy – Ferring SA v. Agence centrale des organismes des sécurité sociale (ACOSS), [2001] ECR I-9067.

⁶⁷ Az Altmark Trans ügyben (Léger főügyész 2002. március 19-i és 2003. január 14-i véleményei a C-280/00. esetben – Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, [2003] ECR I-7747 = EstAL 2003, 101. oldal. [A Bíróság úgy döntött, hogy a szóbeli eljárást újra nyitja, ezért van két főügyészi vélemény.] Léger főügyész azt javasolta a Bíróságnak, hogy fordítsa meg a Ferring ügyben hozott ítéletét, és döntsön úgy, hogy a közszolgáltatás kompenzációja állami támogatás, még akkor is, ha csak a közszolgáltatás költségeit ellentételezi. Véleménye szerint a kompenzációs megközelítés összekever két jogi kérdést, egyfelől egy intézkedés állami támogatással minősítését, másfelől annak igazolását. Továbbá a kompenzációs megközelítés megfosztja az EK Sz.

Az Altmark Trans esetben⁶⁸ a Bíróság új megközelítést hozott létre azzal, hogy speciális feltételeket fektetett le, amelyek teljesülése esetén az állami intézkedést az abban részesülő, közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozás által nyújtott szolgáltatás, kompenzációjaként, és nem pénzügyi előnyként kell tekinteni. Így ennek az intézkedésnek nincs olyan hatása, amely a vállalkozás versenyhelyzetét javítaná, ezért az nem tartozik az EKSz 88. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.

A feltételek a következők:

- Először is, az érintett vállalkozást ténylegesen meg kell bízni végrehajtandó közszolgáltatási kötelezettséggel, és e kötelezettségeket – nemzeti jogszabályban és/vagy közigazgatási határozatban világosan meg kell határozni.
- Másodszor, a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni.⁶⁹
- Harmadszor, a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és az ésszerű profitot.
- Negyedszer, amennyiben a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem olyan közbeszerzési eljárással választják ki, mely lehetővé teszi azon pályázó kiválasztását, amely az állam számára a szolgáltatásokat a legkisebb költséggel képes nyújtani, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez megfelelő eszközökkel rendelkező – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve az ezen kötelezettségek teljesítésével járó a vonatkozó bevételeket és az ésszerű profitot.

Közszolgáltatás nyújtásával megbízott vállalkozásnak az adott szolgáltatással kapcsolatban felmerült költségek ellentételezéseként adott támogatás nem tartozik az EKSz. 87. cikk (1) bekezdésnek hatálya alá. Ellenben azok az intézkedések, amelyek nem teljesítik a fenti feltételek mindegyikét, állami támogatásnak minősülnek, és előzetesen be kell őket jelenteni a Bizottságnak.

A Bíróság új megközelítése reagál arra a problémára, hogy a kompenzációs megközelítés megfosztja az EKSz. 86. cikk (2) bekezdése által előírt követelményeket minden hasznos szereptől állami támogatási ügyekben: lényegében kombinálja az EKSz. 86. cikk (2) cikkének követelményeit és a kompenzációs megközelítést. Az a kérdés fennmarad, hogy azokban az

86. cikk (2) bekezdését és az általa előírt követelményeket minden hasznos szereptől a közszolgáltatások állami finanszírozásának elemzésében, és „megóvta” a közszolgáltatás finanszírozását a Bizottság szükséges ellenőrzése alól (Léger főügyész véleményéről további részleteket lásd Schohe/Arhold, EStAL 2002, 40- 41. oldalak). A GEMO-ügyben (Jacobs főügyész 2002. április 30-i véleménye a C-126/01.sz. ügyben – Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie v. GEMO SA, Rec.2003,p.I-13769)) Jacobs főügyész azt javasolta, hogy tegyenek különbséget két típusú ügy között, annak függvényében, hogy milyen típusú kapcsolat van finanszírozás és az állam által előírt kötelezettség között, illetve ezek a kötelezettségek mennyire világosan kerültek meghatározásra. Az ő elemzését vette át Stix-Hackl főügyész az Enirisorse ügyben (Stix-Hackl főügyész 2002. november 7-i véleménye a C-34/01-től C-38/01-ig egyesített ügyekben – Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze, Rec.2003,p.I-14243.).

⁶⁸ C-280/00. eset – Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. „Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, [2003] ECR I-7747.

⁶⁹ Abban az esetben, ha a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó szolgáltatások teljesítése után kiderül, hogy az gazdaságilag nem életképes, a kapcsolódó tagállami kifizetések, amelyek a vállalkozás veszteségeit anélkül kompenzálják, hogy a kompenzáció paramétereit előre rögzítették volna, az EKSz 88. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatási intézkedésnek minősül.

esetekben, ahol az Altmark-feltételek nem teljesülnek, marad-e tér az EKSz. 86. cikk (2) bekezdésének alkalmazására.⁷⁰ Az Eniriorse ügyben⁷¹ a Bíróság megerősítette az Altmark ügyben lefektetett feltételeket. Ebben az esetben egyik Altmark feltétel sem teljesült, így a Bíróság az intézkedést az EKSz. 87. cikk (1) bekezdésnek hatálya alá tartozó állami támogatásnak minősítette.⁷²

Fontos kiemelni, hogy a négy Altmark feltétel teljesítése csak annak eldöntésénél fontos, hogy a közszolgáltatással megbízott vállalkozás részesül-e állami támogatásban (az állam és közszolgáltatást nyújtó közötti viszony megítélése). Ugyanakkor e feltételek teljesítése nem válaszolja meg azt a kérdést, hogy a közszolgáltatásban részesülők állami támogatáshoz jutnak-e (a közszolgáltatást nyújtó és az abban részesülő közötti viszony megítélése). Ez utóbbi viszonyra az Altmark feltételek nem relevánsak, így ezt az EKSz. 87. cikk (1) bekezdése alapján külön kell vizsgálni. Ezt illusztrálja a GEMO eset⁷³, amely Franciaországban az állati tetemek és veszélyes vágóhídi hulladék összegyűjtése és megsemmisítése érdekében biztosított közszolgáltatással foglalkozott. A Bíróságnak arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy az intézkedés állami támogatás volt-e a farmereknek és vágóhidaknak, ha azok e szolgáltatást ingyen vehették igénybe. Az elméleti problémát az jelentette, hogy a hulladék összegyűjtését és megsemmisítését az állam által fizetett magánvállalkozások végezték, de ez nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a szolgáltatás állami támogatásnak minősüljön, mivel az esetjog szerint állami támogatás nyújtható közvetetten, harmadik feleken keresztül, amennyiben a támogatást tartalmazó intézkedés az államnak tulajdonítható és állami forrásból finanszírozzák. Ezt erősítette meg egy ítélet, amely olyan befektetőknek biztosított adókedvezményt, amelyek kelet-német vállalatokban szereznek tulajdonrészt. Az adókedvezmény nem állami támogatásnak, hanem általános intézkedésnek minősült a befektetők szintjén, mivel az általánosan, minden megkülönböztetés nélkül alkalmazandó minden gazdaságilag aktív szereplőre. Ugyanakkor az közvetetten előnyt jelentett a kelet-német tartományokban található vállalatok számára.⁷⁴ A GEMO esetben a francia állam beavatkozása a kérdéses szolgáltatás kedvezményezettjeinek érdekében közvetlenebb volt: összegyűjtéssel és megsemmisítéssel kapcsolatos szolgáltatással megbízott magánvállalkozásokat nem csak ösztönözték az adókedvezmény által arra, hogy a megcélzott

⁷⁰ Santamato/Pesaresi, "A gazdasági érdekű közszolgáltatás kompenzációja: néhány gondolat az Altmark Trans ítélettel kapcsolatban", in: Competition Policy Newsletter No. 1/2004, 17 és következő oldalak.

⁷¹ C-34/01-től C-38/01-ig egyesített ügyek – Eniriorse SpA v. Ministero delle Finanze, Rec.2003,p.I-14243. Az ügy további részletekért lásd Arhold, EStAL 2004, 168-170. oldal

⁷² További eszmecsereért a közszolgáltatásról lásd: Bartosch, "Why did the Court of Justice respond in Ferring?", EStAL 2002, 1. oldal; Schnelle, "Unconditional and non-discriminatory bidding procedures in EC state aid surveillance over public services", EStAL 2002, 195. oldal; Bartosch, "GA Léger and the Market Economy Investor Test: Still a long way to go", EStAL 2003, 1. oldal; Tigchelaar, "State aid to public broadcasting", EStAL 2003, 169. oldal; Nicolaides, "Competition and services of general economic interest in the EU: Reconciling economics and law", EStAL 2003, 183. oldal; Sinnaeve, "State financing of public services: the Court's dilemma in the Altmark case", EStAL 2003, 351. oldal; Hancher, "Is there a new concept of State aid emerging?", EStAL 2003, 365. oldal; Bartosch, "How to reconcile the ECJ's rulings in Altmark and Chronopost", EStAL 2003, 375. oldal; Travers, "Public service obligations and State aid: Is all really clear after Altmark?", EStAL 2003, 387. oldal; Bovis, "Public procurement, State aid and public services: between symbiotic correlation and asymmetric geometry", EStAL 2003, 543. oldal; König/Haratsch, "The licence-fee-based financing of public service broadcasting in Germany after the Altmark Trans judgment", EStAL 2003, 569. oldal.

⁷³ C-126/01. eset – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO SA, Rec.2003,p.I-13769. További információ erről az esetről: Arhold, EStAL 2004, 170. oldal.

⁷⁴ C-156/98. sz. ügy – Németország v. Bizottság, [2000] ECR I- 6857. További részletekért lásd Schohe/Arhold, EStAL 2002, 36. oldaltól. Ezt a megközelítést elméleti szinten az EKSz. 87. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján hagyták jóvá, amely egyéneknek nyújtott támogatásokkal foglalkozik, de valójában bizonyos termékek fogyasztását szándékozik elősegíteni.

kedvezményezettnek érdekében cselekedjenek, hanem kötelezettségük volt a szolgáltatás nyújtására az állammal kötött közszolgáltatási szerződés alapján.

b. Magánbefektetői elv

Azokban az esetekben, ahol nehéz megállapítani a hozzájárulás és a kompenzáció viszonyát, például külső vagy belső tőke biztosítása magán vagy állami vállalatnak, a Bizottság – a Bíróságok esetjoga alapján – a magánbefektetői elvet alkalmazza. Ez az elv azt vizsgálja, hogy a vállalkozás hozzájutott-e volna ugyanahhoz a hozzájáruláshoz, ugyanazokkal a feltételekkel, normál piaci körülmények között. A magánbefektetőnek, akinek feltételezett viselkedését hasonlítjuk össze a gazdaságpolitika céljait követő állami befektetőével, nem feltétlenül kell viszonylag rövid távú profitszerzési céllal tőkét kihelyező átlagos befektetőnek lennie. Az elvnek ugyanakkor legalább olyan magánholding vállalatra vagy magánvállalkozások csoportjára kell vonatkoznia, amelyek az általános vagy ágazati politikát követik, és hosszú távú nyereségességre törekszenek.⁷⁵ Az Elsőfokú Bíróság Alitalia ügyben⁷⁶ hozott ítélete szerint az állami forrásokból biztosított tőke-hozzájárulás kielégíti a normál piacgazdasági feltételek között működő magánbefektető elvét, és nem minősül állami támogatásnak, ha – többek között – az állami hozzájárulással egy időben és hasonló feltételek mellett egy magánbefektető is jelentős tőke-hozzájárulást valósít meg. Ugyanakkor az alkalmazottak részesedése a vállalkozás tőkéjében, olyan formában, hogy a vállalat munkabéreköltségeinek mérséklése érdekében a fizetést az érintett vállalat részvényeire cserélik, nem jelenti azt, hogy a tőke-hozzájárulás teljesíti a magánbefektetői elvet. A piacgazdaságban működő magánbefektető viselkedését a nyereségességi kilátások vezérik, az alkalmazottak részvételét azonban a munkahelyük megőrzésének igénye, ezért őket inkább a vállalat életképessége és túlélése érdekli, mint a nyereségességi kilátások.

A Bíróság Seleo ügyben⁷⁷ hozott ítélete szerint még a valós magánbefektetők jelentős részvétele sem elég ahhoz, hogy az állami támogatás gyanúját kizárhassuk. A Bizottság határozatában azt állította, hogy a magánbefektetőknek az újratőkésítésben való részvétele nem zárja ki automatikusan, hogy az ügyletben az állami hatóság szerepvállalása állami támogatásnak minősüljön. A hatóságoknak nem kellene értelmetlen beruházásokban részt venniük, még akkor sem, ha rossz tanácsadókkal rendelkező magánbefektetők megteszik azt. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a Seleo nehéz pénzügyi helyzete régóta tartott, és nem létezett hiteles szerkezetátalakítási terv. Ebben az esetben egy racionális magánbefektető nem hajtott volna végre pénzügyi hozzájárulást. A Bíróság fenntartotta a Bizottság érvelését, és hangsúlyozta, hogy a Bizottságnak össze kell hasonlítania az állami vállalatok viselkedését a hasonló méretű (jellemzőjű) magánbefektetőével, különös tekintettel a pénzügyi hozzájárulás végrehajtásakor rendelkezésre álló információkra és a várható fejleményekre. Egy megfontolt magánbefektető hiteles és valóságos szerkezetátalakítási terv hiányában nem hajtott volna végre hasonló tőke-hozzájárulást egy nehézséggel küzdő vállalkozásban. Így az a tény, hogy magánbefektetők az állami vállalkozással egy időben hajtanak végre befektetést, sokkal kevesebbet nyom a latban, ha ez nehéz helyzetben lévő vállalkozást érint.

