

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

Dr. Széles Krisztina

Debrecen
2022

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

**Az uniós állami támogatási jog végrehajtásának
újabb kihívásai, különös tekintettel az
adóintézkedésekre**

Készítette:

Dr. Széles Krisztina

Témavezető:

Dr. habil. Bartha Ildikó
egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-
Európában

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabadsfalvi József egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2022.10.25.

**DEBRECEN
2022**

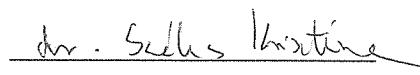
NYILATKOZAT

Alulírott, *Dr. Széles Krisztina* büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, *Az uniós állami támogatási jog végrehajtásának 21. századi kihívásai, különös tekintettel az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatásokra* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2022.10.25.


aláírás

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

Az állami támogatások európai uniós szabályozása meglehetősen összetett terület, amelynek regulációs igényei és irányai, valamint e szabályok végrehajtásával kapcsolatos kérdések, kihívások releváns tudományos problémákat vetnek fel az Európai Unió jogának és szakpolitikáinak kutatói számára. Az Európai Unió és a tagállamai relációjában számos kérdés merül fel integrációs kötelezettségek értelmezésével összefüggésben e téren, amelyek a tagállami közpolitikai prioritások és uniós belső piaci érdekek konfliktusaiból, illetve az egyes uniós szakpolitikai célokkal való viszonyrendszerből adódnak. A téma az utóbbi idők válságainak kihívásaira (beleértve különösen a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságot és a jelenlegi járványügyi helyzetet) is igen érzékeny.

Széles Krisztina kutatási témája az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatások joga, e területen belül is elsősorban az adóintézkedések formájában hozott állami támogatások vizsgálata. Az állami támogatások európai uniós szabályozásának, illetve joggyakorlatának újabb és újabb fejleményei, illetve a tagállamok mindezek fényében (is) alakuló támogatási, illetve adóztatási politikája és jogalkotása aktuálissá teszik a téma kutatását (gondoljunk például az Európai Unió Bíróság, illetve az Európai Bizottság előtt a közelmúltban zajlott Apple és Starbucks ügyekre). Az alapvető kutatási problémát e körben tulajdonképpen az a feszültség keletkezteti, ami egyrészt a tagállamok költségvetéspolitikai eszközrendszerének megválasztása terén elismert szuverén jogkörei és ezzel összefüggésben az adóztatási kompetenciái, másrészt pedig az uniós versenyszabályok érvényesítésének érdeke között keletkezik. E két érdek ütközése a szubsztantív szabályozási problémákon túl számos eljárási kérdést is keletkeztet, amelyeket a dolgozat szintén részletesen elemez, komplexitásában is szemlélve az előbbiekkal. Az előbb felvázolt fő kutatási kérdéseket Krisztina specifikus szabályozási problémákat felvető területeken is vizsgálja, elsősorban az „új kihívásokra” fókuszálva (így klímavédelem, adóelkerülés és multinacionális vállalatok, pandémia), ami részben a kutatás újszerűségét is jelenti.

A kutatási részeredményeit Krisztina több szakfolyóirat-cikkben és más tudományos közleményben tette közzé, illetve konferencia-előadások és workshop-prezentációk keretében ismertette meg. A rábízott kutatási feladatok elvégzése során meggyőződhettem arról, hogy érzékeny az elméleti kérdésekre, ugyanakkor megfelelőképpen megtalálja a kapcsolódási pontokat a vizsgált szabályok alkalmazása

során felmerült gyakorlati problémákkal és kihívásokkal, mely képessége lényeglátással ötvöződik.

A kutatás széleskörű hazai és külföldi szakirodalmában, terjedelmes joganyagában és szakpolitikai „dokumentumtárában” a szerző jól eligazodik, forráskezelése korrekt. Szakirodalmi érdeklődése és ismeretei megfelelnek a követelményrendszernek.

A fentiek alapján a dolgozat nyilvános vitára bocsátását és Széles Krisztina számára a PhD fokozat odaítélését támogatom.

Debrecen, 2022. október 25.



Bartha Ildikó, PhD
habil. egyetemi docens

TARTALOMJEGYZÉK

ÁBRÁK JEGYZÉKE	8
BEVEZETŐ GONDOLATOK.....	10
1. A kutatás előzményei, aktualitása, célkitűzései.....	10
2. A dolgozat felépítése, szerkezete.....	15
3. A kutatás hipotézisei.....	19
4. A kutatás módszerei.....	21
I. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK.....	24
Kiindulópont.....	24
1. A tagállami költségvetési politika, az adó és annak uniós dimenziói.....	25
1.1. A költségvetési politika fogalma	25
1.2. A költségvetési politika eszközei.....	27
1.3. Az adó mint a költségvetési politika legjelentősebb eszközének uniós aspektusai.....	28
1.4. A tagállami adóztatási autonómia korlátai.....	30
1.5. Az adóharmonizáció és adószuverenitás összefüggései	31
2. Az állami támogatás uniós versenyjogi fogalma	33
2.1. Az állami eredetről.....	33
2.1.1. Mit jelent az „állami forrás”?	33
2.1.2. Betudhatóság	35
2.1.3. Kapcsolat az uniós jogalkotási aktusokkal, valamint az uniós forrásból származó támogatások megítélése	37
2.2. Az előny.....	38
2.2.1. A 107. cikk értelmében vett előny kizártsága.....	41
2.3. Szelektivitás.....	47
2.3.1. Általános vagy szelektív? Tilos vagy jogszerű?	48
2.3.2. Tárgyi szelektivitás	49
2.3.3. Regionális szelektivitás.....	51
2.3.4. A költségvetési politika egyes eszközeinek megítélése.....	52
2.4. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége	54
Következtetések.....	56
II. VÉGREHAJTÁSI HATÁSKÖR: A BIZOTTSÁG, A TAGÁLLAMI HATÓSÁGOK ÉS BÍRÓSÁGOK SZEREPE, SZEREPVÁLTOZÁSA	58
1).....A Bizottság hatásköre és mozgástere az állami támogatások ellenőrzésében	58
Bevezető.....	58
1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés vonatkozó rendelkezései	58
2. Az állami támogatási reformok hatása a Bizottság hatáskörére	60
3. Az eljárási szabályok	61

3.1. Előzmények	61
3.2. Az eljárási rendelet szabályai	62
3.2.1. A bejelentett támogatásokra vonatkozó eljárás	62
3.2.2. A jogellenes támogatásokra vonatkozó eljárás	64
3.2.3. A létező támogatási programokra vonatkozó eljárás	65
3.2.4. A támogatással való visszaélés ellenőrzése	66
4. Az Európai Unió Bíróságának szerepe	66
5. A Bizottság döntését befolyásoló tényezők	67
6. A Bizottság által alkotott soft law eszközök az állami támogatási politika értékesítésében	70
7. A Bizottság mozgástere	72
Következtetések	73
2) A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában	75
Bevezető.....	75
1. Kiindulópont	75
1.1. A tagállami közigazgatás szerepe az uniós jog végrehajtásában	75
1.2. Az adóintézkedésekkel kapcsolatos új bizottsági megközelítés	76
2. A Bizottság és a tagállami hatóságok közötti kapcsolat az állami támogatási jog végrehajtásában.....	78
3. Iránymutatások mint a közigazgatási irányítás eszközei az állami támogatási politika értékesítésében	79
3.1. Az állami támogatások korszerűsítéséről szóló reformcsomag.....	81
3.2. Az állami támogatás fogalmáról szóló közleménnyel kapcsolatos aggályok	83
4. A modernizáció révén bevezetett mechanizmusok.....	85
Következtetések	87
3) A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában	89
Bevezető.....	89
1. Hol lehet szerepe a nemzeti bíróságnak?	89
1.1. A tagállami bíróság is értelmezhet, de nem dönthet.....	90
1.2. Az Eesti Pagar ügy tanulságai	92
1.3. A kamatfizetési kötelezettség értékesítése.....	94
1.4. A jogbiztonság kérdése	96
1.5. Kártérítési követelések.....	98
1.6. Fizetéseképtelenség	99
2. Tiltott állami támogatás kontra <i>res judicata</i> . Melyik az erősebb?.....	100
2.1. A tagállami bíróság lehetőségei	100
2.2. Feltöri-e a tagállami bíróság <i>res judicata</i> pecsétjét, ha a bizottság megállapítja, hogy a jogvita tárgya tiltott állami támogatás?	101

2.2.1. A Klausner Holz ügy	101
2.2.2. Nincs szó a jogerő elvének megsértéséről	102
2.2.3. Van, ahol félre kell tenni a <i>res judicata</i> -t	103
3. A soft law szerepe a nemzeti bíróságok feladatainak a meghatározásában ..	103
Következtetések	105
III. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG VÉGREHAJTÁSÁNAK LEGÚJABB KIHÍVÁSAI.....	108
1) Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján.....	108
Bevezető.....	108
1. Kiinduló pont: adóintézkedések mint állami támogatások	109
2. Az Európai Bizottság legfrissebb esetjoga	110
2.1. A Starbucks-határozat	112
2.2. A Fiat ügye.....	113
2.3. A belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer.....	114
2.4. Az Apple-ügy	114
2.5. Az Amazon-határozat	115
2.6. Az Engie-csoport ügye.....	116
2.7. A McDonald's mint „kakukktójs”	117
2.8. A Bizottság új megközelítésének megítélése.....	119
3. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga	119
3.1. A belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer.....	120
3.2. A Fiat- és a Starbucks-ítélet.....	121
3.3. Az Apple-ítélet.....	122
3.4. Az Amazon-ítélet.....	123
3.5. Az Engie-ítélet	123
4. A tárgyalta ügyek újdonságai	124
Következtetések	125
1/B) Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?.....	127
Bevezető.....	127
1. Az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálataival kapcsolatos aggályok.....	127
2. A Bizottság soft law eszközei	129
2.1. A soft law általános szerepe az uniós jogban.....	129
2.2. Az 1998. évi közlemény	130
2.3. A 2016. évi közlemény legkritikusabb pontjai	132
3. Az uniós bíróság megítélése	134
4. A kedvezményezettekre gyakorolt hatás	135
5. A soft law igazolhatósága a szuverenitás ingoványos talaján	136

Következtetések	138
2) Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei	141
Bevezető.....	141
1. Honnan hová? A kezdetek és a Szerződések szintje.....	142
2. A másodlagos jog erősödése, az energia- és környezetpolitikára gyakorolt hatásai	145
2.1. Csoportmentességi rendeletek megjelenése és fejlődése	145
2.2. A reformok hátrányai, az erősödő tagállami hatáskörök veszélyei	147
2.3. Harmonizációs törekvések, irányelvi keretszabályok.....	149
2.3.1. A környezetvédelmi adó és az energiaadó kapcsolata	150
2.3.2. Irányelvi keretek	151
2.3.3. A 2003-as irányelv felülvizsgálata	153
3. A környezetvédelmi és energetikai támogatásokról szóló iránymutatás és annak hatásai.....	154
3.1. Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról.....	154
3.2. Az iránymutatás hatásainak kritikai értelmezése	159
3.3. Fókuszváltás.....	161
3.4. Az iránymutatással kapcsolatos aggályok a Bíróság esetjoga tükrében .	161
3.5. Az új, 2022-es éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatás	163
3.5.1. Az összeegyeztethetőségi feltételek változásai	164
3.5.2. Az adókedvezmények formájában nyújtható támogatások	165
3.5.3. Esetlegesen problematikus pontok	165
3.5.4. A folyamat	166
4. Záró megjegyzések	167
5. Kitekintés: az ukrán-orosz konfliktus hatásai	168
Következtetések	168
3) A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában	171
Bevezető.....	171
1. Az ideiglenes keretszabályokról	171
1.1. Kiindulópont	171
1.2. Az ideiglenes keretszabályok jogalapjáról	172
1.3. Villámgyors bizottsági jóváhagyás	174
1.4. Cél a likviditási problémák kezelése	174
1.5. Az első hullám lehetőségei	176
1.6. A keretszabályok bővítése	177
1.7. Monitoring	178

1.8. A keretszabályokon túl alkalmazható egyéb eszközök.....	178
2. Az enyhítések versenyre és az állami támogatási jog hatékony végrehajtásra gyakorolt hatásai	178
2.1. A 2008-as válság tapasztalatai.....	178
2.2. A keretszabályok veszélyei.....	179
2.3. A keretszabályok alapján odaítélt támogatások arányai	181
3. Az Európai Parlament aggályai	182
4. Az első fecskék az uniós bíróság előtt.....	184
4.1. A svéd hitelgarancia-program.....	185
4.2. Svéd és dán egyedi támogatási intézkedések a SAS javára.....	185
4.3. A Finnairnek nyújtott kölcsöngarancia.....	186
4.4. TAP, KLM, Condor Flugdienst ügyében született döntések.....	187
4.5. A légitársaságok támogatásának veszélyei	187
5. Az ideiglenes keret alkalmazhatóságának fokozatos megszüntetése	188
Következtetések	189
3/B) Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszere alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai....	191
Bevezető.....	191
1. Az adóintézkedések mint a válságkezelés eszközei	192
2. Az ideiglenes állami támogatási keret adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási lehetőségeinek kockázatai	193
3. Az Unión belüli káros adóverseny mélyülésének veszélyei	195
4. Az ideiglenes keretszabályok alapján bejelentett intézkedések áttekintése..	196
4.1. Intenzív adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási politika ..	197
4.2. Kisebb intenzitású támogatási politika	210
4.3. A többi tagállam.....	215
Következtetések	216
KÖVETKEZETÉSEK.....	219
ZÁRÓ GONDOLATOK	231
MELLÉKLET.....	232
FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	242
FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK, EGYÉB JOGFORRÁSOK ÉS ELEKTRONIKUS FORRÁSOK	258
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI.....	277

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: A költségvetési politika eszközei	28
2. ábra: Az „állami forrás” fogalmának kiterjesztő értelmezése	35
3. ábra: Betudhatóság	37
4. ábra: Az előny csoportosíthatósága.....	41
5. ábra: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások indokai	44
6. ábra: Altmark-feltételek	45
7. ábra: Tárgyi szelektivitás	50
8. ábra: Regionális szelektivitás decentralizált adórendszerek esetén	52
9. ábra: Egyes adópolitikai eszközök megítélése.....	54
10. ábra: Az engedélyezett programok felső határainak tagállamonkénti bontása	180
11. ábra: 2021. június 30-ig odaítélt támogatások tagállamonkénti megoszlása	181
12. ábra: GDP-arányos támogatásnyújtás (2021. június 30-ig)	182
13. ábra: Az ideiglenes keret megszüntetése	188

BEVEZETŐ GONDOLATOK

1. A kutatás előzményei, aktualitása, célkitűzései

Kutatásom középpontjában az állami támogatási jog végrehajtásának 21. századi kihívásai, különösen az adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatási intézkedések állnak.

Az uniós állami támogatás fogalma nem azonos a magyar jog állami támogatás fogalmával. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés az integráció alapját jelentő egységes piac védelmében általánosságban tiltja, hogy a tagállamok olyan állami támogatásokat nyújtsanak, melyek torzítják (vagy potenciálisan torzíthatják) a tagállamok közötti versenyt. Közben lehetővé teszi, hogy az általános tilalom alól mentesüljenek azok az esetek, melyek pozitív hatásai felülmúlják a verseny torzulásának negatív hatásait. Azonban e szabályok tartalmát a joggyakorlat és különösen az Európai Unió Bíróságának értelmezési tevékenysége az uniós célkitűzéseknek megfelelően folyamatosan alakítja.

A Szerződések annak biztosítása érdekében, hogy ezt a tilalmat tiszteletben tartsák és a mentességeket az egész Európai Unióban egyformán alkalmazzák, az Európai Bizottságot az ellenőrzés kizárólagos hatáskörével ruházzák fel. Az Európai Bizottság kvázi versenyhatóságként ellenőrzi, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatások megfelelnek-e az uniós versenyszabályoknak. Főszabály szerint a tagállamok valamennyi tervezett támogatási intézkedésüket köteles bejelenteni az Európai Bizottságnak és csak a Bizottság jóváhagyását követően vezethetik be jogszerűen az adott intézkedéseket. Azonban a Bizottság kapacitásai korlátozottsága miatt a kezdetektől fogva támaszkodik a tagállami hatóságokra és bíróságokra is.

Mivel a támogatási politika uniós korlátozása rendkívül érzékenyen érintette a tagállamok szuverenitását, a tagállami ellenérdekek miatt az 1980-as évekig nem is igazán alkalmazták az uniós állami támogatási szabályokat. Azóta ugyan enyhült a tagállamok ellenállása, de ellenérdekeik továbbra is megmaradtak. Annak ellenére, hogy már az integráció létrehozásával szükségszerűen együtt járt a tagállami gyakorlatok közelítése, a

Lisszaboni Szerződés sem tudta feloldani az uniós jog egységes végrehajtására irányuló célkitűzések és a tagállami szuverenitás közötti feszültségeket. A közösségi hatásköröket érintő fejlemények, valamint a növekvő szakpolitikai kihívások miatt azonban egyre sürgetőbbé válik ennek feloldása (gondoljunk csak az energia és környezetvédelmi problémákra vagy a koronavírus által generált válságra).

Mindazonáltal az állami támogatás fogalmának értelmezése sem magától értetődő. Az értekezésben látni fogjuk, hogy az állami támogatás fogalma folyamatosan fejlődik. A bizottsági gyakorlat és az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége révén mára olyan esetek, illetve területek is az állami támogatás fogalmi körébe kerültek, melyek nem szerepeltek az alapítók eredeti szándékai között. Ez azonban további konfliktusokat generál az Unió, és leginkább a Bizottság és a tagállamok között. A tagállamok ugyanis féltve őrzik szuverenitásukat, miközben az Európai Uniónak egyre több új kihívással kell szembe nézni, ami megkívánja újabb eszközök alkalmazását és adott esetben a versenyjogi szabályok kiszélesítését.

Az eddig tárgyaltak fényében a dolgozat célkitűzései között szerepel a joggyakorlat sarkalatos pontjainak vizsgálata és ezáltal az állami támogatás fogalmi elemeit érintő tartalomváltozások, valamint a tagállami szuverenitás és a Bizottság hatásköre közötti feszültségek gyökereinek a feltárása.

Az elmúlt fél évszázadban számos másodlagos jogszabály és iránymutatás született, melyek az említett rendelkezések gyakorlati alkalmazását szolgálják. A Bizottság szerint ezek a szabályok úgy alakultak, hogy lépést tartsanak a gazdasági és technológiai változásokkal, új politikai prioritások megjelenésével (például a környezetvédelem fokozottabb hangsúlyozásával, a koronavírus-válság kezelésével), valamint az új gazdaságelméleti fejleményekkel. Az Európai Unió állami támogatási politikája tehát számos fontos változáson ment keresztül az elmúlt években és megy keresztül jelenleg is. A Bizottság az állami támogatások modernizálásának három célját jelölte meg: 1) a fenntartható, intelligens és inkluzív növekedés elősegítése egy versenyképes belső piacon; 2) annak lehetővé tétele, hogy a Bizottság a belső piacra potenciálisan nagyobb hatással bíró esetekre összpontosíthasson, és 3) a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb döntések biztosítása.¹ Az állami támogatási jog modernizációjának egyik kulcseleme az

¹ European Commission: State aid Scoreboard 2020. 2021.06.14., 7. Elérhető angol nyelven itt: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

általános csoportmentességi rendelet² hatálya alá tartozó kategóriák kiszélesítése. A reform révén a tagállamok az új állami támogatási intézkedéseik több mint 95%-át végrehajtják anélkül, hogy ehhez a Bizottság előzetes jóváhagyására lenne szükség.³ A Bizottság számos új ellenőrzési mechanizmust is bevezetett, különösen az átláthatósági követelményeket, az állami támogatási programok utólagos értékelését és a fokozott ellenőrzést. A decentralizáció erősödése azonban a tagállami ellenérdekek miatt veszélyeztetheti a tilalom hatékony végrehajtást.

A Szerződések megfogalmazása viszonylag széles mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak az állami támogatási szabályok alkalmazását illetően. Ezzel a mozgásterével bizonyos esetekben óvatosabban, míg másokban szigorúbban él. Például a pénzügyi válság idején átmenetileg az állami támogatási szabályok enyhítését tette lehetővé a tagállamok nyomásgyakorlása miatt, majd hasonló megközelítést alkalmazott a Covid-19 járványra válaszul. Ennek megfelelően a Bizottság egy ideiglenes válságkeret létrehozásával lehetőséget biztosított a tagállamoknak, hogy kihasználják az állami támogatási szabályok szerinti teljes rugalmasságot. A 2008-as tapasztalatok alapján azonban ez egy kétélű fegyver, hiszen a nagyobb rugalmasság a belső piaci versenyt negatívan befolyásolhatja. Mindazonáltal a lazítás révén a tagállamok számos diszkriminatív adóintézkedést is alkalmazhatnak, ami a káros adóverseny elleni uniós célkitűzéseket is beárnyékolhatja.

Másrészt 2014-től kezdődően a Bizottság - az állami támogatási keretekre hivatkozással - mélyreható vizsgálatokat kezdett a multinacionális vállalatoknak nyújtott előnyös adókezelések sorozatával szemben, amelyek negatív döntésekhez és az ezeknek a vállalatoknak nyújtott jogellenes pénzügyi előnyök visszaköveteléséhez vezettek. Ezt a fajta beavatkozást azonban a tagállamok nem fogadják el, s küzdve a Bizottság túlzónak ítélt kontrollja ellen az Európai Unió Bíróságához fordulnak. Az értekezés ezekre az újabb kihívásokra koncentrál. Ennek megfelelően célja, hogy feltárja a Bizottság itt részletezett új irányvonalaival, kompetenciahatáraival kapcsolatos dilemmákat, és az azzal kapcsolatos bírósági megközelítéseket.

² A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról. HL L 187., 2014. 06. 26., 1. (Továbbiakban: Eljárási rendelet)

³ Lásd erről az 1. lábjegyzetben hivatkozott 2020-as eredménytáblát.

Mivel az állami támogatási szabályok alkalmazása politikailag érzékeny környezetben is megtörténik (hiszen a döntések közvetlenül a tagállamokat célozzák), ezért jelentős közfigyelmet vonhatnak maguk után. A Bizottság mozgástere bőséges teret biztosít az egyes esetekben a szabályok értelmezésével kapcsolatos konfliktusok kialakulásához.

Ritkán volt tehát izgalmasabb időszak az uniós állami támogatási joggal való foglalkozásra, hiszen az elmúlt néhány év fejleményei heves vitákat váltottak ki, a sajtó és a jogirodalom visszhangja példátlanul bizonyul. A sajtónépszerűség persze nem jogi indokokra, sokkal inkább a közismert multinacionális vállalatok (Apple, Amazon, Starbucks stb.) érintettségére vezethető vissza. A jogirodalomban folyamatos a diskurzus a Bizottság megközelítéséről, általánosságban és az egyes esetekkel kapcsolatban is. Azonban ez a vita jelenleg is zajlik, számos kérdés még mindig megválaszolatlan, és a Bizottság további intézkedései újabb kérdéseket vetnek fel. A tagállami támogatási politika uniós kontrollja mind a mai napig feszültséget generál a Bizottság és a tagállamok között.

A dolgozat célja, hogy hozzájáruljon az Európai Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos vizsgálatait körül zajló disputához. Konkrétabban azt vizsgálja, hogy az állami támogatás fogalmát hogyan értelmezi az uniós bíróság, különösen akkor, ha az Európai Bizottság az adóintézkedéseket veti állami támogatási szempontú vizsgálatok alá. Az már világos, hogy adóintézkedések is kimeríthetik az állami támogatás fogalmát. Azonban a Bizottság az elmúlt években a közvetlen adózás terén is vizsgálódik a belső piac védelmére hivatkozással. Mint az állami támogatási tilalom öre és a belső piac védelmezője, az ellenőrzéseit a fokozódó káros adóverseny elleni fellépésre is felhasználja. A tagállamok ugyanis a multinacionális vállalatok számára minél kedvezőbb adózási feltételeket igyekeznek biztosítani, ez azonban torzítja a belső piaci tisztességes verseny feltételeit. Mivel a közvetlen adóztatás a hatáskörmegosztás klasszikus uniós modelljében a tagállamok kezében maradt, nagyon korlátozottak az uniós ellenőrzési lehetőségek. A belső piac védelme és a tagállami ellenérdekek egymásnak feszülése egyre több uniós kihívást generál. Mindazonáltal az elmúlt években a Bizottság az állami támogatási szabályok modernizációja révén igyekszik fellépni a belső piacra negatív ható tagállami gyakorlatokkal szemben. Ezek a reformok érintik a tagállami hatóságok és a Bizottság közti együttműködés alapjait is. A Bizottság célja ugyanis az, hogy

előmozdítsa az egységesebb jogalkalmazást, a hatékonyabb végrehajtást és ezáltal a belső piac védelmét. Eközben napjainkban uniós szinten is fokozódnak a környezetvédelmi és energetikai kihívások, a koronavírus pedig újabb válsághelyzetet generált. Ezek a fejlemények összekapcsolódnak egymással az állami támogatások területén is. A dolgozat fejezetei e kihívások nyomvonalán haladva kapcsolódnak össze. Ahhoz, hogy az előbbiekben említett kihívások gyökereit megérthessük, tisztáznunk kell, hogy az uniós bíróság hogyan értelmezi az állami támogatás fogalmát és hogyan viszonyul a Bizottság kompetenciáihoz, illetve azok határainak kiszélesítéséhez. Annak megértéséhez, hogy miért feszül egymásnak a Bizottság és a tagállamok a Bizottság új irányú vizsgálatai miatt, értenünk kell, hogy adó miért játszik fontos szerepet a tagállami költségvetési politikákban.

A második fejezet az állami támogatási jog intézményi kereteivel, a Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok végrehajtásban betöltött szerepével foglalkozik. Ezt azért tartottam indokoltnak, mert már önmagukban az állami támogatásokkal kapcsolatos hatáskörmegosztási fejlemények is számos szuverenitási kérdést vetnek fel. Tulajdonképpen ezek lesznek, amik az adóintézkedések kapcsán kiéleződnek. Mivel magának a támogatási politikának az uniós kontrollja is érzékeny szuverenitási szempontból, ezek az általános eljárási kérdések adják a harmadik fejezetben taglalt, kifejezetten adóintézkedésekre fókuszáló szuverenitási aggályok gyökereit. Tehát az új kihívásokkal érintett területeken az adóintézkedések kapcsán megfogalmazódó feszültségek az állami támogatások végrehajtását általánosságban érintő változásokon alapulnak.

Mindazonáltal a harmadik fejezetben tárgyalt kihívások, az erősödő adószuverenitási és hatáskörmegosztási dilemmák kérdéseket vetnek fel az állami támogatási jog végrehajtásának hatékonysága és a Bizottság állami támogatási szempontú vizsgálatainak káros adóverseny elleni fellépésre való alkalmassága kapcsán is. Ezeket tetőzik a környezetvédelemből és energiakihiúsításból, a koronavírus által generált válság, melyek az integráció alapját adó belső piacra is jelentős hatást gyakorolnak.

Az elemzés során az „uniós bíróság”, az „Európai Unió Bírósága”, „Unió Bírósága” és „Bíróság” kifejezéseket jellemzően szinoním fogalmakként használok. Abban az esetben, ha ütközés van a Törvényszék és a másodfokon eljáró Bíróság megítélése között, külön kiemelem, hogy melyik szintről szólok.

2. A dolgozat felépítése, szerkezete

Mindezek fényében magát az értekezést három fő részre osztottam: az első nagy fejezet a *Fogalmi alapvetés* címet viseli, a második rész az *a Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok végrehajtásban betöltött szerepének tisztázására* hivatott, míg a harmadik nagy egység kifejezetten *a kutatási terület 21. századi kihívásait* vizsgálja.

A disszertáció tehát a *Fogalmi alapvetés* fejezettel indul. Elöljáróban megjegyezem, hogy ez egy igen átfogó elméleti megalapozó rész, melyet a kutatási téma alapjainak tisztázásához és a felállított hipotézisek megválaszolásához elengedhetetlennek tartottam. A fejezet első felében a vizsgálat középpontjába az adó mint tagállami költségvetés politikai eszköz kerül. Kiindulópont az ehhez kapcsolódó fogalmak tisztázása, elhatárolása, ezáltal a tagállami költségvetési politika, adópolitika meghatározása, - s az adójog egy szűkebb szegmensének - az adójogi preferenciáknak az állami támogatási joggal való összefüggéseinek, valamint az adószuverenitás és adóharmonizáció közötti feszültségnek az azonosítása (ami az értekezés magját adja). Mindez a vonatkozó szakirodalom és esetjog alapján történik. Ezt követően a második alfejezetben az uniós állami támogatás fogalmi elemeinek értelmezésével folytatom az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján. Ebben a fejezetben azon megállapításomat igyekszem igazolni, miszerint az Európai Unió Bírósága tágan értelmezi az állami támogatás fogalmát, így mára a fogalom alá von olyan területeket is, melyek eredetileg nem szerepeltek az alapítók szándékai között, s erre szükség is van az uniós jog fejlődése által megkívánt mértékben.

A II. A végrehajtás intézményi keretei: A Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok szerepe és szerepváltozása című fejezetben arra teszek kísérletet, hogy az első fejezet alapjaira építve feltárjam a Bizottság és a tagállamok közötti feszültségek eljárásjogi gyökereit. Ennek megfelelően először a Bizottság hatáskörét és mozgásterét vizsgálom, majd a tagállami hatóságok végrehajtásban betöltött szerepváltozását, illetve a nemzeti bíróságok szerepét veszem górcső alá a hipotézisek megválaszolásához szükséges mértékben és módon. E célkitűzések nyomvonalán haladva az *1) A Bizottság hatásköre és mozgásteré az állami támogatások ellenőrzésében* című alfejezet a Bizottság hatáskörére és mozgásterére vonatkozó uniós joganyagot, a bizottsági, valamint bírósági gyakorlatot teszi a vizsgálat tárgyává. Ebben az alfejezetben azon hipotézisem igazolhatóságát tesztelem, miszerint az Európai Unió Bírósága kiterjesztő értelmezésével

megerősíti az Európai Bizottság hatásköreit és elismeri a kompetenciái szélesítésére tett kísérleteit.

A második fejezet második alfejezete 2) *A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában* címet viseli, melynek keretében a Bizottság és a tagállami hatóságok együttműködésének legújabb fejleményeit veszem górcső alá. Ebben a részben nem kívánok valamennyi együttműködési formát feltárni, kifejezetten az értekezés témája és hipotézisei szempontjából releváns pontokra, kiemelésekre szorítkozok a vonatkozó szakirodalom és joggyakorlat alapján. Ebben a részben is kísérletet teszek azon hipotézisem tesztelésére, miszerint az Európai Unió Bírósága elismeri a Bizottság mozgásterének szélesítésre tett kísérleteit. Emellett abból az előzetes felvetésből indulok ki, hogy az állami támogatási jog végrehajtása nem hatékony a Bizottság kapacitásainak hiánya és az új megközelítései kapcsán tapasztalható tagállami ellenállás miatt.

A harmadik alfejezet (3) *A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában*) célja, hogy tisztázza a nemzeti bíróságok szerepét az állami támogatási jog végrehajtásában és ezzel hozzájáruljon a felállított hipotézisek megerősítéséhez vagy elvetéséhez. Konkrétabban tesztelem a végrehajtás hatékonyságát ezen a területen is, illetve tisztázni kívánom a Bizottság soft law eszközeinek terjedésével és hatásköri korlátaival kapcsolatos előzetes feltevéseimet is.

Dolgozatom harmadik főrésze a *III. Az állami támogatási jog végrehajtásának legújabb kihívásai* címet viseli. Ez a fejezet alapvetően az adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási intézkedésekre koncentrál a soft law dokumentumok kritikai megközelítésén keresztül. Az elemzés célja, hogy bekapcsolódjon az Európai Bizottság által elfogadott állami támogatási iránymutatások jogállásáról és joghatásairól szóló vitákba.

A harmadik fejezet első egységében (1) *Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján*) a Bizottság alább kifejtett új megközelítésére összpontosítok. Ebben az alfejezetben abból indultok ki, hogy az uniós jog fejlődésének jelenlegi szakaszában a közvetlen adók ugyan tagállami hatáskörben vannak, de a tagállamok e hatáskörüket csak az uniós jog tiszteletben tartásával gyakorolhatják. Az Európai Bizottság kizárólagos

hatáskörébe tartozik, hogy ellenőrizze az EUMSZ. állami támogatásokról szóló 107. cikkének érvényre juttatását. Az első fejezetből tudjuk, hogy az ítélekezési gyakorlat alapján a Bizottságnak joga van adóintézkedéseket is állami támogatásnak minősíteni. A Bizottság ezt újabban úgy értelmezi, hogy ez a jogosítványa a közvetlen adók területére is kiterjed. Ez alapján az elmúlt néhány évben állami támogatási szempontú vizsgálatnak veti alá a tagállamok multinacionális vállalatok számára kialakított kedvező adózási gyakorlatait is. A tagállamok azonban ezzel nem értenek egyet, szerintük ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a Bizottság hatásköre nem terjedhet ki a közvetlen adók vizsgálatára, és a Bizottság új megközelítésével valójában rejtett adóharmonizációra törekszik. Ebben az alfejezetben tulajdonképpen arra a kérdésre keresem a választ, hogy meddig terjed a Bizottság ellenőrzési jogosultsága a tagállami adóintézkedések kapcsán. A kérdés megválaszolásához a Bizottság, illetve az Unió Bíróságának legfrissebb esetjogát vizsgálom, valamint a vonatkozó szakirodalmat ütköztetem. E kérdéssel tesztelem azt a hipotézisemet, miszerint a Bizottság saját prioritásait érvényesítve belenyúl olyan területekbe is, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Továbbá feltárom, hogy a Bíróság ebben az aspektusban hogyan viszonyul a Bizottság mozgásteréhez.