A magánbefektetői elv alkalmazása átfogó gazdasági elemzéssel jár együtt. A Bíróság fenntartotta azon álláspontját, hogy főszabály szerint a Bizottság jelentős szabadsággal rendelkezik az átfogó gazdasági elemzés elkészítésében. A Bíróság törvénykezési

⁷⁵ T-129/95, T-2/96 és T-97/96. sz. egyesített esetek – Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH and Lech-Stahlwerke GmbH v. Bizottság, [1999] ECR II-17, 109. bekezdés

⁷⁶ T-296/97. eset – Alitalia v. Bizottság, [2000] ECR II-3871

⁷⁷ C-328/99 és C-399/00. sz. egyesített esetek – Olaszország és and Multimedia SpA v. Bizottság (Seleco), [2003] ECR I-4035.

felügyeletének annak meghatározására kell korlátozódnia, hogy az eljárási rendelkezések és a megfelelő indokolási kötelezettség betartásra került-e, a tényeket megfelelően feltárták-e és hogy a tényeket nem elemezték-e nyilvánvalóan helytelenül vagy nincs-e visszaélés a hatalommal. A Bíróságok nem helyettesíthetik a Bizottság gazdasági elemzését a sajátjukkal.⁷⁸ Ugyanakkor az Elsőfokú Bíróság mostanában a Bizottság hatáskörét egyre inkább korlátozza.⁷⁹

Ha ezt az alapelvet monopóliumot élvező állami vállalat által nyújtott keresztfinanszírozásra alkalmazzák, speciális követelményeknek kell megfelelni. Az Ufex-esetben az Elsőfokú Bíróság úgy döntött, nem elegendő az bebizonyítani, hogy egy állami vállalat egy zárt ágazatban teljes költséget fizetett a logisztikai és üzleti szolgáltatásért a versenyszektorban működő leányvállalatának. A Bizottságnak legalább azt kell ellenőriznie, hogy a La Poste (Francia Posta) által ellenszolgáltatásul kapott fizetség összehasonlítható-e azzal, amit egy nem zárt ágazatban működő, (ágazati vagy általános) struktúrapolitikai és a hosszú távú kilátások által vezértelt magánholding vállalat vagy magánkézben lévő vállalatcsoport kért volna.⁸⁰ A Posta, a leányvállalata és a Francia Köztársaság az Elsőfokú Bíróság ítéletét megfellebbezte. A Chronopost esetben⁸¹ a Bíróság az ítéletet megsemmisítette, és visszautalta az esetet az Elsőfokú Bíróság hatáskörébe. A Bíróság a tényleges költségek elvét részesítette előnyben az Elsőfokú Bíróság hasonló piaci árat alkalmazó megközelítésével szemben, mivel a Bíróság véleménye szerint minden normál piaci körülmény szükségszerűen feltételezéseken alapszik, tekintettel arra, hogy nincs olyan magánvállalkozás, amely valaha is létrehozná a szóban forgó közszolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúrát. Mivel a Bizottság elemzésének objektív és igazolható elemekre kell hivatkoznia, az állami támogatás léte kizárt, ha

- először is bebizonyosodik, hogy a felszámított ár pontosan fedez minden járulékos változó költséget, amely a logisztikai és üzleti szolgáltatás nyújtása érdekében merült fel, és megfelelő hozzájárulást biztosít a postai hálózat használatából adódó fix költségekhez, illetve megfelelő tőkemegtérülést eredményez, amennyiben azt a SFMI-Chronopost versenyszférában működő tevékenységéhez használták,
- másodszor, nincs olyan tényező, amely azt sugallná, hogy ezeket a tényezőket alulbecsülték vagy önkényesen határozták meg.

A magánpiaci befektető elvének sajátos alkategóriája a magánpiaci hitelező elve. A Tubacex esetben⁸² a Bíróság először döntött kifejezetten úgy, hogy egy állami hitelező, akár csak egy magánhitelező, megkísérelheti a neki járó összeg visszaszerzését és köthet olyan megállapodást a hitelezővel, ahol a felhalmozott adósságot átütemezik vagy részletfizetésben állapodnak meg a visszafizetés megkönnyítése érdekében. Ahhoz, hogy így járhatson el, az állami hitelezőt, akár csak a magánhitelezőt, a nyereség realizálásnak vagy, ha a hitelező nem képes fizetni, akkor a kár csökkentésének célja kell, hogy vezesse.

⁷⁸ T-126/96 and 127/96. sz. egyesített esetek – Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) and Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM) v. Bizottság, [1998] ECR II-3437; T-129/95, T-2/96 és T-97/96. sz. egyesített esetek – Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH and Lech-Stahlwerke GmbH v. Bizottság, [1999] ECR II-17, és T-234/95. eset – DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH v. Bizottság, [2000] ECR II-2603. A Bizottságnak nincs olyan kötelezettsége, hogy a magánbefektető kérdéskörében szakértői jelentéseket kérjen. A Bíróságok nem vizsgálhatják a Bizottság döntését általuk készített szakértői jelentéseket felhasználásával.

⁷⁹ Kezdve a T-11/95. esettel – BP Chemicals Limited v. Bizottság, [1998] ECR II-3235.

⁸⁰ T-613/97. eset – Union Française de l'Express (Ufex) and others v. Bizottság, [2000] ECR II-4055

⁸¹ C-83/01 P, C-93/01 P és C-94/01 P. sz. egyesített esetek – Chronopost SA és mások v. Bizottság, [2003] ECR I-6993 = EStAL 2003, 415. oldal.

⁸² C-342/96. eset – Spanyolország v. Bizottság (Tubacex), [1999] ECR I-2459.

A Tubacex esetben az volt a kérdés, hogy mekkora kamatot kell annak az állami hitelezőnek fizettetnie, amely a társadalombiztosítási hozzájárulás tartozást átütemezi. A Bizottságnak az volt a véleménye, hogy ez az intézkedés lehetséges, de a tagállamnak piaci kamatlábat kell fizettetnie. Spanyolország megtámadta a Bizottság döntését, amely előírta a piaci kamatláb és a spanyol Bér garancia Alap (Fogosa) által kivetett kamatláb közötti különbség visszafizetését. Ez utóbbit a társadalombiztosítási hozzájárulás-előleg visszafizetésében okozott késedelemért kellett fizetni. A Bíróság eltörölte a Bizottság határozatának ezen részét, mivel az ilyen típusú adósságra alkalmazott kamatláb (késedelmi kamat) célja, hogy pótolja a hitelező által elszenvedett veszteséget, amely abból adódik, hogy az adós az adósság megfizetési kötelezettségének késve tesz eleget. Ha az állami hitelező által alkalmazott késedelmi kamat mértéke nem ugyanakkora, mint a magánhitelező által az adósságra kivetett kamat, akkor ez utóbbit kell alkalmazni, ha az magasabb, mint az előző.⁸³

Mivel a késedelmi kamat nem hasonlítható össze a piaci kamatlábbal, a Bizottság határozatát a Bíróság megsemmisítette. A Tubacex ítélet után a Bizottság újragondolta és módosította döntését a Fogosa és számos más nehézséggel küzdő vállalat közötti visszafizetési egyezségeket vonatkozásában annak elkerülése érdekében, hogy a kamatlábak állami támogatást tartalmazzanak. Egy ilyen döntés a cellulózt, papírt, viszkózt és szintetikus szálát gyártó, 1993 óta pénzügyi nehézségekkel küzdő Sniace Rt.-t érintette. 1993 óta a Fogosa és a spanyol Társadalombiztosítási Alap többször átütemezte a Sniace társadalombiztosítási hozzájárulás tartozását, de a vállalat még arra is képtelen volt, hogy az átütemezési megállapodásban előírt kötelezettségeket betartsa. Mindazonáltal 1998-ban a Bizottság olyan döntést fogadott el, amelynek értelmében a visszafizetési megállapodások nem tartalmazzanak állami támogatást, mivel a spanyol hatóságok magánhitelezőként viselkedtek. Az osztrák Lenzing AG, a Sniace egyik közvetlen versenytársa a viszkóz piacon, megtámadta a Bizottság döntését – a keresetet a Tubacex ítélet utáni is fenntartotta –, azzal érvelve, hogy a Bíróság csak a kamatlábról határozott, nem arról, hogy a visszafizetés halasztása állami támogatásnak minősül vagy sem. Véleménye szerint az esedékes adósság visszafizetése normál hitelezői magatartás, és ennek bármely okból történő elhalasztását igazolni kell. Még ha az adós gazdasági nehézségekkel is küzd, a magánhitelező nem fog hajlani arra, hogy az adósnak visszafizetési halasztás engedélyezzen, hanem élve a jogaival, ha szükséges, beváltja a biztosítékot.⁸⁴ Az Elsőfokú Bíróság ítélete ezt a megközelítést követte. A bírói felülvizsgálat korlátait hangsúlyozva⁸⁵ az Elsőfokú Bíróság alaposan megvizsgálta, hogy a Bizottság megállapításai megalapozottak-e vagy az nyilvánvaló tévedést követett el, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a társadalombiztosítási alap és a Fogosa hasonló helyzetben, egyformán, egy feltételezett magánpiaci befektető viselkedését követte, amennyire az lehetséges. Továbbá kifejezetten hangsúlyozta, hogy a Bizottság feladata minden egyedi esetben az eset tényeire való hivatkozással annak tisztázása, vajon a társadalombiztosítási alaphoz vagy a Fogosa-nak a döntése, amelyben hozzájárult a nehézségben lévő vállalkozás adósságainak átütemezéséhez illetve átütemezés feltételei megfelelnek-e a magánpiaci befektető elvének. Mivel a Bizottság nem mutatott be semmilyen elfogadható indoklást annak alátámasztására, vajon a magánpiaci befektető miért viselkedett volna úgy, mint a spanyol hatóságok, a döntését az Elsőfokú

⁸³ Részletekért lásd Arhold, EStAL 2004, 172. oldal

⁸⁴ T-36/99. eset – Lenzing AG v. Bizottság, Rec.2004,p.II-3597. Spanyolország az Elsőfokú Bíróság ítéletével kapcsolatban a Bírósághoz fordult (folyamatban lévő eset (C-525/04 P – Spanyolország v. Lenzing)).

⁸⁵ “Amennyiben a magánpiaci hitelezői elv/teszt Bizottság általi alkalmazása átfogó gazdasági értékelést tartalmaz, mint például a magánpiaci befektető elv alkalmazása, a Bíróságnak – eddigi döntéseinek irányvonalát követve – arra kell korlátoznia magát, hogy megbizonyosodjon, vajon a Bizottság betartotta-e az eljárásra és az indokolásra vonatkozó szabályokat, a tényeket hibátlanul határozták-e meg, illetve nem volt-e nyilvánvaló tévedés az elbírásnál vagy hatalommal való visszaélés.

Bíróság megsemmisítette. A Bizottság tisztviselői most a harmadik határozatot fogalmazzák az ügyben.

Spanyolország a magánpiaci befektető elvét alkalmazó másik esetben, a Grupo de Empresas Álvarez SA („GEA”) ügyben⁸⁶ is érintette. A GEA az egyik legnagyobb spanyol porcelángyártó és eladó, amelynek 1991-ben a privatizáció után jelentős veszteséget kellett elkönyvelnie. A vállalat állami támogatást kapott, kezességvállalás és vissza nem térítendő támogatás formájában. Ezt a Bizottság azzal a feltétellel engedélyezte, hogy a spanyol hatóságok nem nyújtanak több új támogatást, és a benyújtott szerkezetátalakítási tervet teljes egészében végrehajtják. Azonban az engedélyezést követő három éven belül a GEA nem tett eleget adó- és társadalombiztosítási fizetési kötelezettségének. 1997 novemberében a GEA kifizetései törvényes felfüggesztése hatályba lépett. A GEA és a spanyol adó- és társadalombiztosítási hatóságok között létrejött megállapodás értelmében a fennálló tartozás kétharmadát elengedték, valamint a fennmaradó tartozás megfizetése meghosszabbításra és hosszú távú átütemezésre került. Ez utóbbi értelmében a fizetés két éves türelmi időszak után tíz éven keresztül negyedévente esedékes, melynek első részletét 2000 januárjában kellett fizetni, azzal a feltétellel, hogy a vállalkozás az ütemtervnek és a későbbi adófizetési kötelezettségeinek pontosan eleget tesz. A megállapodások be nem tartása esetén azok érvényüket veszítik, és az adókat ismét az eredeti összeg megfizetése terheli. A következő két évben a GEA – néhány szórványos fizetéstől eltekintve – általában továbbra sem fizetett társadalombiztosítási járulékot és adót, valamint 2000 eleje óta a megállapodások rendelkezései alapján esedékes hátralékot sem. A GEA-val kötött megállapodásokat az adóhatóság 2001 februárjában, a társadalombiztosítási hatóság 2001 decemberében érvénytelenítette. A Bizottság, a 2001 első felében érkezett panaszok alapján, melyek szerint a spanyol hatóságok elengedték a GEA adó- és társadalombiztosítási járulék tartozásait, vizsgálatot kezdeményezett. 2002 májusában a Bizottság visszafizetési határozatot fogadott el, mivel úgy találta, hogy a társadalombiztosítási járulék és az adó szisztematikus nem fizetése a GEA részéről (minimum 1997 novembere, amikor a fizetés felfüggesztésre került, és 2001 januárja között, állami forrás vállalkozásnak való átadásának), és így állami támogatásnak minősül. A Bizottság szerint a spanyol hatóságok nem viselkedtek gondos magánpiaci hitelezőként, amikor nem próbálták meg a meg nem fizetett adó és társadalombiztosítási járulék legalább egy részét visszaszerezni.

Spanyolország megtámadta a döntést. Poiares Maduro főügyész véleménye érdekes észrevételeket tartalmaz a magánhitelezői elv érvényesítéséről. A vélemény emlékeztet arra, hogy a speciális ügyintézési rendszer (a végrehajtásra és az érintett vállalat minden adósságára vonatkozó kamat felfüggesztésre vonatkozó egyedi keresetek teljes tiltása miatt) alkalmazásának eredményeként létrejövő potenciális adóbevétel veszteség magában nem jelenti azt, hogy az egész rendszert állami támogatásként kellene kezelni. Ez azért van, mert az ilyen bevételkiesés jellemző vonása bármely törvényen alapuló rendszernek, amely a fizetésképtelen vállalat és a hitelezők (general body of creditors) közötti viszony kereteit határozza meg. Továbbá az állami hatóságok által közvetlenül vagy közvetve viselt többlet pénzügyi teher léte nem feltételezi automatikusan azt, hogy az érintett vállalatok különleges előnyben részesültek volna. Sem a fizetésképtelenségre vonatkozó nemzeti szabályozást, sem a megelőző intézkedéseket nem lehet magától érthetődően állami támogatásnak tekinteni, még akkor sem, ha ezek adó- és társadalombiztosítási hozzájárulás-bevétel kiesésével járnak. A támogatás nem a nemzeti szabályozásból szerezhető általános előnyből ered, hanem a

⁸⁶ C-276/02. eset – Spanyolország v. Bizottság (GEA), Rec.2004,p.I-8091.

specifikus és szelektív előnyökből, amelyek az adott szabály különleges esetben való alkalmazásából származik.⁸⁷

A főügyész arra a következtetésre jutott, hogy az állami hatóságok viselkedésének megítéléséhez a Bíróság – a Bizottság által tesztelt – módszertant dolgozott ki, amely az állami hatóság és a gondos magánhitelező viselkedését hasonlítja össze azonos körülmények között. Azt kell mérlegelni, hogy hasonló körülmények között egy magánhitelező szükségesnek találná-e hasonló megállapodások megkötését, ugyanígy lemondana-e jogokról, és a megállapodások kezelésében hasonlóan járna-e el. Ezen lépések elfogadhatóak, ha a hitelező javára lehetővé teszik, hogy az érintett vállalat túljusson az átmeneti krízisen,. Ugyanakkor kifogásolhatóak, ha csak az életképtelen, a piaci viszonyokhoz alkalmazkodni nem képes vállalat megmentését szolgálják, mivel ez ellentétes a gazdasági hatékonyság logikájával és a közös piac megfelelő működésével. A főügyész véleménye szerint piacgazdasági viszonyok között a gondos piaci hitelező eredményes gazdasági szereplő, aki képes a legmegfelelőbb eszközt felismerni és használni egy speciális cél elérése, például a kintlévőségeinek visszaszerzése, érdekében. Az eredményesség megítélésénél azokat a tényezőket kell figyelembe venni, amelyek leírják a magánhitelező helyzetét. A magánhitelezői elv nem követeli meg a nehézségben lévő vállalat azonnali felszámolását. Jelentős forrásokkal rendelkező magánhitelezőnek érdekében állhat az adós vállalat tevékenységének fenntartása bizonyos időszakon keresztül, ha az azonnali felszámolás költsége magasabbnak bizonyulna a támogatás nyújtásának költségeihez viszonyítva. Minden hitelezőnek össze kell vetnie a vállalat gyors felszámolásából származó előnyöket azokkal az előnyökkel, amelyek az adósság visszafizetésének átmeneti elengedéséből származnak, miközben az adós folytatja tevékenységét. A főügyész szerint a visszafizetés elengedéséhez legalább három feltételnek kell teljesülnie.

1. Elvben lehetőség legyen a vállalat gazdasági életképességének helyreállítására és a pénzügyi helyzetének javítására,
2. minden lehetőséget meg kell ragadni annak érdekében, hogy a további hitelek felvételét és az új adósság felhalmozását elkerüljék,
3. az államnak képesnek kell lennie ésszerű időn belül visszafizettetni a vele szemben fennálló tartozást.

Figyelembe véve a szóban forgó esettel kapcsolatos tényeket, nevezetesen, hogy a spanyol hatóságokkal kötött megállapodásokat azok megkötésétől kezdve megsértették, és hogy a spanyol hatóságoknak fizikai értékpapírjai voltak, és ezért előnyös kielégítésre jogosított hitelezők voltak a főügyész azzal érvelt, hogy minden gondos hitelezőnek a megállapodások érvénytelenítése és az érintett vállalat mielőbbi felszámolása lett volna az érdeke. Ezért arra a következtetésre jutott, hogy a spanyol hatóságok viselkedése állami támogatásnak minősül, hiszen a helyzet ismeretében elmulasztottak reagálni..

A Bíróság nem kifejezetten követte a főügyész véleményét, de megsemmisítette a Bizottság határozatát, nem a rossz jogi megközelítés miatt, hanem azért, mert a határozat nem helytálló tényeken alapult, mikor azt feltételezte, hogy általánosságban Spanyolország elmulasztott intézkedéseket tenni, amelyre a spanyol jogszabályok alapján lehetősége lett volna (önálló kényszerbeszedési eljárás – separate forced collection procedures) annak megakadályozására, hogy a vállalatok továbbműködjenek anélkül, hogy adó- és társadalombiztosítási hozzájárulás fizetéssel kapcsolatos kötelezettségeiknek eleget tennének. A Bíróság figyelembe vette, hogy Spanyolország megtett néhány intézkedést. A Bíróság kifejezetten nyitva hagyta azt a kérdést,

⁸⁷ Poiares Maduro főügyész véleménye a C-276/02. esetben – Spanyolország v. Bizottság (GEA), Rec.2004,p.I-8091

hogy vajon ezek az intézkedések eleget tesznek-e a magánhitelezői elvnek. Ennek megítélése a Bizottság feladata.⁸⁸

A magánhitelezői és a magánbefektetői elv közötti különbség világossá válik, ha összehasonlítjuk az Európai Bíróság Seleco esetben és az Elsőfokú Bíróság HAMSA esetben hozott határozatait. Mindkét esetben nehéz helyzetben lévő vállalat érdekében tett intézkedésekről volt szó. De míg a Bíróság klasszikus beruházási (újrátökésítés) esetet vizsgált, az Elsőfokú Bíróság harmadik (magán és állami) felek általi adósság-elengedéssel szembesült. Mint az fentebb szerepel, a Bíróság a Seleco esetben nem értékelte döntő érvenként, hogy abban összehasonlítható nagyságú magán és állami beruházásról volt szó. Ugyanakkor amikor az Elsőfokú Bíróság alkalmazta a magánhitelezői elvet a HAMSA esetben, úgy döntött, hogy az állami támogatás léte nagy valószínűséggel kizárható, ha a magánhitelezők felé fennálló kötelezettségek meghaladják az állami hitelezők felé fennállókat. Másrészt az állami hitelezők követelésének nagyobb összege nem minősült döntő jelentőségűnek, mivel az az adósság átütő erejét túlságosan nehezé tenné a nehéz helyzetben lévő vállalat számára.⁸⁹

A BAI esetben⁹⁰ az Elsőfokú Bíróság először mondta ki kifejezetten az állami támogatás szabályok alkalmazandóságát a közbeszerzésre. Erre magánbeszerzési elvként (Public Purchaser Test) lehetne hivatkozni. Ha az állami szerződések nem felelnek meg a normál üzleti megállapodásoknak, akkor tiltott állami támogatás gyanúja merül fel. A szóban forgó eset 76-79. bekezdéseiben a Bíróság azt vizsgálja, hogy normál kereskedelmi tranzakcióról van-e szó. A Bíróság döntő feltételnek minősítette azt hogy az utazási utalványok beszerzésére a Diputación és a P&O komp között kötött megállapodás tükrözte-e az állami hatóságok valós igényeit. Ebből az ítéletből az következik, hogy egy ügylet, amelyben a tagállam árut vagy szolgáltatást vásárol piaci áron, nem minősül normál üzleti ügyletnek, ha egyértelmű, hogy az államnak nem volt szüksége a szóban forgó árukra és szolgáltatásokra.⁹¹

A tagállamnak kell bizonyítani, hogy az áruk és szolgáltatások beszerzése normál üzleti ügyletnek minősül, ha a közreműködő kiválasztása nem megfelelően hirdetett nyílt tenderen történik. Az a tény, hogy tenderre kerül sor a tagállami beszerzés előtt, a Bizottság által követett gyakorlattal összhangban általában elegendő annak kizárására, hogy a tagállam a választott vállalatot előnyben kívánja részesíteni.⁹² Az állami támogatás akkor is fennállhat, ha az állam eladóként van jelen a piacon, például ingatlaneladásnál. Különösen fontos az állami vállalatok eladása, a privatizáció. A fő kérdés mindig az, hogy a telek, a vállalat vagy az eszközök eladása piaci áron történt-e. Másként megfogalmazva: az állam úgy viselkedett-e, mint ahogy bármely más piaci eladó viselkedett volna? Erre magáneladói elvként (Public Vendor Test) lehetne hivatkozni. 1997-ben a Bizottság nyilvánosságra hozott egy specifikus közleményt az állami telkek eladásáról.⁹³ Ennek értelmében, ha az eladás *„megfelelően közzétett, nyílt és feltételhez nem kötött – árveréshez hasonlítható – pályázati eljárást követően történik, amely során a legjobb vagy az egyetlen ajánlatot fogadják el, az már fogalmából következően is piaci értéken történik, és következésképpen nem tartalmaz állami támogatási elemet”* (II.1.). Ilyen feltétlen ajánlattételi eljárás hiányában *„a piaci értéknek az*

⁸⁸ C-276/02. eset – Spanyolország v. Bizottság (GEA), Rec.2004,p.I-8091

⁸⁹ T-152/99. eset – Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) v. Bizottság, [2002] ECR II-3049

⁹⁰ T-14/96. eset – Bretagne Angleterre Irlande (BAI) v. Bizottság, [1999] ECR II-139.

⁹¹ Kimondva a T-116/01 és T-118/01. egyesített esetekben – P&O Európai Kompok (Vizcaya) SA és Diputación Foral de Vizcaya v. Bizottság, [2003] ECR II-2957, valamint EStAL 2003, 467. oldal

⁹² Ibid, 118. bekezdés hivatkozik a Bizottság információjára: Közösségi keretszabály a kutatás-fejlesztésre vonatkozó állami támogatásról (HL 1996 C 45/5), 2.5. pont, és ennek eredményeként a Közösségi iránymutatás a tengeri szállításról (HL 1997 C 205/5), 9. fejezet

⁹³ A Bizottság 97/C 209/03 közleménye a hatóságok általi földterület- és épületértékesítés állami támogatási elemeiről HL 1997 C 209/3

általánosan elfogadott piaci mutatókon és értékelési normákon alapuló megállapítása érdekében – az értékesítési tárgyalások megkezdése előtt – egy vagy több független értékbecslésre jogosult szakértővel független értékbecslést kell végeztetni. Az így megállapított piaci ár a minimális vételár, amellyel kapcsolatban nem merül fel az állami támogatási elem jelenlétének a lehetősége.” (II.2.) Ajánlattételi eljárás vagy a megelőző független értékelés nélküli eladást előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, annak érdekében, hogy a Bizottság eldönthesse, állami támogatásról van-e szó vagy sem. A Bizottságnak aztán meg kell határoznia, hogy az eladási ár normális piaci feltételek mellett működő eladó esetében is ennyi lett volna-e.⁹⁴ Amikor ennek érdekében a Bizottság az ügylet után összeállított szakértői jelentéseket vizsgál, akkor a ténylegesen fizetett árat kell összehasonlítani a jelentések által sugallt árral, és határoznia kell arról, hogy az eltérés elegendő-e annak alátámasztására, hogy az előny létét kimondhassa. Ez az eljárás lehetővé teszi a piaci ár meghatározása bizonytalanságának figyelembevételét, amely a visszamenőlegességből ered.⁹⁵

Privatizációs esetekben a Bizottságnak szintén az az álláspontja, hogy egy nyílt, átlátható és feltétlen ajánlattételi eljárás megfelelő eszköz lehet az EKSz. 87. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó támogatás kizárására. A Bizottság már a kilencvenes években rámutatott, hogy általánosságban nem merül fel az állami támogatás gyanúja, ha egy nyílt és feltétlen ajánlattételi eljárás során a részvények a legmagasabb árat ajánlónak kerülnek eladásra.⁹⁶ A Bizottság ezt a véleményét a következő Versenypolitikai jelentésekben is megismétli.⁹⁷ A 1992. évről szóló Versenypolitikai jelentésben a Bizottság azt állította, hogy ha egy részvénytársaság privatizációja nem a tőzsdén keresztül történik, hanem pusztán eladással, a következő feltételeket kell betartani, hogy további vizsgálat nélkül feltételezni lehessen, hogy nincs szó állami támogatásról: – mindenki számára nyílt, átlátható és feltétlen ajánlattételi eljárás lefolytatása; – a vállalatot a legmagasabb árat kínálóknak kell eladni; – az ajánlattevőknek elegendő idő és információ kell, hogy rendelkezésre álljon, ahhoz, hogy az ajánlatuk megalapozásához az eszközöket megfelelően értékelhessék. Ezeket az elveket a Bizottság következetesen alkalmazta, és ezért ez a kialakult bizottsági gyakorlat részévé vált.⁹⁸ Következésképpen a Bizottság a vonatkozó intézkedés előzetes bejelentését nem tartja szükségesnek, ha a privatizáció nyílt, átlátható és feltétlen ajánlattételi eljárás keretében történik, és a vásárló a legmagasabb árat kínáló lesz. Ugyanakkor a nyílt tender nem mindig lehetséges. Ezekben az esetekben a Bizottság alternatívaként elfogad szakértői értékbecslést, mint például a Koninklijke Schelde Groep esetben.⁹⁹ A piaci ár elve sérül, amikor csak a vállalat felszámolási költségeit meghaladó negatív árat lehet elérni a piacon. A Gröditzter Stahlwerke esetben a Bíróság kimondta, hogy annak megállapítása érdekében, hogy a

⁹⁴ T-127/99, T-129/99 és T-148/99. egyesített esetek – Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava és mások v. Bizottság, [2002] ECR II-1275.

⁹⁵ T-274/01. eset – Valmont Nederland BV v. Bizottság, Rec.2004,p.II-3145, hivatkozik a T-127/99, T-129/99 és T-148/99. egyesített esetekre – Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava és mások v. Bizottság, [2002] ECR II-1275.

⁹⁶ Lásd XXI. Versenypolitikai jelentés (1991), 248. bekezdés

⁹⁷ Vö. XXII. Versenypolitikai jelentés (1992), 464. bekezdés; XXIII. Versenypolitikai jelentés (1993), 403-404. bekezdések

⁹⁸ Lásd XXX. Versenypolitikai Jelentés (2000), 318. bekezdés. Bizottsági határozatok a következő esetekben: Centrale del Latte di Roma, HL 2000 L 265/15; Crédit Foncier de France, HL 2001 L 034/36, 104. bekezdés; Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH, HL 2002 L 314/62, 30. bekezdés; CBW Chemie GmbH, Bitterfeld-Wolfen, HL 2000 L 150/38, V.1. pont; Herborn und Breitenbach GmbH, HL 1999 L 083/62, point II. Pont. Lásd még Ruiz-Jarabo Colomer főügyész véleménye a C-334/99. esetben – Németország v. Bizottság (Gröditzter Stahlwerke), [2003] ECR I-1139.