Az előző alfejezethez szorosan kapcsolódó *1/B) Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?* című alfejezet tulajdonképpen továbbviszi az előző alfejezet megválaszolatlanul maradt kutatási kérdéseit. Emiatt úgy gondoltam, hogy nem emelem önálló alfejezeti szintre, helyette összekapcsolom az előzőegységgel (így kapta az „1/B)” megjelölést). Problémafelvetésemben rögzítem, hogy az uniós állami támogatási jog nem egy statikus jogterület, az újabb és újabb kihívásokra reagálva tartalma folyamatosan fejlődik. Az Európai Bizottság különböző eszközei, és az Európai Unió Bíróságának értelmezései az állami támogatás fogalmát az alapítók eredeti szándékain túlra is kiterjesztették. Ez azonban a kompetenciahatárok ingoványos talaján egyre több feszültséget generál. Az elmúlt években különösen a Bizottság adóügyi vizsgálatai gerjesztettek heves vitákat. A tagállamok és a jogirodalom egyes képviselői szerint ugyanis a Bizottság az állami támogatási jog tiszteletben tartásának ellenőrzésével, illetve soft law eszközökkel minden eddiginél magasabb szinten kíván beleszólni a tagállami adóztatási politikába. A tagállamok úgy látják, hogy a Bizottság ezáltal a tagállami kompetenciákat sértve olyan területeket igyekszik befolyásolni, ahol valójában erre nincsen felhatalmazva. Szerintük a Bizottság hatáskörét túllépve voltaképpen rejtett adóharmonizációra törekszik.

Mindazonáltal a soft law eszközök változó státuszát a jogirodalomban is élénk diskurzus övezi. Rendre felmerül a kérdés, hogy a Bizottság tiszteletben tartja-e az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást, valamint a tagállami adóztatási autonómiát. Mindezek fényében ebben az alfejezetben a Bizottság új megközelítésével kapcsolatos hipotéziseim ismételt tesztelésére teszek kísérletet.

A következő alfejezet (2) *Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei*) a 21. században fokozódó környezetvédelmi és energetikai problémák kutatási témám szempontjából releváns dimenzióit vizsgálja. Mivel maga az Európai Bizottság is úgy hivatkozik e területre, mint az állami támogatási jog fejlesztését életre hívó új politikai prioritások egyike, indokoltnak tartottam az értekezésbe integrálását. Különösen azért, mert a 21. századra uniós szinten is kiemelt célkitűzéssé vált a környezet védelme és a fenntarthatóság biztosítása. Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatási intézkedések vizsgálatával egy új aspektust is be tudtam vezetni az értekezésbe, ugyanis abból az előzetes feltevésből indultam ki, hogy a másodlagos jog és a soft law dinamikájának változása kölcsönösen hatnak egymásra. Egy rövid történeti áttekintést követően a másodlagos jog erősödését mint a soft law változásaival összefüggő dinamikát vizsgálom. Majd rátérek magára a soft law-ra és az előző alfejezetekben már tárgyalt aspektusokat itt is feltárom. Végül levonom a hipotéziseimmel kapcsolatos következtetéseimet.

A harmadik alfejezet (3) *A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában*) a 21. század egyik legnagyobb, a rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus által generált kihívásokra adott bizottsági válasza, nevezetesen az állami támogatási szabályok lazítására összpontosít. Az Európai Unióban 2020 tavaszán mind a tagállami döntéshozók, mind az Európai Bizottság számára világossá vált, hogy több ezer vállalkozás, sőt számos szektor is tönkre mehet, ha nem avatkoznak be megmentésük és ezáltal a gazdasági összeomlás megakadályozása érdekében. A Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a 2008-as válságkezeléséhez hasonlóan valamennyi szükséges eszközt hajlandó bevetni. Ennek jegyében létrehozta az ideiglenes állami támogatási keretrendszert a fennálló járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak enyhítésére. Ennek az alfejezetnek a célja, hogy feltárja az említett kedvezményes szabályok belső piacra, tagállamok közötti versenyre gyakorolt korai hatásait, és tesztelje

a Bizottság mozgásterével, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságával kapcsolatos hipotéziseket ebben az aspektusban is.

Az utolsó alfejezetben (3/B) *Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszerének alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai*) kapcsolódva az előző egységhez, a Covid-19 világjárvány negatív gazdasági hatásainak enyhítésre adott azon bizottsági választ vizsgálom, mely az állami támogatási szabályok ideiglenes lazításában manifesztálódott és kifejezetten az adójellegű támogatási intézkedések jóváhagyása formájában valósult meg. Jelen egységben abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az állami támogatási szabályok lazítása a belső piaci verseny torzulásához vezet. Ebben a kontextusban tesztelem azt a hipotézist is, miszerint az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre. Ebben az egységben adóintézkedéseket mint a válságkezelés eszközeit vizsgálom és feltárom alkalmazásuk lehetséges kockázatait. Ezt követően áttekintem azokat az ideiglenes keretszabályok alapján engedélyezett támogatási programokat, melyek részben vagy egészben adóintézkedések révén valósul meg. (A könnyebb áttekinthetőséget egy külön melléklet segíti). Végezetül levonom a felvetett kockázatokkal és a hipotézisekkel kapcsolatos következtetéseket.

3. A kutatás hipotézisei

Összefoglalva az eddig tárgyalt célkitűzéseimet, vizsgálódásaim alapját *a következő előfeltevések* jelentik:

- Az állami támogatások uniós versenyjogi szabályai ugyan a kezdetektől megtalálhatóak a Szerződések szintjén, de hatályuk megváltozott, s tartalmuk folyamatos fejlődésen megy keresztül. Abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az uniós célkitűzések megkívánják, hogy az újkeletű versenytorzító gyakorlatokra reagálva az Európai Unió Bírósága egyre tágabban értelmezze az állami támogatás fogalmát. Hipotézisem szerint ahhoz, hogy az állami támogatások általános tilalma, és ezáltal az integráció esszenciális részét jelentő belső piacon a torzulásmentes verseny biztosítható legyen, a tilalom érvényre juttatását őrző Bizottság hatáskörét az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége is megerősíti.

- Tesztelem azt a kijelentést, miszerint Európai Bizottság az elmúlt években - a tagállamok által a multinacionális vállalatoknak biztosított kedvező adógyakorlatok állami támogatási szempontú vizsgálatával új megközelítéseket épít az állami támogatási jog végrehajtási politikájába, továbbá saját prioritásait érvényesítve olyan területekbe is belenyúl, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Tipikusan a közvetlen adózás területén. Hipotézisem részeként rögzítem azt is, hogy az Európai Unió Bírósága a fokozódó tagállami versenytorzító adópolitikai magatartások miatt elismeri az Európai Bizottság ilyen irányú kompetencia szélesítésre irányuló kísérleteit.
- Tesztelem, hogy valóban feloldhatatlan-e az ellentét a tagállami adóztatási autonómia és az Európai Bizottság növekvő hatásköre között. Ezt a felvetést arra alapozom, hogy a tagállamok féltve őrzik adóztatási autonómiájukat, s rendre megtámadják az adópolitikájukat negatívan befolyásoló bizottsági határozatokat. Másrészt viszont a káros adóverseny elleni fellépés, a belső piac védelme indoklta teszi az új versenyjogi megközelítéseket. Úgy vélem, mivel e terület az integráció első pillanataitól kezdve politikailag rendkívül érzékeny, a tagállami „akciókra” adott bizottsági reakciók tovább fokozzák a hatásköri feszültségeket.
- Hipotézisem szerint az állami támogatási jog végrehajtása nem hatékony a Bizottság kapacitásainak hiánya és a tagállami ellenállás miatt. Ezt a feltevésem arra alapozom, hogy annak ellenére, hogy az állami támogatási jog érvényesülésének biztosítása a Bizottság kizárólagos hatásköre, a kezdetektől fogva kénytelen az ellenérdekekkel rendelkező tagállami hatóságokra is támaszkodni. Mindamellet a terület politikai érzékenysége miatt kezdetben a tagállamok gyakorlatilag figyelemen kívül hagyták a tilalmat, később pedig nagyon eltérően alkalmazták, illetve alkalmazzák mind a mai napig. Előfeltevésem megfogalmazásánál figyelembe vettem azt a tényt is, hogy maga a Bizottság is kapacitásainak hiányára hivatkozott, mikor úgy határozta meg a bejelentési kötelezettség alól mentes intézkedések körét, hogy ennek eredményeként a támogatások 96 %-a kikerült a bizottsági kontroll alól. Úgy gondolom, hogy ezeket a fejleményeket pedig tovább fokozza az előzőekben kifejtett „tagállami akciók és bizottsági reakciók harca”.
- Az Európai Unióban a káros adóverseny egyre fokozódó probléma. Az elmúlt években az Európai Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén de facto korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat.

Azonban e keretek nem erre a célra lettek kitalálva. Emiatt úgy vélem, hogy a Bizottság törekvései ellenére az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre. Mindamellet az állami támogatási szabályok lazultak a koronavírus válságra adott bizottsági válasz részeként. A 2008-as válság tapasztalatai alapján abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az állami támogatási szabályok lazítása a belső piaci verseny torzulásával jár, az egyébként is nagyon korlátozott adóverseny feletti ellenőrzési lehetőségek további lazítása pedig a káros adóverseny fokozódásához vezet. Ezzel a kontextussal is azt kívánom igazolni, hogy az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre.

- Hipotézisem szerint az állami támogatási jogra vonatkozó másodlagos jog és a soft law dinamikája kölcsönösen hatnak egymásra, ami megváltoztathatja a soft law jogi státuszát is. Ezt arra alapozom, hogy az elmúlt években megnőtt a kutatási terület másodlagos és soft law dokumentumainak száma. Sokesetben a másodlagos jog csupán egy keretet ad, melyet a bizottsági soft law tölt meg tartalommal. Abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy a soft law nem kötelező természete ellenére a tagállami gyakorlatokra és a későbbi másodlagos jog fejlődésére is hatással van.

4. A kutatás módszerei

A téma elméleti megalapozását analitikus módszerrel kezdem. Áttekintem a vonatkozó hazai és külföldi (jogi és közgazdaságtani) szakirodalmi álláspontokat, majd meghatározom a tagállami költségvetési politika és adópolitika fogalmát, legfontosabb jellemzőit. Mindezek fényében térek rá az adójog egy szűkebb - kutatásom fókuszában álló - területére, az adójogi preferenciák kérdéskörére. A tartalomelemzés módszerével feltárom azok állami támogatási joggal való összefüggéseit, valamint az adószuverenitás és adóharmonizáció közötti feszültség forrásait. Az állami támogatás fogalmának értelmezéséhez elsősorban az uniós bíróság és a Bizottság joggyakorlatának eddigi eredményeit rendszerezem, az esetjogot dokumentum-, illetve tartalomelemzéssel vizsgálom, melyeket saját megállapításaim, összegzéseim kísérek.

A végrehajtási hatáskörök és szerepek tisztázásához szintén segítségül hívom az eddig tárgyalt kutatási módszereket. A releváns szakirodalmi álláspontok, illetve az uniós

joganyag analitikus módszerrel történő vizsgálatán túl itt már az esetjogi elemzés is meghatározó, elsősorban a tagállami bíróságok szerepének feltárása során.

A legújabb kihívásokról szóló részben a már ismertetett kutatási módszereken túl az empirikus elemzés is szerepet játszik. Ennek a kutatási egységnek az első fontos része a tagállami adószuverenitást érzékenyen érintő joggyakorlat-kutatás, amely a Bizottság határozatainak és a Bíróság ítélezési gyakorlatának kvalitatív elemzésével párosul. A bizottsági és bírósági esetek kiválasztásánál a legfrissebb, elsősorban multinacionális nagyvállalatokat érintő esetekre fókuszáltam, hiszen ezek tevékenysége újabb kérdéseket vet fel a tagállami adószuverenitás szempontjából. A másodlagos irodalom és a kommentárok is hasznosak ennek az elemzésnek az elvégzéséhez, mivel gyakran bírálják a Bizottság új megközelítését, illetve a Bizottság és az uniós bíróság érvelését. A fejezet kutatási kérdéseinek megválaszolásához az adatelemzés módszerével a nyilvánosan elérhető statisztikákat is elemzem.

Az értekezés részét képezi továbbá egy saját fejlesztésű adatbázis is, mely a Covid-19 világjárvánnyal összefüggésben közzétett ideiglenes keretszabályok alapján jóváhagyott, részben vagy egészben adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatási programokat öleli fel. A vizsgált periódus a közlemény közzétételétől, 2020. március 20-tól 2022. július 15-ig tart (a kedvezményes szabályok alkalmazhatósága főszabály szerint 2022. június 30.). Annak érdekében, hogy megtaláljam az összes releváns bizottsági határozatot, szisztematikus keresést végeztem a Bizottság által közzétett versenyjogi adatbázisban⁴, a kiválasztott keresőkifejezések használatával.⁵ Ezzel az empirikus módszerrel a vizsgált időszakból nagyságrendileg kb. 120 darab bizottsági határozatot sikerült kiszűrni, majd feldolgozni az adatelemzés módszerével. Összehasonlító módszerrel pedig három országcsoporthoz is sikerült meghatározni.

⁴ A Bizottság versenyjogi ügyeinek keresője az alábbi linken érhető el: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3

⁵ Először is a *Search competition cases (all policy areas)* részben a *Policy Area* (szakpolitikai terület) mezőben kiválasztottam a „*State Aid*” (állami támogatás) kifejezést. *Case Title or Company Name* sorba beírtam, hogy „*Covid-19*”, majd *Decision Date*-hez (a döntés dátumához) rögzítettem, hogy a 2020. március 20-a utáni döntések érdekelnek. Ezt követően a speciális keresési feltételekkel (*State Aid Advanced Search*) tovább finomítottam a keresést. A *Decision Type* (döntés típusa) mezőben kiválasztottam minden olyan lehetőséget, ami pozitív, negatív vagy feltételes bizottsági határozatot jelent (ezzel összesen 11-re szűkítettem a közel 50 lehetőséget). Ezen kívül beállítottam a kutatás tárgyát képező adójellegű intézkedéseket kiszűrő *Aid Instrument* mezőben valamennyi adójellegű intézkedést (összesen 9 db-ot).

Az egyes fejezetekben arra törekedtem, hogy a leírt módszereket kombinálva minél átfogóbb képet kaphassak a vizsgált kutatási kérdésekben.

I. ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Kiindulópont

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából kiolvasható, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatási formáknak számos variációja létezik. Tipikusan ilyenek az adókedvezmények és az adómentességek is.

Tudjuk, hogy az Európai Unióban a tagállamok szuverenitásának része, hogy szabadon határozhatják meg gazdaságpolitikájukat, így joguk van az adóztatási politikájukról és szabályozási rendszerükről is dönteni. Ez a döntési szabadság azonban nem korlátlan, hiszen a tagállamok az integráció részesei, emiatt a belső piaccal összeegyeztethetetlen adóintézkedéseket nem hozhatnak. Az egységes piac léte és hatékony működése az integráció esszenciális eleme, hiszen a Közösség létrehozásának alapvető célja a belső határok nélküli gazdasági tér megteremtése volt. Egyrészt azt látjuk, hogy a belső piac hatékony működése megkövetelné a harmonizációt, másrészt viszont maguk a Szerződések gátolják meg az egységesítést. A Szerződések ugyanis harmonizációs törekvéseket fogalmaznak meg egyes adótípusok (közvetett adók) terén, de nem fogalmaznak meg konkrét célokat. Máskor (így a közvetlen adózásnál) pedig kifejezetten engedik az uniós kötelezettségektől való eltérést. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ.)⁶ 114. cikke rögzíti, hogy a jogharmonizációs kötelezettség nem terjed ki az adózásra.

A problémát tehát az jelenti, hogy nincsen egyértelmű határvonal a tagállamok és az Unió kompetenciái között, emiatt nem egyértelmű, hogy mikor jogszerű és mely esetekben jelent tiltott állami támogatást egy adott intézkedés. Mindazonáltal az állami támogatás uniós versenyjogi fogalma sok más fogalomhoz hasonlóan értelmezést igényel. Az egyes fogalmi elemek tartalmát az ítélkezési gyakorlat folyamatosan finomítja, hol elvesz, hol pedig hozzáad valamit.

A továbbiakban a vizsgálat középpontjába az adó mint tagállami költségvetés politikai eszköz kerül. Kiindulópont az ehhez kapcsolódó fogalmak tisztázása, elhatárolása, ezáltal a tagállami költségvetési politika, adópolitika meghatározása, - s az adójog egy szűkebb

⁶Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unióról Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 202., 2016.6.7., 1-388.

szegmensének - az adójogi preferenciáknak az állami támogatási joggal való összefüggéseinek, valamint az adószuverenitás és adóharmonizáció közötti feszültségnek az azonosítása (ami az értekezés magját adja). Ezt követően és ennek fényében az uniós állami támogatás fogalmi elemeinek értelmezése következik az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján. Elöljáróban megjegyzem, hogy ez egy komplex elméleti megalapozó rész, melyet a felállított hipotézisek megválaszolásához elengedhetetlennek tartottam. A könnyebb áttekinthetőség és érthetőség végett egy-egy alfejezetben összefoglaló ábrák, szövegdobozok segítik az olvasót.

1. A tagállami költségvetési politika, az adó és annak uniós dimenziói

1.1. A költségvetési politika fogalma

A pénzügyi politika célok, eszközök és intézmények összessége. A fiskális vagy másnéven költségvetési politika a pénzügyi politika egyik nagy területe (a monetáris politika és a pénzügyi piacok mellett). Mindenkorai irányai más területektől, leginkább a társadalom-, a gazdaság- és a szociálpolitika céljaitól függnék, s az eszközei jellemzően adójellegűek. Mindazonáltal a költségvetési politikának nincs egy egységes definíciója, a szakirodalomban számos meghatározással találkozhatunk.

Vigvári András a fiskális politikát a pénzügyi politika eszközeként definiálja, álláspontja szerint a pénzügyi politika a fiskális politika révén befolyásolja a gazdasági szereplők magatartását és gazdasági aktivitását a kormányzati kiadásokon és az adózás irányításán keresztül.⁷ Lentner Csaba szintén eszköznek tekinti a költségvetési politikát, ő is a gazdasági kormányzás, gazdaságbefolyásolás alapvető eszközeként definiálja és rögzíti, hogy a költségvetési politika a bevételi és az újraelosztó kiadási oldal meghatározását jelenti.⁸ Földes Gábor úgy véli, hogy a fiskális politika az államháztartás kiadási és bevételi oldalának a kialakítási folyamatát jelenti.⁹ Várnay Ernő szerint a fiskális politika olyan állami politika, amely a költségvetésen keresztül, közhatalmi jellegű elvonások (adók, illetékek, vámok, díjak) és állami vásárlások, illetve juttatások révén próbál

⁷ Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó, 363.

⁸ Lentner Csaba (2014): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 169.

⁹ Földes Gábor (2001): Pénzügyi jog. Budapest, Osiris Kiadó, 17.

befolyással lenni a társadalomra.¹⁰ Az eddigi megállapításokhoz hasonlóan Benczes és Kutasi a fiskális politikát a pénzügyi politika olyan ágaként határozza meg, mely az államháztartás kiadásain és bevételein keresztül befolyásolja a gazdaságot.¹¹ Hetényi, Hünlich és Mocsáry szerint a költségvetési politika nem más mint annak meghatározása, hogy az állam kitől és mennyit vesz el és abból ki mennyit kap. Az ő nézetükben is azt jelenti a költségvetési politika, hogy az állam a bevételi és kiadási tételei révén hat a gazdaságra.¹²

A költségvetési politikai céljait illetően is különböző, de mégis összecsengő megállapításokat találunk. Földes szerint a fiskális politika célja a konjunktúraciklusok csillapítása, valamint a magas foglalkoztatású inflációmentes gazdaság előmozdítása.¹³ Lenter rögzíti, hogy a fiskális politika valójában a kormány kezében egy privilegizált eszköz, mellyel a társadalmi, gazdasági és közpénzügyi politikai prioritásait érvényesíti.¹⁴ Várnay szerint a fiskális politika számos célt szolgál: a hatalom megőrzését, a közjavak rendelkezésre bocsátását, a rend fenntartását, a társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentését, valamint a gazdaság egészére nézve a konjunktúrabefolyásolást, a gazdasági aktivitás élénkítését, esetleg visszafogását, és a gazdasági szerkezet átalakulásának elősegítését.¹⁵

Ami a funkciókat illeti, a klasszikus Musgrave-i hármas osztályozás szerint a fiskális politikának is három főfunkciója van: allokáció, redisztribúció és stabilizáció.¹⁶ Az allokációs funkció hivatott a piaci tökéletlenségek és kudarcok kezelésére, a hiány, a túlvagy alulfogyasztás megakadályozására (például közszolgáltatás nyújtása, infrastruktúra biztosítása révén). Az állam a redisztribúciós funkcióval csökkenti a jövedelmi egyenlőtlenségeket a jóléti transzferek és az adórendszer útján. A stabilizációs funkcióval

¹⁰ Várnay Ernő (2009): A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai unióban. In: Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. Budapest, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, 297.

¹¹ Benczes István – Kutasi Gábor (2010): Költségvetési pénzügyek. Budapest, Akadémiai Kiadó, 27.

¹² Hetényi Géza- Hünlich Csilla- Mocsáry Péter (2000): Az Európai Unió pénzügyi rendszere. Budapest, Press Publica, 111.

¹³ Földes i.m. 17.

¹⁴ Lenter i.m. 169.

¹⁵ Várnay (2019) i.m. 297.

¹⁶ Lásd erről: Musgrave, Richard A. (1959): Az államháztartás elmélete. New York McGraw-Hill.

a konjunktúraciklust csillapítja: szükség esetén egyes tételeket csökkent, másokat emel (például amikor mélyre kerül a gazdasági teljesítmény, csökkenti az adókat).¹⁷

Valamennyi meghatározás közös pontjai alapján a fiskális politika a pénzügyi politika olyan eszköze, mellyel a kormányzat a társadalmi és gazdaságpolitikai céljainak megvalósítása érdekében az államháztartás bevételi és kiadási tételei révén hat a gazdaságra és ezáltal a társadalomra.

1.2. A költségvetési politika eszközei

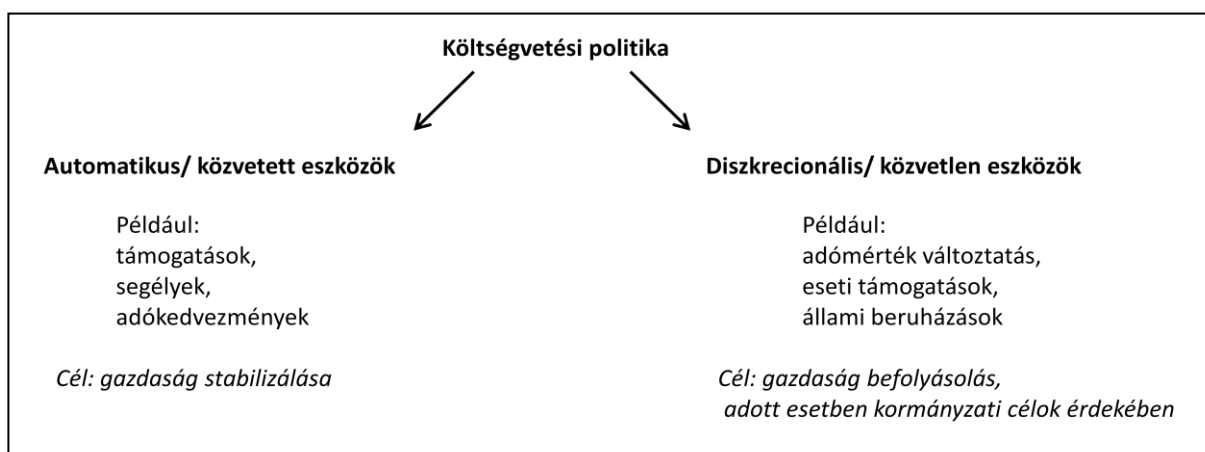
A költségvetési politika eszközeit a szakirodalom hasonlóan osztályozza. Alapvetően két nagy csoportot, az automatikus (közvetett) és a diszkrecionális (közvetlen) eszközöket különbözteti meg.¹⁸ Az automatikus eszközök közé sorolhatjuk a progresszív adókat és a jóléti transzfereket, így a támogatásokat, segélyeket és adókedvezményeket. A diszkrecionális eszközök pedig az adómérték változtatását, eseti támogatásokat, valamint állami beruházásokat foglalnak magukba. Pardavi rögzíti, hogy a közvetett eszközök általában függetlenek a költségvetési évtől, azok már korábban az államháztartási szabályozók közé integrálódtak és a gazdaság stabilizálására hivatottak. Ezzel szemben a kormány a közvetlen eszközöket arra használja, hogy befolyásolja a gazdaságot, adott esetben a kormányzati célok érvényesítése érdekében.¹⁹

¹⁷ Orbán Gábor–Szapáry György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? Közgazdasági Szemle, 53. évf., 4. szám, 293-309., 294.

¹⁸ Földes i.m. 17.

¹⁹ Pardavi László (2017): A költségvetési politika hatásmechanizmusa. In: Kálmán, János (szerk.): Állam - Válság – Pénzügyek. Budapest, Gondolat, 193-224, 199-200.

1. ábra: A költségvetési politika eszközei



Forrás: Saját szerkesztés

A fiskális politika iránya szerint megszorító (restrikciós) és gazdaságélénkítő (expanzív) irányokat különböztethetünk meg.²⁰ Előbbi a kiadások mérséklését és az államháztartás stabilitását célozza, utóbbi a fogyasztás és a kereslet élénkítése révén növeli az adóbevételeket. Az állam a gazdaság élénkítésére állami támogatásokat nyújthat vagy adócsökkentést is alkalmazhat. Előbbi a kiadási oldalt növeli, utóbbi a bevételeket csökkenti.

1.3. Az adó mint a költségvetési politika legjelentősebb eszközének uniós aspektusai

Szoros összefüggés van a költségvetési és az adópolitika között, hiszen a költségvetési politika eszközeinek döntő többsége adójellegű. Az adópolitika gyakorlatilag a társadalom-, a gazdaság- és a költségvetési politika egyik legjelentősebb megvalósítója. Mindazonáltal az állam a mindenkori politikai célkitűzéseihez igazítja az adórendszerét is. Ennek keretében adókat módosít, töröl el vagy újakat vezet be, és adókedvezményekről határoz, ami a tagállami adóztatási autonómia fontos része.²¹ Az adóztatás hatásai rendkívül összetettek, a mikroökonómia és a makroökonómia igen szerteágazóan trágyalja azokat.²²

²⁰ Kálmán János (szerk.) (2015): A fiskális politika a XXI. században. Győr, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 45.

²¹ Pardavi i.m. 201.

²² Lásd erről bővebben: Vigvári András (2017): Pénzügy(rendszer)tan. Budapest, Akadémia kiadó, „5.5.2. Az adózás hatása a gazdasági folyamatokra” c. alfejezetét. In: <https://mersz.hu/vigvari-penzugyrendszer/>

Emlékeztetőül megjegyezem, hogy az állami forma megjelenése óta a kormányok kezében van az egyes adópolitikai célkitűzések meghatározása. Ennek keretében a mindenkori kormányzat dönt arról, hogy kik azok a társadalmi és gazdasági szereplők, akiknek támogatást, adókedvezményeket vagy más hasonló (adó)jellegű könnyítéseket ad. Az adóztatási szuverenitás azonban folyamatosan átalakul, az állam mozgástere, adóztatási autonómiaja szűkül.²³ Mindamellet az integráció létrejöttével az egyes tagállamok szuverenitásuk egy részéről le is mondtak.

Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásban az Uniónak nincs adókievetési joga, ez kizárólag tagállami kompetencia.²⁴ Az EUSz. 5. cikk (3) bekezdése szerint „a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörbe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális, sem helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatóak.”²⁵

Mivel az egyes tagországok szuverenitásuk részeként adópolitikai döntéseket hoznak, az adók között jelentős eltérések tapasztalhatóak. Különbség lehet például az adók fajtái, az adóalapok, az adóalanyok, vagy az adókulcsok között is.²⁶ Ezek a különbségek torzíthatják a versenyt. Az egyes tagállamok a befektetők vonzása érdekében egyre kedvezőbb adózási környezet kialakítására törekednek, „egymás alá ígérnek”, ami káros adóversenyhez vezet.²⁷ Az adóverseny a belső piac szempontjából rendkívül problematikus lehet, hiszen az adókedvezmények, mentességek torzíthatják a piaci versenyt.²⁸

²³ Szilovics Csaba (2016): Adójogi ismeretek. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 15.

²⁴ Czákó Dezső (2011): Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye. EU Working Papers, 14. évf., 3. sz., 89.

²⁵ EUSz. 5. cikkének (3) bekezdése.

²⁶ Erdős Éva (2013): A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, Tomus 31, 183-205.

²⁷ Békés Balázs (2012): A közvetlen adózás az Európai Unióban. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, PhD értekezés, 19.

²⁸ Erdős Éva (2013): A káros adóverseny kezelése az európai adójogban. Elérhető: <https://docplayer.hu/859267-Erdos-eva-a-karos-adoverseny-kezelese-az-europai-adojogban.html>

1.4. A tagállami adóztatási autonómia korlátai

Az Európai Unió alapelveinek tiszteletben tartása - és különösen a belső piac védelme - korlátozza a tagállamok adószuverenitását.²⁹ Ahogyan azt már említettem, a belső piac léte és hatékony működése az integráció esszenciális része, mivel a Közösség létrehozásának alapvető célja a belső határok nélküli gazdasági tér megteremtése volt. Ezt azonban a fiskális korlátok negatívan befolyásolhatják, így ennek orvoslására hivatott (egyéb eszközök mellett) az adóharmonizáció is.³⁰

Az EUMSZ. 114. cikke rögzíti, hogy a jogharmonizációs kötelezettség nem terjed ki az adózásra. Mindazonáltal a belső piac hatékony működése megkövetelte a közvetett adók jelentős harmonizációját, s ezáltal a tagállami döntéshozók szabadságának korlátozását. Ám a tagállamok ellenállása miatt a közvetlen adók tagállami hatáskörben maradtak.³¹ Ugyan az integráció kezdetétől látszott, hogy a tagállamok erősen védik az adóztatási autonómiájukat, azonban a szabad piac létrehozását követően hamar világossá vált, hogy a közvetlen adózás is versenytorzító lehet.³²

Az európai szerződések értelmében az adópolitika a tagállamok előjoga marad, miközben létrejött a belső piac, melynek hatékony működését az uniós versenyjog hivatott biztosítani. Fontos versenyjogi korlát az állami támogatások joga. Az EUMSZ. ugyanis az állami támogatásokat illetően általános tilalmat fogalmaz meg: főszabály szerint tilos minden olyan tagállam által nyújtott támogatás, ami a közös piac sérelmével és a tagállamok közötti verseny torzulásával jár(hat).³³ Az ítélezési gyakorlat alapján a tiltott támogatások formáinak rendkívül sokféle variációja létezik. Az uniós bíróság már igen korán³⁴ állást foglalt amellett, hogy az elmaradt államháztartási bevétel,³⁵ tipikusan egy adókedvezmény vagy mentesség is állami támogatásnak minősülhet, hiszen ugyanúgy negatívan befolyásolhatja a versenyt, mint a pozitív juttatások. Tehát adott esetben egy könnyítő adóintézkedés is az állami támogatások uniós versenyjogába ütközhet. Az

²⁹ Békés i.m. 19.

³⁰ Jánosi Andrea (2008): A közvetlen adók harmonizációja az EU-ban. Miskolci Jogi Szemle, 3. évf., 1. szám, 70-89, 71.

³¹ Lásd erről az EUMSZ. 114. cikkét.

³² Békés i.m. 18.

³³ EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése.

³⁴ C-30/59. sz., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1961:2) 19. pont.

³⁵ Voszka Éva (2006): Uniós támogatások: A redistribúció új szakasza? Külgazdaság, 50. évf., 6. szám, 8-30., 15.

értekezés későbbi fejezeteiben³⁶ látni fogjuk, hogy az elmúlt években az uniós bíróság megerősítette az Európai Bizottság azon megközelítését, miszerint az állami támogatási tilalom érvényesülését a közvetlen adók területén is vizsgálhatja. A Bizottság tehát felhatalmazást kapott arra, hogy az állami támogatások vizsgálatával fellépjen a tagállamok azon adóintézkedései ellen, amelyek közvetlenül érintik az európai egységes piac működését.³⁷ Ez az a pont tehát, ahol a tagállami adóztatás és az állami támogatások joga összekapcsolható. Az állami támogatási jog összefonódik az adójoggal abban az esetben, ha a közös érdekek, és a belső piac hatékony működése, az egyenlő versenyfeltételek biztosítása veszélybe kerül. A tagállami adószuverenitás tehát csak az állami támogatási szabályok betartásával gyakorolható. Ennek megfelelően a tagállamok csak olyan támogatásokat nyújthatnak, amelyeket az uniós keretek engednek, és amelyekkel nem sértik a belső piac hatékony működését, és nem idéznek elő káros adóversenyt.³⁸ Ez a kapcsolat azonban az adójognak csak egy szűk szegmensét, mégpedig az adójogi preferenciákat érinti.