⁹⁹ Bizottság határozata a Koninklijke Schelde Groep esetben, HL 2003 L 014/56; lásd még a Bizottság határozata a Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH ügyben, HL 2002 L 314/62.

privatizáció során elért 340 millió német márkás negatív ár tartalmazott-e állami támogatási elemeket, szükséges annak megítélése, hogy hasonló körülmények között egy állami szektort igazgató szervvel összehasonlítható méretű magánbefektetőt a vállalat eladásával kapcsolatban rá lehetett volna-e venni hasonló nagyságú tőkehozzájárulás nyújtására vagy az a felszámolást választotta volna.¹⁰⁰

Ezt a véleményt Jacobs főügyész is hangsúlyozta a Hytasa esetben megfogalmazott véleményében, ahol a Bizottság azon érvelését követte, amely szerint az a tény, hogy a vállalatokat a legtöbbet ígérőnek adták oda nem elegendő az állami támogatás gyanújának kizárására, mivel jelentős összegű állami forrásra volt szükség annak érdekében, hogy az eladás megvalósuljon.¹⁰¹ E tekintetben különbséget kell tenni az államnak, mint a vállalat tulajdonosának kötelezettségei, és az állami hatóságként fennálló kötelezettségek között. Fontos, hogy a korábbi támogatások (pl. állami hitel, kezességvállalás) vissza nem fizetéséből származó veszteséget nem lehet figyelembe venni a felszámolási költségek kiszámításánál, mert azok a tagállamnak hatóságként tett intézkedéseiből erednek, amit egy magánbefektető nem tett volna meg.

Minden ilyen elvnek van egy közös alapja: a Bizottságnak azt kell vizsgálnia, hogy az állam vagy az állami szerv racionális piacgazdasági szereplőként viselkedett-e, azaz elsődlegesen üzleti megfontolások vezették-e, amelyben nem volt szerepe gazdaság- és szociálpolitikai céloknak.

Valójában minden ilyen elvet, és ezek alkategóriáit is össze lehet vonni a *piacgazdasági szereplő elve* alá, amely olyan elég szokatlan helyzetet is lefedne, mint amivel az Elsőfokú Bíróságnak kellett foglalkoznia a Linde esetben¹⁰², amikor a vitatott támogatás elvben nélkülözhetetlen része volt annak a megállapodásnak, amely a német állami hatóságok által viselt kockázatok csökkenéséhez vezetett.¹⁰³ A *piacgazdasági szereplő elve* szintén alkalmazásra került a Thermenhotel Stoiser Franz esetben. Az Elsőfokú Bíróság megerősítette, hogy a Bizottságnak vagy az állammal üzleti kapcsolatba lévő vállalat versenytársának bizonyítani kell, hogy a konkrét szerződési feltételek meghaladják két piaci szereplő közötti normál üzleti ügylet határait.¹⁰⁴

¹⁰⁰ C-334/99. eset – Németország v. Bizottság (Gröditzer Stahlwerke), [2003] ECR I-1139, hivatkozással a C-482/99. esetre – Franciaország v. Bizottság (Stardust Marine), [2002] ECR I-4397,

¹⁰¹ Jacobs főügyész véleménye a C-278/92, C-279/92 és C-280/92 egyesített esetekben – Spanyolország v. Bizottság, [1994] ECR I-4103, 30. bekezdés: *“Ilyen megvilágításban szemlélve a problémákat a felek által hosszasan vitatott kérdések nagy része nem releváns. Bizonyosan irreleváns az a vitathatatlan tény, hogy a Hytasa-t a legmagasabb árat kínálnak adták el egy szabályosan lefolytatott ajánlattételi eljárás eredményeként. Az, hogy a vállalatok nem voltak hajlandók a Hytasa-t átvenni, csak akkor, ha cserében még magasabb összegű állami forrást ajánlanak fel részükre, nem bizonyítja, hogy a sikeres ajánlattevővel kötött egyezség nem tartalmaz állami támogatást.”* A Bíróságnak nem kellett eldöntenie a kérdést, mivel az tagadta az ajánlattételi eljárás feltétlen voltát, így a piaci árat sem lehetett feltételezni.

¹⁰² T-98/00. eset Linde AG v. Bizottság, [2002] ECR II-3961 = EStAL 2003, 715. oldal

¹⁰³ Több részletért lásd Schohe/Arhold, EStAL 2003, 149. oldal

¹⁰⁴ T-158/99 – Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH & Co. KG és mások v. Bizottság, Rec.2004,p.II-1

Végrehajtást felfüggesztő ítéletek állami támogatási esetekben – Vajon a Bíróság ismét bezárja Pandora szelencéjét?¹⁰⁵

Christoph Arhold¹⁰⁶ cikke alapján készítette dr. Remetei Filep Zsuzsanna és dr. Staviczky Péter

I. Bevezetés

Az Európai Közösségek Bíróságának (European Court of Justice, ECJ) a TGI¹⁰⁷ esetben kibocsátott elnöki határozata döntő jelentőségű az Elsőfokú Bíróságnak (Court of First Instance, CFI) az Európai Bizottság visszatérítési döntései elleni jogi védelem kialakításában, mivel fenntartotta az állami támogatásokkal kapcsolatos joggyakorlat során első alkalommal kibocsátott felfüggesztő ítéletet. A Bizottság a CFI döntésének megfellebbezését követően aligha fogadta örömmel ezt a precedenst.

Mostanáig a közösségi bíróságok az állami támogatási eljárásokban csupán egy tucat esetben vizsgálták az átmeneti intézkedésekre vonatkozó kérvényeket. A TGI esetet kivéve ezek a kérvények elutasításra kerültek. A felfüggesztésre irányuló kérvények relatív alacsony száma többek között az elnökök által bevezetett bírósági joggyakorlatnak is köszönhető. A Bíróság vezetői ugyanis a Bizottság egyetértésével egyezség elérésére törekszenek a kérvényező és a Bizottság között, hogy az érintett tagállam ne az eset egyedi feltételeitől függően kényszerüljön a visszafizettetési határozat végrehajtására. A TGI esetben az elnök javaslatot tett a megegyezésre, amelynek tartalma és feltételei tulajdonképpen megegyeztek a várható és a későbbiekben meg is hozott felfüggesztő határozattal. A bírósági tárgyalás során az elnök még meg is erősítette, hogy kész egy hasonló jellegű határozat meghozatalára, annak érdekében, hogy bátorítsa a Bizottságot a kompromisszumos megoldás elfogadására. A Bizottság ennek ellenére elutasította a javaslatot a hivatalos és megfellebbezhető szabályozás érdekében.

A Bizottság egy politikailag és gazdaságilag is nyilvánvalóan relatív csekély jelentőségű ügyet választott annak érdekében, hogy az Európai Bíróság elnöke megerősítse az állítólagos állami támogatások visszafizettetése terén jelentkező közösségi érdek általános elsőbbségét, a kedvezményezett hatékony jogorvoslatának jogával szemben. A politikailag érzékenyebb esetekben a Bizottság elméletileg sokkal előzékenyebb volt, például a Deutsche Post kérésére több alkalommal is engedélyezte, ellentétben a 2002. június 19-i döntéssel, 572 millió euró halasztott visszafizetését. Az Elsőfokú Bíróság TGI esetben hozott döntését az Európai Bíróság – a Bizottság szempontjából sajnós – jóváhagyta.

Időközben a CFI elnöke két további állami támogatási döntést is meghozott, amelyek megjelenésük óta különös jelentőségre tettek szert, legalábbis annyiban, hogy a TGI döntés néhány állítását visszavonják. Ezek a B¹⁰⁸, és talán még fontosabb, az Erba Lautex¹⁰⁹ eset.

¹⁰⁵ EStAL 2003/1 39-51.o.

¹⁰⁶ Christoph Arhold jogász, a brüsszeli White & Case ügyvédi iroda munkatársa.

¹⁰⁷ A CFI elnökének 2002. április 2-i határozata a T-198/01. számú, Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság esetben.

¹⁰⁸ A CFI elnökének 2002. június 25-i határozata a T-34/02. számú B kontra Bizottság esetben.

¹⁰⁹ A CFI elnökének 2002. december 5-i határozata a T-181/02. számú Neue Erba Lautex Weberei und Veredlung GmbH kontra Bizottság esetben.

Ez a cikk e két ügy kapcsán felmerült kérdésekkel foglalkozik, amellett, hogy áttekintést nyújt az állami támogatási átmeneti intézkedések megengedhetősége és érdemi kérdései tekintetében. Ahol csak lehetséges, a B, az Erba Lautex és a TGI esetekben hozott döntéseket az érintettek közvetlenül vitatják és mérlegelik annak érdekében, hogy kiderüljön, vajon a TGI ügyben hozott döntés egyszeri eset marad-e, azaz az elnökök már bezárták-e a Bizottság Pandora szelencéjét. Több, további felfüggesztési kérelem van még az Elsőfokú Bíróság előtt, tehát az elnökök számára további lehetőségek állnak rendelkezésre, hogy tisztázzák a még mindig fennálló ellentmondásokat és kétségeket.

II. Az állami támogatási esetekben felmerülő átmeneti intézkedésekre irányuló kérelmek jogi megítélése

A Római Szerződés (RSZ) 242. cikke értelmében az Európai Bírósághoz benyújtott kérelmeknek nincs automatikus felfüggesztő hatálya. A 242. cikk alapján a közösségi bíróságok azonban – amennyiben a körülmények ezt indokolják – elrendelhetik, hogy a vitatott cselekmény végrehajtását függeszték fel. A 243. cikk lehetővé teszi a bíróságok számára, hogy bármely esetben „bármilyen szükséges átmeneti intézkedést” előírjanak. Az állami támogatási esetekre nincsenek speciális írott szabályok. Sőt, még az érintett vállalkozások esetleges azonnali csődjéhez vezető visszafizetési döntések ellen indított kérelemnek sincs felfüggesztő hatálya. Másfelől, a speciális szabályok hiánya azt jelenti, hogy egy felfüggesztésre irányuló kérelem megengedhetőségét és tartalmát tekintve pontosan meg kell egyezzen az egyéb esetek kapcsán támasztott követelményekkel. A lépésről-lépésre folytatott elemzés azonban azt mutatja, hogy ez a feltételezés nem teljesen egyezik a valósággal.

1. Megengedhetőség / Engedélyezhetőség

a. Függetlenül lévő kerestek az alapeljárás során, határidő nélkül

Számos nemzeti jogrendszertől eltérően, az Európai Bíróságok Eljárási Szabályainak¹¹⁰ (ESz) 83. cikk (1) bekezdése szerint az EU intézményei által elfogadott rendelkezés felfüggesztése érdekében beadott kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, amennyiben a kérelmező a rendelkezést a közösségi bíróságok előtti eljárásban támadja meg. Ez a szabály vonatkozik bármilyen egyéb átmeneti intézkedésre is. A Bíróságok úgy értelmezik ezt a szabályt, hogy egy – bizottsági döntésre vonatkozó – felfüggesztési kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, ha az alapeljárás már folyamatban van a Bíróság előtt. Ezért a RSZ 242. cikke szerinti – a döntés végrehajtását általában a Bíróság döntésének meghozataláig felfüggesztő – átmeneti intézkedés iránt csak olyan kérelmező folyamodhat, aki megtámadta a Bizottság döntését. Bár elegendő, ha az alapeljárás és az átmeneti intézkedés iránti kérelem benyújtása egyszerre történik, ez ritkán történik meg, köszönhetően az alapeljárás megindítására nyitva álló két hónapos igen rövid határidőnek. A gyakorlatban az ügyvédek az alapeljárásban alkalmazandó érvelésüket fogalmazzák meg a felfüggesztési eljárás érdekében benyújtandó kérelem elkészítése előtt. Természetesen a felfüggesztési kérelem gyakran alapulhat az alapeljárás érvelésén, az ott előadott kérelmen, tekintettel a prima facie eset jellegre¹¹¹, annak ellenére, hogy itt is előfordulhatnak kivételek, például pusztán a vitatott

¹¹⁰ HL C 34 01. 02. 2001. (az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályait a Hivatalos Lap L sorozat 136/1991. száma tartalmazza)

¹¹¹ Az első tanúvallomások alapján biztosnak látszó peres ügy (Prima Facie Case magyar fordítása az Országos Nagyszótár alapján).

döntéssel kapcsolatos érvelési hibák, annak megsemmisítéséhez vezethetnek az alapeljárás során, azonban nem elfogadhatók, mint elegendő *fumus boni juris* (lásd a 3.a pontban). Továbbá meglehetősen nagy kihívás a komoly és visszafordíthatatlan károk, valamint a sürgősségi intézkedéseket igazoló egyéb követelmények bizonyítása, nem is szólva ezek esetlegességéről a bizottsági döntés végrehajtása során (ezek csak a felfüggesztést és nem az alapeljárást tekintve releváns követelmények). Gyakran az egyedül rendelkezésre álló bizonyíték a hivatalos könyvvizsgálók véleménye, amelynek előkészítése igen sok időt vesz igénybe. Mindezek tükrében, figyelembe véve azt hogy az ESz nem határoz meg időkorlátot a felfüggesztésre irányuló kérelem benyújtására, tulajdonképpen lehetetlen mind a két beadványt elkészíteni a kérelem elkészítésére nyitva álló két hónapos határidő lejárta előtt.