Az értekezés tulajdonképpen aköré a feszültség köré épül, ami a tagállami adószuverenitás és a Bizottság közvetlen adók területén folytatott állami támogatási szempontú vizsgálatai között keletkezett és erősödött fel az elmúlt években.

1.5. Az adóharmonizáció és adószuverenitás összefüggései

Az adórendszer alakítása minden állam számára fontos kérdés a nemzeti költségvetés bevételi oldalának finanszírozása miatt. Éppen ezért ezt a jogot egyetlen állam sem adja ki szívesen a kezéből. Ennek megfelelően az Európai Unió tagállamai főszabály szerint szabadon alakíthatják adópolitikájukat, de az integrációhoz való csatlakozásukkal - a közös célok elérése érdekében - szuverenitásuk egy részéről lemondtak. Mindazonáltal a fenti megfontolásokból ezt csupán szűk körben tették meg. Európai Unió csak akkor élhet

³⁶ Lásd erről részletesen a III. fejezet 1) és 1/B) alfejezeteit.

³⁷ Khan Niazi, Shafi U - Krever, Richard (2021): Assessing EU's Options to Tackle the Transfer Pricing-Induced Concessional Tax Rulings Issued by Member States to Multinationals. Elérhető: <https://www.austaxpolicy.com/assessing-eu-options-to-tackle-the-pricing-induced-concessional-tax-rulings-issued-by-member-states-to-multinationals/>

³⁸ Erdős Éva (2013): A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus, 2013/31. szám, 183–205., 185.

az adóharmonizáció eszközével, ha a Szerződésekben rögzített célkitűzések veszélybe kerülnek és bizonyos kérdések tagállami szinten nem oldhatóak meg.³⁹

Az adók harmonizálásának általában az a célja, hogy az adók semlegesek maradjanak.⁴⁰ Az Európai Unióban az adóharmonizáció legfőbb célja, hogy a négy alapszabadság - az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke - szabad mozgását a belső piac hatékony működése érdekében egyenlő versenyfeltételekkel valósítsa meg. Mivel a tagállami adószuverenitás eltérő adórendszereket eredményez, az említett célok megvalósítása szükségessé tesz bizonyos szintű harmonizációt.

Az integráció kezdeteitől újra és újra napirendre kerül az adózás, különösen a közvetlen adók kérdése. Azonban a tagállamok ellenállása miatt nem sikerült jelentősebb harmonizációs törekvéseket végig vinni. A tagállamok ugyanis igen erőteljesen védik adószuverenitásukat, az adóbevételeiket és ezáltal a költségvetésüket. Mindamellet a harmonizálási folyamatok legnagyobb fékjét maguk a Szerződések rögzítik, hiszen a Tanács a Bizottság javaslata alapján, konzultációs eljárást követően, egyhangú szavazással dönthet adókérdésekben.⁴¹

Az uniós célkitűzések megvalósítása, a belső piac hatékony működése azonban szükségessé teszi ennek feloldását. Emiatt egyre gyakrabban jelennek meg nem kötelező erejű aktusok, soft law eszközök, különösen bizottsági közlemények, iránymutatások. Ezek magatartás-szabályozó voltak miatt képesek hatást gyakorolni a tagállami jogalkotásra és jogalkalmazásra. Állandó dilemma, hogy ez milyen mélységig igazolható, meddig nem sérül a tagállami szuverenitás és a hatáskörmegosztás az Unió és a tagállamok, illetve az egyes uniós intézmények között. Az adójogszabályok és gyakorlatok közelítése tehát politikailag rendkívül érzékeny terület, heves viták övezik mind a mai napig.

³⁹ Öry Tamás (2003): Adóharmonizáció az Európai Unióban. Budapest, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2.

⁴⁰ Cullis, John - Jones, Philip (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések. Budapest, Aula Kiadó, 539.

⁴¹ Erdős Éva (2012): Az európai adóharmonizáció mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus 30. évf., 1. szám, 255–270, 256.

2. Az állami támogatás uniós versenyjogi fogalma

Az EUMSZ. 107. cikkének első bekezdése rögzíti az uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatás fogalmát. E rendelkezés szerint az állami támogatás olyan támogatás, mely közvetlenül vagy közvetve állami forrásból származik, előnyhöz juttat bizonyos vállalkozást vagy ágazatot és ezáltal torzítja a tagállamok közötti versenyt (vagy legalábbis ezzel fenyeget). Azok a támogatások, melyek kimerítik ezeket a fogalmi elemeket, főszabály szerint tilosak, mivel a belső piaccal ellentétesek.

2.1. Az állami eredetről

Az állami támogatások nemcsak közvetlenül, közvetetten is származhatnak az államtól. Nyikos és Staviczky megfogalmazásában az állami támogatás szűk értelemben az államháztartás valamely alrendszerének költségvetéséből az államháztartás rendszerén kívülre, (azonos mértékű) ellenszolgáltatás nélkül juttatott forrást jelent.⁴² Erdős az állami támogatást olyan kormányzati transzferként azonosítja, amely közvetlen vagy közvetett módon hasznot hoz az adott vállalkozásnak, megváltoztatva ezáltal a piaci folyamatok által létrehozott állapotot.⁴³

2.1.1. Mit jelent az „állami forrás”?

Az állami forrás szószerinti értelmezése azt jelentené, hogy az állam pénzt vagy valamiféle anyagi támogatást nyújt.⁴⁴ A joggyakorlat azonban ennél tágabb értelmezést fogad el. A Bíróság szerint az egyes intézkedéseket a tényleges hatásuk alapján kell megítélni, formájuknak nincs relevanciája. Az állami forrás megállapításához az is elég lehet, ha az állam lemond valamely bevételéről,⁴⁵ ugyanis egy adókedvezmény vagy mentesség is negatívan hat a központi költségvetésre (veszteségként értelmezhető). Mindazonáltal az ítélkezési gyakorlat alapján olyan esetekben, amikor az állam szabályozó tevékenységének szükségszerű velejárója a bevételcsökkenés, igazolhatóvá

⁴² Nyikos Györgyi – Staviczky Péter (2009): Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere I. In: Nyikos Györgyi: A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában PhD-dolgozat. Budapest, Corvinus Egyetem, 144.

⁴³ Erdős (2013) i.m. 185.

⁴⁴ Schön, Wolfgang (1999): Taxation and state aid law in European Union. CMLRev, Vol. 36, No. 5, 911-936.

⁴⁵ C-30/59. sz., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1961:2) 19. pont (Továbbiakban: De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg – ítélet).

válí a tagállami beavatkozás.⁴⁶ A későbbi fejezetekben azonban látni fogjuk, hogy e két eset elhatárolása a Bizottság számára sem egyszerű feladat.

Az állami forrás nemcsak a központi költségvetést jelenti. A központi költségvetéssel egyenértékű a helyi költségvetés is, így állami támogatást jelenthetnek a regionális és helyi szervek intézkedései is.⁴⁷ Mindamellet az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az állam irányítása, felügyelete alatt álló vállalatoktól is származhatnak állami támogatások. Sőt magánvállalkozásoktól is, ha felettük - akár csak ideiglenes jelleggel is - az államnak döntési vagy ellenőrzési szabadsága van.⁴⁸

A bírósági gyakorlat szerint nemcsak magasabb jogforrás, így törvény vagy rendelet felhatalmazása alapján, hanem közigazgatási jellegű (adó)intézkedés, sőt (adó)hatósági gyakorlat útján is nyújtható állami támogatás.⁴⁹

Várnay Ernő szerint a támogatások forrása nem fedhető el, mivel a Bizottság és a Bíróság teleologikus értelmezéssel nemcsak a közvetlenül vagy közvetve államtól származó, hanem valamennyi rendelkezésére álló forrásból, az állam kezdeményezésére, ösztönzésére vagy jóváhagyásával nyújtott támogatást állami forrásból származó támogatásnak minősít.⁵⁰

Az eddig leírtak alapján azt láthatjuk, hogy az állami forrás fogalmát a Bíróság számos aspektusból vizsgálta és minden esetben egy kiterjesztő értelmezéssel élt.

⁴⁶ C-379/98. sz., Preussen Elektra ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:160) 62.pont.

⁴⁷ 248/84. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:437).

⁴⁸ Várnay Ernő - Papp Mónika (2016): Az Európai Unió joga. Budapest, Wolters Kluwer, 1032-1039.

Lásd bővebben: C-482/99. sz., Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben hozott ítélet indokolását. (ECLI:EU:C:2002:294) (Továbbiakban: Stardust-ítélet).

⁴⁹ Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (98/C 384/03). HL C 384, 1998.12.10, 277-283., 9. pont (Továbbiakban: A Bizottság 1998. évi közleménye).

⁵⁰ Várnay-Papp (2004) i.m. 552.

2. ábra: Az „állami forrás” fogalmának kiterjesztő értelmezése

Állami forrás
a) Pozitív / <u>negatív juttatás</u> (↔ Ø bevételecsökkenés mint a szabályozás szükségszerű velejárója)
b) Központi szervek/ <u>helyi, regionális szervek</u> / <u>állami ellenőrzés alatt álló vállalatok</u>
c) Törvény, rendelet/ <u>közigazgatási jellegű (adó)intézkedések</u> / <u>(adó)hatósági gyakorlat</u>

Forrás: Saját szerkesztés

2.1.2. Betudhatóság

Az állami forrás megítélésekor azt is vizsgálni kell, hogy az adott intézkedés mikor tulajdonítható az államnak. Nem okoz különösebb dilemmát, amikor egy közigazgatási szerv által nyújtott támogatást kell megítélni, hiszen a közigazgatási hatóságok az állam akaratát tükrözik. A közigazgatási hatóságok intézkedései tehát az államnak tulajdoníthatóak. Ám az ítélkezési gyakorlat szerint az állami támogatás forrása nemcsak közjogi szerv lehet. Ahogyan arról az előzőekben szó volt, a Bíróság állami forrásnak tekinti azokat a magánjogi szervezeteket is, melyek a közigazgatási hatóság felügyelete alatt járnak el a támogatási intézkedéssel kapcsolatos ügyekben.⁵¹ Azaz egy ilyen magánjogi szereplő döntése is betudható a tagállamnak.

Tekintettel arra, hogy a belső piac hatékony működését az uniós versenyjogi tilalmak biztosítják, nem engedhető meg, hogy a tagállamok látszólag önálló testületekkel kijátsszák a versenyjogi tilalmakat.⁵² Különösen igaz ez az állam és a közvállalkozások összefonódásakor, hiszen ilyen esetekben átláthatatlan, hogy egy adott támogatás kitől is származik. A Bíróság álláspontja szerint meg kell vizsgálni, hogy az államnak volt-e bármilyen szerepe az intézkedés meghozatalában.⁵³ Az ítélkezési gyakorlat alapján minden körülmény a betudhatóságot jelezheti, amiből az olvasható ki, hogy a közigazgatási hatóság jelentősen befolyásolta a köztestület döntését. Mindazonáltal minden esetben részletesen meg kell vizsgálni a konkrét intézkedés körülményeit és

⁵¹Az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). HL C 262, 2016.7.19., 1-50., 9. (Továbbiakban: A Bizottság 2016.évi közleménye).

⁵² Lapsánszky András (szerk.) (2016): Közigazgatási jog II. - Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Wolters Kluwer, „Állami támogatók joga” c. fejezet, „1.3. A betudhatóság fogalma” c. alfejezete. In: <https://mersz.hu/lapsanszky-kozigazgatasi-jog-ii>

⁵³ T-358/94. sz., Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1996:194) 62. pont (Továbbiakban: Air France-ítélet).

összefüggéseit.⁵⁴ Ehhez az ítélkezési gyakorlat ad néhány mankót: az állami támogatás lehetséges jele, ha a közvállalat csak olyan határozatokat hozhat, ami megfelel a közigazgatási hatóság által támasztott követelményeknek; ha szervezeti összefonódás van az állam és a közvállalat között; illetve, ha a közvállalkozás illeszkedik a közigazgatási struktúrába. Állami jelenlétre utalhat továbbá, ha a vállalatnak követnie kell a kormányzati iránymutatásokat vagy, ha van hatósági ellenőrzés felette. Az állami forrást sejteti, ha a közvállalat rendes piaci körülmények között versenyben áll a magánszereplőkkel.⁵⁵ A vizsgálat során figyelembe kell venni az intézkedés alkalmazási körét, tartalmát és az abban rögzített feltételeket is.⁵⁶ Mindazonáltal annak elenére, hogy az uniós bíróság ad ugyan néhány vizsgálati szempontot a közvállalatok intézkedésének megítéléséhez, hangsúlyozza, hogy minden esetben az ügy sajátos körülményeit kell megvizsgálni.

Közvetetten az államtól származhatnak azok a támogatások is, melyek célhoz rendelt alapoktól származnak. Az elkülönített állami pénzalapok nem részei az állami költségvetésnek, mégis nyújthatnak állami támogatást. Mi lehet ennek a látszólag paradox helyzetnek az oka? Az eddigiek alapján sejthetjük, hogy a kulcs itt sem a forrás eredete, hanem az állami beavatkozás mértéke lesz. Az ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis nincs relevanciája, hogy az alapok forrásai valójában magánforrások, ha ezekről az állam szabadon dönthet vagy ellenőrzi őket, akkor az elkülönített állami pénzalapok által nyújtott támogatások, kedvezmények is állami támogatást jelenthetnek.⁵⁷

⁵⁴ Stardust-ítélet 53-59. pont.

⁵⁵ Példaként hozható a magyar Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Bizottság ügy, melyben a Törvényszék kimondta, hogy tiltott állami támogatást jelent, ha egy állami tulajdonban lévő, közcélú fejlesztéseket finanszírozó bank valamely vállalatnak, a többi piaci szereplőhöz képest sokkal kedvezőbb kamattal nyújt hitelt.

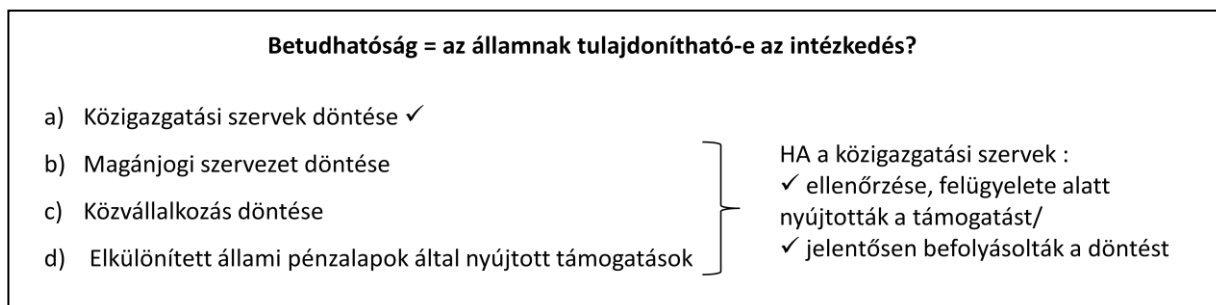
Röviden az ügy tényállása: Magyarország legnagyobb műtrágya gyártó vállalata a pénzügyi válság miatt bejelentette, hogy leállítja termelését. A magyar kormány úgy döntött, hogy a Magyar Fejlesztési Bankon (MFB) keresztül 88 millió eurós hitelt ad a vállalatnak, hogy talpra álljon. Azonban a Bizottság vizsgálatai alapján megállapította, hogy az MFB ezt a hitelt a zrt.-nek a többi piaci szereplőhöz képest túl alacsony kamattal nyújtotta, ezáltal tiltott versenyelőnyhöz jutotta őt. A Törvényszék ezzel egyetértve kifejtette, hogy mivel a MFB tőkéje az állam tulajdona, ezért az állami szerepvállalás megkérdőjelezhetetlen, tulajdonképpen a bank intézkedése a magyar állam intézkedését jelenti. T-387/11. sz., Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2013:98), 63. pont.

⁵⁶ Stardust-ítélet 55-57. pont.

⁵⁷ Lásd a Stardust ügyben hozott ítélet konklúzióját.

Staviczky a Commerz Nederland-ítéletet feldolgozó tanulmányában megállapította, hogy a Bíróság - a Stardust-ítélethez hasonlóan - az állami közreműködés jelentőségét hangsúlyozta a betudhatóság elbírálása tekintetében.⁵⁸

3. ábra: Betudhatóság



Forrás: Saját szerkesztés

2.1.3. Kapcsolat az uniós jogalkotási aktusokkal, valamint az uniós forrásból származó támogatások megítélése

Vannak olyan tagállami intézkedések, melyek alapja uniós jogalkotási aktus. Néhol ezeket az intézkedéseket is az államnak tulajdonítják, máskor éppen az ellenkezőjét tapasztaljuk. Ennek oka, hogy bizonyos esetekben az uniós aktus diszkrecionális jogkört biztosít a tagállamoknak, máskor kötelezően előír. Amennyiben a tagállamnak van mérlegelési jogköre, tehát dönthet az adott intézkedés bevezetéséről vagy annak részleteiről, az ilyen típusú intézkedések az államnak tulajdoníthatóak.⁵⁹ Amikor azonban a közösségi aktus nem ad mérlegelési lehetőséget a tagállamoknak, akkor a végrehajtási kötelezettség kizárja a tagállamnak való betudhatóságot.⁶⁰

A tagállamok az uniós támogatások nagyrészt strukturális és kohéziós támogatásként, projektessé kapják⁶¹ a regionális különbségek csökkentése és az elmaradottabb területek fejlesztése végett.⁶² Az uniós forrásból származó támogatások kétféleképpen hívhatóak

⁵⁸ Staviczky Péter (2015): Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése. Állami támogatások joga, 7. évf., 1. szám, 3-15.

⁵⁹ C-272/12. P. sz., Bizottság kontra Írország és társai ügyben hozott ítélet, (ECLI:EU:C:2013:812)45-53. pont.

⁶⁰ C-460/07. sz., Puffer ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:254), 70. pont. A Bíróság itt az uniós hía rendszer alapján történő adólevonás jogával összefüggésben mondta ki a betudhatóság kizártságát.

⁶¹ Kovách Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektessítése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektessítés következményei vitához. Szociológiai Szemle, 17. évf., 3-4. szám, 214-222., 216.

⁶² Voszka i.m. 18.

le: egy részükről közvetlenül a Bizottság dönt, míg a másik részükhöz tagállami operatív programokon keresztül juthatnak a pályázók. Az első esetben fel sem merül az állami támogatás kérdése, hiszen itt a tagállamoknak nincsen semmiféle döntési kompetenciája. A második esetben azonban nemzeti adminisztrációs szervek határoznak a támogatások feltételeiről, a kedvezményezett köréről, sőt a támogatás odaítéléséről is. A Bíróság szerint ez a széles diszkrecionális jogkör a tagállam döntési szabadságát jelenti, ezért az így odaítélt támogatások kimeríthetik az EUMSZ. 107. cikk szerinti állami támogatások fogalmát.⁶³

2.2. Az előny

Ahogy már rögzítettem, az állam az adóval mint a költségvetési politika legfontosabb eszközével gyakorol hatást a gazdaságra és a gazdasági szereplőkre. Azonban egyes esetekben ezzel a tagállamok közötti versenyt is torzíthatja.

Stuart és Roginska-Green azzal érvelnek, hogy a tagállami adórendszerben jelentkező azon előnyök, melyeket a gazdasági észszerűség az adórendszer működése és hatékonysága érdekében tesz szükségessé, nem jelentenek versenytorzító támogatásokat.⁶⁴ Így az adórendszer technikai vagy számviteli jegyeiből származó előnyök (lásd például progresszivitás), az általános jellegű adóintézkedések vagy az objektívan meghatározott csoportok adómentessége (elvileg) nem minősül tiltott állami támogatásnak. Hoffmann és Micheau szerint vannak olyan esetek is, amikor látszólag előny realizálódik a vállalkozásnál, de állami támogatási szempontból mégsem beszélünk előnyről. Ha ugyanis az állam szabályozó tevékenységének szükségszerű velejárója a bevételcsökkenés (például amikor valamely ágazatban csökkenti az adókulcsot), akkor nincs szó állami támogatásról.⁶⁵ Amennyiben az államnak kötelessége visszatéríteni az adót, megtéríteni az okozott veszteséget vagy kompenzálni a kisajátítást, akkor sem beszélhetünk előnyről, hiszen ezekben az esetekben a cél és az eredmény nem egy

⁶³ Az Európai Bizottság határozata az Egyesült Királyság által a South Yorkshire Digital Region Broad band Project részére nyújtott N 157/06 állami támogatásról. HL C 80., 2007.4.13., 2., 21. és 29. preambulumbekkezdés.

⁶⁴ Stuart, Eugene - Roginska-Green, Iana (2018): Sixty Years of EU State Aid Law and Policy. Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 312.

⁶⁵ C-379/98. sz., PreussenElektra ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:160) 62.pont.

kedvezőbb helyzet megteremtése, hanem az eredeti állapotot helyreállítása az elérhető legmagasabb szinten.⁶⁶

Fontos látni, hogy egy jogszerű tagállami döntéssel is mindig lesznek olyanok, akik kedvezőbb helyzetbe kerülnek. Emiatt a tagállam által nyújtott közvetett előny és a tagállami aktusok „melléktermékeként” jelentkező előny elhatárolása különösen nehéz, hiszen egy adórendszer részét képezik. A Szerződések nem tartalmazznak erre vonatkozó rendelkezéseket és a joggyakorlat sem egyértelműsített ezidáig.⁶⁷ Vidmar szerint éppen ezért a tagállami adórendszer egészét és annak valamennyi sajátosságát vizsgálni kell, ugyanis az adórendszer logikája, és általános rendje indokoltta tehet egyes intézkedéseket.⁶⁸

Mindazonáltal az előny fogalma kulcsfontosságú az állami támogatások jogában.⁶⁹ Megállapításához elengedhetetlen, hogy egyes vállalkozások olyan gazdasági előnyhöz jussanak, amit az állam beavatkozása nélkül, rendes piaci körülmények között nem tudtak volna elérni.⁷⁰ A Bíróság esetjoga egyértelmű tekintetben, hogy a tagállami intézkedéseket minden esetben a tényleges hatásaik alapján kell megvizsgálni, nincs jelentősége sem a kibocsátása okának, sem a céljainak.⁷¹ A Bíróság tehát egy funkcionális megközelítést dolgozott ki, helyesen elvetve a pusztán formális megközelítést.⁷²

Az Altmark-ítéletből⁷³ tudjuk, hogy minden olyan előny, amelyet a kedvezményezett vállalkozás rendes piaci körülmények között nem tudott volna elérni, az EUMSZ. 107. cikk szerinti fogalmi elemnek megfelelő előnynek minősül. A megjelenési forma nem releváns, hiszen a beavatkozás végeredménye lesz a fontos. Így az előny megállapítható a tagállami jogszabály szó szerinti értelmezése ellenére is. Ez a megállapítás is jól tükrözi a Bíróság előbb említett funkcionális megközelítését.

⁶⁶ Hofmann, Herwig –Micheau, Claire (2016): State Aid Law of the European Union. Oxford, Oxford University Press, 84-85.

⁶⁷ Bartha Ildikó (2017): Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: Horváth-Bartha-Varga: Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen, DE ÁJK, 76.

⁶⁸ Vidmar, Andréas (2017): Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures. Lund University. Elérhető: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8908759>

⁶⁹ Hofmann - Micheau i.m. 84.

⁷⁰ A Bizottság 2016. évi közleménye, 15.

⁷¹ 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71) 13. pont.

⁷² Hofmann - Micheau i.m. 84-85.

⁷³ C-280/00. sz., Altmark Trans ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415) 84. pont (Továbbiakban: Altmark-ítélet)

Az állami támogatás nemcsak pozitív előnyök (nettó kifizetések, vagyis támogatások, kölcsönök vagy tőkebefektetések), hanem negatív beavatkozások formájában is megnyilvánulhat.⁷⁴ Szabadpiaci körülmények között a tagállam köteles az érintett ágazat valamennyi résztvevőjétől ugyanolyan mértékű adót behajtani.⁷⁵ Ha ezt nem így teszi, azzal is támogatást nyújthat. Amennyiben egy intézkedés egy vagy több vállalkozást mentesít bizonyos terhek alól, az is támogatásnak minősülhet.⁷⁶ Ezekben az esetekben tehát annak ellenére, hogy szó szoros értelmében nem beszélhetünk támogatásról, az ilyen intézkedés jellege és hatása mégis megegyezik a közvetlenül nyújtott támogatásokéval. Abszolút előny tehát az is, amikor a vállalat a gazdasági tevékenysége során felmerülő költségei alól részben vagy egészben mentesül, hiszen ilyenkor is előnyhöz jut a versenytársaival szemben.⁷⁷

Ebben a kontextusban előnyt jelent egy kedvezményes adókulcs vagy adómentesség, határidő nélküli áfa-visszaigénylés,⁷⁸ sőt akár valamely közigazgatási szerv mulasztása is. Az előbbieknél az előnyt maga a kedvezmény vagy mentesség jelenti. Utóbbinál azzal, hogy a hatóság nem hajtja be egy vállalat adósságait, elmulasztja az adott helyzetben elvárt intézkedést, ezzel hozva őt kedvezőbb helyzetbe a többi szereplőhöz képest.⁷⁹ Tehát, ha az állam valamit beszed a többiektől, de az érintett vállalkozástól nem, azzal is előnyhöz juttatja és közvetetten támogatásban részesíti.

A fenti logikának megfelelően, amikor az állam adótartozást enged el, annak fizetési határidejét kitolja vagy egyedileg átütemezi, szintén meg nem engedett előnyhöz juttathatja a vállalkozást.⁸⁰

A fenti megállapításokat összegezve Szudocky és Miladonovic három csoportba sorolja azok az adóintézkedéseket, melyek állami támogatást jelenthetnek: 1) adójogszabályok, melyek kiemelik egyes szereplőket kedvezményes adók révén (akár *de iure*, akár *de facto* módon), 2) adómegállapítások, melyek adójogszabályokat diszkriminatív módon alkalmaznak és az adókötelezettség csökkentését eredményezik, 3) kedvezményes

⁷⁴ Hofmann-Micheau i.m. 84-85.

⁷⁵ Bartha i.m. 74.

⁷⁶ De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg - ítélet, 19. pont.

⁷⁷ Hofmann-Micheau i.m. 84-85.

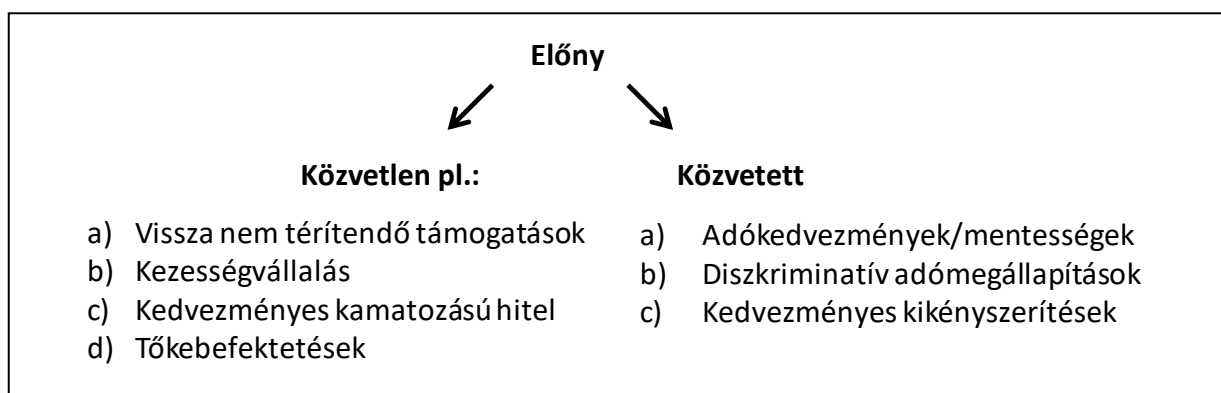
⁷⁸ Várnay-Papp i.m. 1039.

⁷⁹ C-480/98. sz., Magefesa ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:559) 19-20. pont.

⁸⁰ A Bizottság 1998. évi közleményének 9. pontja.

kikényszerítések: a tagállami hatóság a jogszabályok szerinti adónak csupán egy részét követeli vagy elhalasztja, esetleg elmulasztja annak beszedését.⁸¹

4. ábra: Az előny csoportosíthatósága



Forrás: Saját szerkesztés

2.2.1. A 107. cikk értelmében vett előny kizártsága

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Tekintettel az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fontosságára, elengedhetetlenné vált, hogy az Európai Unió az állami támogatási szabályokat a közszolgáltatásokra igazítsa. Ez olyan anyagi jogi kereteket eredményezett, amely az EUMSZ. 106. cikkének (2) bekezdésében, a közismert Altmark-ítéletben és az azt követő ítélkezési gyakorlatban gyökerezik. A két jogalap összekapcsolódik, mivel az Altmark ügyben kidolgozott négy feltételből hármat a Bizottság az ún. piacgazdasági szereplő tesztjében is átvesz.⁸²

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (továbbiakban: ÁGÉSZ) iránti érdeklődés az elmúlt tíz-tizenöt évben fokozódott.⁸³ Az EUMSZ. 106. cikke rögzíti az ÁGÉSZ-re vonatkozó szabályokat, melyet a 14. cikk kiegészít, illetve a Lisszaboni Szerződés 26. jegyzőkönyve az ÁGÉSZ-t olyan szolgáltatásokkal is kiszélesíti, melyeket nem vállalkozások nyújtanak és nem gazdasági jellegű, szociális szolgáltatások.⁸⁴

⁸¹ Szudoczky, Rita – Miladonovic, Alexandra (2019): Transfer Pricing and EU State Aid. In: Lang, Michael – Cottani, Giammarco – Petrucci, Raffaele – Storck, Alfred (eds.): Fundamentals of Transfer Pricing. A Practical Guide. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International B. V., 505-542.

⁸² Hofmann-Micheau i.m. 85-86.

⁸³ Lásd ezzel összefüggésben: Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásainak eredete és hatásai. Jogtudományi Közlöny, 68. évf., 4. szám, 173–182.

⁸⁴ Utóbbiaknak elvileg a téma szempontjából nincs relevanciája, mivel nem gazdasági jellegű szolgáltatások és nem is vállalkozások nyújtják, így nem vonatkoznak rá versenyjogi szabályok. Azonban

Az EUMSZ. 106. cikkének (2) bekezdése kiveszi a Szerződések hatálya alól az ÁGÉSZ-t működtető vállalkozásokat, illetve monopólium jellegű vállalkozásokat olyan mértékben, amennyiben a szerződéses rendelkezések alkalmazása akadályozná a rájuk bízott feladatok ellátását. Ez a kivétel valamennyi szerződéses rendelkezésre vonatkozik, így az állami támogatások szabályaira is. Amennyiben tehát valamely rendelkezés akadályozná a közszolgáltatási feladat ellátását, akkor nem alkalmazható. Viszont azok a rendelkezések, melyek nem ütköznek az említett vállalatok feladatellátási kötelezettségeivel, teljes egészében alkalmazandók. A joggyakorlat annak megállapítására, hogy vajon az adott rendelkezés akadályozza-e a közszolgáltatás nyújtását, egy speciális arányossági tesztet dolgozott ki. Ez az ún. piacgazdasági szereplő teszt (melyet lentebb tárgyalok).

A Bíróság több ügy kapcsán is megállapította, hogy a 106. cikknek közvetlen hatálya van, ezért a nemzeti bíróságokon is felhívható.⁸⁵ Azonban az uniós bíróság a Banco Exterior ügyben⁸⁶ és az azt követő ítélkezési gyakorlatban egyértelműsítette, hogy az állami támogatásokkal összefüggésében ez nincs így. A Szerződések értelmében ugyanis az állami támogatások alóli mentességek odaítélése a Bizottság kizárólagos hatásköre, ami kizárja a közvetlen hatály lehetőségét.

Sokat beszéltem az ÁGÉSZ-ről, de nem definiáltam rögtön az elején, hogy mely szolgáltatásokat minősülnek ÁGÉSZ-nek. Ennek az az oka, hogy az ÁGÉSZ fogalmát sem a Szerződések, sem a másodlagos jog nem rögzíti, ugyanis a hatáskörmegosztás alapján az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározása a tagállamok hatáskörében maradt. Az ÁGÉSZ bármely kormányzati szinten kijelölhető, tehát nemcsak a központi kormány, hanem a regionális és helyi önkormányzatok szintjén is.⁸⁷

A tagállami szuverenitás miatt ami az egyik tagállamban ÁGÉSZ, az nem feltétlen ÁGÉSZ egy másikban is. Sőt időben sincs megkötés: ami korábban ÁGÉSZ-nek minősült, később lehet, hogy már nem lesz az. Ez utóbbi különösen jelentős a liberalizáció

az ítélkezési gyakorlat szerint vannak átfedések is: ha például egy magánkórház nyújt egészségügyi szolgáltatást, arra már versenyjogi szabályok vonatkoznak. Hofmann-Micheau i.m. 88-90.

⁸⁵ Lásd a C-218/00 sz., *Cisal di Battistello* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2002:36); a C-320/91. sz., *Tribunal correctionnel de Liège - Belgium* előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1993:198); valamint a C-67/96 sz., *Albany International* ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1999:430).