További kérdést jelent a visszatérítést kimondó határozat kibocsátásának napjától a Bíróság által engedélyezett felfüggesztésig terjedő jogi állapot. Elméletileg a Bizottság nem kötelezheti az érintett tagállamot a visszatérítési döntés végrehajtására, amíg a felfüggesztés iránti kérelemről a Bíróság nem döntött. Szintén egyértelmű, hogy amennyiben a kérelem elutasításra kerül, a visszatérítést minden további késedelem nélkül végre kell hajtani, még akkor is, ha az elutasítás nem zárja ki az új kérelem beadásának lehetőségét. Azonban a kérelem benyújtásától a döntés kibocsátásáig terjedő időszak jogilag szürke zónának tűnik. A kérdés gyakorlati szempontból azért fontos, mert nincs határidő a felfüggesztésre irányuló kérelem benyújtására, amely arra sarkallhatja a kedvezményezettet, hogy időnyerés céljából addig húzza a kérelem benyújtását, ameddig csak lehetséges. A tagállam továbbra is köteles a visszatérítési határozat végrehajtására ebben az időszakban is? A Bizottság álláspontja szerint igen, bár ennek a határidőre nézve nincs különösebb jelentősége, mivel a Bizottság arra törekszik, hogy a kérelmező ne éljen vissza a hatékony jogorvoslat jogával. Valójában a kérelmezők elkerülik ezt a veszélyt, mert az alapkereset és a felfüggesztési kérelem benyújtása közötti időtartam a nullától (egyidejű benyújtás) két hónapig terjedhet. Az alapkereset benyújtásához viszonyított két hónapos késedelem teljesen megalapozott: hosszabb időre általában nincs szükség, míg a rövidebb határidő érintené a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Ez az alapjog (lásd az Európai Unió Alapjogi Kartájának 47. cikk (1) bekezdését) ellene szól minden, a kérdéses időszak alatti, a tagállami döntés-végrehajtással kapcsolatos feltétezett kötelezettségének. Tulajdonképpen a végrehajtási kötelezettség ellenkezője a helytálló, mivel az alapvető jogok védelme arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak mindenfajta végrehajtási intézkedés elfogadásától feltéve, hogy a kérelem ésszerű határidőn belül beadásra kerül.

b. Szubszidiaritás a nemzeti bíróságok előtti fellebbezéshez képest?

A közösségi bíróságok esetjoga szerint „még ha egy tagállam meg is sértette a RSZ 88. (volt 93.) cikkének rendelkezéseit, nem lehet megfosztani a 230. (volt 173.) és azt követő cikkek szerinti Bíróság előtti fellebbezés jogától, és ezért a Szerződés 186. (249.) cikke alapján következetesen meg kell adni a jogot a döntés végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelemre.”¹¹² Az egyszerűség, amivel a megengedhetőséget a Bíróság a Van der Kooy esetben levezette csak a tagállam által beadott kérelem esetén érvényes, amikor a kérdés – hogy a kérelem járulékos-e – nem merül fel, mert nincsenek nemzeti szintű alternatív lehetőségek. Azonban a tagállam lehetőségei a felfüggesztő rendelkezés elérésére korlátozottak, mivel azt kell bizonyítani, hogy a bizottsági döntés végrehajtása komoly és helyrehozhatatlan károkat okozna a tagállamnak, tekintettel arra, hogy a kedvezményezett érdekeinek sérelme nem elegendő (lásd alább részletesen 3. a. pont) indok.

¹¹² Az ECJ elnökének a Kwekerij Gebroedes van der Kooy és mások kontra Bizottság esetben hozott határozata (67/85 68/85 és 70/85 számú egyesített esetek).

Ezért az esetlegesen visszatérítendő támogatás kedvezményezettjének az érdeke, hogy a felfüggesztés iránt személyesen folyamodjon. Ez felveti azt a kérdést, hogy a megengedhetőség megítélése ezekben az esetekben olyan egyszerű-e, mint amennyire a tagállami kérelemé. E kérdés megválaszolásához figyelembe kell venni, hogy a visszatérítési döntés nem a kedvezményezett, hanem az érintett tagállam ellen irányul. A tagállam köteles nemzeti joga alapján a kedvezményezettől a támogatást visszaszerezni, például közigazgatási határozat, polgári jogi kereset (amennyiben szükség van rá, a nemzeti bíróság előtt indított polgári eljárásban), vagy akár felszámolási eljárás útján. Ezért van bizonyos eltérés a Bizottság visszatérítési döntése (ami az érintett tagállam ellen irányul) és a tagállam végrehajtási intézkedése (ami a kedvezményezett ellen irányul) között.

Ebből a megkülönböztetésből fakad-e vajon, hogy az állítólagos kedvezményezettnek már korábban igénybe kellett vennie minden a nemzeti jogrend által lehetővé tett jogi fórumot a tagállam végrehajtási rendelkezése ellen, mielőtt joga van a visszatérítési döntés ellen felfüggesztést kérelmezni, a közösségi bíróságok előtt? Várnia kell-e ezért a kedvezményezettnek, amíg a tagállam már ténylegesen törekszik a támogatás visszatérítésére, például a nemzeti bíróság előtt indított eljárással, hogy jogosult legyen a Bizottság vitatott döntésének kifogásolására?

A TGI esetben a Bizottság egyértelműen ezt a nézetet vallotta, hivatkozva az Elsőfokú Bíróság Deufil esetben hozott döntésére, ahol a felek arról vitatkoztak, hogy a nemzeti bíróságok milyen feltételek mellett rendelhetik el a támogatás visszafizetéséről szóló felszólítás végrehajtásának felfüggesztését. A Bizottság szerint határozata nem hoz létre semmilyen kötelezettséget a kérelmezőre nézve a támogatás visszafizetésére, és ezért a támogatás visszafizetése nem alapozható közvetlenül csak a határozatra. Kizárólag a német hatóságok belső jogon alapuló támogatást visszavonó, visszatérítést elrendelő döntése az, ami a kérelmezőt a támogatás visszafizetésére kötelezi. Ebből következően a Bizottság úgy érvelt, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartoznak a végrehajtási döntések elleni ideiglenes intézkedések, és ezért a kedvezményezett ECJ-hez beadott kérelme nem lett volna engedélyezhető. Az elnök tulajdonképpen úgy döntött, hogy a nemzeti bíróság előtti eljárás pusztán lehetősége is lehetővé teszi, hogy a kedvezményezett elkerülje a komoly és helyrehozhatatlan károk bekövetkeztét, feltéve, ha bizonyítható az ilyen károk felmerülésének valószínűsége. Megjegyezte továbbá, hogy a német hatóságok nem elég szigorúan törekedtek az állami támogatás kedvezményezettől történő visszatérítésre, azonban nem e körülmények alapján tekintette a kérelmet elutasítandónak, hanem azért, mert a kérelmező nem bizonyította, hogy az ESz 83. cikk (2) bekezdése szerinti sürgősség követelménye fennáll. Következtetését nem kizárólag a végrehajtási rendelkezések elleni lehetséges jogi lépésekre alapozta, hanem arra a tényre is, hogy a kérelmező nem tudta meggyőzően bizonyítani, hogy a kérdéses támogatás visszafizetése esetén komoly gazdasági és pénzügyi nehézségbe kerül (a kérelmező egy pénzügyileg erős csoport tagja volt, lásd az ítélet 23. bekezdését).

A Deufil esetben hozott döntés ezért nem alkalmas arra, hogy a Bizottság TGI esethez kapcsolódó panaszát megerősítse. A CFI elnöke visszautasította a panaszt, többek között az állami támogatásokra vonatkozó eljárási szabályokat tartalmazó rendelet 14. cikk (3) bekezdésére hivatkozva¹¹³, amely szerint a visszatérítést a hazai eljárási szabályokkal összhangban, ám kifejezetten az Európai Közösségek Bíróságának, a RSZ 249. cikke alapján

¹¹³ 659/1999/EK. tanácsi rendelet (HL L 83 27. 03. 1999.) 14. cikk (3) bekezdés: Az Európai Közösségek Bíróságának a Szerződés 185. cikke értelmében hozott ítéleteinek sérelme nélkül, a visszatérítésre késedelem nélkül és az érintett tagállam nemzeti joga szerinti eljárás keretében kerül sor, feltéve, hogy e rendelkezések lehetővé teszik a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását. Ebből a célból és a nemzeti bíróságok előtt zajló eljárás esetén – a közösségi jog sérelme nélkül – az érintett tagállamok meghozzák a jogrendszerüket érintő szükséges intézkedéseket, beleértve az átmeneti intézkedéseket is.

hozott bármilyen döntése sérelme nélkül. Az elnök ebből a szövegből arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi bíróságok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek a visszatérítési döntések elleni felfüggesztő határozatok terén.

Fontos azonban, hogy a Bíróság elnöke nem tulajdonított alapvető jelentőséget az eljárási rendelet 14. cikk (3) bekezdésének. Nyilvánvaló megalapozatlanság címén utasította vissza a (felfüggesztési kérelem elleni) bizottsági panaszt, tekintettel arra, hogy a CFI eljárási szabályainak 104. cikk (1) bekezdése csak azt követeli meg, hogy a kérelmező támadja meg a rendelkezést a CFI előtt. Sem a RSZ 249. cikke, sem az ESz nem határoz meg egyéb előfeltételt, mint az eredménytelen fellebbezést a nemzeti bíróságok előtt, így valóban nem szükséges az eljárási rendelet 14. cikk (3) bekezdés jelentőségének további vizsgálata. A kizárólagos hatáskör elméletét azóta nem erősítették meg, de nem is utasították el. A bizonyítandó sürgősség jövőbeli döntésekben történő megítélésére vonatkozó következtetések részletesebb elemzésére a 3. a.) pontban kerül sor.

2. Eljárás

Az átmeneti intézkedés iránti kérelem formája ugyanolyan, mint a normál eljáráshoz készített írásos beadványoké, de különálló dokumentumnak kell lennie. Részleteznie kell az eljárás tárgyát, a körülményeket, amelyek a sürgősséget indokolják és a kifogást tartalmilag és jogilag alátámasztják, és azokat az érveket, amelyek megalapozzák a kérelmezett ideiglenes intézkedés prima facie eset jellegét.

A kérelem ezután továbbításra kerül a másik félnek, az elnök által előírt rövid határidővel, amelyen belül a másik fél szóbeli és írásbeli észrevételt tehet. Ennek ellenére az elnöknek lehetősége van arra, hogy a kérelmet már az ellenérdekű fél észrevételének megtétele előtt is engedélyezze. Döntését ugyanakkor megváltoztathatja, visszavonhatja bármelyik fél kérelme nélkül is. Másrészt az elnök előzetes vizsgálatot rendelhet el, amennyiben az eset bonyolultsága így kívánja.

Bár a Bíróság elnöke általában személyesen hozza meg döntését, a kérdést a Bíróság elé terjesztheti. Ekkor a Bíróság minden más esetet el kell halasszon, elsőbbséget adva ennek a döntésnek. A döntést meghozó bírói kar vagy az a tanács, amelyekre az alapeljárásban az esetet kiosztották, vagy a Bíróság plenáris ülése. A Bíróság döntést ilyen esetben csak a Főügyész meghallgatása után hozhat. A gyakorlatban a Főügyész meghallgatására akkor is sor kerül, amikor a döntést az elnök egyedül hozza meg. Mindkét elnök (az Elsőfokú Bíróságé, és az Európai Közösségek Bíróságáé is – *a ford.*) általában meghallgatja az alapeljárás előadó bíróját is.

A kérelemről hozott döntésnek indokolt határozat formájában kell megjelennie, azonban nem szükséges minden, a felek által felhozott érvre kitérnie. A határozat végrehajtása a kérelmező által letett biztonsági letétbe köthető. A letét mértéke és természete a körülmények alapján kerül megállapításra. Ezért az egyetlen állami támogatási esetben hozott felfüggesztési ítéletben az elnök a kérelmező TGI-t arra kötelezte, hogy a vitatott állami támogatás egy részét helyezze biztosítékként letétbe. A fentiek mellett az átmeneti intézkedéseknek valóban átmenetinek kell lenniük, abban az értelemben, hogy nem szolgálhatnak a lényegi határozat prejudikálására.

3. Érdemi szempontok

Az ideiglenes intézkedésekért beadott kérelemben bizonyítani kell a sürgősséget megalapozó körülményeket, például hogy az okozott kár helyrehozhatatlan, valamint, hogy a

ténybeli és jogi panaszok prima facie esetet (fumus boni juris, lásd alább az a. pontban) alapoznak meg a kérelmezett átmeneti intézkedés tekintetében. Ezek konjunktív feltételek, ezért ha bármelyikük is hiányzik, akkor bármilyen rendelkezés végrehajtásának felfüggesztéséért indított kérelmet el kell utasítani. Amennyiben szükséges, az eljáró bírónak az érintett érdekek mérlegelésére is ügyelnie kell (lásd alább a c. pontban).

Ezen általános vizsgálat során az eljáró bírónak széles diszkréciós jogköre van. Az eset egyedi körülményeire tekintettel szabadon döntheti el annak útját és módját, hogy a különböző feltételek közül melyek kerülnek vizsgálat alá, tekintettel arra, hogy az ideiglenes intézkedések elrendelésének és a megítélés szükségességének rendszeréről nincs közösségi szabály.

a. Prima facie eset

Alapelvek

Annak érdekében, hogy a prima facie eset (vagy a fumus boni juris¹¹⁴) követelménye teljesüljön, egy felfüggesztési kérelem elfogadott ténybeli és jogi kifogásai „nem tűnhetnek első ránézésre megalapozatlannak”¹¹⁵. Azonban egy kérelem, amely csak egyszerűen az alapeljárásban történő megsemmisítésre utal, és állítja, hogy ez az aktus esetleg bekövetkezik, nem teljesíti a ténybeli és jogi kifogás prima facie felfüggesztésének esetét megalapozó követelményét. A megsemmisítésre történő pusztán utalás ezért nem elegendő.

Továbbá, a bevett joggyakorlat alapján az alapkereset engedélyezhetőségének kérdése nem vizsgálható az átmeneti intézkedések iránti eljárásokban, annak érdekében, hogy ez ne prejudikálja a Bíróság érdemi döntését. Az alapkereset engedélyezhetőségét az alapeljárás keretei között kell vizsgálni, kivéve, ha ez utóbbi első ránézésre nyilvánvalóan megalapozatlan.

Szigorúbb elvárások a megmentéssel és szerkezetátalakítással kapcsolatos állami támogatási esetekben?

A TGI esetben a Bizottság annak érdekében, hogy – amennyire csak lehetséges – korlátozza a visszatérítési intézkedések ellenében adott átmeneti kedvezményeket, azt állította, hogy a megmentéssel és szerkezetátalakítással kapcsolatos állami támogatási esetekben a különösen magas igényeket fumus boni jurisszá kell tenni. A Bizottság azt állította, hogy sürgősségi alapon csak a vitatott döntés nyilvánvaló jogtalansága alapoz meg prima facie esetet, míg a második fő követelményre általában a megmentéssel és szerkezetátalakítással kapcsolatos állami támogatási esetekben hivatkoznak. Ezek nélkül a szigorú vizsgálati követelmények nélkül, a felfüggesztés engedélyezése túl könnyen történne, és az érintett vállalkozások a versenytársaik és a Bizottság által védett verseny sérelmével, mesterségesen működnének tovább. Az érvelés a Bizottság versenypolitikája szigorúságát mutatja. Ez a szigorúság azonban megalapozatlan, mivel fő áldozatai kis- és középvállalkozások, amelyek felduzzasztják a Bizottság fellépése következtében jelentkező felszámolási eljárások arányát, míg a nagyvállalkozások, amelyek sokkal súlyosabban torzítják a versenyt, és az adófizetőknek több pénzébe kerülnek, általában „túl nagyok a bukáshoz” (too big to fail).

¹¹⁴ Az eljárás fő kérdésében való siker reménye. Ezt a bíróság a felperes által szolgáltatott érvek alapján előzetes összefoglaló vizsgálatában állapítja meg.

¹¹⁵ Az Elsőfokú Bíróság elnökének határozata a BP Nederland és mások kontra Bizottság esetben ([2000] ECR II- 3849).

Az állami támogatási szabályok megsértésének bizonyos esetekben elkerülhetetlen, és ezért nem aránytalan következménye egy vállalkozás felszámolása. A RSZ 87. cikkének azonban elsődleges célja, hogy visszatartsa a tagállamokat a „beruházási aukcióktól” és „támogatási versenyektől”, fenntartva a hatékony versenyt a belső piacon. Az ideiglenes intézkedések szigorúbb értelmezése nem szükséges célok elérésének érdekében. A támogatás ideiglenes jellege (a jogtalan támogatást az alapeljárást követően vissza kell fizetni), nem vonz tőkebefektetéseket, tekintettel arra, hogy ehhez jogbiztonságra van szükség. Az, hogy egy vállalkozás érdekében hozott rendelkezés torzítja-e a versenyt, végső soron a kedvezmény természetétől függ: a torzulás kizárható, ha a rendelkezés valamelyik kivétel-szabály hatálya alá tartozik, és a Bizottság azt elfogadta (engedélyezett állami támogatás). Ez annál inkább igaz azokban az esetekben, amikor a Bizottság hibásan minősített egy rendelkezést a RSZ 87. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak. Lényeges és szükséges jogi indoka van annak, hogy a Bizottság ezen kérdéseket elbíráló döntése a közösségi bíróságok bírói ellenőrzésének tárgyát képezze. Alapvető jogokat sértene (például a hatékony jogorvoslathoz való jogot), ha a Bíróságok a szigorúbb követelményeket csak azokban az esetekben alkalmazzák, amikor a vállalkozás fennmaradása a kérdés. Figyelembe véve, hogy a felszámolás munkahelyek megszűnését jelenti, a Bizottság ilyen irányú igénye nem csak cinikus, hanem arrogáns is, mivel kétségtelenül tévedhetetlennek tekinti önmagát. Ezért mindkét Bíróság elnöke teljesen jogosan döntött, amikor élesen elutasította a Bizottság kérését, vagyis szigorúbb elvárások alkalmazását a megmentéssel és szerkezetátalakítással kapcsolatos állami támogatási esetekben.

b. Sürgősség

Elfogadott tény, hogy az ideiglenes intézkedés iránti kérelem sürgősségét annak fényében kell megítélni, hogy mekkora szüksége van a kérelmező félnek az ideiglenes intézkedésre a komoly és helyrehozhatatlan károk megelőzése érdekében. Ezért a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy a kár bekövetkeztének komoly esélye van, és ez kellő bizonyossággal előre látható (*lásd* alább) valamint, hogy ez a kár komoly és helyrehozhatatlan (a késedelem veszélye, *lásd* alább).

Komoly és helyrehozhatatlan kár (periculum in mora – a késedelem veszélye)

Pusztá pénzügyi veszteségek: A joggyakorlat alapján a kérelmező csupán azt kell bizonyítsa, hogy pénzügyi veszteségek érik, miként általában pénzügyi kompenzációt is követelhet, amennyiben az alapeljárást megnyeri. Ez az érvelés megkérdőjelezhető, mivel a Bíróság a RSZ 288. cikk (2) bekezdése alapján inkább szigorúbban értelmezi a károkozással kapcsolatos kérelmeket, vagyis a sikeres kérelmező ténylegesen nem mindig kaphat kompenzációt veszteségeiért. Azonban egy ilyen kérelem elutasítása azon az alapon, hogy bármilyen pénzügyi veszteség később egy kártérítési eljárásban visszaszerezhető, alapvető hatással lehet a kártérítési eljárás kimenetelére¹¹⁶.

¹¹⁶ Az más kérdés, hogy a közösségi bíróságoknak mindig lett volna-e hatásköre ezekben az esetekben, mivel a károkozás a tagállami végrehajtási rendelkezések alapján történt. Az ECJ joggyakorlata alapján azonban a közösségi Bíróságoknak kizárólagos hatáskörük van, amennyiben a kárt a nemzeti hatóságok a közösségi szabályok alkalmazásával okozták vagy a közösségi jogszabályoknak vagy bizottsági döntésnek határozatnak tudható be. A károkozás valós okát minden esetben egyedileg kell vizsgálni. A nemzeti bíróságok jogköre kizárólagos azokban az esetekben, amikor a cél a közösségi jogszabály alapján nemzeti hatóságnak történő visszafizetés. Ezért lehet érvelni, hogy a joghatóság az állami támogatási esetekben is a konkrét kártól függ. Azonban a kár gyakran a piaci részesedés csökkenéséből áll, ezért egyértelműen meghaladja a visszatérítendő állami támogatás összegét. A tagállamok ezen károkért nem tehetők egyértelműen felelőssé, ezért az ilyen igényekkel közvetlenül a közösségek ellen lehet fellépni. Így ezekben az esetekben szükséges, hogy a közösségi

Fizetéképtelenség: Egyértelműnek tűnik, hogy a közösségi bíróságok a fizetéképtelenség kockázatát nem tekintik a priori komoly és helyrehozhatatlan kárnak. A bíróságok elfogadják, hogy az a helyzet, amelyben egy vállalkozás csődeljárásra kényszerül, valóban okozhat komoly és helyrehozhatatlan károkat, mivel az az egész vállalkozás létét veszélyezteti, és tekintve az eljárás komoly következményeit, hátráltathatja a normális működést. Azonban egy ilyen döntést mindig eseti alapon kell meghozni, tekintettel a felmerült tényekre és jogi kérdésekre. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kérelmező feladata annak bizonyítása, hogy a csődeljárás a vállalkozás létét veszélynek teheti ki.

Az Erba Lautex esetben az Elsőfokú Bíróság elnöke különös szigorúsággal fogalmazta meg azt a feltételt, hogy a kérelmező kötelezettsége, annak bizonyítása, hogy a támogatás visszatérítése „elkerülhetetlenül a cég felszámolásához és a piacról történő eltűnéséhez vezetne”. A kérelmező egy nagy könyvvizsgáló cég szakértői véleményével meg is kísérelte annak bizonyítását, hogy a csődeljárás esetén a vállalkozást esetleg fel kell számolni. Az elnök visszautasította a véleményt, mivel a vélemény nem vette figyelembe az anyavállalattól, a csődeljárás alatt kapható pénzügyi támogatás lehetőségét. Valójában az érvelés hipotetikus volt, mivel a Neue Erba Lautex anyavállalata időközben szintén csődbe ment. Kétséges, hogy az anyavállalattól kapható pénzügyi támogatás valós lehetőség volt-e. Az elnök szigora az eset hátterének ismeretében könnyen érthető. Az eset sajátossága az volt, hogy a Neue (vagyis új) Erba Lautex egy speciális vészmegoldás („Auffanglösung”) volt, mivel megalapítása az anyavállalat mellett történt. A „rég” Erba Lautex – amelyik már csődbe ment egy visszatérítési döntés következtében – termékelőállító eszközeit az új cég lízingelte. Végül is a „rég” Erba Lautexet nem adták el új befektetőnek (bár ez lehetett a szándék), hanem tovább működött a piacon a 100%-os tulajdonában lévő Neue Erba-n keresztül, amelyik további állami támogatást kapott. A gyakorlatban ez az eset egyértelműen a Bizottság „először és utoljára” elvének megkerülését jelentette, mivel sem új tőke, sem új befektető nem jelent meg. Ez lehet a magyarázata annak, hogy az elnök miért alkalmazott egy inkább formális érvelést, az elkerülhetetlen további elodázásának megakadályozása érdekében. Döntését további indokokra alapozta, amelyek elemzésére az alábbiakban kerül sor.

A csődeljárásokat főszabály szerint komoly és helyrehozhatatlan kárnak kell tekinteni, ha a vállalat nem tagja egy nagyobb gazdasági csoportnak. A csődeljárás megindításához automatikusan kapcsolódó, a hírnév és a piaci helyzet (és a torzítatlan verseny) terén jelentkező negatív következményeket nem lehet megfelelően kompenzálni. Nem szükséges a kérelmező esetleges, a csődeljárás következményeként jelentkező felszámolási eljárásának bizonyítása. Az állami támogatási eseteken kívül (az uniós joggyakorlatban) a visszafordíthatatlan piaci változások komoly és helyrehozhatatlan kárnak minősülnek.

A bizonyosság elégséges foka

A kérelmező feladata a komoly és helyrehozhatatlan károk bekövetkeztének bizonyítása. Nem kötelező abszolút biztonsággal megállapítania, hogy a kérdéses sérelem bekövetkezte egyértelmű, elegendő, ha – különösen, amikor ez több tényezőtől is függ – ez kellő valószínűséggel előre látható. Azonban a kérelmezőnek kell a komoly és helyrehozhatatlan károk bekövetkeztének valószínűségét tartalmazó állítás ténybeli alátámasztását szolgáltatnia. Ennek bizonyítása nehézségekbe ütközhet, a kérelmek gyakran elutasítják, mivel a kérelmező nem tud saját gazdasági csoportjának, vagy részvényeseinek pénzügyi helyzetére vonatkozó elegendő bizonyítékot felhozni.

bíróságok hatáskörrel rendelkezzenek, azonban mindeddig nem volt lehetőségük, hogy döntsenek ilyen ügyekben.

Nem konkrét nemzeti végrehajtási szabályok: Néhány esetben a kérelem azért került elutasításra, mert az érintett tagállam nem hozott konkrét intézkedést a döntés végrehajtására és a támogatás visszatérítésére. A konkrét végrehajtási intézkedés hiányában a kérelmező nagy valószínűséggel nem fog semmilyen kárt szenvedni, mivel a RSZ 242. cikke értelmében a döntés egyetlen, közvetlenül alkalmazható része a döntés címzettjének, vagyis a tagállamnak a kötelezettsége a támogatás összegének visszatérítésére. A döntés nem hoz létre a támogatás visszafizetésére vonatkozó közvetlen kötelezettséget a kedvezményezettre nézve. A támogatás visszafizetése ezért közvetlenül nem követelhető meg. Kizárólag a belső jogon alapuló, nemzeti hatóságok által kiadott végrehajtási intézkedés kötelezheti a kedvezményezettet a támogatás visszafizetésére.

Ezek alapján felmerül a kérdés: a kedvezményezettnek az ideiglenes intézkedés kérelmezése előtt várnia kell-e, amíg a tagállam végrehajtja köteleességét, és meghozza a szükséges végrehajtási intézkedést. A kérdés egyértelműen nem a válasz. Az Erba Lautex esetben alkalmazott formális megközelítés módszertanilag volt helytelen: nem illeszkedett az EU jogrendszerébe, amely azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a jogellenesnek ítélt támogatást a belső joggal összhangban késedelem nélkül téríttessék vissza, azonnali és hatékony végrehajtást biztosítanak a bizottsági döntés számára. Amennyiben a tagállam elmulasztja a döntés végrehajtását, a Bizottság vagy bármelyik érdekelt állam az ügyet a Közösségek Bírósága elé tárhatja (RSz 88. cikk (2) bekezdés). A sürgősséget konkrét, folyamatban lévő nemzeti végrehajtási szabályok hiányában elutasító döntések feltételezik, hogy az érintett tagállam meghatározhatatlan ideig továbbra is meg fogja szegni a közösségi jogot. Ez a típusú dogmatikai rendszer az alkotmánybíróság előtt nem állná meg a helyét, mivel ésszerűtlen módon azt követeli az illegálisnak tekintett támogatás kedvezményezettjétől, hogy várja meg az elkerülhetetlent, ezáltal szélsőséges jogbizonytalanságot teremtve. Mindezek mellett ezen értelmezés, illetve megközelítés alkalmazása folytatódik.

A végrehajtási rendelkezésekkel szembeni lehetséges jogorvoslatok a nemzeti bíróságok előtt: A másik indok, amire hivatkozva az elnökök gyakran visszautasították a sürgősségre való hivatkozást, a nemzeti bíróságok előtti eljárás lehetősége. Ezzel elkerülhető a komoly és helyrehozhatatlan károk bekövetkezése. Ez a szemléletmód, úgy tűnik gyökeresen megváltozott a TGI eset kapcsán, ahol az elnök az engedélyezhetőség kérdésében, hivatkozva a Deggendorf doktrínára¹¹⁷, azt állította, hogy a kérelmező a nemzeti bíróság előtt nem vonhatta kétségbe a Bizottság döntésének jogosságát, ezért ugyanazon bírósághoz (azaz a CFI-hez) kellett átmeneti intézkedésért és a bizottsági döntés megsemmisítéséért is folyamodnia. Az elnök szerint ezt a megközelítést teljes mértékben alátámasztja az eljárási rendelet 14. cikk (3) bekezdése, amely az Európai Közösségek Bíróságának bármely a RSZ 249. (volt 185.) cikke alapján hozott, visszatérítéssel kapcsolatos döntésének azonnali végrehajtását mondja ki. Logikusan nem létezik hatékony jogorvoslat, amennyiben a kedvezményezett a nemzeti bíróságok előtt kizárólag a végrehajtási intézkedés jogosságát kérdőjelezheti meg, és nem állíthatja, hogy a visszatérítésről szóló döntés a jogtalan, mivel a (tagállam által hozott) végrehajtási intézkedés inkább csak érvényesíti a visszatérítési döntést, és nincs többlethatása, amire a kérelmező kérelmét alapíthatná.