⁸⁶ C-387/92 sz., *Banco Exterior* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:100).

⁸⁷ Hofmann-Micheau i.m. 91-92.

és a piaci alapú szolgáltatásnyújtás összefüggésében.⁸⁸ Annak ellenére, hogy a Bizottságnak nyilvánvaló hiba esetén joga van vizsgálni, a gyakorlatban erre ritkán került sor.⁸⁹ Mindamellett, hogy az EU főszabály szerint nem írhatja elő, hogy valamely szolgáltatás általános gazdasági érdekűnek minősüljön, van azonban néhány olyan esetet, amikor uniós jog - például az egyetemes postai és távközlési szolgáltatásoknál - a feladatellátás biztosítása végett mégis megteheti.⁹⁰

Bár a tagállamok szabadon határozhatják meg, hogy mely szolgáltatások minősülnek ÁGÉSZ-nek, ez a döntési szabadság nem korlátlan, különösen az állami támogatásokkal összefüggésben. Mivel a Bizottság feladata biztosítani, hogy az ilyen jellegű szolgáltatások finanszírozására nyújtott állami támogatások ne torzítsák a tagállamok közötti versenyt, ezért uniós szinten is meghatározhatóak egyes közszolgáltatások, és különösen a fogyasztók számára nyújtott egyetemes szolgáltatások.⁹¹

Bár a fentiek alapján úgy tűnik, hogy nem definiálható pontosan, hogy mi is az ÁGÉSZ, de vannak olyan tipikus esetekörök, amikor egy tevékenység ÁGÉSZ-nek minősül. Az egyik ilyen esetkör a piaci kudarcokkal áll összefüggésben, ugyanis, ha normál piaci körülmények között bizonyos szolgáltatásokat alul teljesítenek, vagy a társadalmi érdekek szempontjából színvonal alatt nyújtanak, akkor az állam beavatkozik.⁹² Tipikusan az egyetemes szolgáltatások biztosítása érdekében. Bizonyos esetekben pedig magának a szolgáltatásnak a finanszírozási sajátosságai teszik szükségessé, hogy ÁGÉSZ-nek minősítsék, vagy adott esetben a szolgáltatás természete miatt kell korlátozni a versenyt, hogy a szolgáltatásnyújtás célja elérhetővé váljon. Mindazonáltal ezek között átfedések is lehetnek.⁹³

⁸⁸ Lásd erről bővebben: Sauter, Wolf (2015): Public Services in EU law. Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁹ Lásd például a C-202/88 sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben született ítéletet (ECLI:EU:C:1990:64), illetve a C-289/90 sz., Spanyolország, Belgium, Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1992:440).

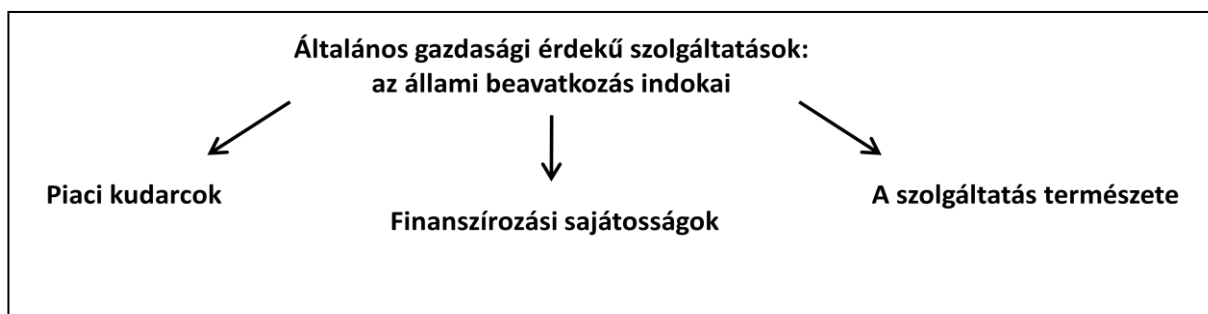
⁹⁰ Sztankó Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. *Competito*, 7. évf., 1. szám, 49-65., 50.

⁹¹ Hofmann-Micheau i.m. 91.

⁹² Commission staff working document: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. Brussels, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2, 21.

⁹³ Hofmann-Micheau i.m. 91.

5. ábra: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások indokai



Forrás: Saját szerkesztés

Kompensáció közszolgáltatási kötelezettség ellátásáért

Vannak olyan esetek tehát, amikor az állam látszólag kedvezőbb helyzetbe hoz egy vagy több vállalkozást, de a valóságban mégsem erről van szó. Ilyen, amikor az állam a közfunkcióját úgy látja el, hogy kiszervezi a feladatait. Így amikor egy vállalkozás közszolgáltatást nyújt és ezért cserébe valamilyen kedvezményt kap, akkor a Bíróság szerint nem kerül kedvezőbb pénzügyi helyzetbe, ha a kedvezmény az ellátandó feladattal arányban áll. Tehát ezekben az esetekben nem állapítható meg gazdasági előny, ezáltal tiltott állami támogatás sem. A Bíróság a Ferring ügy⁹⁴ kapcsán rögzíti először a tényleges előny fogalmát.⁹⁵ Az ügy központi kérdése az volt, hogy közszolgáltatásra kötelezett gyógyszergyárak adókedvezménye állami támogatásnak minősül-e. A Bíróság kifejtette, hogy amennyiben a mentesség a közszolgáltatási kötelezettséggel járó többletköltségek ellentételezésére szolgál, nincs szó tényleges előnyról, hiszen ezzel biztosítható az adott közszolgáltatás ellátása és a verseny egyensúlya.⁹⁶ Egészen más megítélés alá esik azonban, ha az ellentételezés mértéke meghaladja a közszolgáltatási kötelezettségből fakadó többletköltségeket. Ekkor ugyanis a feladatellátáshoz szükséges mértéket meghaladó adómentesség már nem igazolható.⁹⁷ Tehát a Ferring-ítélet szerint a közszolgáltatás teljesítésnek szükségszerű kompenzálása nem minősül állami támogatásnak, azonban aránytalan mértéke igen.⁹⁸

⁹⁴ C-53/00 sz., Ferring kontra ACOSS ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:627) (A Továbbiakban: Ferring kontra ACOSS ítélet).

⁹⁵ A C-53/00 sz., Ferring kontra ACOSS ügyben Tizzano főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:2001:253) 60. pontjában jelenik meg először, majd a Bíróság ezt veszi át az ítéletében.

⁹⁶ Ferring kontra ACOSS ítélet, 23-27. pont.

⁹⁷ Szabó Judit (2013): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán: az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról. Verseny és szabályozás, 2013. 1. szám, 56-117., 73-78.

⁹⁸ Hofmann-Micheau i.m. 93.

Az Altmark-ítéletben a Bíróság négy együttes feltétel rögzítésével egyértelműsítette, hogy mikor nem állapítható meg a 107. cikk értelmében vett előny. Az első kritérium, hogy a kedvezményezett vállalkozást tényleges és egyértelmű közszolgáltatási kötelezettség terhelje. A második, hogy azokat a paramétereket, melyek alapján a kompenzációt számítják, előzetesen, objektív és átlátható módon határozzák meg. A harmadik feltétel, hogy az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásakor jelentkező költségeket, tekintettel a jelentkező profitra és bevételekre is. A negyedik feltétel szerint amennyiben a szolgáltatást nyújtó vállalkozást nem közbeszerzési eljárásban választották ki, a kompenzáció mértékének kiszámításához olyan költséget kell alapul venni, ami egy átlagos, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülne. Amennyiben ezek a konjunktív feltételek teljesülnek, nincs szó tényleges előnyről és ezáltal tiltott állami támogatásról sem.⁹⁹

6. ábra: Altmark-feltételek

Altmark-feltételek	
1)	Tényleges és egyértelmű közszolgáltatási kötelezettség
2)	Előzetes, objektív és átlátható kritériumokon alapuló kompenzációszámítás
3)	Az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség költségeit
4)	Ha nem volt közbeszerzési eljárás, akkor a kompenzáció mértékének kiszámítás egy átlagos, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülő költségek alapulvételével történjen

Forrás: Saját szerkesztés

Miközben az Altmark döntést követően a megengedett állami ellentételezések köre bővült¹⁰⁰ és az uniós bíróság hatásköre jelentősen csökkent¹⁰¹ - hiszen az ítélet lehetőséget teremtett arra, hogy az Altmark-tesztet maguk a tagállamok végezzék el -, a Bizottság jogalkotási és szakpolitikaalkotási tevékenysége élénkült.¹⁰²

⁹⁹ Altmark-ítélet, 87–95. pont.

¹⁰⁰ Horváth M. Tamás (2016): A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. Állam- és Jogtudomány, 57. évf., 1. szám, 24-39., 31.

¹⁰¹ Bauby, Pierre – Similie, Mihaela M. (2016): The European Union's State aid rules and the financing of SGEIs' tasks. Kézirat.

¹⁰² Bartha Ildikó (2020): Közzolgáltatások ellentételezése a belső piacon – vállalati erőforrások bevonása állami támogatás útján. In: Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás (szerk.): Vállalatok és integráció. Tudományos szöveggyűjtemény a kormányzás új kérdéseinek értelmezéséhez. Budapest, Dialógus Campus. 145-157., 154.

Az állam mint piacgazdasági szereplő

Az eddigiek alapján láthattuk, hogy az állam számos formában nyújthat versenytorzító előnyt. Tudjuk azt is, hogy az állam a piacon feltűnhet mint a közhatalom birtokosa és mint piaci szereplő is. Utóbbinál az állam magánérdekeltként jelenik meg és magánfelekkel köt szerződést. Joggal merül fel a kérdés, hogy az így megkötött szerződések rejthetnek-e állami támogatást. Amikor ezekben az esetekben az állam forrást biztosít egyes vállalkozásoknak, azok meg nem engedett gazdasági előnyben részesülhetnek.¹⁰³ A Bizottság az ilyen ügyek tisztázására kidolgozta az ún. piacgazdasági szereplő tesztet, mely annak megállapítására hivatott, hogy amikor az állam befektetőként jár el a piacon, nem juttat-e tiltott állami támogatást bizonyos vállalkozásoknak.¹⁰⁴ E teszt kulcskérdése, hogy az állam a szerződés megkötésekor úgy járt-e el, ahogy hasonló helyzetben más piaci szereplő eljárta volna.¹⁰⁵ Ha tehát rendes piaci körülmények között egy bizonyos vállalattal egyetlen magánszereplő sem kötné meg az adott ügyletet, az állam mégis szerződik vele, akkor valójában a versenytársaihoz képest kedvezőbb helyzetbe hozva előnyhöz juttatja. Ezek az esetek kimeríthetik a tiltott támogatás fogalmát.¹⁰⁶

A Westdeutsche Landesbank Girozentrale ügyében a Bíróság megerősítette, hogy a Bizottság köteles teljes mértékben feltárni valamennyi körülményt, ami ahhoz szükséges, hogy megállapítsa, hogyan járt volna el normál piaci körülmények között egy magánvállalkozás.¹⁰⁷

A Bizottság 2014-ben a jól ismert multinacionális cégek – az Amazon, az Apple, a Fiat, a Starbucks stb. – adóügyeiben alapos állami támogatási vizsgálatba kezdett.¹⁰⁸ A vizsgálatok során a Bizottság jelezte, hogy a piacgazdasági szereplő tesztet kell

¹⁰³ Nagy Zsolt (2015): Az új Légiközlekedési Iránymutatás összefoglalója, valamint az Európai Bizottság döntési gyakorlata a légi közlekedés területén. Állami támogatások joga, 7. évf. 3. sz., 3-46., 33.

¹⁰⁴ Lásd ezekről a vizsgálatokról bővebben az értekezés későbbi fejezeteit.

¹⁰⁵ A Bizottság 2016. évi közleményének 76. pontja.

¹⁰⁶ Várnay-Papp i.m. 1040-1041.

Lásd erről az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatát is: C-323/82. sz., SA Intermills kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1984:345); 234/84. sz., Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1986:302); C-42/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:1994:4175); C-288/96 sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:537); C-482/99 sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:294).

¹⁰⁷ T-228/99 és T-233/99 sz., Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2003:57).

¹⁰⁸ Lásd ezekről részletesen a III. fejezet 1) alfejezetét.

alkalmazni annak értékelésére, hogy a társaságok adó-megállapodásai megfelelnek-e a piaci feltételeknek.¹⁰⁹ Ezekben az ügyekben a Bizottság a piacgazdasági szereplő tesztel lényegében azt vizsgálja, hogy a nyereség ugyanazon vállalatcsoport leányvállalatai közötti felosztására alkalmazott módszerek a szokásos piaci feltételek szerint lettek-e kialakítva. Bár az OECD iránymutatásokat fogalmazott meg a szokásos piaci ár elvének alkalmazására vonatkozóan, úgy tűnik, hogy az OECD útmutatásainak való megfelelés nem feltétlenül elegendő a bizottsági tesztnek való megfelelés bizonyításához.¹¹⁰ A Bizottság új megközelítését azonban a tagállamok rendre megkérdőjelezték.¹¹¹

2.3. Szelektivitás

A piacgazdaságokban kulcsfontosságú a megfelelően működő adórendszer. Felidézve az első részben tárgyaltakat, tudjuk, hogy az adópolitika a gazdaságbefolyásolás egyik legfontosabb eszköze. Az állam a gazdaság stabilitását, az erőforrások újraelosztását és a jövedelemelosztás szabályozását döntően az adójellegű intézkedések révén biztosítja. Amikor az állam bevezet egy adójellegű intézkedést, annak mindig lesznek nyertesei és vesztesei. A kérdés, hogy a cél vagy a hatás bizonyos vállalkozásokat diszkriminatív módon kiemel-e a többiek közül. Ha a válasz igen, akkor a szelektivitás valószínűsíthető.

A tagállamok szuverenitásához hozzátartozik, hogy gazdaságpolitikai döntéseket hozhatnak, ezért a Szerződések nem tilthatnak valamennyi tagállami támogatási intézkedést. Azok a beavatkozások, amelyek általánosak és ezáltal a tagállami gazdaság egészére vonatkoznak, főszabály szerint nem esnek a tilalom alá. Így például az általános adómérték megállapítása is teljesen jogszerű intézkedés.¹¹²

A tiltott állami támogatásoknak fogalmi eleme a szelektivitás. Szelektív egy intézkedés, ha csak bizonyos vállalkozásokat vagy csak bizonyos gazdasági ágazatokat részesít előnyben. Ezt maga az EUMSZ. 107. cikke is rögzíti. A szövegezés logikája mentén haladva valójában az a tény, hogy egy intézkedés csak néhány piaci szereplőt vagy

¹⁰⁹ A piacgazdasági szereplő elv alkalmazhatóságáról és alkalmazásáról lásd: Cyndecka, Malgorzata Agnieszka (2016): The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle. European State Aid Law Quarterly: EStAL, Vol. 15, No. 3, 381-399.

¹¹⁰ Lásd erről bővebben: Kavanagh, James – Robins, Nicole (2015): Corporate Tax Arrangements Under EU State Aid Scrutiny: The Application of the Market Economy Operator Principle. European State Aid Law Quarterly: EStAL, Vol. 14, No. 3, 358-370.

¹¹¹ Lásd ezekről a vizsgálatokról bővebben az értekezés későbbi fejezeteit.

¹¹² Várnay-Papp i.m. 1046.

ágazatot részesít előnyben, lehetővé teszi az egyenlő versenyfeltételek megsértését.¹¹³ Egy intézkedés szelektivitásának megállapításához tehát a referenciacsoportot a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások jelentik.¹¹⁴

A „bizonyos vállalkozás” kifejezés utalhat a vállalkozás jogállására és funkciójára is. Előbbinél a vállalkozás különleges jogi formája miatt - tipikusan azért, mert közvállalkozás - mentesül bizonyos adóterhek alól. Az ilyen jellegű kivételezést az EUMSZ. 106. cikke kifejezetten tiltja. A funkció szerinti különbségtétel a vállalkozás tevékenységében rejlik, emiatt speciális adórendelkezések vonatkoznak rá. Például azért kap adókedvezményt, mert közvetítő tevékenységet lát el. A joggyakorlat szerint akár ez is tiltott állami támogatást jelenthet.¹¹⁵

A „bizonyos ágazatok” szófordulatot is tágan értelmezi a Bíróság. Eszerint azok az adóintézkedés is támogatásnak minősülnek, amelyek egy vagy több ágazatot kiemelnek a többi közül és ezáltal előnyhöz juttatják őket.¹¹⁶ Például ide tartozhatnak azok az adókedvezmények, mentességek, melyek csak nehéz helyzetben lévő vagy csak exporttal foglalkozó vállalkozásoknak járnak.¹¹⁷

2.3.1. Általános vagy szelektív? Tilos vagy jogszerű?

A gyakorlatban sokszor nehézséget okoz a szelektív és az általános intézkedések elhatárolása. Az általános intézkedések alatt olyan intézkedéseket értünk, melyek az állam egész területén érvényesek és a teljes gazdaságot felölelik.¹¹⁸ A tagállamok gazdaságpolitikájuk alakítása során dönthetnek támogatások odaítéléséről, adóintézkedések bevezetéséről és az adóterhek elosztásáról is. Amennyiben ezek a döntések a belső piaccal összeegyeztethetőek és valamennyi vállalatra, ágazatra kiterjednek, főszabály szerint jogszerűek. Szudoczky szerint azonban tekintettel arra, hogy az adószabályokat sokszor absztrakt szabályok alkotják, nem magától értetődőek a főszabályok és kivételek.¹¹⁹ Ha a tagállam egy intézkedéssel befolyásolja az árakat vagy

¹¹³ Hofmann-Micheau i.m. 129.

¹¹⁴ Gyürkés Anita (2013): az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. Állami Támogatások Joga. 5. évf., 1. szám, 3–43., 42.

¹¹⁵ Bartha i.m. 77.

¹¹⁶ A Bizottság 1998. évi közleményének 17-20. pontja.

¹¹⁷ A Bizottság 2016. évi közleményének 121. pontja.

¹¹⁸ Várnay-Papp i.m. 1046.

¹¹⁹ Szudoczky, Rita (2016): Convergence of the Analysis of National Tax Measures under the EU State Aid Rules and the Fundamental Freedoms. European State Aid Law Quarterly, Vol. 15, No. 3, 357-380, 363.

más piaci feltételeket, de sem de iure, sem de facto nem részesít előnyben egyes vállalkozásokat vagy ágazatokat, akkor ez egy olyan tagállami hatáskörben született gazdaságpolitikai döntésnek minősül, mely nem esik a tilalom alá.¹²⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azonban vannak olyan beavatkozások is, melyek első ránézésre általános intézkedésnek tűnnek, mégsem azok. Emiatt a „nyíltan” szelektív intézkedésekhez hasonlóan ezek is tilosak.¹²¹

A Gibraltar ügyben a Bíróság egyértelműsítette, hogy egy adóintézkedés nemcsak akkor minősül szelektívnek, ha eltérőek az adóterhek az összehasonlítható helyzetben lévő szereplők között, hanem az intézkedés tényleges hatásai alapján is azok lehetnek.¹²²

Elvárás, hogy az általános intézkedés ne csak formailag, hanem a valóságban is általános legyen. Ez azt jelenti, hogy valamennyi vállalkozás számára ugyanolyan feltételekkel és ténylegesen elérhetőnek kell lennie.¹²³ Ez különösen az adózás területén igaz, hiszen a szelektivitási kritérium alkalmazása itt a legproblematisabb. Az ítélkezési gyakorlat szerint valójában egy általánosnak tűnő intézkedés vagy akár az egész fiskális rendszer szelektív lehet a sajátos keretszabályozása alapján, ha bizonyos vállalkozásokat vagy ágazatokat előnyben részesít. Emiatt egy intézkedés megítélésakor magának a fiskális rendszernek a részletes értékelésére is szükség van.¹²⁴ Tehát nemcsak az egyes intézkedésnek, hanem magának a tagállami rendszernek a jogi és ténybeli hatásait is meg kell vizsgálni.¹²⁵

2.3.2. Tárgyi szelektivitás

A fentiek alapján egy intézkedés a tárgya alapján szelektív, ha a támogatás csak bizonyos vállalkozásoknak vagy csak bizonyos ágazatoknak járhat. Összegezve az eddig leírtakat, különbséget tehetünk de iure (jogi) és de facto (tényleges) szelektivitás között. A de iure szelektív intézkedések nyíltan eltérően kezelnek különböző vállalkozásokat, ágazatokat. Ilyenkor maga a jogszabály mondja ki, hogy csak bizonyos vállalkozásokra vagy ágazatokra vonatkozik. Előfordulnak azonban olyan esetek is, amikor bár a jogi

¹²⁰ Hofmann-Micheau i.m.130.

¹²¹ C-256/97. sz., DMTransport ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:332), 27. pont.

¹²² C-106/09 P sz., Európai Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltar Kormánya és az Egyesült Királyság (ECLI:EU:C:2011:732), 91-92. pont.

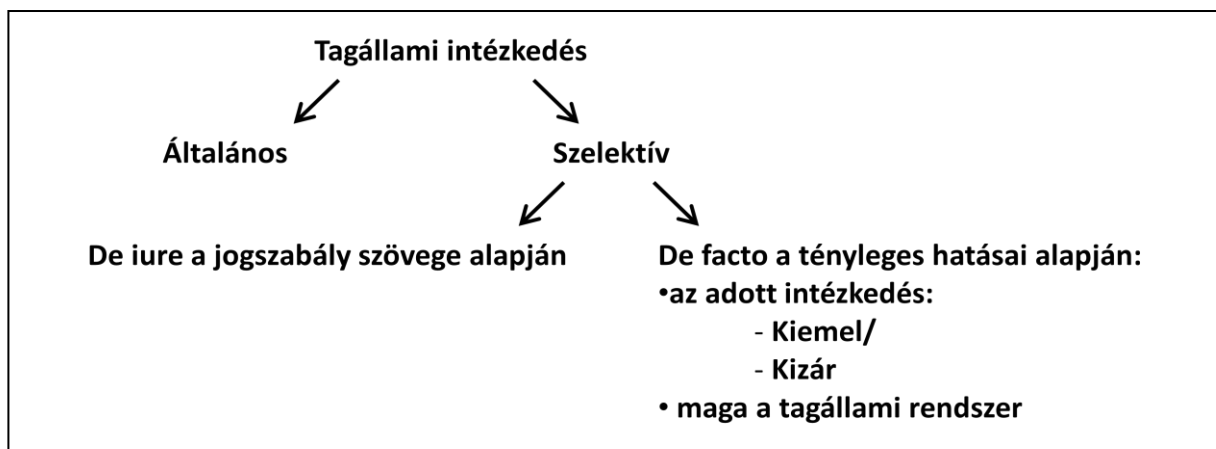
¹²³ Bartha i.m.75.

¹²⁴ Hofmann-Micheau i.m. 130.

¹²⁵ A Bizottság 1998. évi közleményének 12. pontja.

környezetből nem következik egyértelműen, de a valóságban mégis szelektív a beavatkozás. A de facto szelektív intézkedés elméletileg objektív feltételek mellett nyitott mindenki számára, azonban ténylegesen hatásai csak a vállalkozások egy csoportja, vagy csoportjai részére kedveznek.¹²⁶ Ezt nevezzük de facto szelektivitásnak. Ennek egyik este, amikor annak ellenére, hogy a jogszabályban lefektetett feltételek általánosak és objektívek, a tényleges hatása révén mégis előnyhöz jutnak egyes vállalkozások vagy ágazatok a többi szereplőhöz képest. A de facto különbségtétel másik iránya, amikor a tagállam olyan kritériumokat vagy korlátokat határoz meg, melyek látszólagos objektivitásuk ellenére kizárnak bizonyos vállalkozásokat az előnyből. Ez alapján de facto szelektívek egyrészt azok az intézkedések, melyek a jogszabály szövege ellenére előnyt realizálnak egyes vállalkozásoknál vagy ágazatoknál, másrészt azok is, amelyek tényleges hatása kirekesztés olyan előnyből, ami a többi szereplő számára adott.¹²⁷ Például ilyen lehet egy általános adórendelkezés alóli jogszabályi kivétel, sőt adóhatósági gyakorlat is.¹²⁸

7. ábra: Tárgyi szelektivitás



Forrás: Saját szerkesztés

¹²⁶ Staviczy Péter (2015): A szelektivitás értelmezése a Törvényszék spanyol adóintézkedésekre vonatkozó 2014-es ítéleteiben. Meddig szűkül a de facto szelektivitás? Állami Támogatások Joga. 7. évf., 7. szám, 43–63., 45.

¹²⁷ A Bizottság 2016. évi közleményének 117-122. pontja.

¹²⁸ A Bizottság 1998. évi közleményének 12. pontja.

2.3.3. Regionális szelektivitás

A szelektivitás másik formája a regionális szelektivitás. A 107. cikk szerinti tiltott állami támogatás földrajzi értelemben is lehet szelektív. Ebben az esetben az intézkedés hatálya nem terjed ki a tagállam egész területére, csak egy meghatározott részére.

A tagállamok bizonyos esetekben a földrajzi különbségekből adódó hátrányokat adóintézkedésekkel igyekeznek kiegyenlíteni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a földrajzi különbségtétel egyes esetekben jogszerű lehet, mivel a tagállamok dönthetnek úgy, hogy egy adott területet, például elmaradott térség gazdasági fejlesztését támogatják.¹²⁹ Az uniós bíróság szerint azonban, ha az intézkedés a tagállam csak egy meghatározott részén csökkenti az adókulcsot, az uniós jogba ütközhet.¹³⁰

Mindazonáltal helyi hatóságok is fogadhatnak el adóintézkedéseket. Amennyiben a vitatott intézkedés helyi hatóságoktól származik, a tagállamon belüli hatáskörmegosztás jellegétől függ, hogy jogszerű-e a különbségtétel.

A decentralizáció egyik fajtája, amikor az azonos szinten álló regionális vagy helyi hatóságok ugyanazzal a hatáskörrel rendelkeznek és függetlenek a központi kormánytól. Az adójogi hatáskörök szimmetrikus átruházása lehetővé teszi számukra, hogy illetékességi területükön döntsenek az adókulcsokról. Az ítélkezési gyakorlat szerint ilyenkor nem lehet létrehozni egy közös referenciakeretet, mivel nincs egy olyan általános adómérték, ami kiterjedne az egész állam területére, ennél fogva a szelektivitást is ki kell zárni.¹³¹

Más a helyzet, ha az adóztatási rendszer aszimmetrikusan decentralizált. Ezesetben csak bizonyos helyi hatóságoknak van olyan sajátos autonómiája, melynek része az adókivetés is. Ilyen esetekben az eltérő adóügyi bánásmód jogszerűsége attól függ, hogy a hatóság független-e a központi kormánytól. Amennyiben az említett hatóságok intézményi, eljárási és gazdasági értelemben is függetlenek, vagyis a státuszuk ténylegesen megfelelő mértékű autonómiát biztosít a számukra, intézkedéseik nem szelektívek. Fontos, hogy az autonómia mindhárom feltételének együttesen kell teljesülnie. Az intézményi függetlenség akkor teljesül, ha a hatóság alkotmányos szempontból a központi

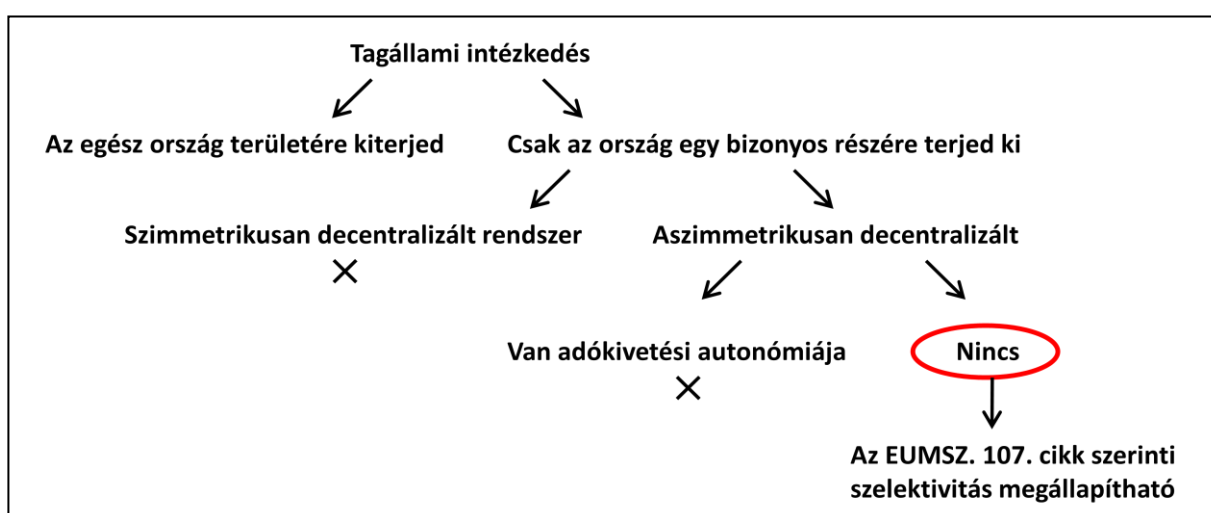
¹²⁹ A Bizottság 1998. évi közleményének 17. pontja.

¹³⁰ C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:511), 57. ponttól.

¹³¹ Hofmann-Micheau i.m. 144-145.

kormánytól elkülönült státuszt élvez. Az eljárási autonómia kizárólagos hatáskör a központi kormány beavatkozása nélkül a szóban forgó adóügyi intézkedés bevezetését illetően. Gazdasági értelemben pedig akkor autonóm egy helyi hatóság, ha a bevezetett adóintézkedés következményeit maga viseli és azokat a központi kormány vagy más állami szerv beavatkozásai nem kompenzálják.¹³² Ha e feltételek nem állnak fenn és az adott területen alkalmazott adókulcs eltér az általános adómértéktől, mivel van összehasonlíthatóság, ezért lehet szelektivitás is. Így e hatóságok döntései is állami támogatások lehetnek.¹³³

8. ábra: Regionális szelektivitás decentralizált adórendszerek esetén



Forrás: Saját szerkesztés

2.3.4. A költségvetési politika egyes eszközeinek megítélése

Stuart és Roginska-Green szerint a jogellenes beavatkozások jellemzően egyes szektorokat, közvállalatokat vagy külföldi vállalkozásokat hoznak kedvezőbb helyzetbe versenytársakhoz képest. Úgy vélik, a regionális vagy helyi jellegű intézkedések és a fizetendő adómértékét befolyásoló diszkrecionális eszközök alkalmazása is potenciálisan versenytorzító lehet.¹³⁴ A Bizottság az ilyen tagállami diszkrecionális intézkedés minősítéséhez egy referencia-tesztet dolgozott ki. Ennek keretében először beazonosítja a tagállamban hatályos általános adórendszert és ehhez a standardhoz képest értékeli a vizsgált intézkedést. Azok az adójogszabályok általánosak, melyek valamennyi

¹³² Hofmann-Micheau i.m. 144-145.

¹³³ Lásd a már említett C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet, 57. ponttól.

¹³⁴ Stuart - Roginska-Green i.m. 312.

összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásra vonatkoznak.¹³⁵ Az ítélkezési gyakorlat alapján a Bizottságnak azt kell bizonyítania, hogy az intézkedés eltér-e az általános adórendszertől és ezzel kedvezőbb helyzetbe hoz-e egyes szereplőket a velük összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest.¹³⁶

A tagállamok adópolitikájuk részeként feltételes adómegállapításokról dönthetnek. Amennyiben a feltételes adómegállapítás eredményeként a címzett adókötelezettsége csökken a vele összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest, szelektív előnyhöz jut.¹³⁷ Itt tehát a tagállam diszkrecionális költségvetési eszköz alkalmazásával juttatja szelektív előnyhöz a címzettjét. Ez olyan esetekben gyakori, amikor a tagállamok szeretnék a multinacionális vállalatok számára kedvezőbb adózási környezetet biztosítani például az általános adószabályokhoz képest alacsony adómérték megállapításával vagy más diszkriminatív módokon.¹³⁸

Mindemellett a tagállami hatóságok dönthetnek adótartozások mérsékléséről vagy elengedéséről is. Adott esetben egy indokolatlan mértékű adóelengedés is versenytorzító lehet, amennyiben aránytalanul kedvező az összehasonlítható helyzetben lévő szereplők adókötelezettségéhez képest. Hasonló az adóamnesztia megítélése is. Traversa szerint az adókötelezettség utólagos elengedése potenciálisan alkalmas a versenytorzítására.¹³⁹ Az uniós joggyakorlat azonban szigorú feltételek mellett igazolhatónak tartja az adóamnesztiát, mivel hosszútávon elősegíti az adók behajtását és az adófizetők jogkövető magatartását. Amennyiben az adóelengedés az adókötelezettség valamennyi alanya számára nyitva áll, és sem a hatása, sem a végrehajtása nem eredményez szelektivitást, s az intézkedés nem vezet az adóellenőrzés elengedéséhez, akkor jogszerűen alkalmazható.¹⁴⁰

Említésreméltó, hogy akár átalányadó alkalmazása is állami támogatásnak minősülhet. Ez akkor valósulhat meg, amikor a tagállam bár a kedvezmény bevezetésének indokaként

¹³⁵ Rydelski, Michael Sánchez (2010): Distinction between State Aid and General Tax Measures. EC Tax Review, Vol. 19, No. 4, 146-184, 149.

¹³⁶ C-78/08 sz., és C-80/08. sz., Ministero dell'Economia e delle Finanze és társai kontra Paint Graphos Soc. coop. arl és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:550), 49. pont.

¹³⁷ C-169/08 sz., Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:709).

¹³⁸ Lásd erről bővebben az értekezés adómegállapítások kapcsán íródott fejezetét.

¹³⁹ Traversa, Enrico (2010): Tax Amnesties of EU Member States and Their Compatibility with EU Law. Intertax, Vol. 38, No. 4, 239-248.

¹⁴⁰ A Bizottság 2016. évi közleményének 164-168. pontja.

az adminisztratív terhek csökkentését jelöli meg, de a valóságban a címzett adómértékének mérséklése a cél a versenytársak rovására.

Mindazonáltal az adóintézkedéseknek vannak olyan jellemző esetei, amikor nem állapítható meg állami támogatás. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint jogszerűek a technikai jellegű adóintézkedések (például az adókulcsok általános szabályozása) és azok az intézkedések is, melyek általános gazdaságpolitikai célkitűzéseket valósítanak meg (például a termelési költségek adóterheinek csökkentése).¹⁴¹

9. ábra: Egyes adópolitikai eszközök megítélése

Potenciálisan szelektív adópolitikai eszközök:

- Feltételes adómegállapítás
- Adótartozás mérséklés vagy elengedés
- Adóamnesztia
- Átalányadó

Jogszerű eszközök:

- Technikai jellegű adóintézkedések
- Általános gazdaságpolitikai célokat megvalósító intézkedések

Forrás: Saját szerkesztés

2.4. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

Egy állami támogatás csak akkor esik a 107. cikk szerinti tilalom alá, ha torzítja a tagállamok közötti kereskedelmet, vagy legalábbis azzal fenyeget. A joggyakorlat alapján erről akkor lehet szó, ha a kedvezményezett vállalkozás pozíciója az intézkedés révén javul egy olyan ágazatban, ahol a tagállamok közötti kereskedelmet érintő verseny van vagy verseny lehetne.¹⁴² Ez olyan eseteket is jelenthet, amikor bár az intézkedés a vállalkozás piaci részesedését nem növeli, de lehetővé teszi számára egy erősebb versenypozíció fenntartását. Például azzal, hogy a vállalkozást mentesíti olyan költségek alól, melyeket versenytársai kötelesek viselni.¹⁴³

Azt már többször láthattuk, hogy a Bizottság és a Bíróság az intézkedéseknek mindig a tényleges hatásait vizsgálja. A versenytorzítás megállapításához elegendő lehet a

¹⁴¹A Bizottság 1998. évi közleményének 13. pontja.

¹⁴²Lásd: T-298/97., T-312/97. sz., Alzetta egyesített ügyekben született ítéletet (ECLI:EU:T:2000:151), 141–147. pontját, valamint az Altmark-ítélet 81. pontját.

¹⁴³A Bizottság 2016. évi közleményének 187-189. pontja.

potenciális hatás is.¹⁴⁴ Például kizárólag a kisvállalkozás ténye és a támogatás alacsony összege nem zárja ki a támogatás megállapíthatóságát még akkor sem, ha a támogatott vállalkozás kifejezetten határon túli tevékenységet nem folytat. Amennyiben ugyanis az intézkedés révén pozíciója olyannyira megerősödik, hogy a többi tagállam vállalkozásai számára a piacralépést megnehezíti, felmerül a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége. Versenytorzításnak minősülhet, ha az intézkedés eredményeként ugyanazon szolgáltatás nyújtására a letelepedett vállalkozásoknak sokkal kisebb esélye van, mint a helyi vállalkozásoknak. Mindazonáltal az uniós bíróság rögzíti, hogy pusztán hipotetikus sem lehet a feltevés, a Bizottságnak minden esetben fel kell tárnia a versenytorzítás okait és várható hatásait is.¹⁴⁵

A joggyakorlatból kiolvashatóak olyan intézkedéskategóriák, melyek pusztán helyi hatásokkal bírnak és nem képesek a tagállamok közti kereskedelemre hatni. Ha a támogatott vállalkozás termékei, szolgáltatásai más tagállamokból nem vonzanak vevőket, és a támogatásnak nincs jelentős hatása sem a letelepedési feltételekre, sem a határon átnyúló beruházásokra, nincs szó a tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről sem.¹⁴⁶ Ilyenek például a helyi közönségnek szánt sport- és szabadidős létesítmények,¹⁴⁷ kulturális események, termékek és gazdasági tevékenységet folytató jogalanyok,¹⁴⁸ helyi kórházak és egészségügyi létesítmények,¹⁴⁹ kis kikötők és repülőterek,¹⁵⁰ amik vélhetően nem vonzanak látogatókat vagy beruházókat más tagállamokból.¹⁵¹

¹⁴⁴ Várnay-Papp i.m. 1054-1055.

¹⁴⁵ Lásd erről az Altmark-ítélet 78. pontját.

¹⁴⁶ A Bizottság 2016. évi közleményének 195-196. pontja.

¹⁴⁷ Lásd például: Az Európai Bizottság határozata az N 258/00 sz. Németország által a Dorsteni élményszálló javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 172., 2001.6.16., 16., valamint az Európai Bizottság határozata (2003. október 29.) Hollandia által a kedvtelési célú vízi járművek nonprofit kikötőinek javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben (C(2003) 3890). HL L 34., 2004.2.6., 63.

¹⁴⁸ Lásd például: Az Európai Bizottság határozata az SA.34466 sz., Ciprus által a vizuális művészeti és kutatóközpont javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 1., 2013.1.4., 10., valamint az Európai Bizottság határozata az N 257/2007 sz. baszkföldi színházi előadások támogatására nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 173., 2007.7.26., 1.

¹⁴⁹ Lásd például: Az Európai Bizottság határozata az N 543/2001 sz. Írország által támogatások formájában közoktatók javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 154., 2002.6.28., 4.; valamint az Európai Bizottság határozata SA.38035 sz. a Németország által ortopédiai és baleseti sebészeti rehabilitációs szakklinika javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 188., 2015.6.5., 3.

¹⁵⁰ Lásd például: Az Európai Bizottság határozata az SA.38441 sz. az Egyesült Királyság által az Isles of Scilly légi összeköttetés javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 5., 2015.1.9., 4.

¹⁵¹ A Bizottság 2016.évi közleményének 197. pontja.

Különbség van a helyi hatások és a helyi adók között. Az állami támogatási vizsgálat kereskedelemre gyakorolt hatásra vonatkozó része ugyanis elsődlegesen a kedvezményezettre és az adott ágazatra fókuszál, nem pedig a támogatást nyújtóra. Tehát nincs annak jelentősége, hogy központi szerv vagy helyi önkormányzat döntéséről, adórendelkezéséről van szó, potenciálisan egy helyi adóintézkedés is állami támogatásnak minősülhet, amennyiben képes a tagállamok közötti kereskedelemre marginális (~1 %) hatást gyakorolni.¹⁵²

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége kapcsán említésre méltó, hogy a Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság rendeletben szabályozza a csekély összegű, ún. *de minimis* támogatásokra vonatkozó szabályokat.¹⁵³ A rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatásokat úgy kell tekinteni, hogy azok nem esnek az állami támogatások tilalma alá és a tagállamokat az ezzel kapcsolatos bejelentési kötelezettség sem terheli.¹⁵⁴

A közszolgáltatásokkal összefüggésben a a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, és a versenytorzítás lehetősége pedig csak akkor zárható ki, ha a szolgáltatás jogi monopólium hatálya alá tartozik és ez a monopólium kizárja mind a piacon folyó, mind a piacért folyó versenyt és a szolgáltató nem versenyez más szolgáltatókkal. Amennyiben a piaci versenynek is részese, nyomon követhetőnek kell lennie a könyvelésében, hogy a jogi monopólium tárgyára nyújtott állami finanszírozást más tevékenységeire nem használja fel.¹⁵⁵

Következtetések

Az állami támogatások uniós versenyjogi fogalmának értelmezése nem egyszerű feladat. Az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás érzékeny terület. A tagállamok szuverenitásának részeként gazdaságpolitikai döntéseket hoznak, joguk van állami támogatásokról, adóintézkedésekről és az adóterhek elosztásáról is dönteni. A tagállami adóztatási autonómia azonban a tagállami adószabályok között jelentős eltéréseket

¹⁵² Hargita Eszter – Staviczky Péter: Kereskedelemre gyakorolt hatás kérdése a Bizottság és a Bírósági esetjog tükrében. Kézirat. 7.

¹⁵³ Egy támogatás akkor tekinthető csekély összegűnek, ha bármely három pénzügyi év időszakában ugyanazon vállalkozásnak nyújtott támogatás nem haladja meg a 200 ezer eurót, illetve közúti kereskedelmi áru fuvarozás esetén a 100 ezer eurót.

¹⁵⁴ A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. HL L 352., 2013.12.24., 1-8.

¹⁵⁵ A Bizottság 2016. évi közleményének 188. pontja.

eredményez. Az adóintézkedések közötti különbségek versenyjogi szempontból is érdekesek, hiszen torzíthatják a versenyt. Mivel a tagállamok az Európai Unió részesei, így a döntési szabadságuk egy részéről lemondtak. A Szerződések felállítanak bizonyos korlátokat, melyek az Unió céljainak eléréséhez és a belső piac hatékony működéséhez szükségesek. Sőt a bizottsági gyakorlat és a bírósági értelmezés folyamatosan alakítja azokat.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat a tiltott állami támogatások fogalmát tágan értelmezi és a fogalom alá von olyan területeket is, melyek nem szerepeltek az alapítók eredeti szándékaiban. Úgy tűnik, hogy az uniós jog fejlődése indokoltá teszi a kiterjesztő értelmezést.

Ugyanakkor az is kirajzolódik az eddig tárgyaltaiból, hogy a Bíróság széleskörű vizsgálatot vár el a Bizottságtól. Pusztán hipotetikus jellegű kijelentésekre nem alapozhatja döntését. A Bíróság megerősítette, hogy a Bizottság köteles teljes mértékben feltárni valamennyi körülményt, ami ahhoz szükséges, hogy megállapítsa, hogy egy adott intézkedés az EUMSZ. 107. cikk szerinti állami támogatásnak minősül-e.

Az eddig leírtak, a tagállami adóztatási autonómia és az uniós versenyjog konfrontációja, az állami támogatás fogalmának tisztázatlansága egyfajta jogbizonytalanságot eredményez és akár az integráció alapjait is veszélyeztetheti a tagállami szuverenitás és a belső piaci célkitűzések feloldhatatlannak tűnő ellentéte.

A következő egységekben arra teszek kísérletet, hogy feltárjam e feszültségek eljárásjogi gyökereit. Ennek megfelelően először a Bizottság hatáskörét és mozgásterét vizsgálom, majd a tagállami hatóságok végrehajtásban betöltött szerepváltozását, illetve a nemzeti bíróságok szerepét veszem górcső alá a hipotézisek megválaszolásához szükséges mértékben és módon.

II. VÉGREHAJTÁSI HATÁSKÖR: A BIZOTTSÁG, A TAGÁLLAMI HATÓSÁGOK ÉS BÍRÓSÁGOK SZEREPE, SZEREPVÁLTOZÁSA

1) A Bizottság hatásköre és mozgástere az állami támogatások ellenőrzésében

Bevezető

Az a vállalat, amely állami támogatásban részesül, versenyelőnyre tesz szert a piac többi szereplőjével szemben. Az állami támogatás ugyanis olyan előny, amelyet a hatóságok szelektív módon biztosítanak a vállalkozásoknak. Ha egyes vállalatokat mások rovására részesítenek előnyben, az versenytorzuláshoz és eredménytelenséghez vezethet, hiszen lehetővé teszi a kevésbé hatékony vállalatok túlélését vagy akár terjeszkedését a hatékonyabbak rovására. Ez az eredeti oka annak, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés általában tiltja az állami támogatást. Azonban az általános tilalom alól mentesülnek azok az intézkedések, melyek pozitív hatásai felülmúlják a verseny torzulásának negatív hatásait (például, ha a támogatás célja a piaci hiányosságok kezelése, a piaci elégtelenségek kiigazítása). Annak biztosítása érdekében, hogy ezt a tilalmat tiszteletben tartsák és a mentességeket az egész Európai Unióban egyformán alkalmazzák, az Európai Bizottság ellenőrzi, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatások megfelelnek-e az uniós versenyszabályoknak. Ebben az egységben a Bizottság hatáskörére és mozgásterére vonatkozó uniós joganyagot és a bizottsági, valamint bírósági gyakorlatot tárgyalom a felállított hipotézisek megválaszolásához szükséges mértékben.

1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés vonatkozó rendelkezései

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 107-109. cikke szabályozza az állami támogatások ellenőrzését. Az előző fejezetben részletezett EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése rögzíti a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások általános összeegyeztethetlenségét a belső piaccal. Ezt az általános tilalmat azonban árnyalja az EUMSZ. 107. cikkének (2), illetve (3) bekezdése, amelyek kimondják, hogy bizonyos

típusú állami támogatások mentesülnek vagy mentesülhetnek a tilalom alól.¹⁵⁶ Az EUMSZ. 108. cikke értelmében a Bizottságot illeti meg ezen rendelkezések alkalmazásának és végrehajtásának hatásköre, és Doleys szerint az érdemi értelmezése is.¹⁵⁷ A konkrétabb szabályokat a 2015/1589/EU rendelet¹⁵⁸ részletezi. Ez a rendelet (az EUMSZ. 107. cikkében foglalt állami támogatásra vonatkozó rendelkezések alapján) a Bizottság hatáskörébe utalja az egyes állami támogatási intézkedések jogszerűségéről való döntéshozatalt.

Az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy értesítsék a Bizottságot a tervezett állami támogatási intézkedéseikről. A Bizottságnak ugyanis hatályba léptetés előtt jóvá kell hagynia az új intézkedéseket az úgynevezett előzetes vizsgálati eljárás során. Ha a Bizottságnak komoly kétségei vannak egy támogatási intézkedés összeegyeztethetőségével kapcsolatban, az EUMSZ. 108. cikkének (2) bekezdése alapján köteles az ún. hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményezni. A Bizottságnak akkor is meg kell indítania a hivatalos vizsgálati eljárást, ha aggályai már nyújtott támogatással kapcsolatban merülnek fel. Sőt a Bizottság az általa már jóváhagyott, de a belső piaccal már nem összeegyeztethető meglévő támogatásokat is vizsgálni köteles (bár Druenen és Zwaan tanulmánya szerint a létező támogatásra vonatkozó hivatalos vizsgálati eljárások viszonylag ritkák).¹⁵⁹ Mindemellet az EUMSZ. 106. cikkének (2) és (3) bekezdése ezt a hatáskört az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra is kiterjeszti.

¹⁵⁶European Commission Directorate-General for Competition (2013): State aid manual of procedures: internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU, Publications Office, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Angol nyelven itt érhető el: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf (A továbbiakban: Az Európai Bizottság 2013. évi eljárási kézikönyve).

¹⁵⁷Doleys, Thomas J. (2013): Managing the dilemma of discretion: The European commission and the development of EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13 No. 1, 23–38., 26.

¹⁵⁸A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 248., 2015.9.24., 9-29.

¹⁵⁹Druenen, Ruud van– Zwaan, Pieter (2021): Distorted promotion of undistorted competition? Commission decisions after formal investigations in the EU state aid regime, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2021.1898661.

2. Az állami támogatási reformok hatása a Bizottság hatáskörére

Az elmúlt fél évszázadban számos másodlagos jogszabály és iránymutatás látott napvilágot, melyek az említett rendelkezések gyakorlati alkalmazását szolgálják. A Bizottság szerint ezek a szabályok úgy alakultak, hogy lépést tartsanak a gazdasági és technológiai változásokkal, új politikai prioritások megjelenésével (például a környezetvédelem fokozottabb hangsúlyozásával), valamint az új gazdaságelméleti fejleményekkel.¹⁶⁰ Az Európai Unió állami támogatási politikája tehát számos fontos változáson ment keresztül az elmúlt években.

A Bizottság 2012-ben tette közzé egy jelentős reformcsomagról, az állami támogatások korszerűsítéséről szóló közleményét (*State aid modernisation, röviden SAM*).¹⁶¹ Az állami támogatások modernizálásának három célja volt: 1) a fenntartható, intelligens és inkluzív növekedés elősegítése egy versenyképes belső piacon; 2) annak lehetővé tétele, hogy a Bizottság a belső piacra potenciálisan nagyobb hatással bíró esetekre összpontosíthasson, és 3) a szabályok egyszerűsítése és gyorsabb döntések biztosítása.¹⁶² Az állami támogatási jog modernizációjának egyik kulcsfontosságú eleme az általános csoportmentességi rendelet¹⁶³ hatálya alá tartozó kategóriák kiszélesítése, melynél fogva támogatás nyújtható előzetes értesítés és bizottsági jóváhagyás nélkül, feltéve, hogy a rendeletben rögzített feltételek teljesülnek. A reform révén a tagállamok az új állami támogatási intézkedéseik több mint 95%-át önállóan végrehajtják.¹⁶⁴ A Bizottság szerint erre azért volt szükség, hogy alaposabb vizsgálatnak vethesse alá azokat az intézkedéseket, amelyek súlyosan károsíthatják a versenyt vagy az egységes piacot. A Bizottság számos új ellenőrzési mechanizmust is bevezetett, különösen az átláthatósági

¹⁶⁰ European Commission: State aid Scoreboard 2020. 2021.06.14., 7. Elérhető angol nyelven itt: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf (A továbbiakban: State aid Scoreboard 2020).

¹⁶¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése. Brüsszel, 2012.05.08., COM(2012) 209 final. (Továbbiakban: SAM közlemény).

¹⁶² State aid Scoreboard 2020. i.m. 7.

¹⁶³ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187., 2014. 06. 26., 1. (Továbbiakban: Eljárási rendelet).

¹⁶⁴ Lásd erről: Papp Mónika (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. Állam- és Jogtudomány, Vol. 59, No. 4, 37-62., valamint Quigley, Conor (2013): „The European Commission’s Programme for State Aid Modernisation”. Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 20, No. 1, 35–55.

követelményeket, az állami támogatási programok utólagos értékelését és a fokozott ellenőrzést.¹⁶⁵

2019. január 7-én a Bizottság elindította az ún. célravezetőségi vizsgálatot („*fitness check*”), melynek keretében (a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásaival összhangban) értékeli az állami támogatások korszerűsítése során elfogadott szabályokat.¹⁶⁶ A Bizottság kiemelte, hogy az állami támogatási szabályok korszerűsítése elősegítette a jól megtervezett, az azonosított piaci hiányosságokat és a közös érdekű célkitűzéseket célzó, valamint a legkevésbé torzító támogatások („jó támogatások”) kezelését. A Bizottság szerint a célravezetőségi vizsgálat is megerősítette az állami támogatási „szabálykönyv” általános relevanciáját. Számos fejlesztésre szoruló területet is azonosított (beleértve a pontosításokat, a további észszerűsítést és egyszerűsítést), valamint hangsúlyozta a bizottsági prioritások beépítésének a fontosságát, különösen a zöld és a digitális átállás tekintetében.¹⁶⁷

3. Az eljárási szabályok

3.1. Előzmények

Igaz ugyan, hogy az említett EUMSZ. rendelkezések már a kezdetektől megtalálhatóak a Szerződések szintjén, ám az integráció létrejöttkor a tagállami támogatási politikák szabályozása politikailag rendkívül érzékeny maradt, így az 1980-as évekig tartott, mire egyáltalán elkezdtek ezeket a szabályokat betartatni.¹⁶⁸ Az Európai Unió Bíróságának támogató ítéletei és a magánpanaszosok növekvő elkötelezettsége révén a Bizottságnak sikerült megerősítenie végrehajtási pozícióját.¹⁶⁹ Ekkora megszületett az igény az eljárás

¹⁶⁵ SAM közlemény, 7-8., illetve erről részletesen: Muñoz de Juan, María (2018): Monitoring of State Aid: From Ex Ante to Ex Post Control. European State Aid Law Quarterly : EStAL; Berlin Vol. 17, No. 4, 483-493.

¹⁶⁶ A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások rögzítik azokat az alapelveket, amelyek mentén a Bizottság az új kezdeményezéseit és javaslatait kidolgozza, és amelyek alapján a meglévő jogszabályokat értékeli és felülvizsgálja. Lásd ezeket itt: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu

¹⁶⁷ SAM közlemény, 8.

¹⁶⁸ Cini,Michelle – McGowan, Lee (2009): Competition Policy in the European Union. Basingstoke, Palgrave MacMillan, 176.

¹⁶⁹ Blauburger, Michael (2009): Of ‘good’ and ‘bad’ subsidies: European state aid control through soft and hard law. West European Politics, Vol.32, No. 4, 719–737.

átláthatóbbá tételére és a jogbiztonság fokozására is.¹⁷⁰ Ennek eredményeképpen 1999-ben elfogadták az első eljárási rendeletet,¹⁷¹ mely tulajdonképpen az uniós bíróság ítélezési gyakorlata által tisztázott sarokpontokat rögzítette. Az előbbiekben tárgyalt modernizáció az eljárási szabályokat is jelentősen megreformálta, s 2015-ben megjelent az új eljárási rendelet.¹⁷²

3.2. Az eljárási rendelet szabályai

A rendelet számos bírósági értelmezést emel normatív jogszabályi szintre. A rendelet különbséget tesz a bejelentett támogatások, a jogellenes támogatások (a bejelentési kötelezettséget megsértő be nem jelentett vagy bejelentett, de a Bizottság érdemi határozatát be nem váró) és a létező támogatási programok (tehát korábban engedélyezett támogatások) között.¹⁷³

3.2.1. A bejelentett támogatásokra vonatkozó eljárás

A rendelet az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdésével összhangban általános bejelentési kötelezettséget rögzít. Az eljárási rendelet hangsúlyozza, hogy a tervezett tagállami intézkedések csak a Bizottság engedélyével léptethetőek életbe.¹⁷⁴ Az ítélezési gyakorlat alapján a bejelentési kötelezettség megsértése nemcsak a kifizetéssel manifesztálódhat, e szabály megsértését jelentheti egy jogszabály elfogadása (amennyiben nem rögzít felfüggesztő rendelkezést a Bizottság határozathozataláig) vagy a támogatás odaítélése is.¹⁷⁵

A rendelet a bejelentési eljárást két részre osztja: előzetes vizsgálati eljárást és hivatalos vizsgálati eljárást nevesít. A gyakorlatban azonban 2009-től kezdve a Bizottság egy soft law eszköz, a *Bevált gyakorlatok kódexe* révén egy prenotifikációs szakasszal egészítette

¹⁷⁰ Grespan, Davide – Rossi, Luca (2016): Procedures – Introduction. In: Christopher Jones (ed.): EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.

¹⁷¹ A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 83., 1999.3.27., 1-9.

¹⁷² A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187., 2014. 06. 26., 1. (Továbbiakban: Eljárási rendelet).

¹⁷³ Várnay Ernő – Papp Mónika (2015): Az Európai Unió joga, Budapest, Wolters Kluwer, 1075.

¹⁷⁴ Eljárási rendelet 2-4. cikke.

¹⁷⁵ Lásd erről: Grespan, Davide – Pelin, April – Rossi, Luca (2016): Procedure before the Commission. In: Christopher Jones (ed.): EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.

ki az eljárás szintjeit anélkül, hogy a rendeletet módosította volna.¹⁷⁶ A prenotifikáció tulajdonképpen egy informális kommunikáció a tagállami hatóságok és a Bizottság között, melynek keretében a Bizottság már a bejelentési eljárást megelőzően információt gyűjt a tervezett intézkedésről és adott esetben már a nyitott kérdéseket is tisztázza.¹⁷⁷

A gyakorlatban tehát a prenotifikációt követően kerülhet sor a bejelentésre. Bár a prenotifikáció célja a felmerülő kérdések tisztázása, az esetek többségében a Bizottság további információkat kér a tagállamoktól az előzetes vizsgálati eljárásban.¹⁷⁸ Amennyiben a Bizottság a beérkező információk alapján úgy ítéli meg, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, határozatában rögzíti ezt a megállapítást és ezzel jóváhagyja azt. Ha azonban komoly kétségei vannak egy támogatási intézkedés összeegyeztethetőségével kapcsolatban, az EUMSZ. 108. cikkének (2) bekezdése alapján jogi kötelezettsége a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása.¹⁷⁹

Mindazonáltal az ítélkezési gyakorlat alapján a nemzeti bíróságok kötelesek az eljárást megindító határozat rendelkezéseit érvényesíteni, adott esetben további kifizetések megtiltásával vagy visszafizettetés elrendelésével.¹⁸⁰

A Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezését követően levelet küld a tagállamnak, melyben kéri, hogy egy hónapon belül nyújtsa be észrevételeit az ügyben. Ezzel egyidejűleg az érdekelt feleket és a többi tagállamot is felkéri, hogy az eljárás megindításáról szóló határozattól számított egy hónapon belül tegyék meg észrevételeiket. A tagállamoknak ezután további egy hónap áll rendelkezésükre, hogy reagáljanak az érdekelt felek észrevételeire. Ezt követően a Bizottság megvizsgálja a tagállam és az érdekelt felek által szolgáltatott információkat, és szükség esetén további információk benyújtását kérheti a tagállamtól. Ez az eljárás egy végső határozat elfogadását eredményezi.¹⁸¹ A Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás eredményeként megállapítja, hogy az intézkedés összeegyeztethető vagy összeegyeztethetetlen az uniós

¹⁷⁶ Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexéről. HL C 136., 2009. 06. 16., 13. és az azt felváltó állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe C/2018/4412. HL C 253., 2018. 07. 19., 14-27.

¹⁷⁷ Nyikos Györgyi (szerk.)(2018): Állami támogatások. Budapest, Dialóg Campus, 495.

¹⁷⁸ Lásd erről az eljárási rendelet 4-5. cikkét.

¹⁷⁹ Eljárási rendelet 4-5. cikke.

¹⁸⁰ Lásd erről a C-284/12. sz., Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen FrankfurtHahn GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755) 45. pontjait.

¹⁸¹ Eljárási rendelet 6-7. cikke.

joggal. A pozitív határozatban vagy azt rögzíti, hogy nincs uniós jogba ütköző támogatás vagy feltételes határozatot¹⁸² hoz. A negatív döntés azzal a következménnyel jár, hogy az állami támogatási intézkedés jogellenesnek minősül. Ez azt jelenti, hogy új támogatások nem nyújthatók, a jogellenesen kifizetett támogatásokat pedig vissza kell fizettetni.¹⁸³

Ahogy arról már szó volt, az elmúlt évek reformjai, a csoportmentességi rendelkezések kiszélesítésével mára a támogatási intézkedések több mint 95 %-át nem szükséges előzetesen bejelenteni.

3.2.2. A jogellenes támogatásokra vonatkozó eljárás

Ha egy támogatást a tagállamok úgy nyújtanak, hogy nem jelentik be vagy bejelentik ugyan, de a Bizottság végső határozatának bevétele nélkül hajtják végre, megsértik az EUMSZ. 108. cikkének (3) bekezdését. Tehát ezeknek az intézkedéseknek a jogellenessége az eljárásjogi jogsértésből fakad, de nem feltétlenül jelent összeegyeztethetlenséget (azaz anyagi jogi jogellenességet).¹⁸⁴ A jogellenes állami támogatásokra vonatkozó eljárás hasonló a bejelentett támogatásokra vonatkozó eljáráshoz, azzal a különbséggel, hogy nem a tagállamok bejelentése alapján indul. A Bizottság ezen eljárás keretében saját kezdeményezésére bármilyen forrásból származó, feltehetően jogellenes támogatásra vonatkozó információt megvizsgálhat.¹⁸⁵ Ha a Bizottságnak az előzetes vizsgálati eljárás alapján komoly kétségei vannak az összeegyeztethetőségét illetően, ezesetben is köteles megindítani a hivatalos vizsgálati eljárást.¹⁸⁶

A Bizottság eljárása során megkövetelheti a jogellenes támogatásnyújtás felfüggesztését vagy ideiglenes visszatéríttetését, amíg az összeegyeztethetőségről határozatot nem hoz.¹⁸⁷ 2014 előtt a Bizottság ritkán élt ezzel a lehetőséggel, azt követően azonban

¹⁸² Feltételes határozat esetén az intézkedést az uniós joggal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, de csak akkor, ha meghatározott feltételek teljesülnek.

¹⁸³ Eljárási rendelet 9. cikke.

¹⁸⁴ Nicolaidis, Phedon – Kekelekis, Mihalis – Kleis, Maria (2008): State Aid Policy in the European Community: Principles and practice. Austin: Wolters Kluwer Law & Business; Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International; Frederick, MD: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers. III. fejezet, 2.2.2. pont; Várnay-Papp i.m. 1079.

¹⁸⁵ Eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdése.

¹⁸⁶ Lásd erről a T-95/96. sz. Gestevisión Telenico kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1998:206) 52. pontját.

¹⁸⁷ Eljárási rendelet 13. cikke.

gyakran rendelt el felfüggesztést.¹⁸⁸ Mindazonáltal ezen intézkedések indokolása sok esetben elmaradt, ezért a tagállamok rendre az uniós bírósághoz fordultak.¹⁸⁹ Ezekben az ügyekben az ítélkezési gyakorlat (és különösen a másodfokon eljáró Bíróság) megerősítette, hogy a Bizottságnak az EUMSZ. 296. cikk (2) bekezdésében taglalt indokolási kötelezettségének ezen intézkedések vonatkozásában is eleget kell tennie. A Bíróság szerint a Bizottságnak világosan és egyértelműen rögzítenie kell a meghozott intézkedés indokait.¹⁹⁰

Amennyiben a Bizottság az eljárása eredményeképpen jogellenességet állapít meg, köteles elrendelni a visszatérítést.¹⁹¹ A Bizottság egy külön közleményben rögzíti a visszakövetelés sarokpontjait a vonatkozó bírósági és bizottsági esetjog alapján.¹⁹²

3.2.3. A létező támogatási programokra vonatkozó eljárás

Az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság és a tagállamok folyamatosan együttműködve kötelesek vizsgálni a tagállamokban létező támogatási programokat. A Bizottság a már alkalmazott és engedélyezett (tehát nem újonnan bevezetett) intézkedésekkel szemben is eljárást indíthat.¹⁹³

Ha a Bizottság úgy látja, hogy egy adott támogatási program már nem feltétlen van összhangban a versenyjogi szabályokkal, erről tájékoztatja az érintett tagállamot és egy hónapos határidővel lehetőséget biztosít észrevételei benyújtására.¹⁹⁴ Amennyiben a Bizottság a megküldött információk alapján arra a következtetésre jut, hogy a kifogásolt intézkedés nem vagy többé már nem összeegyeztethető az uniós joggal, ajánlást küld a

¹⁸⁸ Például Magyarországgal szemben a Bizottság felfüggesztő határozatot hozott az SA.39235 sz. reklámadó ügyében, az SA. 40018 sz. élelmiszerlánc-felügyeleti díj 2014-es módosításának ügyében, valamint az SA 41187 sz. dohányipari vállalkozások magyarországi egészségügyi hozzájárulásával kapcsolatos ügyben. Várnay-Papp i.m. 1080.

¹⁸⁹ Lásd például a T-554/15. sz., Magyarország kontra Bizottság ügyében indult eljárást ((ECLI:EU:T:2018:220).

¹⁹⁰ Lásd a C-456/18 P sz., Magyarország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:421) 57. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-760/19 sz., JCM Europe kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:96) 47. pontját.

¹⁹¹ Eljárási rendelet 16. cikk.

¹⁹² A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetésére felszólító határozatok hatékony végrehajtásáról. HL C 272., 2007.11.15., 4-17.

¹⁹³ Várnay-Papp i.m. 1082.

¹⁹⁴ Eljárási rendelet 21. cikke.

tagállamnak. Ennek keretében javasolhatja a program lényeges módosítását, eljárási követelmények bevezetését vagy akár a támogatási program megszüntetését.¹⁹⁵

Ha a tagállam nem fogadja el a javaslatot, a Bizottság elindítja az előzetes, és szükség esetén a hivatalos vizsgálati eljárást.¹⁹⁶ Amennyiben a Bizottság negatív határozatot hoz, vagyis megállapítja a létező támogatás összeegyeztethetetlenségét, ezt *ex nunc* hatállyal teszi. Ez azt jelenti tehát, hogy negatív határozat esetén sem lehet utóbb visszakövetelni a határozathozatal előtt teljesített támogatásokat.¹⁹⁷

3.2.4. A támogatással való visszaélés ellenőrzése

Állami támogatással való visszaélésről akkor beszélünk, ha valamely kedvezményezett támogatásban részesült, de a kapott támogatást nem a Bizottság által jóváhagyott célra használja fel.¹⁹⁸ Ezekben az esetekben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indíthat értelemszerűen alkalmazva a bejelentett vagy a be nem jelentett támogatásra vonatkozó eljárási szabályokat. A Bizottság információt gyűjthet a tagállamoktól, illetve harmadik felektől is.¹⁹⁹

4. Az Európai Unió Bíróságának szerepe

Abban az esetben, ha a tagállam nem tesz eleget a Bizottság feltételes vagy negatív határozatának, a Bizottság vagy bármely érdekelt tagállam – a 258. és 259. cikk rendelkezéseitől eltérve – közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat.²⁰⁰ Tehát a 258. cikkben taglalt általános kötelezettségszegési eljáráshoz képest a 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás egy speciális eljárást jelent, melynek keretében a Bizottság annak megállapítását kérheti, hogy a tagállam megsértette az EUMSZ. 288. cikkét. A 288. cikk értelmében ugyanis a bizottsági határozatok a címzettekre nézve teljes egészében kötelezőek.²⁰¹

Amennyiben az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy a tagállam megsértette az említett rendelkezést, a tagállamnak meg kell tennie a bírósági ítélet teljesítéséhez

¹⁹⁵ Eljárási rendelet 22. cikke.