A fenti állítások azonban a kérelem engedélyezhetőségének és nem sürgősségnek az alapját támasztják alá. Valójában a TGI esetben a sürgősség kérdése nem merült fel, mivel a német hatóságok már követelték a visszafizetést, amelyet azonnal végre kellett hajtani kivéve, ha a CFI elnöke felfüggeszti a visszatérítési döntés végrehajtását. Az elnök az

¹¹⁷ C-188/92. számú eset TWD Textilwerke Deggendorf ECR.

Insolvenzordnung (a német csődtörvény) 17. cikk (2) bekezdése alapján helyesen állapította meg, hogy a kérdéses összeg megfizetésének hiánya a csődeljárás megkezdéséhez vezet. Továbbá a TGI esetben az is világossá vált, hogy az érintett ágazat sajátosságai miatt a csődeljárás megindítása majdnem teljesen biztos, hogy a vállalat felszámolását vonja maga után.

Az ECJ elnöke még az engedélyezhetőség kérdésénél sem tulajdonított a CFI elnök állításainak alapvető jelentőséget. Döntése alapján ezért nem állapítható meg, hogy vajon kizárólag a közösségi bíróságoknak van-e jogköre a visszatérítési döntés felfüggesztésére.

Az egymást követő B. és Erba Lautex esetekben a CFI elnöke e kérdésben két egymásnak teljesen ellentmondó megközelítést alkalmazott. Az elnök jelenlegi álláspontja szerint nincs semmi akadálya, hogy a kérelmező a végrehajtási rendelkezésekkel szemben a nemzeti bíróságok előtt keresettel éljen, a bizottsági döntés jogellenességét állítva. A nemzeti bíróságot nem köti a döntés végleges jellege, ha a kérelmező a RSZ 230. cikke alapján megtámadja azt. Következésképpen a nemzeti bíróságnak joga van a döntés végrehajtást felfüggeszteni, és ugyanakkor az ECJ-hez fordulni, az érvényesség kérdésében. Az érvényességhez kapcsolódó előzetes döntés alternatívájaként a nemzeti bíróság joga, de nem kötelessége az előtte folyó ügy felfüggesztése, amíg a közösségi bíróságok ítéletet nem hoznak.

Az elnök ismételtén a Deggendorf doktrínára hivatkozott, amely szerint: *„kizárólag és közvetlenül a kedvezményezett honossága szerinti tagállam felé címzett bizottsági döntés tartalmának kapcsán egy állami támogatás kedvezményezettje számára, aki kétségtelenül jogosult a döntés megtámadására, illetve, a RSZ 230. cikk (5) bekezdése által meghatározott időhatáron belül fellebbezésre, nem lehetséges, hogy kétségbe vonja a döntés törvényességét a nemzeti bíróság előtti olyan eljárásban, amely a nemzeti hatóságok által, a döntés végrehajtása érdekében tett intézkedések ellen irányul. A Bíróság álláspontja szerint, ellenkező esetben a kedvezményezett számára lehetséges lenne, hogy elkerülje a döntés természetes következményét a jogbiztonság követelményének betartása esetén, amennyiben a keresetre nyitva álló határidő eltelt.”*¹¹⁸

A Deggendorf doktrína azonban csak annyit mond, hogy a kedvezményezett nem kérdőjelezheti meg egy visszafizetési döntés érvényességét, amennyiben a döntés ellen nem fellebbezett a közösségi Bíróságokhoz a két hónapos időhatáron belül. A doktrína nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek alapján a nemzeti bíróságok felfüggeszthetik a visszafizetetésre irányuló döntést. Éppen ellenkezőleg, az ECJ sosem döntött ebben a kérdésben. Nem elégséges azonban megállapítani, hogy a nemzeti bíróságok illetékesek a Deggendorf doktrína megváltoztatásában. A doktrína még csak utalást sem tesz az interim intézkedések kérdéskörére. Ellenkezőleg, a Közösségi Bíróságok határozata szerint állami támogatások esetében a megfelelő keresetet a RSZ 230. cikkére és nem a RSZ 234. cikkére kell alapozni. Ezt illusztrálандó, érdemes Jacobs főügyész érvelését idézni a kérdést érintően:

„13. Alapelv, hogy a RSZ 173. cikke (most 230.) és a 177. (jelenleg 234.) cikke önálló jogorvoslatot szolgáltat, amennyiben az általuk előírt feltételek teljesülnek. Természetesen kell legyen néhány kivétel ez alól az elv alól: például egy egyedi döntés címzettje, aki a megadott határidőn belül elmulasztja közvetlenül megtámadni a döntést, nem jogosult azt később, amikor a nemzeti bíróság a végrehajtás érdekében lépéseket tesz, közvetve kifogásolni. Amennyiben az egyedi döntés címzettje a nemzeti bíróság előtt jogosult lenne a fellebbezésre, a RSZ 173. cikk (3) bekezdésében meghatározott 2 hónapos időkorlát minden jelentőségét elvesztené. Azonkívül, a 173. cikk megfelelő eljárást biztosít az ilyen

¹¹⁸ Ezt megerősítette a az ECJ C-239/99 Nachi Europe ügyben hozott döntése is.

intézkedések megtámadására, amelynek indokait az alábbiakban ismertetem (20. és 22. pontok).

14. A másik véglet, hogy az az egyén, akit hátrányosan érint egy általános intézkedés (például egy rendelet), ám nehézségei vannak annak bizonyításában, hogy őt közvetlenül és egyedileg érinti az intézkedés, ahogy azt a RSZ 173. cikk (2) bekezdése megköveteli, nem kellene gátolva legyen abban, hogy az intézkedést közvetett úton megtámadhassa olyan alapon, hogy ő nem élt a közvetlen megtámadás lehetőségével, ami azonban könnyedén elutasítható lett volna. Ami a szabályozást illeti, ez egyértelműen kiderül a RSZ 184. cikkének (jelenleg 241) megfogalmazásából, amely a következőket mondja:

„Eltekintve a 173 cikk (3) bekezdésében meghatározott időszak lejártától egy olyan eljárás során, amikor a Tanács vagy a Bizottság egy rendelete vitatott, bármely fél hivatkozhat a 173. cikk (1) bekezdésében meghatározott indokokra, annak érdekében, hogy az ECJ előtt bizonyítsa a rendelet alkalmazhatatlanságát.”

Habár többek között a Hamburg Egyetem esetéből is egyértelmű, hogy a 184. cikkben megfogalmazott elv nem korlátozódik csupán a rendeletekre, hanem döntésekre, határozatokra is alkalmazható, amennyiben valós kétség merül fel a tekintetben, hogy az érintett egyén álláspontja megfelelő-e ahhoz, hogy megkérdőjelezze a 173. cikk alapján született döntést.

15. A jelenlegi jogeset valahol a fent említett két véglet között helyezkedik el. Egyfelől, különbözik azoktól az esetektől, ahol az intézkedést az érintett fél kifogásolja. Jelen esetben az eljárás során meghozott döntés címzettje nem a TWD volt, ez a vállalat nem rendelkezett automatikusan a 173. cikk szerinti keresetindítási joggal, hanem meg kellett volna felelnie a közvetlen és egyedüli érintettség tesztjének. Másfelől, a jelen eset sok szempontból különbözik azoktól az esetektől, ahol egy általános intézkedést, mint például egy rendeletet, egy természetes vagy jogi személy kifogásol. A kérdéses intézkedés természete szerint inkább egyedi, mint általános intézkedésnek minősül. Kizárólag a TWD részére, a német hatóságok által 1983-ban és 1984-ben nyújtott támogatással kapcsolatos. Habár a TWD nem hivatkozott név szerint a döntésre, ez mégis egyértelmű. A TWD az egyetlen, a döntéssel kizárólagosan érintett vállalat, így ennek megfelelően nem egy vállalatcsoporthoz való tartozása kapcsán érintett, hanem azon státusza kapcsán, hogy ő az egyedüli kedvezményezettje annak a támogatásnak, amelyet a döntés értelmében vissza kell fizetni. A körülményeknek megfelelően tehát kétségtelen, hogy a TWD megfelelt volna a közvetlen és egyedüli érintettség tesztjének, amelyet a 173. cikk (2) bekezdése említ. Időközben a Bíróság is megállapította, hogy a támogatás kedvezményezettje közvetlenül és kizárólagosan érintett a Bizottság döntése által, amely a vitatott támogatást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősítette.

16. A főügyész véleménye szerint a jelenlegi jogesetet azon esetek analógiájaként kell kezelni, amelyekben egy egyedi döntést vitat a címzett azzal az eredménnyel, hogy a 173. cikk alapján való közvetlen kifogás elmulasztása eleve kizárja a 177. cikk alapján történő közvetett kifogásolás lehetőségét. Az ok, ami miatt az egyedi intézkedés címzettje a 177. cikk alapján nem támadhatja meg az intézkedést közvetlenül, abban az esetben, ha a 173. cikk alapján lehetővé tett közvetlen kifogásolást elmulasztotta, jelen esetben azonos erővel érvényesül.

17. A 173. cikk (2) bekezdése alapján indított kereset egyértelműen megfelelő jogorvoslatot biztosít akár a döntés természetes, vagy jogi személy címzettje, akár a döntéssel közvetetten vagy közvetlenül érintett személy számára az egyedi döntés érvényességét illető kifogás tekintetében. Ez kétségtelen a rendelkezés szövegezését tekintve. [...]

20. A jogorvoslati rendszer koherenciájában nagyobb kár akkor keletkezne, ha egy vállalkozás a 177. cikk alapján közvetetten is kifogásolhatná azt a döntést, amelyre egyértelmű jogorvoslat a 173. cikkre közvetlenül alapozott kereset lenne. Habár a 173. és a 177. cikkek alapján lényegében azonos eredményre juthatunk, azaz arra a megállapításra, hogy az intézkedés érvénytelen, mégis lényeges különbség van az eljárás e két formája között. Egy közvetlen kereset a 173. cikk alapján, amelyben mind a kérelmek, mind az ellenkérelmek elhangzanak, ellentétben az észrevételek megtételének egykörös rendszerével, általánosságban sokkal megfelelőbb eljárás a tények megállapítására, mint a 177. cikk szerinti hivatkozási eljárások (reference proceedings), amelyekben a Bíróság kifejezett szándéka, hogy jogkérdésekben döntsön. Azonban egy egyedi döntés érvényessége – különösen az a döntés, amely egy állami támogatási intézkedést minősít összeegyeztethetetlennek a közös piaccal – gyakran tényektől függ, sőt néha igen komplex kérdésektől, amelyek közgazdasági adatok becslését is tartalmazzák. Nyilvánvalóan kívánatos, hogy ezek a kérdések a legmegfelelőbb eljárás alapján legyenek megítélve.

21. A bírósági tárgyalás során a Bizottság a közvetlen kereset és az előzetes döntésre (preliminary ruling) irányuló eljárás tekintetében, egy másik eljárási különbségre is felhívta a figyelmet. Amennyiben a keresetet közvetlenül nyújtották be, a kedvezményezett versenytársai az eljárásról a Hivatalos Lapban közzétett értesítő révén értesítést kapnak és amennyiben elegendő érintettséget tudnak bizonyítani, a Bíróság statútumának 37. cikkével összhangban beavatkozhatnak. A hivatkozási eljárások esetén, a versenytársak nem nyújthatnak be a statútum 20. cikke szerinti észrevételt, hacsak nem jogosultak a nemzeti bíróság előtt zajló perbe is beavatkozni, ami egy másik tagállambeli versenytárs számára különösen nehéz lehet, hiszen nem valószínű, hogy egyáltalán van tudomása az eljárásról. Véleményem szerint ez további indok a 173. cikk szerinti közvetlen kereset alkalmazására, mint legmegfelelőbb eljárás a szóban forgó döntések vitatására.

22. A jogorvoslati lehetőségek koherens rendszerének fenntartása szükségességén alapuló érvek erősödtek a CFI létrehozásával, amelyet azzal a különleges céllal hoztak létre, hogy felülvizsgálja a természetes, illetve jogi személyek által benyújtott egyedi döntéseket, és amely fórum természetesen nem rendelkezik előzetes döntéshozatali jogosultsággal. Amennyiben egy döntés, amelyet elvben a CFI vizsgálhatna felül, a 177. cikk alapján a nemzeti bíróságok és az ECJ előtt is kifogásolható lenne, az azzal a hatással járna, hogy az illetékes bíróságtól elvonnák az eljárást.

23. Ez az érv tovább erősödött a CFI hatáskörének 1993. augusztusi kiterjesztésével. Habár ennek a döntésnek nincs közvetlen hatása erre az esetre, tekintettel arra, hogy azután fogadták el, hogy ezek az eljárások megkezdődtek, megjegyzendő, hogy természetes és jogi személyek, akik a Bizottság állami támogatási döntéseit szeretnék vitatni, ezt ezután a CFI előtt kell tegyék. Ennek megfelelően, állami támogatási ügyekben több bíróság is rendelkezik hatáskörrel, attól függően, hogy az eljárást a 173. vagy 177. cikk alapján indították-e. Éppen ezért a jövőben még inkább helytelen lenne, ha a 177. cikk alternatívaként szolgálna a 173. cikk tekintetében az ilyen típusú esetekben.”

Lényeges, hogy ezen érvek többsége akkor is érvényes, amikor arról kell döntenie, hogy a nemzeti bíróság vagy a CFI illetékes-e abban a kérdésben, hogy a döntés végrehajtását időlegesen felfüggesztés-e. Továbbá, az alapkeresetet és az ideiglenes intézkedések iránti kérvény különböző bíróságok felé történő benyújtása ellentmond az eljárás-gazdaságosság elvének. Mindkét eljárást azonos bíróság elé vinni viszont megfelel ennek az elvnek, hiszen minden kérvényt, beadványt, akár anyagi jogra, akár az eljárásra vonatkozik vagy esetleg a hatáskörre, ugyanaz a bíróság bírál el, amely ténylegesen befogadta a kérelmet.