¹⁹⁶ Nyikos i.m. 503., valamint az Eljárási rendelet 23. cikkének (2) bekezdése.

¹⁹⁷ Várnay-Papp i.m. 1083.

¹⁹⁸ Nyikos i.m. 502., T-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. sz. Regione autonoma della Sardegna és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:493) 88. és azutáni pontok.

¹⁹⁹ Eljárási rendelet 20. cikke.

²⁰⁰ EUMSZ. 108. cikkének (2) bekezdése.

²⁰¹ Várnay-Papp i.m.1084.

szükséges intézkedéseket.²⁰² Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállam nem tesz ennek eleget, miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, ismételten a Bírósághoz fordulhat és javasolhatja pénzbírság, valamint kényszerítő bírság kiszabását.²⁰³

Mindazonáltal a Bizottság határozatainak címzettjei a tagállamok. A kedvezményezett vállalkozások közvetve, egy tagállami aktus révén válnak az alanyaivá. A címzett tagállam, vagy a közvetlenül és személyesen érintett magánszemélyek az EUMSZ 263. cikk szerint megsemmisítési eljárást indíthatnak a Bizottság határozataival szemben.²⁰⁴ Erre két hónapos határidő áll a rendelkezésükre, mely jogvesztő határidő: annak leteltével a Bizottság határozata jogerőre emelkedik és nincs további lehetőség annak felhívására uniós vagy tagállami bíróság előtt.

A korábbi ítélkezési gyakorlat megszilárdította, hogy a Bizottság igen széles mérlegelési jogkörrel bír az állami támogatások ellenőrzését illetően.²⁰⁵ Ez alapján a bírósági felülvizsgálat csupán arra terjedt ki, hogy a Bizottság elkövetett-e eljárási szabályszegést, megsértett-e indokolási kötelezettségét, hatáskörével visszaélt-e, illetve hogy a hivatkozott tények helyesek-e, jogi tévedés vagy nyilvánvaló értékeli hiba történt-e. Az elmúlt években azonban azt tapasztalhatjuk, hogy az uniós bíróság jóval alaposabb, és teljes felülvizsgálatokat is végez a jogvita konkrét összetevőinek, a bizottsági értékelés technikai vagy bonyolult jellegének figyelembevételével. Ennek ellenére, ha egy összetettebb gazdasági értékeléssel találja szembe magát, a bírósági felülvizsgálat továbbra is korlátozott.²⁰⁶

5. A Bizottság döntését befolyásoló tényezők

Kiindulópontként felidézzük, hogy a Bizottságot a Szerződések erős végrehajtási jogkörrel ruházták fel a versenyjogi ügyekben. Az EUMSZ. 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik a belső piac

²⁰² EUMSZ. 260. cikkének (1) bekezdése.

²⁰³ EUMSZ. 260. cikkének (2) bekezdése, valamint a C-367/14. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:611).

²⁰⁴ Lásd erről részletesen: Soltész, Ulrich – Bielez, Holger (2004): Judicial Review of State Aid Decisions – Recent Developments. European Competition Law Review, Vol. 25, No. 3, 133–152.

²⁰⁵ Lásd például a C-351/98. sz., Spanyol Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2002:530).

²⁰⁶ Várnay-Papp i.m.1086., és az ott hivatkozott T-274/01. sz., Valmont Nederland BV kontra EK Bizottság ügyben született ítélet (ECLI:EU:T:2004:266) 37. pont.

működéséhez szükséges versenyszabályok meghatározása, így az állami támogatásra vonatkozó szabályoké is. Az előző részben tárgyaltakból tudjuk, hogy az EUMSZ. 108. cikke az állami támogatási szabályok végrehajtási jogkörét az Európai Bizottságra ruházta, ideértve a meglévő és tervezett támogatások felülvizsgálatát, valamint a tagállammal szembeni határozathozatalt. Ezen kívül, ha a tagállam nem követi a Bizottság határozatát, az ügy az Európai Unió Bírósága elé vihető. A Bizottság határozatai elfogadásukat követően kötelezőek a határozat hatálya alá tartozó társaságokra és nemzeti hatóságokra egyaránt. Abban az esetben, ha egy támogatási intézkedést a jóváhagyás előtt hajtanak végre, és a támogatás jogellenesnek minősül, a Bizottságnak jogában áll visszafizettetni a támogatást. A Bizottság elutasító határozatában foglaltak ezért kiterjedt következményekkel járhatnak a tagállamokra és a jogellenes nemzeti intézkedés kedvezményezettjére nézve. A Bizottság széles mérlegelési jogköre összetett gazdasági és társadalmi értékeléseket feltételez, amelyeket közösségi összefüggésben kell elvégezni.²⁰⁷

A Bizottság a piaci torzulások megelőzésével és az egyenlő versenyfeltételekkel a jól működő belső piac biztosítására törekszik.²⁰⁸ Druenen és Zwaan azonban rávilágítanak arra, hogy a Bizottság döntésének költségeit tekintetben is mérlegeli, hogy a tagállamok támogatását élvezi-e egyéb területeken. Szerintük ugyanis a túl szigorú végrehajtás veszélyeztetheti ezt a támogatást.²⁰⁹ Doleys is emlékeztet arra, hogy a tagállamoknak számos formális és informális mechanizmus áll a rendelkezésükre, amelyek segítségével megtámadhatják a Bizottságot. Például a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a Bizottság határozatával szemben megsemmisítési eljárást kezdeményeznek, ezáltal az adott döntést az uniós bíróság felülvizsgálatának vethetik alá.²¹⁰ Zahariadis azzal érvel, hogy a túl szigorú végrehajtás arra készítheti az egyes tagállamokat (fenyegetéssel), hogy megvonják támogatásukat a Bizottság más területeken indított politikai kezdeményezéseitől – így például a befolyásosabb tagállamok (pl. Németország,

²⁰⁷ Lásd erről a C-667/13. sz., Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:151), 67. pontját, valamint az ott hivatkozott C-310/85 sz., Deufil kontra Bizottság ítélet (ECLI:EU:C:1987:96), 18. pontját, továbbá a C-372/97 sz., Olaszország kontra Bizottság ítélet (ECLI:EU:C:2004:234), 83. pontját.

²⁰⁸ European Commission: State aid Scoreboard 2020. 2021.06.14., 7. Elérhető angol nyelven itt: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

²⁰⁹ Druenen és Zwaan i.m.

²¹⁰ Doleys i.m. 27.

Franciaország) szankciói költségvetési megszorítások vagy biztosítási megbízások meg nem újítása formájában jelentkezhettek.²¹¹

Einarsson és Kekelis úgy látják, hogy a Bizottság jellemzően kompromisszumokat próbál találni a tagállamokkal az intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének kiigazítása érdekében.²¹² Ha azonban ezek a kísérletek kudarcba fulladnak, a Bizottságnak jogi kötelezettsége a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezése. Cini és McGowan szerint az eljárás ettől a pillanattól kezdve „egyértelműen kontradiktóriussá” válik.²¹³ A Bizottság számára még fontosabb lesz a negatív döntés meghozatalával járó költségek és hasznok gondos felmérése.²¹⁴ Vannak híres példák, például a Credit Lyonnais ügye, ahol a Bizottság olyan nagy tagállammal szemben hozott negatív döntést, mint Franciaország, majd megnyerte a határozatával szemben indított bírósági eljárást is. A Bizottság ebben a nagyhorderejű ügyben amellett döntött, hogy meghúzza a tagállami fellépés határait.²¹⁵

Amint azt fentebb tárgyaltuk, a Bizottság ellenőrzésének célja a belső piac torzulásának megakadályozása. Mivel a Bizottság rendelkezésére álló kapacitások korlátozottak, kénytelen a végrehajtást a belső piacot leginkább befolyásoló ügyekre összpontosítani. A Bizottság tehát azokra a területekre fókuszál, amelyeket a leginkább torzítónak ítél.²¹⁶

Mindazonáltal a tagállamok az adóintézkedéseket rendkívül hatékony eszközöknek tartják a multinacionális vállalatok vonzására, és mivel a közvetlen adózás továbbra is kizárólagos hatáskörükbe tartozik, ellenállnak a Bizottság e gyakorlatok visszaszorítására tett kísérleteinek.²¹⁷ A Bizottság szerint azonban ezen adóintézkedések alkalmazása az állami támogatás erősen torzító formájának minősül. Ezért az elmúlt években az egyik fő prioritása lett a multinacionális vállalatoknak nyújtott kedvező adózási bánásmódok feltérképezése. Emiatt az elmúlt években több negatív döntés született az úgynevezett adómegállapításokról, így például a Starbucks, a Fiat, az Apple vagy az Amazon

²¹¹ Zahariadis, Nikolaos (2013): Winners and losers in EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13, No. 1, 143–158, 148.

²¹² Einarsson, Ketill – Kekeleki, Mihalis (2015): Time's up: Procedural delays in state aid cases: An overview of the case law. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 14, No. 1, 130–142., 142.

²¹³ Cini - McGowan i.m. 174.

²¹⁴ Druenen és Zwaan i.m.

²¹⁵ Zahariadis i.m. 148., 157.

²¹⁶ SAM közlemény, 7.

²¹⁷ Jones, Alison – Sufrin, Brenda (2016): *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*. 6th Edition. Oxford, Oxford University Press, 90.

ügyében.²¹⁸ Druenen és Zwaan azzal érvelnek, hogy a hivatalos vizsgálati eljárásban az adóintézkedésekkel szembeni negatív döntés előnyei magasabbak más eszközökhöz, például támogatásokhoz és garanciákhoz képest. A szerzők ugyanis arra a következtetésre jutottak, hogy azokban az esetekben, amikor az állami támogatás adóintézkedések formájában valósul meg, nagyobb valószínűséggel születik elutasító határozat.²¹⁹

Druenen és Zwaan kísérletet tettek a tagállamok politikai hatalmának azonosítására is, mellyel összefüggésben azt a hipotézist tesztelték, hogy minél erősebb egy tagállam, annál kevésbé valószínű, hogy a Bizottság negatív döntést hoz. Azonban ezt nem sikerült alátámasztaniuk. A tagállamok adminisztratív kapacitásai (*administrative capacity*) kapcsán azonban megerősítést nyert, hogy minél nagyobb egy tagállam igazgatási kapacitása, annál kevésbé valószínű, hogy a Bizottság negatívan dönt.²²⁰ Ez a mutató egy közigazgatás bürokratikus minőségét („*bureaucratic quality of an administration*”) méri, többek között azt a képességét, hogy igazolni tudja a támogatás nyújtását és megfelelően reagáljon az érdekelt felek észrevételeire és a Bizottság további kérdéseire, valamint adott esetben határozott keresetet vigyen az uniós bíróság elé.²²¹ Tehát ahol ez a képesség erősebb, nagyobb az esélye a tagállam számára kedvezőbb döntésnek.

6. A Bizottság által alkotott soft law eszközök az állami támogatási politika érvényesítésében

A Bizottság az állami támogatások értékelésekor nemcsak az elsődleges és másodlagos uniós jogot veszi figyelembe, hanem az általa közzétett iránymutatásokat is. Az állami támogatásokról szóló iránymutatások célja, hogy tájékoztatást adjanak azokról a kritériumokról, amelyeket a Bizottság alkalmazni fog egy tagállami támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésekor. A Bizottság előrevetíti, hogy miként kíván élni mérlegelési jogkörével az új vagy meglévő támogatási rendszerekkel kapcsolatban.²²² Az iránymutatásokat tehát a Bizottság fogadja el a

²¹⁸ Lásd erről részletesen az értekezés adómegállapítások tárgyában íródott fejezetét.

²¹⁹ Lásd erről Druenen – Zwaan i.m. 2. hipotézisét, és az azzal kapcsolatos eredményeket.

²²⁰ Lásd erről Druenen – Zwaan i.m. 5. és 8. hipotézisét, és az azzal kapcsolatos eredményeket.

²²¹ Kaufmann, Daniel - Kraay, Aart - Mastruzzi, Massimo (2010): The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>

²²² Lásd erről a C-242/00. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:380) 27. pontját.

számára biztosított mérlegelési jogkörrel összefüggésben. A későbbi fejezetekkel és a felállított hipotézisekkel összefüggésben említésre méltó, hogy az uniós bíróság kifejezetten és következetesen támogatta a bizottsági iránymutatások alkalmazási jogát, és megállapította, hogy a Bizottság az ilyen dokumentumok elfogadásával és használatával nem lépi túl a mérlegelési jogkörének határait, és nem mond le a mérlegelési jogköréről.²²³

Az iránymutatásokat a Bizottság közlemények formájában teszi közzé, melyek nem minősülnek kötelező erejű jogalkotási aktusnak. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezeket az Európai Bizottság „magatartási szabályainak” minősítette.²²⁴ Következésképpen az iránymutatások kötelezik a Bizottságot. Ugyan a Bizottság a támogatási intézkedés értékelésekor nem térhet el az iránymutatásokban foglaltaktól, de folyamatosan felülvizsgálja azokat, így adott esetben módosíthatja vagy hatályon kívül helyezheti őket. A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy a Bizottság meghatározott időtartamra teszi közzé az iránymutatásokat, ezzel biztosítva a rendszeres felülvizsgálatot.

Fontos azonban, hogy a Bizottság nem használhatja fel az iránymutatásokat olyan „kvázi jogszabályok” elfogadására, amelyek ellentétesek lennének a Szerződések szabályaival vagy a másodlagos joggal.²²⁵ Ez meghaladná a Bizottságnak tulajdonított hatáskört, annak ellenére is, hogy széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az állami támogatásokat illetően. Ezen a területen ugyanis a Bizottságnak nincs általános jogalkotási hatásköre, és az EUMSZ. 109. cikke értelmében csak a Tanács jogosult az EUMSZ. 107. és 108. cikkének alkalmazására vonatkozó rendeletek elfogadására (a Bizottság javaslata alapján a Parlamenttel folytatott konzultációt követően).

A fentiekből következik, hogy a Bizottság iránymutatásai elvileg csak a Bizottságra nézve kötelezőek, harmadik felekre, és különösen a tagállamokra nézve nem. Az uniós bíróság

²²³ Lásd ezzel összefüggésben Banet, Catherine (2020): Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Berlin, Vol. 19, No. 2, (2020): 172-184. és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A C-288/96. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:537) 62. pontja; a T-349/03. sz., Corsica Ferries France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2005:221) 140. pontját; a T-11/07. sz., Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2010:498) 228. pontját; T-319/11. sz., ABN Amro kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:186), 28. pontját.

²²⁴ Lásd a T-219/14. sz., Regione autonoma della Sardegna (Olaszország) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:266), 177. pontját.

²²⁵ Stefan, Oana Andreea (2012): European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide between Legally Binding Force and Legal Effects. *The Modern Law Review*, Vol. 75, No. 5, 879-893., 888.

szerint a tagállamok továbbra is szabadon értesíthetik a Bizottságot olyan javasolt támogatási intézkedésekről, amelyek nem felelnek meg az iránymutatásban meghatározott kritériumoknak és feltételeknek.²²⁶ Ezt a képet azonban árnyalja, hogy a tagállamokat köti az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés általános elve, amely előírja, hogy a tagállamok tegyenek meg minden megfelelő általános vagy különös intézkedést a Szerződésekből, vagy az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségeik teljesítése érdekében. Ez utóbbiak magukban foglalják a nem kötelező erejű jogi eszközöket, például a Bizottság iránymutatásait is. A tagállamoknak ezért a Bíróság megfogalmazása szerint kellően figyelembe kell venniük a nem kötelező erejű jogi aktusokat is.²²⁷ Ezen túlmenően az EUMSZ. 108. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamokat konkrétabb együttműködési kötelezettség terheli a Bizottsággal a meglévő támogatási rendszerek felülvizsgálatával kapcsolatban.

7. A Bizottság mozgástere

A tagállami támogatási politika uniós kontrollja a kezdetektől fogva rendkívül érzékeny terület.²²⁸ Napjainkban sincs ez másként, ugyanis az előbbieken tárgyalt joganyagon belül a Bizottságnak még mindig van mozgástere. A tárgyalt rendelkezések megfogalmazása viszonylag nagy mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak az állami támogatási szabályok alkalmazását illetően.²²⁹ Ezzel a mozgásterével bizonyos esetekben óvatosabban, míg másokban szigorúbban él. Például a pénzügyi válság idején átmenetileg az állami támogatási szabályok enyhítését tette lehetővé a tagállamok nyomásgyakorlása miatt,²³⁰ majd hasonló megközelítést alkalmazott a COVID-19 járványra válaszul. Ennek megfelelően a Bizottság egy ideiglenes válságkeret létrehozásával lehetőséget biztosított a tagállamoknak, hogy kihasználják az „állami támogatási szabályok szerinti teljes rugalmasságot”.²³¹ Másrészt 2014-től kezdődően a Bizottság mélyreható vizsgálatokat kezdett a multinacionális vállalatoknak nyújtott előnyös adókezelések sorozatával szemben, amelyek negatív döntésekhez és a kedvezményezett vállalatoknak nyújtott jogellenes pénzügyi előnyök visszaköveteléséhez vezettek. Ezt a fajta beavatkozást

²²⁶ T-694/14. sz., European Renewable Energies Federation (EREF) kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2015:915).

²²⁷ C-322/88. sz., Grimaldi ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:646) 18-19. pontja.

²²⁸ Lásd erről Doleys i.m. 23-38.

²²⁹ Jones - Sufrin i.m. 2., valamint Doleys i.m. 24.

²³⁰ Botta, Marco (2016): Competition policy: Safeguarding the Commission's competences in state aid control. *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 265–278.

²³¹ Lásd erről bővebben az értekezés ideiglenes állami támogatási keretszabályairól szóló fejezetét.

azonban a tagállamok nem fogadják el, s küzdenek a Bizottság túlzónak ítélt kontrollja ellen.²³² Druenen és Zwaan szerint e különbségek lehetséges magyarázata abban a végrehajtási dilemmában rejlik, amellyel a Bizottság szembesül: egyrészt mérlegelnie kell a szabályok betartatásának előnyeit, azaz a torzulásmentes versenyt a belső piacon, másrészt figyelembe kell vennie ennek a költségeit, legfőképpen a tagállami támogatás esetleges elvesztésének költségeit.²³³ Mindazonáltal számos politikai jellemző befolyásolja a Bizottság döntését.²³⁴ Uniós szinten például egyre jelentősebb az éghajlat- és környezetvédelmi, valamint az energiapolitikai célkitűzések térnyerése.²³⁵

Mivel az állami támogatási szabályok alkalmazása politikailag érzékeny környezetben is megtörténik (hiszen a döntések közvetlenül a tagállamokat célozzák), ezért jelentős közfigyelmet vonhatnak maguk után. A Bizottság mozgástere bőséges teret biztosít az egyes esetekben a szabályok értelmezésével kapcsolatos konfliktusok kialakulásához.

Az értekezés további fejezetei tulajdonképpen ezek fényében vizsgálják a Bizottság hatáskörének alakulását, a kompetenciahatárok körül kialakult feszültségeket.

Következtetések

Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy az ítélkezési gyakorlat megszilárdította, hogy a Bizottság igen széles mérlegelési jogkörrel bír az állami támogatások ellenőrzését illetően. Az is látszik, hogy a Bíróság korábban kevésbé volt alapos a Bizottság határozatainak felülvizsgálata során. Napjainkban azonban jóval alaposabb és teljeskörűbb felülvizsgálatok is tetten érhetők az ítélkezési gyakorlatban. Ezekben az ügyekben a Bíróság a jogvita konkrét összetevőit, a bizottsági értékelés technikai vagy bonyolult jellegét is figyelembe veszi. Ennek ellenére megszilárduló szigorúbb felülvizsgálatról továbbra sem beszélhetünk, hiszen ha a Bíróság összetettebb gazdasági értékeléssel találja szembe magát, a felülvizsgálat továbbra is korlátozott. Ezek alapján

²³² Lásd erről bővebben az értekezés későbbi fejezeteit.

²³³ Druenen - Zwaan i.m. és az ott hivatkozott Kassim, Hussein – Lyons, Bruce (2013): The new political economy of EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13, No 1, 1-21.

²³⁴ Lásd erről például: Finke, Daniel (2020): At loggerheads over state aid: Why the Commission rejects aid and governments comply. *European Union Politics*, Vol. 21 No. 3, 474-496.

²³⁵ Lásd erről részletesen az értekezés környezetvédelem és energia témakörében íródott fejezetét.

úgy látszik, hogy általánosságban a Bíróság inkább erősíti, mint gyengíti a Bizottság hatáskörét.

A későbbi fejezetekkel és a felállított hipotézisekkel összefüggésben figyelemre méltó, hogy a Bíróság kifejezetten és következetesen támogatta a bizottsági iránymutatások alkalmazási jogát, és megállapította, hogy a Bizottság iránymutatásainak elfogadásával és használatával sem lépi túl a mérlegelési jogkörének határait. A tagállamoknak ezért a Bíróság megfogalmazása szerint kellően figyelembe kell venniük a nem kötelező erejű jogi aktusokat is.

A Bizottság pedig egyre inkább hangsúlyozza az állami támogatások értékelésében az újfajta megközelítésének a fontosságát a gazdasági és technológiai változások, az új politikai prioritások, valamint az új gazdaságelméleti fejlemények miatt. Ez azt is sugallja, hogy saját prioritásait érvényesítve belenyúlhat olyan területekbe is, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel.²³⁶

A következő két egységben a tagállami hatóságok és nemzeti bíróságok kapcsán tesztelem a hipotéziseimet.

²³⁶ E hipotézist a későbbiekben teszteljük.

2) A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában

Bevezető

Az állami támogatásokról szóló szabályokat azért hozták létre, hogy ellenőrizzék a torzító támogatási intézkedéseket, és egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak az Európai Unió belső piacán. Ha azonban e szabályokat az egyes tagállamokban (vagy azok egy részében) eltérően értelmezik és eltérően hajtják végre, akkor a belső piaci integritás biztosításának végső célja megghiúsul. Ez a következmény ellentétes lenne az Európai Unió általános keretével. Az Európai Bizottság felismerve ezt a kockázatot az állami támogatási szabályok modernizációjába kezdett és az igazgatási integráció számos eszközének létrehozásával igyekszik hatékonyan fellépni a belső piac védelmében. Ebben az egységben a Bizottság és a tagállami hatóságok együttműködésének legújabb fejleményeit elemzem. Elöljáróban rögzítem, hogy ennek az alfejezetnek nem célja valamennyi közigazgatási együttműködési forma feltárása. Ebben a részben kifejezetten az értekezés témája és hipotézisei szempontjából releváns pontokat vizsgálok.

1. Kiindulópont

1.1. A tagállami közigazgatás szerepe az uniós jog végrehajtásában

Az integráció létrejöttével szükségszerűen együtt járt a tagállami adminisztráció közelítése, ami egyre inkább igaz eljárási szempontból is.²³⁷ A Szerződések azonban kezdetben nem tartalmaztak egységes közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket, következésképpen a közigazgatás tagállami hatáskörben maradt. Ez az alaphelyzet az Európai Unióról szóló Szerződés 4. és 5. cikkei alapján továbbra is fennáll, azonban a szubszidiaritás és az igazgatási együttműködés követelményeivel egészültek ki.²³⁸

²³⁷ Torma András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. Miskolci Jogi Szemle, 6. évfolyam, különszám. 196-210, 196.

²³⁸ Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 5. cikkének (3) bekezdését, 6. cikkének g) pontját, valamint az Európai Unióról Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 197. cikkét.

Balázs István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: Gerencsér Balázs – Berkes Csilla – Varga Zs. András szerk. (2015): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press, 13-29., 17.

A jogirodalomban az 1990-es évektől jelen van az úgynevezett európai közigazgatási tér²³⁹ megfogalmazás, ami tulajdonképpen egy többszintű közigazgatási rendszert jelöl, mely az uniós és a tagállami közigazgatás együttműködését foglalja magába egy közbenső szint révén.²⁴⁰ A tagállami és az uniós hatóságok közötti együttműködési hálózatok az uniós jog egységes és hatékony végrehajtását hivatottak biztosítani.²⁴¹ Ám a Lisszaboni Szerződés sem tudta feloldani az uniós jog egységes végrehajtására irányuló célkitűzések és a tagállami közigazgatások önállósága közötti feszültségeket. Mivel az Uniónak egyre több kihívással kell megküzdenie, sürgető lehet ennek feloldása (gondoljunk csak az energia és környezetvédelmi problémákra vagy a koronavírus által generált válságra).²⁴² A közösségi hatásköröket érintő fejlemények, valamint a növekvő szakpolitikai kihívások miatt a közigazgatás kérdései napirendre kerültek, s megindult egy eljárásjogi kodifikáció is.²⁴³ Balázs szerint egyáltalán nem mindegy, hogy a tagállami közigazgatások fejlődése az egységesülés irányába halad, vagy megmarad a sokszínű, töredezetten, és csupán euro-kompatibilisabb szinten.²⁴⁴ Ez azonban a tagállami autonómia miatt egy rendkívül összetett és érzékeny kérdés.

1.2. Az adóintézkedésekkel kapcsolatos új bizottsági megközelítés

Kiindulópontként felidézzük, hogy a központi hatalom számára alapvető fontosságú a bevételszerzés az állami feladatellátás finanszírozása miatt. Ebben a keretben a gazdaságfejlesztés fontos eszköze az állami támogatás nyújtása. Mindazonáltal a tagállami hatóságokat gazdasági, társadalmi és politikai szempontok is befolyásolják a támogatásokról való döntéshozatalban.²⁴⁵

Amint azt korábban említettem, az állami támogatási koncepciók és az értékelési módszerek az idők során átalakultak. Az elmúlt évtizedekben ugyanis az Európai Unión belül is fokozódott a gazdasági egymásrautaltság és a globalizáció nyomása. A tagállamok a lehetőségeikhez mérten igyekeznek befektetőket bevonítani, azonban a

²³⁹ Lásd erről bővebben például: Balázs István (2019): A magyar közigazgatás az „Európai közigazgatási térségben”. Pro Publico Bono - Állam- és Közigazgatástudományi Szemle, 2019/1. szám, 68-85.

²⁴⁰ Dezső Márta – Vincze Attila (2012): Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest, HVG-ORAC, 490.

²⁴¹ Csatlós Erzsébet (2016): Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. Eljárásjogi szemle, 2016/2. szám, 14-23., 15.

²⁴² Torma i.m. 209.

²⁴³ Az európai közigazgatási eljárásjogi kodifikációjáról lásd bővebben: Csatlós i.m.

²⁴⁴ Balázs (2016) i.m. 16.

²⁴⁵ Nyikos Györgyi (szerk.)(2018): Állami támogatások. Budapest, Dialóg Campus, 21-22.

jelentős vonzerővel rendelkező adócsökkentési eszközök végesek. A tagállamoknak ugyanis vigyázniuk kell, hogy a költségvetésüket ne véreztessék ki a tömeges adókedvezményekkel. Ezért a tagállamok vagy a jogszabályok speciális szabályrendszerével nyújtanak előnyt a vállalkozások egy szűkebb csoportjának, vagy egyedi megállapodásokkal – feltételes adómegállapításokkal vagy előzetes ármegállapításokkal – csökkentik a kedvezményezett gazdasági szereplők adókötelezettségeit. Mivel a kisebb tagállamok tőkevonzó képessége alacsonyabb, ezért gyakrabban nyújtanak adókedvezményeket. Annak ellenére, hogy ezek az intézkedések a belső piaci versenyt is torzíthatják, az uniós hatóságok nem léphettek fel velük szemben a tagállami adóztatási autonómia és a szerződéses jogalap hiánya miatt. A Bizottság ezt egy újfajta megközelítéssel igyekszik orvosolni, nevezetesen az említett adóintézkedések állami támogatási szempontú értékelésével. A Bizottság szerint ugyanis nemcsak az egyes adókedvezmények, hanem a feltételes adómegállapítások is kimeríthetik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalmat, ezért joga van azokat is felülvizsgálni.²⁴⁶ Ezt a tagállamok azonban nem fogadják el.

Friederiszick és társai megindokolják mind a nemzeti kormányok által nyújtott állami támogatás, mind a nemzetek feletti ellenőrzés szükségességét. Szerintük az állami támogatások mögött többnyire a tagállami szociális jólét növelése áll. A hangsúly a hatékonyságnövelő intézkedésekre, azaz a jóléti határ kifelé tolására, valamint a méltányosságra, azaz a jóléti határ mentén való elmozdulásra kerül. A kettő gyakran összefonódik, és kompromisszumokat feltételez. Ami az állami támogatások nemzetek feletti ellenőrzés alatt tartásának okát illeti, a szerzők három motívumot azonosítanak. Először is, a nemzetek feletti ellenőrzés korlátozhatja a lehetséges negatív, határokon átnyúló externáliákat. Másodszor, az állami támogatások ellenőrzése segítheti a kormányokat az uniós szabályok melletti elköteleződésben. Harmadszor, az ellenőrizetlen állami támogatás alááshatja a belső piac céljait.²⁴⁷ A konkrét állami támogatási joganyag végrehajtásának „menedzselése” azonban sok esetben nem kötelező erejű aktusokban, hanem a Bizottság soft law dokumentumaiban történik.²⁴⁸

²⁴⁶ Békés Balázs (2019): Az Európai Bizottság joggyakorlata az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásaiban. Különös tekintettel a feltételes adómegállapításra és az előzetes ármegállapításra. *Iustum Aequum Salutare*, 15. évfolyam, 3. szám, 7–16., 7-9.

²⁴⁷ Friederiszick, Hans W. - Röhl, Lars-Hendrik – Verouden, Vincent (2006): *European State Aid Control: An Economic Framework*. In: Paolo Buccirossi (ed.) (2008): *Handbook of antitrust economics*. Cambridge, MIT Press.

²⁴⁸ Lásd erről a későbbi fejezeteket.

2. A Bizottság és a tagállami hatóságok közötti kapcsolat az állami támogatási jog végrehajtásában

Az Európai Bizottság az egyetlen olyan szerv, amely felhatalmazást kapott arra, hogy értékelje az állami támogatási intézkedések összeegyeztethetőségét az Európai Unió állami támogatási szabályaival. A Szerződésekben meghatározott hatáskörmegosztásból az következik, hogy az állami támogatások ellenőrzése közvetlen végrehajtás formájában valósul meg. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság saját struktúráin keresztül hajtja végre az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogot.²⁴⁹ Mivel azonban a Bizottság kapacitásai is végesek, ezért nem képes előzetesen értékelni a tagállamok által nyújtott összes állami támogatási intézkedés összeegyeztethetőségét. Annak ellenére, hogy az állami támogatási intézkedések összeegyeztethetőségének értékelése az EUMSZ. 107. cikke értelmében a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, a tagállami hatóságok és bíróságok a kezdetektől fogva kiegészítő szerepet töltenek be az állami támogatási szabályok végrehajtásában.²⁵⁰ Mindazonáltal maguk az állami támogatási szabályok is megkövetelik a tagállamoktól, hogy azonosítsák azokat az intézkedéseket, amelyek sérthetik a Szerződéseket, továbbá, hogy úgy alakítsák ki a támogatási intézkedéseket, hogy azok megfeleljenek a nemzetek feletti kereteknek. A Bizottság korlátozott lehetőségei miatt az állami támogatások utólagos ellenőrzése az állami támogatási politika egyik sarokkövévé vált.²⁵¹ A tagállamoknak garantálniuk kell az utólagos ellenőrzést, és vissza kell térítenniük a jogellenes támogatásokat.²⁵² Ez azonban nagyfokú együttműködési hajlandóságot feltételez, emiatt az együttműködés hiánya a végrehajtás elégtelenségeihez vezethet.

Az állami támogatások végrehajtásával kapcsolatos kép az idők során egyre bonyolultabbá vált. Az egyes területeken szerzett tapasztalatok alapján a Bizottság elindított egy decentralizációs folyamatot, amely lehetővé teszi a nemzeti közigazgatások

²⁴⁹ Craig, Paul (2012): EU Administrative Law. Second edition. Oxford, Oxford University Press, 27.

²⁵⁰ Banet, Catherine (2020): Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020) European State Aid Law Quarterly: EStAL; Berlin Vol. 19, No. 2, 172-184.

²⁵¹ Muñoz de Juan, María (2018): Monitoring of State Aid: From Ex Ante to Ex Post Control. European State Aid Law Quarterly: EStAL; Berlin Vol. 17, No. 4, 483-493.

²⁵² A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 248., 2015.9.24., 9-29. (a továbbiakban: Eljárási rendelet), 16. cikk.

fokozottabb felelősségét. A 994/98/EK tanácsi rendelet elfogadásával²⁵³ a tagállami hatóságok kezébe került a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáinak a közvetlen végrehajtása, feltéve, hogy a csoportmentességi rendeletekben meghatározott feltételek teljesülnek.²⁵⁴ E feladat ellátása során a nemzeti közigazgatás továbbra is a Bizottság ellenőrzése alatt maradt, de ez csupán egy puha utólagos ellenőrzést jelent.²⁵⁵

3. Iránymutatások mint a közigazgatási irányítás eszközei az állami támogatási politika érvényesítésében

Az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elve az uniós bíróságok által leggyakrabban használt jogalap a tagállami közigazgatási hatóságok és a nemzeti bíróságok feladatainak tisztázására. Egyfelől a tagállami hatóságoknak és bíróságoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós jogot nemzeti szinten egységesen alkalmazzák, másfelől a nemzeti jogot az uniós joggal összhangban kell alkalmazniuk.²⁵⁶ Azonban az olyan összetett és folyamatosan fejlődő fogalmaknak, mint az állami támogatás fogalmának az alkalmazása, nem egyszerű feladat. A jogilag nem kötelező erejű eszközök elterjedése pedig még több dilemmát okoz. Az Európai Unió Bírósága a Grimaldi - ítéletében kimondta, hogy a nemzeti bíróságoknak a megfelelő módon figyelembe kell venniük a soft law aktusokat.²⁵⁷ Bár a Bíróság hallgatott arról, hogy ugyanilyen kötelezettség terheli-e a közigazgatási szerveket, egyes szerzők azzal érvelnek, hogy mivel a lojális együttműködés elve az uniós jog általános elve, ezért a hatóságokat is terheli ez a kötelezettség.²⁵⁸ Az EUMSz. 288. cikke egyértelmű ate tekintetben, hogy legalább két puha jogi eszköz, az ajánlások és vélemények nem rendelkeznek jogilag kötelező erővel, ám a Szerződések a többi soft law eszköztől nem

²⁵³ A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 142., 1998.5.14., 1-4.

²⁵⁴ Lásd erről részletesen: Sinnaeve, Adinda (2001): Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors. Common Market Law Review Vol. 38, No. 6, 1479 – 1501., 1479.

²⁵⁵ Colombo, Carlo Maria (2019): State aid control in the modernisation era: Moving towards a differentiated administrative integration? European Law Journal, Vol. 25, No. (3), 292-316., 295.: a Versenypolitikai Főigazgatóság utólagos nyomon követést két szakaszban végez: ellenőrzi, hogy a nemzeti jogalap formálisan megfelel-e a nemzetek feletti keretrendszernek, majd értékeli a rendszer végrehajtását. Lásd erről továbbá az értekezés energetika és környezetvédelem témakörében íródott fejezetét.

²⁵⁶ Lang, John Temple (2007): The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions Under Article 10 EC. Fordham International Law Journal, Vol. 31, No. 5, 1483-1532., 1483.

²⁵⁷ C-322/88. sz., Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben született ítélet (ECLI:EU:C:1989:646) 18. pont.

²⁵⁸ Lásd erről: Korkea-Aho, Emilia (2018): National adjudication and transnational soft law: Is Grimaldi still good law? Yearbook of European Law, Vol. 37, 470-495.

szólnak. Ezért, bár az ítélkezési gyakorlat alapján a puha jogi eszközöknek elvben nincs jogi hatása, azaz nincs jogilag kötelező erejük,²⁵⁹ továbbra is tisztázatlan, hogy az ilyen eszközök milyen mértékben képesek változást előidézni a tagállami hatóságok viselkedésében és gyakorlatában. A tagállami hatóságok feladatai és a „Grimaldi-kötelezettség” pontos terjedelme tehát jelenleg még messze nem tisztázott. Mindazonáltal a Bíróság egy 2016-os ítéletében a Koninklijke és társai ügyében, anélkül hogy a Grimaldi-ítéletet idézte volna, kimondta, hogy a nemzeti bíróságok eltérhetnek a nem kötelező erejű jogi aktusokban rögzített értelmezéstől, amennyiben az előttük folyamatban lévő ügy ezt indokolja.²⁶⁰ Ez az ítélet további kérdéseket vet fel, hiszen továbbra sem egyértelmű, hogy ezek a megállapítások vonatkozhatnak-e a közigazgatási szervekre, mindamellett a megfogalmazás is igen homályos.

Valójában az iránymutatások célja a Szerződések és a másodlagos uniós jog alkalmazásának egyértelművé tétele, ha a jogszabályokban bizonytalanság vagy legalábbis tágabb értelmezési lehetőség van. Devine és Eliantonio szerint a jelenlegi rugalmas és dinamikus kormányzás igényeinek fényében a soft law eszközök alkalmazása hasznos és „ártalmatlan”, hiszen olyan összetett rendelkezéseket és ítélkezési gyakorlatokat sikerül tisztázni, mint a gyors ütemben változó versenyjog.²⁶¹ A jogszabályok nem kötelező erejű jogi eszközökkel történő kiegészítése azonban felvet néhány alapvető kérdést a Bizottság számára a versenyjog végrehajtása során biztosított mérlegelési jogkörének korlátaival kapcsolatban (akkor is, ha a tagállamok beleegyeztek abba, hogy a Szerződésben ilyen széles hatáskört ruháznak a Bizottságra).²⁶²

Az iránymutatások jogi ereje és joghatásai közötti különbségtétel már sokat vitatott kérdés a szakirodalomban.²⁶³ Stefan meghatározása szerint a joghatások „általában abból

²⁵⁹ C-16/16 P sz., Belgium kontra Bizottság ügyben Bobek főtanácsnok indítványát (ECLI:EU:C:2018:79) 88. pont.

²⁶⁰ A C-28/15. sz., Koninklijke KPN és társai kontra Autoriteit Consument en Markt (ACM) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:310), 39-42. pont.

²⁶¹ Devine, Thomas – Eliantonio, Mariolina (2018): EU Soft Law in the Hands of National Authorities: The Case Study of the UK Competition and Markets Authority. *Review of European Administrative Law*, Vol. 11, No. 1, 49-73., 72.

²⁶² E határokat az értekezés későbbi fejezetei vizsgálják majd.

²⁶³ Lásd például: Bouchagiar, Antonios (2017): The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission's Soft Law? *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8, No. 3, 157-166.; Catherine, Banet (2020): Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol. 19, No. 2, 172-184.; Stefan, Oana (2012): European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects. *The Modern Law Review*, Vol. 75, No. 5, 865-893.

állnak, hogy az uniós jogi eszközök képesek megváltoztatni a szereplők jogait és kötelezettségeit”.²⁶⁴ Az uniós bíróság azonban következetesen megtagadta az iránymutatások bármely közvetlen kötelező hatályának elismerését. Az ítélkezési gyakorlat szerint csak a Bizottság (iránymutatásokon alapuló) határozata képes közvetlen joghatásokat kiváltani (a vállalkozásokra és a tagállami hatóságokra nézve), maguk az iránymutatások nem.²⁶⁵

3.1. Az állami támogatások korszerűsítéséről szóló reformcsomag

Ahogy arról már a korábbi fejezetekben szó volt, az állami támogatások korszerűsítéséről szóló reformcsomag megnövelte a tagállamok lehetőségét, hogy az általános csoportmentességi rendelet alapján közvetlenül nyújtsanak állami támogatásokat.²⁶⁶ Így a statisztikai adatok alapján az új támogatási intézkedések több mint 95 %-a a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül bevezethető.²⁶⁷ A Bizottság szerint erre azért volt szükség, hogy a központosított bizottsági végrehajtás azokra az esetekre koncentrálhasson, melyek leginkább torzíthatják a versenyt. Ezenkívül a nemzeti közigazgatások számos új végrehajtási feladatot kaptak a modernizáció révén, ideértve az átláthatósági és az utólagos értékelési kötelezettségeket. 2016. július 1-től a tagállamoknak egy központi weboldalon közzé kell tenniük valamennyi állami támogatási intézkedésüket, valamint azon kedvezményezettek nevét, akik több mint 500 ezer eurós támogatásban részesülnek. A modernizáció másik fontos újítása a támogatási programok értékelésének lehetősége, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak bizonyítékot kell szolgáltatniuk mind a támogatás kedvezményezettekre gyakorolt közvetlen, mind pedig közvetett pozitív és negatív hatásairól, valamint az arányosságról és a megfelelőségről. A reform célja a Bizottság krónikus forráshiányának kezelése, a leginkább torzító intézkedésekre vonatkozó ellenőrzés minőségének javítása, valamint a

²⁶⁴ Stefan i.m. 881.

²⁶⁵ T-694/14 sz., European Renewable Energies Federation (EREF) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:915) 29. pont.

²⁶⁶ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 187., 2014.6.26., 1-78.

²⁶⁷ European Commission: State aid Scoreboard 2020. 14 June 2021. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

válság leküzdése a növekedésorientált intézkedésekben gyorsabb döntések elősegítésével.²⁶⁸

Egyes elemzések szerint a reform megerősítette a Bizottság dominanciáját az állami támogatások ellenőrzésében, miközben javította az igazgatási integráció eszközeit a verseny tekintetében.²⁶⁹ Igaz ugyan, hogy a modernizáció bővítette a tagállami végrehajtási feladatokat az állami támogatások területén, de érintetlenül hagyta a Bizottság kizárólagos ellenőrzési jogkörét. Az állami támogatások ellenőrzése továbbra is közvetlen igazgatási modellben működik, akárcsak például a 2008-as válság után - pénzügyi felügyeletre és területre - létrehozott Egységes Felügyeleti Mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism, röviden SSM*). A tagállami intézmények végrehajtási feladatainak kiterjesztésével és a tagállami intézményi kapacitás növelésével azonban a reformcsomag látszólag ellentétes irányba halad a válság után bevezetett egységes fellépéssel.²⁷⁰

A Bizottság nagy hangsúlyt fektet a tagállami végrehajtási mechanizmusokra az állami támogatási jog hatékonyabb végrehajtása érdekében, de ezt a célt veszélyeztethetik a nemzeti szinten jelentkező különbségek, aszimmetrikus struktúrák. Erre a kockázatra a jogirodalom is felhívja a figyelmet. Treib szerint az állami támogatási jog egyenletlen végrehajtása a hazai eljárási korlátokra, aszimmetriákra, valamint a politikai akaratlanságra vezethető vissza.²⁷¹ Colombo úgy látja, ezek a kockázatok különösen akutnak tűnnek az állami támogatások területén.²⁷² Blauburger szerint a korábban központosított ellenőrzés alatt tapasztalt magas szintű meg nem felelés a tagállami kapacitáshiánynak, a rossz együttműködésnek és a hazai struktúrák rendkívüli változatosságának tudható be.²⁷³ Nagy eltérések vannak tehát az erőforrások, a hatáskörök és intézmények, valamint az intenzitás és a hatékonyság tekintetében. Például néhány ország rendelkezik a hazai intézkedések kötelező ellenőrzési rendszerével, míg mások nem kötelező erejű ellenőrzéseket, önkéntes önértékelést vagy utólagos

²⁶⁸ European Commission: State aid Scoreboard 2020. 2021. 06. 14., 7-8. Elérhető angol nyelven itt: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

²⁶⁹ Drăgoi, Andreea-Emanuela (2020): Financing Sustainable Development through State Aid. Evidence from the SAM Reform 1. Global Economic Observer, Vol. 8, No. 2, 56-62., 57.

²⁷⁰ Colombo i.m. 296.

²⁷¹ Lásd erről: Treib, Oliver (2014): Implementing and Complying to EU Governance Outputs. Living Reviews in European Governance, Vol. 9, No. 1, 1-47.

²⁷² Colombo i.m. 296.

²⁷³ Blauburger, Michael (2011): State Aid Control from a Political Science Perspective. In Erika Szyszczak (szerk.): Research Handbook on European State Aid Law. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 35-38.

ellenőrzéseket alkalmaznak.²⁷⁴ Egy további decentralizációt hozó modellben ez a probléma vélhetően még nagyobb szerepet játszhat. Ebben a struktúrában a megfelelő végrehajtás nemcsak alkotmányosan problematikus, hanem a gyakorlatban is kihívást jelent.²⁷⁵ A decentralizált rendszer csak akkor működhet, ha az állami támogatási szabályokat tiszteletben tartják, függetlenül attól, hogy ki alkalmazza őket. Ezen túlmenően, mivel az EUMSZ. elvben tiltja az állami támogatási intézkedéseket a versenyt potenciálisan erősen torzító, és a belső piac megfelelő működését veszélyeztető hatásuk miatt, a decentralizációs folyamatban is biztosítani kellene a megfelelő megfelelést.²⁷⁶ A Bizottság megpróbálta hatékonyan kezelni ezeket a problémákat az igazgatási integráció számos eszközének létrehozásával.²⁷⁷

3.2. Az állami támogatás fogalmáról szóló közleménnyel kapcsolatos aggályok

A tagállami hatóságoknak általában nehézséget okoz az uniós jogi értelemben vett állami támogatási intézkedések gyakorlati azonosítása. Ennek fő oka, hogy nehezen tudják alkalmazni az állami támogatás uniós jogi fogalmát, annak összetett és fejlődő értelmezése miatt.²⁷⁸ A Bizottság a reformcsomag részeként kiadta az állami támogatás fogalmáról szóló közleményt annak érdekében, hogy feloldja az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos értelmezési nehézségeket, valamint hozzájáruljon a támogatás fogalmának könnyebb, átláthatóbb és következetesebb alkalmazásához az egész Európai Unióban.²⁷⁹ A Bizottság szerint az értékelési kritériumok iránymutatások formájában történő közzétételét az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság biztosításának szükségessége indokolja. Ezek a követelmények egyébként szorosan kapcsolódnak az uniós igazgatási eljárásjog általános elveihez.²⁸⁰ Colombo szerint a

²⁷⁴ Magyarországon például az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet alapján a kötelező értékelés modellje valósul meg a Támogatásokat Vizsgáló Iroda tevékenységével. Önkéntes értékelés valósul meg például az Írknél, lásd erről: <https://enterprise.gov.ie/en/What-We-Do/EU-Internal-Market/EU-State-Aid-Rules/>.

²⁷⁵ Colombo i.m. 296-297.

²⁷⁶ Muñoz de Juan i.m. 483-493.

²⁷⁷ de Búrca, Gráinne – Scott, Joanne (2000): *Constitutional Change in the EU from Uniformity to Flexibility*. Oxford, Hart Publishing, 174.

²⁷⁸ Lásd erről részletesen az értekezés I. fejezetét.

²⁷⁹ A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. C/2016/2946. HL C 262., 2016.7.19., 1-50. (A továbbiakban: Közlemény)

²⁸⁰ Lásd erről: European Parliament (2015): *The General Principles of EU Administrative Procedural Law. In-depth analysis for the Committee on Legal Affairs (JURI)*. PE 519.224. Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?searchLanguages=EN&relations=NUPE%23%23519.224&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC

közlemény az egyik sarokkő a hazai megfelelés kialakításában és a Bizottság központosított ellenőrzésének szűkítésében.²⁸¹

Az állami támogatások területére régóta jellemzőek a soft law iránymutatások, a szóban forgó közlemény tehát egy újabb ilyen eszköz. Ez a dokumentum azonban két konkrét kérdést vet fel. Először is, a Szerződések új vagy pontatlan értelmezésével a közlemény aggasztó következményekkel járhat a jogbiztonság szempontjából. Várható lenne, hogy a közlemény rendszerezze az ítélkezési gyakorlatban már tisztázott összetett kérdéseket, mivel az értelmezés többnyire a Bíróság feladata. Néhány ponton azonban úgy tűnik, hogy a Bizottság túllép ezen. Például a Bizottság tisztázza, hogy az adómegállapításokon keresztül nyújtott támogatás mikor tartozik az EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá anélkül, hogy ebben a kérdésben az uniós bíróság állást foglalt volna. Ez azonban számos bizonytalan pontot rejt magában, amelyek kapcsán nagy szükség lenne a Bíróság véleményére.²⁸² Ez alapján a közlemény legitimációs aggályokat vet fel, hiszen a Bizottság olyan új értelmezéseket vezetett be, amelyek amellet, hogy jóval túlmutatnak a támogatás fogalmának határain, az ítélkezési gyakorlat sem kap kellő hangsúlyt a közlemény szövegében (eltekintve attól az általános záradéktól, hogy „Szerződés értelmezése elsősorban minden esetben az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatán alapul.”²⁸³).²⁸⁴ Ez különösen igaz az adóintézkedések terén.²⁸⁵

Másodszor a közlemény nemzeti szintű alkalmazása jelentős eltéréseket eredményezhet a tagállamokban. Devine és Eliantonio úgy vélik fennáll a kockázata annak, hogy a tagállami hatóságok szabadon választják ki a közlemény azon elemeit, amelyeket a politikai preferenciáik alapján a napi gyakorlatban követni fognak.²⁸⁶ Mindemellett a nem kötelező erejű útmutatásoknak való megfelelés országonként változó képet mutat, a

²⁸¹ Colombo i.m. 299.

²⁸² Colombo i.m. 300-301. Lásd erről az értekezés későbbi, adómegállapítások kapcsán íródott fejezetét.

²⁸³ Lásd a Közlemény 3. preambulumbekzdését.

²⁸⁴ Hofmann, Herwig C.H.- Rowe, Gerard C. – Türk, Alexander H. (2011): *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 34.

²⁸⁵ Lásd erről bővebben az értekezés adómegállapítások kapcsán íródott későbbi fejezetét.

²⁸⁶ Lásd erről Devine, Thomas – Eliantonio, Mariolina (2018): *EU Soft Law in the Hands of National Authorities: The Case Study of the UK Competition and Markets Authority*. *Review of European Administrative Law*, Vol. 11, No. 1: 49-73., 72., Colombo i.m. 302.

tagállamok ugyanis továbbra is nagymértékben eltérnek egymástól a megfelelési teljesítmény tekintetében.²⁸⁷

4. A modernizáció révén bevezetett mechanizmusok

Az európai közigazgatási tér kulcsfontosságú építőelemei az európai közigazgatási hálózatok, melyek az uniós szakpolitikai ambíciók és a korlátozott adminisztratív kapacitások közötti végrehajtási rést hivatottak kitölteni.²⁸⁸ Az állami támogatási jog végrehajtásában is megtalálhatóak ezek a struktúrák, azonban a modernizációs reformokkal hatályuk megváltozott. Noha jellemzően konkrét esetekről szóló kétoldalú megbeszélések fórumaként használják ezeket a mechanizmusokat,²⁸⁹ szerepük van a közigazgatások közötti szélesebb, többoldalú partnerségeket illetően is. Colombo tanulmánya alapján a hálózatok több csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba tartoznak a nemzeti képviselőkből álló azon munkacsoportok, melyekben a végrehajtás központjaként működő Bizottság koordinálja a hazai végrehajtást azáltal, hogy megosztja az információkat és a legjobb gyakorlatokat a nemzeti állami támogatási szakértőkkel, és megvitatja velük az érzékeny területeket (pl. átláthatóság, energiaszektor állami támogatása, adózás stb.). A második típusba a tagállamok közötti transznacionális együttműködés megerősítését célzó hálózatok tartoznak. A nemzeti szakértők által szervezett SAM munkacsoport a legjobb gyakorlatok megosztására és az állami támogatások belső ellenőrzésével kapcsolatos gyakori problémák megvitatására szolgál. Mivel itt a nemzeti eljárási autonómia által védett területről van szó, a Bizottság csupán résztvevőként jár el.²⁹⁰

A hálózati irányítás azonban olyan nehézségekkel is szembesül, amelyek megkérdőjelezzik az általános hatékonyságát. Ezek az eszközök ugyanis ki vannak téve az ellentétes nemzeti érdekeknek. A tagállami szereplők mivel elsősorban nemzeti megbízatásukat teljesítik, nem valószínű, hogy a nemzetek feletti hálózatokban belső kérdéseket fednek fel, és kikényszerítik a megszerzett tudás hazai alkalmazását. Amint

²⁸⁷ Lásd erről Hobolth, Mogens - Martinsen, Dorte Sindbjerg (2013): Transgovernmental networks in the European Union: improving compliance effectively? *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 No. 10, 1406-1424.

²⁸⁸ Mastenbroek, Ellen –Martinsen, Dorte Sindbjerg (2018): Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25 No.3, 422-435., 422.

²⁸⁹ Hofmann, Herwig C.H. – Türk, Alexander H. (2007): The development of integrated administration in the EU and its consequences. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 2, 253 – 271., 258-261.

²⁹⁰ Colombo i.m. 303-304.

azt a Bizottság nemrégiben elismerte, bár egyes országokban jól kiépített koordináló testületek működnek, másokban még mindig hiányoznak az erőforrások és a szakértelem, vagy egész egyszerűen nincs befolyásuk az állami támogatási szabályok végrehajtására. Mindemellett a Bizottság azt is megerősítette, hogy a központi és a helyi kormányzat szintjei között továbbra is fennáll a tudásbeli különbség, függetlenül attól, hogy egy ország központosított-e vagy sem.²⁹¹ Mindezek fényében bár a modernizáció révén létrehozott közigazgatási hálózatok potenciálisan hatékony módszert jelentenek az információcserére, a szakértelem egyesítésére és a párbeszéd fokozására, nem valószínű, hogy ösztönözni tudják a nemzeti közigazgatások széleskörű végrehajtását.²⁹²

Másodszor, a központosított felépítés és a Bizottság kizárólagos jogköre miatt előfordulhat, hogy a nemzeti állami támogatási szakértők nem akadályozzák meg az állítólagos jogellenes intézkedéseket, ha más hatóságok vitatják az állami támogatási szabályok megsértését. A sokat vitatott Vent De Colère-ügy találó példa erre.²⁹³ A Bíróság első előzetes döntése ellenére a francia Környezetvédelmi Minisztérium sokáig megtagadta az állami támogatási tilalom megfelelő végrehajtását, egészen addig, amíg több további uniós és nemzeti bírósági határozat nem kötelezte a jogellenes állami támogatások visszakövetelésére. Ez az eset, akárcsak más országok politikai blokkjai,²⁹⁴ jól tükrözi a hibás végrehajtás eseteit.²⁹⁵

Lényegében mindkét korlát azt mutatja, hogy bár a létrehozott hálózatrányítás nagy hangsúlyt fektet a közigazgatások közötti koordinációra és együttműködésre, az alkotmányos korlátok és a szembenálló erők valószínű beavatkozása miatt nem hozzák meg a kívánt hatást.

A Bizottság partnerségi megállapodásokat is köt a tagállamokkal.²⁹⁶ Az uniós irányítás ezen eszközét általában arra használják, hogy az uniós jog végrehajtásához kapcsolódó

²⁹¹Lásd: Speech of Director-General Laitenberger of DG Comp: State aid modernisation: The benefits of working more closely together. Brussels, 28 June 2017.

Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017_10_en.pdf

²⁹² Colombo i.m. 305.

²⁹³ Lásd az alábbi előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában született ítéleteket: C-262/12. sz., Vent De Colère és társai ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2013:851), valamint a C-515/16 sz., Enedis és társai ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2017:217).

²⁹⁴ Lásd például Thielemann, Eiko R. (1999): Institutional limits of a “Europe with the Regions”: EC State-Aid Control meets German Federalism. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, 399–418.

²⁹⁵ Colombo i.m. 306.

²⁹⁶ Lásd erről bővebben: Harlow, Carol – Rawlings, Richard (2014): *Process and procedure in EU administration*. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 173-179.

országspecifikus szükségletekre megoldásokat találjanak. Mindazonáltal a tagállami kapacitásépítést célzó partnerségi megállapodások is a nemzeti hatóságok jóindulatától és önkéntes együttműködésétől függenek. Amint azt az empirikus bizonyítékok is alátámasztják, ezek a tényezők tagállamonként igen eltérőek.²⁹⁷ A nemzeti hatóságok lojális együttműködésétől függ tehát az állami támogatási jog végrehajtásának eredményessége.

Következtetések

Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (3) bekezdésében rögzített lojalitási klauzula értelmében a tagállami hatóságoknak a nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban kell alkalmazniuk. Az uniós bíróság még az 1980-as években döntött e kérdésben, és máig szilárdan tartja ezt az értelmezését. A nemzeti bíróságok és hatóságok kötelesek teljeskörűen érvényesíteni és következetesen értelmezni az uniós jogot.²⁹⁸ Ez a kötelezettség még egyértelműbb az állami támogatások terén, hiszen az EUMSZ. fokozott együttműködési kötelezettséget ír elő az állami támogatási jog kapcsán. Ennek a kötelezettségnek a hatálya azonban sokkal kevésbé evidens, ha annak tartalmát uniós soft law dokumentumok rögzítik. Az uniós bíróság ugyan több alkalommal tisztázta a soft law figyelembe vételére vonatkozó kötelezettséget, de csak a nemzeti bíróságok tekintetében, a közigazgatási hatóságokra nézve nem. Annak ellenére, hogy a jogirodalom egy része úgy véli, hogy az ítélezési gyakorlat megállapításai a tagállami közigazgatási hatóságokra is vonatkoznak, a tagállami hatóságok feladatainak pontos terjedelme jelenleg még messze nem tisztázott. Úgy tűnik, hogy a Bíróság egyelőre óvatos és nem kívánja feloldani ezt a tagállami autonómiát is érintő feszültséget. Ráadásul az egységes végrehajtás biztosítására szolgáló puha jogi eszközök alkalmazását hátráltathatja a nemzeti közigazgatások együttműködésének a hiánya is.

A Bizottság a SAM reform révén egy többbetrű hálózatépítésbe kezdett az állami támogatási ellenőrzés széttagolt architektúrájának összetartására. A Bizottság a bevezetett reformokkal a tagállami mechanizmusok befolyásolására, a szabályok közös értelmezésének biztosítására törekszik. E stratégia értelmében úgy tűnik, hogy a Bizottság

²⁹⁷ Az uniós jog más területein a megfelelést elősegítő eszközök hatásairól lásd az Európai Parlamentnek szóló jelentést Ballesteros et al. (2013): Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of the Effectiveness, 33–34. Elérhető:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493014/IPOL-JURI_ET\(2013\)493014_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493014/IPOL-JURI_ET(2013)493014_EN.pdf)

²⁹⁸ Lang i.m. 1489.

kibővítette végrehajtó központi szerepét azáltal, hogy tevékenységeibe szorosan integrálta a hazai állami támogatási szakértőket. Az így létrejövő rendszer azonban változó képet mutat, az alkotmányos korlátok és a szembenálló erők által kifejtett nyomás miatt. Valójában a megerősített partnerségek és feltételrendszerek csak néhány együttműködő tagállamban és néhány kiválasztott területen befolyásolták a hazai kormányzást, és néha még azokban sem sikerült maradéktalanul hatást gyakorolniuk. Ezért ahhoz, hogy a Bizottság a nagy ügyekre összpontosíthasson, elkerülhetetlennek és logikusnak tűnhet a SAM-mel bevezetett feladatok decentralizálása, de a reform hatásai alapos mérlegelést igényelnek, mivel megosztó hatást fejtenek ki.

A hipotéziseim kapcsán a következő megállapításokat rögzítem:

Először is úgy tűnik, hogy az uniós bíróság egyelőre óvatos és nem tisztázza a tagállami végrehajtást illetően a soft law-val kapcsolatos aggályokat, ezáltal a Bizottság hatásköri korlátait sem. Ez a tény egyelőre inkább erősíti a Bizottság hatásköreit, mint gyengíti.

Másodszor a Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló közleményében az ítélkezési gyakorlatban már tisztázott összetett kérdések rendszerezése helyett olyan új értelmezéseket vezetett be, amelyek jóval túlmutatnak a támogatás fogalmának határain. Mindamellet, hogy a Szerződések új vagy pontatlan értelmezésével a közlemény aggasztó következményekkel járhat a jogbiztonság szempontjából, a Bizottság új megközelítése legitimációs aggályokat is felvet.

Harmadszor pedig annak ellenére, hogy a Bizottság nagy hangsúlyt fektet a közigazgatások közötti koordinációra és együttműködésre a hatékonyabb végrehajtás érdekében, ezt a célt veszélyeztethetik a nemzeti szinten jelentkező különbségek, alkotmányos korlátok és a szembenálló erők valószínű beavatkozása. A decentralizált rendszer csak akkor működhet, ha az állami támogatási szabályokat tiszteletben tartják, függetlenül attól, hogy ki alkalmazza őket. Amennyiben az együttműködési hajlandóság hiányzik, megkérdőjeleződik az állami támogatási jog hatékony végrehajtása és adott esetben akár az integráció alapját jelentő egységes piac is veszélybe kerülhet.

3) A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában

Bevezető

Emlékeztetőül megjegyezem, hogy az uniós célkitűzések, és kifejezetten a belső piac védelme érdekében az Unió korlátozza a tagállamok támogatásnyújtási hatáskörét. A tagállamok nem adhatnak olyan támogatásokat, melyek torzítják az Unión belüli versenyt. Az Európai Bizottságnak kizárólagos hatásköre van az állami támogatások vizsgálatára. A tagállamok főszabály szerint valamennyi támogatási intézkedést kötelesek bejelenteni a Bizottságnak és csak a jóváhagyásával vezethetik be jogszerűen a tervezett támogatást. Amennyiben a Bizottság tudomására jut, hogy valamely intézkedés az uniós versenyjogba ütközhet, vizsgálatot indít. Ennek eredményeként megállapíthatja, hogy a vizsgált intézkedés az uniós jog által tiltott állami támogatásnak minősül. Ilyenkor a támogatás kedvezményezettjeivel visszatérítteti a jogellenes támogatást. Ha a tagállam ezzel nem ért egyet, az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Vajon amikor ilyen eljárások vannak folyamatban, milyen szerepe lehet a tagállami bíróságnak? Mi van akkor, ha a tagállami bíróság már hozott egy jogerős döntést, de a bizottság utóbb született határozatával ellentétes? Vajon felülírja-e az uniós jog elsőbbsége az olyan fontos alapelveket is, mint a jogbiztonság elve vagy a *res judicata*? Ennek az alfejezetnek a célja, hogy tisztázza a nemzeti bíróságok szerepét az állami támogatási jog végrehajtásában és ezzel hozzájáruljon a felállított hipotézisek megerősítéséhez vagy elvetéséhez.

1. Hol lehet szerepe a nemzeti bíróságnak?

Az Európai Unió Bírósága már egy 1973-as ítéletében egyértelműsítette, hogy a Bizottság hatásköre dönteni az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségéről és adott esetben visszatéríttetéséről.²⁹⁹ Ezt az EUMSZ. 108. cikkének (2) bekezdése is rögzíti. A Bizottság 2012-ben megkezdte e terület modernizálását,³⁰⁰ melynek

²⁹⁹ C-70/72 sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság („Kohlegesetz”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:87), 13. pont.

³⁰⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése (COM/2012/0209 final).

eredményeként korábbi iránymutatásait észszerűbbé és átláthatóbbá tette. 2019-ben közleményt adott ki a visszafizettetés uniós szabályairól, eljárásáról és a tagállamokkal való együttműködésről.³⁰¹

1.1.A tagállami bíróság is értelmezhet, de nem dönthet

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata kifejezetten kimondja, hogy a Bizottság mellett az állami támogatás fogalmának értelmezésére a tagállami bíróságok is jogosultak.³⁰² A közvetlen és közvetett támogatási formákat egyaránt vizsgálhatják (így például adóintézkedéseket is). Amennyiben nem biztosak az értelmezésben, a Bizottság véleményét is kikérhetik és a Bírósághoz is fordulhatnak előzetes döntéshozatal céljából.³⁰³ A fogalmi elemek értelmezése nem azonos a belső piaccal való összeegyeztethetőség megítélésével. Utóbbira ugyanis a Bizottságnak van kizárólagos hatásköre.

Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy egy tagállam támogatási intézkedése sérti a belső piaci versenyt, a már kifizetett támogatásokat visszaköveteli. A Bizottság szerint a tagállamoknak kulcsszerepe van a visszatérítetési politika hatékony megvalósításában is, hiszen a határozatok végrehajtása a nemzeti hatóságok révén valósul meg. Főszabály az azonnali és hatékony végrehajtás. A visszatérítetési határozat akkor tekinthető végrehajtottnak, ha a tagállam a támogatás összegét és annak kamatait is visszafizettette a kedvezményezettrel.³⁰⁴ A Bíróság hangsúlyozza, hogy a végrehajtási határozatok kötelezőek valamennyi tagállami szervre, köztük a bíróságokra is.³⁰⁵

Arra, hogy pontosan hogyan is kell visszakövetelni a jogtalan kifizetéseket, nincs egységes szabály, a tagállamok maguk dönthetik el, hogy milyen eszközökkel biztosítják

³⁰¹ A Bizottság közleménye a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetéséről. (C/2019/5396). HL C 247., 2019.7.23., 1-23. (Továbbiakban: A Bizottság visszafizettetéséről szóló közleménye).

³⁰² C-78/76. sz., Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1977:52) 14. pont; C-39/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285) 49. pont; C-354/90 sz., Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és mások kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:440) 10. pont; C-368/04. sz., Transalpine Ölleitung in Österreich ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:644) 39. pont.

³⁰³ A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról. HL C 85., 2009.4.9., 1-22., 10-13. pont (Továbbiakban: A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok általi végrehajtásról).

³⁰⁴ C-302/09 sz., Bizottság kontra Olaszország („Velenice és Chioggia I”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:634), 38-39. pont.

³⁰⁵ C-249/85 sz., Albako kontra BALM ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:245), 17. pont ; C-349/17 sz., Eesti Pagar ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:172), 90. pont.

a bizottsági határozat végrehajtását. Például a magyar jogban sincs erre vonatkozóan konkrét eljárás, a támogatást nyújtó szerv határoz a visszafizettetés útjáról.