A nemzeti bíróságok azon joga, hogy egy nemzeti végrehajtási szabály érvényességéről döntsenek, általában korlátozott. Nem dönthetnek egyetlen közösségi alapszabály érvényességéről sem, hiszen ez a közösségi bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Éppen ezért saját hatáskörükben csak a nemzeti végrehajtási szabály felfüggesztéséről dönthetnek olyan indokok alapján, amelyeknek semmi közük sincs a visszafizettetésről szóló döntés (például az újrateljesítés tilalma vagy a beszámítás) érvényességéhez. Az ECJ Süderdithmarschen jogesetben¹¹⁹ hozott döntése értelmében egy nemzeti bíróság az alábbi szigorú feltételek betartása mellett rendelheti el egy közösségi jogi aktus vagy egy közösségi döntésen alapuló nemzeti közigazgatási intézkedés felfüggesztését:

- amennyiben a bíróságnak komoly kétségei¹²⁰ vannak a közösségi intézkedés érvényességét illetően, és a vitatott intézkedés érvényességét még nem vitatják az ECJ előtt, és ő az ECJ-hez fordult a kérdéssel;
- amennyiben sürgős a helyzet rendezése és a kérelmezőt súlyos és helyrehozhatatlan kár fenyegeti;
- amennyiben a nemzeti bíróság a közösségi érdek érdekében cselekszik.

A „Süderdithmarschen doktrína” az ideiglenes jogvédelem biztosítása érdekében szükséges, amikor egy közösségi döntésen alapuló nemzeti végrehajtási intézkedés címzettje nem közvetlenül és egyedileg érintett a közösségi döntés által, és ezért nem léphet fel a közösségi bíróságok előtt, azaz közvetlenül nem kifogásolhatja a közösségi döntést és ennek megfelelően meg kell várnia annak nemzeti alkalmazását. Az ilyen esetekben a döntés címzettjét csupán a nemzeti bíróságok előtti eljárásba vonják be, amely mind az alapeljárás, mind az ideiglenes intézkedés lényegi kérdéseiről dönt. Állami támogatási esetekben ettől teljesen eltérő a helyzet, hiszen a támogatás kedvezményezettje nemhogy kifogásolhatja a Bizottság döntését, hanem – a Deggendorf doktrína értelmében – így is kell tennie a kézhezvételtől számított két hónapon belül. Ennek megfelelően tehát, a Süderdithmarschen doktrína alkalmazása az állami támogatási ügyek tekintetében nem hogy nem szükséges, hanem elfogadható indok sincs arra, hogy az eljárást a nemzeti (ideiglenes jogvédelem) és a közösségi (alapeljárások) bíróságok között megosszák, amely a doktrína alkalmazásának egyenes következménye lenne.

Röviden tehát, egy visszafizetési döntés vitatására a megfelelő bíróság a CFI, még az ideiglenes jogvédelmi eljárások esetében is. Az elnök kérdéshez való közelítésének változása a nemzeti bíróságok előtt esetlegesen zajló, sürgős eljárások hatása tekintetében éppen ezért nem meggyőző.

Talán azért még van egy kis remény, tekintettel arra, hogy az elnök véleményét a sürgősséggel kapcsolatban nyilvánította ki és nem a kérelem megengedhetőségét illetően. Kifejezetten hangsúlyozta, hogy a meghallgatás során a kérelmezők kifejezték azon szándékukat, hogy minden, a nemzeti bíróságok előtt lehetséges jogorvoslattal élni kívánnak. A kérelmező semmilyen meggyőző bizonyítékot nem szolgáltatott arra vonatkozóan, hogy a nemzeti bíróságok előtt esetlegesen lefolytatott eljárások által nem lett volna elkerülhető a komoly és helyrehozhatatlan károkozás. Ennek megfelelően továbbra is lehetővé kell tenni, hogy a CFI felfüggesztő döntést hozzon olyan ügyek tekintetében, amikor bizonyítható, hogy hatékony nemzeti jóvátétel nem biztosítható. Ez természetesen felveti a kérdést, hogy a csődeljárásról szóló Insolvenzordnung 17. cikke ilyen helyzetet teremt-e, amikor is a

¹¹⁹ C-143/88 és C-92/89 számú egyesített esetek Zuckerfabrik Südheritmarschen and Zuckerfabrik Soest.

¹²⁰ A „komoly kétségek” megfelel a fent említett prima facie követelménynek. Mivel a nemzeti bíróságok jogköre, hogy ilyen mentességet adjon igazodik a közösségi bíróságoknak a Római Szerződés 242. (volt 185.) cikkében fenntartott hatáskörhöz összefüggésben a 230. (volt 173) cikk alapján indított eljárásokkal, a nemzeti bíróságok ilyen kedvezményt kizárólag azon feltételek fennállta esetén engedélyezhetnek, amelyeket az ECJ az interim eljárásban alkalmazhatónak minősített.

csődhelyzet deklarálása nem kerülhető el nemzeti jóvátétel által, amennyiben a fizetési kötelezettségből következő adósság nem állapítható meg. Úgy tűnik, hogy az Erba Lautex esetben az elnök erre a kérdésre nemleges választ adott, tekintettel arra, hogy a kérelmező visszautasíthatta volna a fizetést, és így a német hatóságoknak az előtt a német bíróság előtt kellett volna pert indítaniuk a visszafizetésért, amelyik a visszafizetési döntést felfüggeszthette volna. Ez az érvelés nem veszi figyelembe azt a tény, hogy a kérelmező kötelessége, hogy a csődeljárást hivatalosan kérvényezze és ez csupán objektív fizetésképtelenségétől függ és nem a hitelezők magatartásától. Az egyetlen lehetséges nemzeti jóvátétel eszerint harmadik féltől függne. Ezen eredmény összeegyeztethetősége az Európai Unió Alapjogi Kartájának 47. cikk (1) bekezdésével vitatható.

c. Az érintett érdekek mérlegelése

A TGI ügyben hozott legelső felfüggesztő döntés meghozataláig a Bíróság az állítólagos kedvezményezettek érdekei között mérlegelt, elkerülve a periculum in mora-t a közösségi érdekekkel szemben, azaz a versenytorzítás megállításaival, általában csekély jelentőségű előítélettel a közösségi érdek javára. Ez talán megmagyarázza, hogy a TGI ügyben az elnök miért került abba helyzetbe, hogy magyaráznia kellett, hogy végül is jelen esetben, kivételesen miért volt eltérő az eredmény és miért tette a következő, már-már védekező állítást.

„Következésképpen, egy, a közös piaccal ellentétesnek ítélt támogatással kapcsolatban, a Bizottság visszafizetetésre irányuló döntése végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelem elbírálása esetén a közösségi érdek általában – valójában majdnem mindig (if not almost always) – elsőbbséget élvez az állami támogatás kedvezményezettjével szemben, aki a visszafizetetésre irányuló döntés végrehajtásának elkerülésére törekszik addig, ameddig az alapeljárásban a bírósági eljárás be nem fejeződik.”

A TGI esetben csupán a kivételes körülmények tették lehetővé, hogy az elnök mérlegelje az ellenérdekelt fél érdekeit a kedvezményezett javára. A vitatott állami támogatás, amelynek visszafizetése csődhelyzetbe juttatta volna a kedvezményezettet, csupán a TGI számára nyújtott összeegyeztethető támogatások 6%-át tette ki, és valószínűleg, ami ennél sokkal fontosabb, hogy a kedvezményezett fizetésképtelensége valamely versenytársa piaci helyzetét erősítette volna.

A Bizottság ezt az indoklást megtámadta az Európai Bíróság előtt azzal az indokkal, hogy semmilyen szokatlan, illetve különleges körülmény nem állt fenn. Habár az Elsőfokú Bíróságnak van kizárólagos hatásköre a ténykérdések megítélésére, kivéve azokat az eseteket, amikor az ítéletében érdemi részt érintő pontatlanság van a benyújtott iratokban. Az Elsőfokú Bíróság elnöke által adott (a különleges körülményekre vonatkozó) értékelés nem tekinthető olyan jogkérdésnek, amelyet az Európai Bíróság elnöke valóban felülvizsgálhatna.

Habár az Európai Bíróság elnökének megállapítása a prima facie esetek tekintetében figyelemre méltó, amennyiben kiemeli, hogy bár a felfüggesztés az állami támogatás versenyre gyakorolt negatív hatásait kiterjesztheti, az is igaz, hogy az azonnali hatályú visszafizetetés az érintett vállalat tekintetében visszafordíthatatlan következményekkel járhat anélkül, hogy előre ki lehetne zárni a támogatás közösségi joggal való összeegyeztethetőségét kimondó végső döntést. A Bíróságnak ezért különösen körültekintőnek kell lennie. Ez különösen igaz abban az esetben, amilyen a TGI ügy, amikor a kedvezményezett még az intézkedés állami támogatássá minősítését is vitatja.

Az elnök megállapítása, habár más kontextusban készült, a jó irányba mutat. A kérelmező érdeke a felfüggesztés, illetve a Közösség érdeke a torzításmentes verseny, amelyek

kölcsönösen kizárják egymást, amennyiben a kedvezményezett valóban a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatásban részesült. Amennyiben a támogatás összeegyeztethető a közös piaccal, illetve a vitatott intézkedés egyáltalán nem minősül állami támogatásnak, az érintett vállalkozás piacról való eltüntetése a verseny visszafordíthatatlan torzításához vezetne.

A Bíróságoknak ezért figyelembe kell venniük és mérlegelniük kell a felfüggesztő intézkedés versenyre gyakorolt hatását akkor is, amikor a visszafizetést felfüggesztették, ám a támogatás a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősült, és akkor is, amikor a kérelmező kérelmét a felfüggesztés tekintetében elutasították, ám a visszafizetésre irányuló döntés jogellenes volt, tekintettel arra, hogy a vitatott intézkedés nem is minősül állami támogatásnak, vagy esetleg összeegyeztethető a közös piaccal. Nyilvánvaló, hogy a versenytorzítás sokkal súlyosabb a második esetben, különösen, ha az állítólagos kedvezményezett egy hibás visszafizetésre irányuló döntésnek köszönhetően tűnik el a piacról.

Sajnálatos módon, az Elsőfokú Bíróság elnöke nemrég megerősítette, a valójában majdnem mindig („if not almost always”) doktrínát a Neue Erba Lautex ügy kapcsán. Sőt ezt az elvet különös szigorúsággal alkalmazta, azaz pl. nem vette figyelembe a kérelmező különösen alacsony piaci részesedését, mivel ez nem számít különleges körülménynek, és mivel nincs de minimis feltétel az állami támogatások tekintetében. Továbbá hangsúlyozza a Bizottság széleskörű diszkrecionális jogkörét az állami támogatások területén, különösen akkor – amint azt a Deggendorf II.¹²¹ doktrína is kimondja – amikor minden lehetséges tényezőt figyelembe vettek, és ahol lehetséges, azokat a körülményeket is, amelyeket egy korábbi döntés kapcsán már figyelembe vettek, illetve azokat a kötelezettségeket is, amelyeket egy korábbi döntés kényszerített rá egy tagállamra. Annak ellenére, hogy az elnök utalása a Bizottság diszkrecionális jogkörére teljesen hibás, a Deggendorf II. doktrínára való hivatkozása megmagyarázza döntésének motivációit, hátterét, azaz abban az esetben, amikor az „először és utoljára” elv többszöri megsértésével nyújtanak támogatást, a közösségi érdek érvényesülésének elsőbbsége érdekében az azonnali visszafizetés valóban jogos.

III. Végkövetkeztetés

Tekinthető-e a TGI eset Pandora szelencéjének, amelyet az elnök ítélete kinyitott? Tekinthető-e egy olyan szelencének, amelyet az Elsőfokú Bíróság elnöke amint csak teheti, be akar zárni? Az igenlő válasz a kérdésre valószínű, különösen, ha az Erba Lautex és B. esetben hozott döntéseket nézzük. A megközelítés talán még szigorúbb, mint a TGI eset előtt volt:

- a fizetéseképtelenség, a csőd nem minősül helyrehozhatatlan károsodásnak;
- amennyiben nincsenek konkrét nemzeti szabályok, ezeket nem is kell sürgetni;
- a nemzeti bíróságok előtti lehetséges jogorvoslatot nem kell sürgetni;
- a közösségi érdek általában – valójában majdnem mindig – elsőbbséget élvez;
- a közösségi érdek az azonnali visszafizetés mellett szól, különösen az ismételt nyújtott tiltott állami támogatások esetében.

Első ránézésre úgy tűnik, hogy az elnök különböző szinteken és különböző kulcsokkal bezárta Pandora szelencéjét, ám pontosan mi az, ami a TGI esetet Pandora szelencéjévé tette? Talán a Bizottság azon félelme, hogy a tagállamok kísértést érzenek arra, hogy a visszafizetési döntések végrehajtását még jobban lelassítsák? Ez magyarázhatná az érdekek közti szigorú mérlegelést. Esetleg ez a Bíróság saját félelme, hogy képtelen lesz a felmerülő

¹²¹ T-244/93 és T-486/93-as TWD Textilwerke Deggendorf GmbH kontra Bizottság egyesített esetek.

új esetekkel elbánni? Erre adhatna magyarázatot az a titkos napirend, hogy az ügyeket sürgősen kell tárgyalni.

Ezen indokok egyike sem elégséges ahhoz, hogy a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való joga sérüljön. A Maxhütte esetben az Európai Bíróság elnöke arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Római Szerződés jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseit nem lehet szűken értelmezni, különösen nem az átmeneti (interim) intézkedésekkel kapcsolatosan. Ez a megállapítás még mindig igaz, különösen az állami támogatások területén. Talán a B. és Erba Lautex esetekben nem lehetséges felfüggesztő döntés, ám ezek bizonyára nem voltak alkalmasak a vizsgálati standardok tovább szűkítésére. Egyszerűen: a TGI nem Pandora szelencéje. A TGI kapu a hatékony jogorvoslat felé. Ne csukjuk be!