A visszatérítetési határozat végrehajtása a nemzeti bíróság előtt jogvita alapja lehet. A Bizottság tapasztalatai szerint a közigazgatási bírósági eljárások gyorsabbak, mint a polgári bíróságok előtt indulók. A tagállami bíróságok elé leggyakrabban két típusú jogvita kerül. Az egyiket a támogatást nyújtó indítja, hogy kikényszerítse a kedvezményezettől a visszafizetést, a másikat pedig a kedvezményezett, vitatva a visszatérítési felszólítást.³⁰⁶ (A hazai jogszabályok értelmében nálunk ezek a perek a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak. A közigazgatási perek ugyanis kikerültek a polgári perrendtartás hatálya alól, külön szabályozást kaptak, melyek az előbb említett esetekre is kiterjednek.)

Staviczky többféle jogi technikát tart elképzelhetőnek a jogellenes támogatás visszatérítetésére. Megoldás lehet a jogalkotás vagy, ha van támogatást odaítélő jogi aktus, annak módosítása megegyezéssel vagy akár egyoldalúan. A visszafizettetés történhet bírósági eljárás útján is.³⁰⁷ Itt lényegében a támogatási szerződés bírósági módosításáról van szó, egy szerződéskötést követő körülményváltozás (a támogatás jogellenessége) miatt. A bírósági eljárással azonban az a legnagyobb probléma, hogy időigényesek, gyakorlatilag lehetetlen a Bizottság által meghatározott végrehajtási határidőt betartani (ami általában néhány hónapot jelent). A végrehajtás elmulasztása pedig kötelezettségszegési eljárást hozhat az óvatlan tagállam nyakára.³⁰⁸ Nem alaptalan ettől tartania a tagállamnak, hiszen a Bizottság rendszeresen fordul a Bírósághoz ilyen ügyekben.³⁰⁹ Magyarországon még nem került sor ilyen eljárásra, így erre vonatkozóan hazai tapasztalatok, esetek még nincsenek.

³⁰⁶ A Bizottság visszafizettetésről szóló közleménye, 141-142. pont.

³⁰⁷ Staviczky Péter (2012): Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítetésével kapcsolatban, és a hazai szabályozás. Állami Támogatások Joga, 4. évf., 4. szám, 3-88.

³⁰⁸ Staviczky (2012): i.m. 6-7.

³⁰⁹ Lásd: C-93/17 sz., Bizottság kontra Görögország („Hellenic Shipyards II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:903); C-367/14 sz., Bizottság kontra Olaszország („Velençe és Chioggia II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:611); C-496/09 sz., Bizottság kontra Olaszország („Foglalkoztatási intézkedések II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:740); C-184/11 sz., Bizottság kontra Spanyolország („Baszkföld fiskális támogatása”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:316); C-369/07 sz., Bizottság kontra Görögország („Olympic Airways II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:428); C-610/10 sz., Bizottság kontra Spanyolország („Magefesa II”) (ECLI:EU:C:2012:781).

Érdekes lehet továbbá az is, hogy vajon egy uniós jogba ütköző támogatás kedvezményezettje hivatkozhat-e jogos elvárásokra a Bizottság visszatérítetési határozatával szemben. A Bíróság több alkalommal is megerősítette, hogy nem.³¹⁰ A Bíróság szerint ugyanis egy körütekintően eljáró gazdasági szereplő meg tudott volna győződni arról, hogy az általa kapott támogatást a Bizottságnak bejelentették-e vagy sem.³¹¹

1.2. Az Eesti Pagar ügy tanulságai

A Bizottság visszatérítetési határozatának végrehajtása tehát akkor teljesül, ha a kedvezményezett a támogatást és annak kamatait is visszafizette. Ennek érvényre juttatása a tagállami hatóságok és bíróságok uniós jogból fakadó kötelessége.

A Bíróság az Eesti Pagar ügyben több szempontból is foglalkozott a nemzeti bíróság visszafizettetésben betöltött szerepével, a jogbiztonság elvével és a kamatfizetési kötelezettség jogalapjával.³¹²

2009-ben az Eesti Pagar vállalat kenyérgyártó gépsorok beszerzésére és üzembe helyezésére 526 ezer euró összegben támogatásban részesült az észt vállalkozásfejlesztési alapítványtól. 2013-ban azonban az alapítvány tájékoztatta a társaságot, hogy a támogatási kérelmet megelőzően kötött (gépsor beszerzésről szóló) adásvételi szerződés nem felel meg az uniós jognak, ugyanis a támogatás ösztönző hatására vonatkozó feltétel nem teljesül. Erre tekintettel határozatában visszakövetelte a támogatás összegét és a határozathozatal napjáig számított kamatokat is. Eesti Pagar ezt nem fogadta el és bírósághoz fordult. A nemzeti bíróság első és másodfokon is elutasította keresetét, ám a felülvizsgálati kérelme alapján megismételt eljárásra került sor. Az észt legfelsőbb bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az alsóbb fokú bíróságoknak vizsgálnia kellett volna, hogy van-e tényleges ösztönző hatása a támogatásnak (akár abban az értelemben, hogy a kedvezményezett a támogatás megtagadása esetén túlzott nehézségek nélkül elállhatott volna-e a szerződéstől). A legfelsőbb bíróság szerint a kamatfizetési kötelezettségnek sem uniós, sem észt jogi jogalapja nincs. A megismételt eljárásban

³¹⁰ C-5/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:320) 14. pont; C-169/95. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:10) 51. pont; C-148/04. sz., Unicredito Italiano ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:774) 104. pont.

³¹¹ A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok általi végrehajtásról, 32. pont.

³¹² C-349/17 sz., Eesti Pagar ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:172).

eljáró tagállami bíróság a kérdés tisztázása végett az Európai Unió Bíróságához fordult előzetes döntéshozatal iránti kérelmével.

A Bíróság először is rögzítette, hogy akkor beszélünk ösztönző hatásról, ha a projekt a támogatás hiányában nem indulna meg. A Bíróság úgy véli, ez a kritérium egyszerű, releváns és megfelelő, ezáltal érvényt szerez az átláthatóság és jogbiztonság követelményének is. Tehát a tagállami bíróságnak nem feladata megvizsgálni a támogatás tényleges ösztönző hatását. A nemzeti bíróság feladata csupán arra szorítkozik, hogy azt állapítsa meg, hogy a projekt megindult-e³¹³ a kérelem benyújtása előtt vagy sem, és ezen okból a támogatás ösztönző hatásának minősül-e vagy sem (a kérelem benyújtása előtt megkötött szerződéstől való elállás esetleges költségeitől függetlenül). A Bíróság úgy látja, ha ez nem így lenne, az átláthatóság és a jogbiztonság elve sérülne, hiszen a tagállami bíróságoknak esetről esetre összetett gazdasági értékeléseket kellene végeznie, ami eltérő gyakorlatokat szülne.

A kamatfizetési kötelezettség kapcsán is egyértelműsített a Bíróság. A jogellenesen nyújtott állami támogatás visszatéríttetésének főcélja a versenytorzítás megszüntetése, amit a támogatás által létrehozott versenyelőny okoz. Amennyiben megállapítást nyer, hogy a támogatást jogellenesen nyújtották, a tagállami hatóságnak és bíróságnak is kötelessége az eredeti állapot helyreállítása. A támogatás előtti helyzet csak úgy állítható vissza, ha a jogellenes előny megszűnik. Az előny azonban nemcsak magát a támogatást jelenti. Jogtalan előny a meg nem fizetett kamat is, amit a kedvezményezett akkor fizetett volna, ha a jogellenes támogatási időszakban piaci kölcsönt kellett volna felvennie. Előny továbbá az is, hogy a támogatás révén a piaci helyzete javult a versenytársaihoz képest. Ha nem lenne kamatfizetési kötelezettség, a jogellenesség hatásai csak részben lennének orvosolva, mivel nem állna helyre az eredeti állapot és nem küszöbölnek ki teljes egészében a versenytorzítást. A tagállami bíróság tehát köteles a kedvezményezettől a kamatok megfizetését is követelni.³¹⁴ A Bíróság hozzáteszi, hogy az a nemzeti jog, ami

³¹³ A beruházás akkor kezdődik meg, ha vagy az építkezési munkálatok megkezdődnek vagy a felszerelés megrendelésére az első kötelezettségvállalás megtörtént. A tagállami bíróság tehát csak annyit vizsgál, hogy ezek valamelyike bekövetkezett-e a kérelem benyújtása előtt. Amennyiben igen, akkor nem teljesül a támogatás ösztönző hatásának a feltétele.

³¹⁴ Lásd erről: a C-199/06 sz., CELF és ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:79) 51-54. pontját, valamint a C-275/10 sz., Residex Capital IV ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:814), 33-35. pontját.

meghiúsítaná ezen kötelezettség teljesítését, összeegyeztethetetlen az uniós joggal, ezért az eljáró nemzeti bíróságnak el kell tekintenie alkalmazásától.³¹⁵

1.3. A kamatfizetési kötelezettség érvényesítése

A Bíróság 2020. november 24-i ítéletében a kamatfizetési kötelezettség érvényesítése kapcsán újabb kérdéseket tisztázott.³¹⁶

A TV2/Danmark A/S (a továbbiakban: TV2) közszolgáltatási feladatokkal megbízott dán műsorszolgáltató társaság. A Bizottság 2011. április 20-i határozatában megállapította, hogy a TV2 1995 és 2002 között előfizetési díjak és egyéb intézkedések formájában állami támogatásban részesült, amit a bejelentési kötelezettség megsértésével hajtottak végre, ugyanakkor mint közszolgáltatás ellentételezésére nyújtott állami támogatás összeegyeztethető a belső piaccal. Az egyik versenytárs (Viasat Broadcasting UK Ltd.) azonban kérelmet nyújtott be az illetékes tagállami bírósághoz, hogy a TV2 az érintett támogatások jogellenességének időszakára, azaz 1995 és 2011 közötti időszakra fizesse meg azt a kamatot, amit a Bizottság végleges határozatának meghozataláig kellett volna fizetnie, ha a támogatás összegét kölcsön formájában vette volna fel a piacon.

Kérdés, hogy a nemzeti bíróság kamatfizetési kötelezettsége akkor is fennáll-e, ha a Bizottság végleges határozatában a belső piaccal összeegyeztethetőnek ítéli a támogatást.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint - mivel a Bizottságnak kizárólagos hatásköre van a támogatási intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésére - amíg a Bizottság végleges határozatában minden kétségét el nem oszlatja az összeegyeztethetőséget illetően, addig a tervezett intézkedés végrehajtását fel kell függeszteni.³¹⁷

A bejelentési kötelezettség célja, hogy egy adott támogatás ne fejtse ki hatásait, amíg a Bizottság (észszerű határidővel) le nem folytatja vizsgálati eljárását. A Bíróság egy korábbi ügyben a bejelentési kötelezettség megsértése kapcsán már kimondta, hogy az összeegyeztethetőséget megállapító végleges határozat utóbb nem legalizálja a jogellenes

³¹⁵ Lásd erről a későbbiekben tárgyalt C-505/14 sz., Klausner Holz ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:742) 45. pontját.

³¹⁶ C-445/19. sz., Viasat Broadcasting UK Ltd és TV2/Danmark A/S ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:952).

³¹⁷ C-75/18 sz., Vodafone Magyarország ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:139), 19. pont, C-323/18 sz., Tesco-Global Áruházak ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:140), 31. pont.

végrehajtást. A Bíróság szerint, ha ez nem így lenne, nem lehetne hatékonyan érvényesíteni az állami támogatások versenyjogi szabályait.³¹⁸ A Bíróság úgy véli, kell, hogy legyen jelentősebb kockázat vagy szankció, ami arra ösztönzi a tagállamokat, hogy bejelentsék a támogatást és megvárják a Bizottság határozatát.³¹⁹

A Bíróság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy különbséget kell tenni a visszafizettetés és a kamatfizetés között. A Bíróság (az Eesti Pagar ügyhöz hasonlóan) a jogosulatlan előny megszüntetése miatt tartja indokoltnak a kamatfizetést. A bejelentési kötelezettség megsértéséből fakadó jogellenes időszakban ugyanis a potenciálisan belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás végrehajtása kockázatot jelent a többi szereplőre, akiknek (versenyjogi szempontból nézve) a szükségesnél előbb kell szembesülniük a támogatás hatásaival. Tehát a jogosulatlan előny ebben az esetben is az, hogy a kedvezményezettnek nem kellett megfizetnie azt a kamatot, amit piaci kölcsön esetén a szóban forgó időszakban meg kellett volna fizetnie, illetve az is, hogy a jogellenesség időszakában a versenypozíciója is kedvezőbb lett a támogatás révén.³²⁰

A Bíróság szerint az előbb említett okokból a nemzeti bíróság kamatfizettetésre vonatkozó kötelessége akkor is fennáll, ha a Bizottság végleges határozata a támogatást összeegyeztethetőnek tartja a belső piaccal.

Jelen ügy tárgya közszolgálati műsorszolgáltatás volt. A Bíróság éppen egy magyar vonatkozású ügyben³²¹ rögzítette, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési jogköre van a közszolgáltatások finanszírozásában, de nem szabad elfelejteniük, hogy minden esetben szem előtt kell tartaniuk az uniós jogot. Az ítélkezési gyakorlatból tudjuk, hogy a közszolgáltatás ellentételezésére irányuló támogatást is be kell jelenteni a Bizottságnak és meg kell várni az összeegyeztethetőségi vizsgálat lefolytatását.³²² Ha a tagállami hatóság ezt a kötelezettségét megsérti, az ebből fakadó jogellenesség miatt a kamatfizetési kötelezettségnek annak ellenére érvényt kell szerezni, hogy maga a támogatás összeegyeztethető a belső piaccal. A kamatfizetési kötelezettséget nem befolyásolja, hogy

³¹⁸ C-199/06 sz., CELF és ministre de la Culture et de la Communication ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:79), 40. pont (Továbbiakban: CELF-ítélet).

³¹⁹ C-368/04 sz., Transalpine Ölleitung in Österreich ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:644), 42. pont.

³²⁰ CELF-ítélet 50. pont.

³²¹ C-171/17 sz., Magyarország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:881), 49. pont.

³²² C-660/15 P sz., Viasat Broadcasting UK kontra Bizottság ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:178), 34. pont.

a támogatást kapcsolt vállalat kapta vagy állam által ellenőrzött vállalkozás folyósította.³²³

1.4. A jogbiztonság kérdése

Egy jogellenes támogatás visszafizettetésének végrehajtása a tagállami jog alapján történik, kivéve, ha az a Bizottság határozatának azonnali és hatékony végrehajtását megghiúsítaná. Mindazonáltal a 2015/1589-es eljárási rendelet rögzítette, hogy a visszatéríttetést nem kell végrehajtani, ha az az uniós jog általános elvével ütközik.³²⁴

A portugál nemzeti bíróság az Uniós Bírósághoz fordult³²⁵ annak tisztázása végett, hogy két fontos alapelv, nevezetesen a jogbiztonság és a tényleges érvényesülés elve közül melyik az erősebb. Áttöri-e a jogbiztonság elvét az uniós jog tényleges érvényesülésének követelménye?

E két jogelv egymásnak feszülése a visszatéríttetés elévülési ideje kapcsán merült fel. Az előbb említett rendelet alapján a visszatéríttetés tíz éves elévülési időn belül érvényesíthető. A portugál polgári törvénykönyv húsz éves általános elévülési időről rendelkezik, míg egy portugál rendelet a szerződéses vagy törvényi kamatok tekintetében öt éves elévülési időt rögzít. A probléma abban rejlik, hogy az ötéves elévülési idő meggátolná a támogatás kamatainak teljes visszatéríttetését.

A főtanácsnoki indítvány³²⁶ szerint el kell választani egymástól a bizottsági határozat előtti és utáni időszakot, mivel a határozathozatal után a kamatok részbeni elévülése a tagállami hatóság jelentős késedeleme miatt következett be. A főtanácsnok úgy véli, a határozathozatal előtti időszakra a Bizottság a tízéves elévülési időben bármikor érvényesítheti a visszatéríttetést, a nemzeti eljárásban alkalmazott elévülési idő esetleges lejártá ellenére is. A nemzeti bíróságnak tehát el kell tekintenie az ezzel ellentétes nemzeti jog alkalmazásától.³²⁷ Más a helyzet a határozatot követő időszakban. A főtanácsnok indítványában kifejti, hogy tisztázni szükséges, a visszatéríttetési kötelezettség tényleges

³²³ C-445/19. sz., Viasat Broadcasting UK Ltd és TV2/Danmark A/S ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:952), 51.pont.

³²⁴ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 248., 2015.9.24., 9-29.

³²⁵ C-627/18. sz., Nelson Antunes da Cunha Lda ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:321).

³²⁶ C-627/18. sz., Nelson Antunes da Cunha Lda ügyben Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2019:1084).

³²⁷ Lásd erről a C-119/05 sz., Lucchini ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:434) 61. pontját.

érvényesülésének elve megköveteli-e a visszatéríttetést, ha a nemzeti hatóság késedelme miatt következett be az elévülés. És itt fogalmazódik meg a jogbiztonságra való igény. A Bizottság határozatának elfogadásától tizennégy év telt el, ilyen helyzetben a jogbiztonság követelménye igazolhatja-e a nemzeti jog alkalmazását?

Az ítélkezési gyakorlat alapján a tényleges érvényesülés elve nem abszolút elv, vannak olyan esetek, mikor alkalmazása helytelen lenne.³²⁸ Tipikusan ilyen, amikor az uniós jog valamely általános elvének kell érvényt szerezni.

A bizalomvédelem és a jogbiztonság elve kapcsán a Bíróság már több alkalommal³²⁹ kifejtette, hogy a kedvezményezettek a támogatás szabályszerűségében csak akkor bízhatnak jogosan, ha azt a bejelentési kötelezettség betartásával nyújtották. Egy gondos gazdasági szereplővel szemben elvárás, hogy erről meg tudjon bizonyosodni. Ebből kifolyólag a kedvezményezett a támogatás szabályszerűségére visszatéríttetési határozat esetén nem hivatkozhat.

A Bíróság egyértelműsítette,³³⁰ a jogbiztonság szempontjából különbséget kell tenni aközött, hogy a tagállami hatóság késedelmesen hajtja végre a Bizottság határozatát, és aközött amikor egy gazdasági szereplő nem tudja, hogy az illetékes hatóság fog-e határozni ügyében. Utóbbi esetben a jogbiztonság elve megköveteli bizonyos idő után a bizonytalanság megszüntetését. Előbbi esetben azonban a jogalany a bizottsági határozat elfogadásától kezdve már nincsen bizonytalan helyzetben. Ebből következően a jogbiztonság elve nem lehet akadálya a teljes visszatéríttetésnek akkor, ha a tagállami hatóság késedelme miatt telt el az elévülési idő. Ha ez nem így lenne, gyakorlatilag lehetetlen lenne az állami támogatások uniós szabályait érvényesíteni.

Az állami támogatások kapcsán az elévülési szabályok különösen veszélyesek lehetnek. Alapesetben, ha a hatóság tudomásra jut, hogy egy pénzügyi előny jogellenes, a lehető legrövidebb időn belül fellép, hogy visszaszerezze. Ám azokban az esetekben, ahol a nemzeti hatóság tudatosan sérti az uniós jogot egy támogatási intézkedéssel, akkor az lesz az érdeke, hogy a kedvezményezett megtartsa az uniós jog megsértésével szerzett

³²⁸ CELF-ítélet 42. pont.

³²⁹ Például: C-5/89 sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:320), 13-14. pont; C-24/95 sz., Alcan Deutschland ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:163), 25. pont (Továbbiakban: Alcan Deutschland-ítélet)

³³⁰ Alcan Deutschland-ítélet 34-37. pont; C-496/09 sz., Bizottság kontra Olaszország ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:740), 78. pont.

előnyt.³³¹ E veszélyek folytán a jogbiztonság elvére hivatkozással a késedelmes hatósági eljárás generálta elévülés nem jelentheti a visszatéríttetés akadályát.

1.5. Kártérítési követelések

A jogellenes támogatások visszakövetelésekor a nemzeti bíróságok feladata az egyéni jogokkal kapcsolatos peres ügyek lefolytatása is.

A támogatást nyújtó hatóságokkal szemben a kedvezményezett versenytársainak, illetve más harmadik személyeknek kártérítési igénye merülhet fel. A tagállamok kötelesek azokat az uniós jog megsértéséből eredő egyéni károkat megtéríteni, melyekért a tagállami szervek felelősek.³³² Így a visszafizettetési határozat végrehajtása vagy végrehajtásának elmulasztás is kártérítési per alapja lehet. A tagállami hatóságok három együttes feltétel megsértése esetén perelhetők:

- a megsértett uniós jogszabály egyéni jogokat biztosít,
- a jogsértés kellően egyértelmű,
- közvetlen okozati összefüggés van a tagállami kötelezettségszegés és a jogsérelmet szenvedett fél kára között.³³³

Az ítélkezési gyakorlat egyértelműsítette, hogy az ilyen jellegű kártérítési keresetek a nemzeti bírósághoz a nemzeti jog alapján nyújthatók be.³³⁴ A magyar polgári perrendtartás szerint egyébként a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos kártérítési perek járásbírói hatáskörbe tartoznak.³³⁵

Az esetleges panaszosok bizonyos esetekben közvetlenül a kedvezményezettrel szemben is kártérítési igényt kívánnak érvényesíteni. A Bíróság ezzel kapcsolatban az SFEI és

³³¹ C-24/95 sz., Alcan Deutschland ügyben Jacobs főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:1996:433), 26. pontja.

³³² C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich és Bonifaci kontra Olaszország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428), 31–37. pont.

³³³ A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok általi végrehajtásról, 45. pont; C-173/03 sz., Traghetti del Mediterraneo kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:391), 45. pont.

³³⁴ CELF-ítélet 53., 55. pont; C-368/04. sz., Transalpine Ölleitung in Österreich ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:644), 56. pont.

³³⁵ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról 20.§ (3) bekezdés a) pontjának ab) alpontja.

társai ügyben kimondja, hogy ilyen jellegű keresetekre az uniós jog nem ad jogalapot (de ez nem zárja ki a tagállami anyagi jog által biztosított kártérítési kereteket).³³⁶

1.6. Fizetéseképtelenség

Előfordulnak olyan esetek is, amikor a támogatás kedvezményezettje nem képes a kapott támogatás visszatérítésére, sőt a támogatás nélkül a piacon maradásra sem. Számukra a támogatás előtti piaci helyzet visszaállítása, illetve a támogatás visszakövetelése a csődöt jelenti (nem is beszélve arról, hogy a visszatéríttetés idejére már jelentős összegű kamatok is felhalmozódnak a támogatás tőkeösszegén felül, amit szintén kötelesek megfizetni).

Ha a kedvezményezettől nem lehet behajtani a visszatéríttetési határozat szerinti összeget, a nemzeti hatóság köteles mindent megtenni, hogy visszaszerezze a jogellenes támogatást. Ennek érdekében kezdeményezhet felszámolási eljárást is. A teljes követelés nemcsak a támogatás tőkeösszegét, hanem annak kamatait is jelenti, ezért azokat azonos ranghelyen kell felvetetni a követelések jegyzékébe.³³⁷

Az ítélkezési gyakorlat egyértelműsítette, hogy az eljárás során félre kell tenni minden olyan nemzeti szabályt, ami az azonnali és hatékony visszatéríttetést akadályozza, sőt a tagállami hatóságok kötelesek megtámadni a nemzeti bíróságok azon határozatait is, melyek ennek érvényesítését megghiúsítanak.³³⁸ Az Európai Unió Bírósága szerint, ha a tagállami bíróság elutasítja a tőkeösszeg vagy a kamatok felvételét a követelési jegyzékbe, a tagállami hatóságnak (a Bizottság felé) bizonyítania kell, hogy a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló valamennyi eszközt igénybe vett az elutasító határozattal szemben.³³⁹ Ha ez nem így történik, akkor nem teljesül a visszafizettetés hatékony megvalósítása, ami adott esetben tagállami kötelezettségszegési eljárás alapja lehet.³⁴⁰

Amennyiben a teljes támogatási összeg visszaszerzése nem lehetséges, a vállalkozást fel kell számolni és be kell szüntettetni a tevékenységét.³⁴¹ Ezzel egyidejűleg eszközeit, érdekeltségeit értékesíteni kell. Bár a felszámolási eljárás a nemzeti jog alapján történik,

³³⁶ C-39/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285), 72-74. pont.

³³⁷ T-459/93 sz., Siemens kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1995:100), 97–101. pont.

³³⁸ A Bizottság visszafizettetésről szóló közleménye, 134. pont.

³³⁹ C-496/09 sz., Bizottság kontra Olaszország („Foglalkoztatási intézkedések II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:740), 74. pont.

³⁴⁰ C-277/00 sz., Németország kontra Bizottság („SMI”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:238), 86. pont.

³⁴¹ A Bizottság 2019. július 23-i közleménye, 127-129. pont; C-610/10 sz., Bizottság kontra Spanyolország („Magefesa II”) ügy, 72., 104. pont (ECLI:EU:C:2012:781).

uniós követelmény, hogy az értékesítést független szakértővel, nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárás keretében folytassák le. A Bizottság tapasztalatai szerint ezt bírósági felügyelet mellett lefolytatott csődeljárás keretében lehet biztosítani.³⁴²

Magyarországon egyébként eddig egy alkalommal került sor visszafizettetési és felszámolási eljárás együttes lefolytatására a Malév Zrt. ügyében, ami 2012-től egészen 2019 decemberéig elhúzódott, ám a vállalat csődje miatt a visszafizetésre nem került sor.

2. Tiltott állami támogatás kontra *res judicata*. Melyik az erősebb?

2.1. A tagállami bíróság lehetőségei

Az integráció céljainak megvalósítása, a közös piac hatékony működése megkívánja, hogy bizonyos esetekben a tagállami jogalkalmazók félretegyék saját nemzeti jogukat. Az Európai Unió Bírósága a Costa kontra ENEL ügyben³⁴³ már a korai időkben kimondta, hogy az uniós jognak elsőbbsége van a tagállami joggal szemben. Ez a megállapítás azóta az Unió egyik alapelvévé nőtte ki magát. Értelmezése mégsem magától értetődő. Különösen akkor, mikor olyan tagállamok által védett alkotmányos elvekkel kerül szembe, mint a *res judicata*.

Emlékeztetőül megjegyezzük, hogy az ítélkezési gyakorlat kifejezetten kimondja, hogy a Bizottság mellett az állami támogatás fogalmának értelmezésére a tagállami bíróságok is jogosultak.³⁴⁴ Amennyiben nem biztosak az értelmezésben, a Bizottság véleményét is kikérhetik és a Bírósághoz is fordulhatnak előzetes döntéshozatal céljából.³⁴⁵ A fogalmi elemek értelmezése azonban nem azonos a belső piaccal való összeegyeztethetőség megítélésével. Utóbbira ugyanis a Bizottságnak kizárólagos hatásköre van.

³⁴² A Bizottság visszafizettetésről szóló közleménye 135. pont.

³⁴³ C-6/64. sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1964:66).

³⁴⁴ C-78/76. sz., Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1977:52), 14. pont; C-39/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285), 49. pont; C-354/90 sz., Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és mások kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:440), 10. pont; C-368/04. sz., Transalpine Ölleitung in Österreich ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:644), 39.pont.

³⁴⁵ A Bizottság közleménye a nemzeti bíróságok általi végrehajtásról, 10-13. pont.

2.2. Feltöri-e a tagállami bíróság *res judicata* pecsétjét, ha a bizottság megállapítja, hogy a jogvita tárgya tiltott állami támogatás?

Ahogy arra már korábban is utaltam, a tagállamoknak főszabály szerint minden tervezett támogatási intézkedést be kell jelenteniük a Bizottság felé. A Bíróság a Deutsche Lufthansa ügyben³⁴⁶ megerősítette, hogy ennek a bejelentési rendszernek a legfontosabb célja a versenytorzítás megelőzése és kizárása. Éppen ezért a tagállamok kötelesek megvárni a Bizottság határozatát az összeegyeztethetőségét illetően. Ha a tagállam ezt a kötelezettségét megsérti - a vonatkozó rendelkezés közvetlen hatálya miatt - a nemzeti bíróság előtt helye lehet egyéni jogérvényesítésnek.³⁴⁷ Az esetleges jogsértés tisztázása végett a tagállami bíróságtól kérhető, hogy értelmezze, az intézkedés állami támogatást valósít-e meg, illetve a bejelentési kötelezettség vonatkozik-e rá.

2.2.1. A Klausner Holz ügy³⁴⁸

A német Klausner vállalatcsoport szerződést kötött egy tartományi tulajdonú erdőkezelővel 2007 és 2014 közötti időtartamra. Ebben rögzítették, hogy a tartomány meghatározott mennyiségű fával látja el a céget, valamint vállalta, hogy a szerződésben meghatározott árnál alacsonyabban a versenytársaknak nem szállít. Azonban a tartomány pénzügyi nehézségei miatt 2009-ben felmondta a szerződést. A Klausner Holz ezt nem fogadta el és a tagállami bírósághoz fordult. A nemzeti bíróság 2012-ben első- és másodfokon is kimondta, hogy a tartomány nem mondhatta volna fel a szerződést, ezért továbbra is hatályban marad. Klausner Holz kártérítési pert indított a kiesett időszakban elszenvedett károk miatt. A tartomány ellenkérelmében egy új érveléssel állt elő. Állítása szerint a szóban forgó szerződés az uniós jog alapján jogellenes állami támogatást jelent, ezért a szerződés teljesítése az uniós jogba ütközne. Időközben a szerződésről tudomást szerzett a Bizottság is és vizsgálatot indított. Ezzel kapcsolatban az eljáró bíróság felvilágosítást kért a Bizottságtól, azonban a hivatalos vizsgálat még nem zárult le, így a Bizottság nem adott tájékoztatást. (Véleményem szerint ez az eset jól mutatja, hogy a nemzeti bíróság Bizottsághoz fordulásának lehetősége nem hatékony eszköz, gyakorlatilag használhatatlan, mivel amíg a Bizottság végleges határozata meg nem

³⁴⁶ C-284/12. sz., Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755).

³⁴⁷ Uo. 29. pont.

³⁴⁸ C-505/14. sz., Klausner Holz Niedersachsen GmbH és a Land Nordrhein-Westfalen ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:742).

születik, nem fogja előzetesen kifejtteni az álláspontját és előrevetítené a végleges döntését.)

Az eljáró bíróság egyetért azzal, hogy a szerződés olyan előnyhöz juttatta a Klausner Holz-ot, melyet normál piaci körülmények között nem érhetett volna el, ezért állami támogatásnak minősül, amit be kellett volna jelenteni a Bizottságnak. A német legfelsőbb bíróság gyakorlata szerint a bejelentési kötelezettséget elmulasztó tartományi szerződéseket semmisnek kell tekinteni. A probléma azonban az, hogy a szerződések hatályban tartását már két évvel korábban jogerős döntés mondta ki. A kártérítési kérdésben eljáró bíróság szerint a jogerős döntés kizárja, hogy a jogellenes állami támogatás kapcsán azon uniós kötelezettségét teljesíteni tudja, miszerint meg kellene akadályoznia, hogy a kedvezményezett a jogellenes előnyt megtartsa. Emiatt az eredeti piaci állapotot helyreállítására vonatkozó közreműködési kötelezettségét sem tudja teljesíteni.

A tagállami bíróság az Unió Bíróságához fordult, gyakorlatilag annak értelmezését kérte, hogy ellentétes-e az uniós joggal a *res judicata* elvét megfogalmazó tagállami jogszabály, melynek alkalmazása kizárja az uniós jog állami támogatási szabályainak érvényre juttatását, figyelembe véve, hogy a jogerős ítélet nem vizsgálta, hogy a szerződés állami támogatás-e vagy sem.

2.2.2. Nincs szó a jogerő elvének megsértéséről

A Bíróság kulcsfontosságúnak tartja, hogy a jogerős ítélet tárgya csupán a tartományi felmondás jogszerűsége volt, az állami támogatás kérdése fel sem merült. A tagállami bíróság szerint azonban a nemzeti jog alapján a jogerő elvével ütközik az is, ha olyan kérdésekről van szó amiket bár fel lehetett volna vetni a jogvitában, mégsem tették.³⁴⁹

A Bíróság úgy véli, ha elfogadnánk ezt az értelmezést, az megghiúsítaná az uniós jog alkalmazását és lehetőséget biztosítana annak megkerülésére, sőt a Bizottságot is megfosztaná a támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kizárólagos hatáskörétől. Ha a nemzeti bíróság jogerős ítélete hatályban tarthatna

³⁴⁹ Uo. 30. pont.

versenytorzító támogatásokat, az eleve kudarca ítélné a Bizottság határozatainak a végrehajtását és a visszatéríttetést is.³⁵⁰

A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogerős ítélet ellenére a kérdést előterjesztő bíróságnak alkalmaznia kell az uniós jogot. A tényleges érvényesülés elvét félre kell tenni és az uniós jog elsőbbségének kell érvényt szerezni. A Bíróság egyértelműsíti, ha a jogerős ítélet nem vizsgálta az állami támogatás kérdését, ezért nincs szó a jogerő elvének megsértéséről, ha később egy más tárgyú, más irányú eljárásban szereznek érvényt az uniós állami támogatási jognak (például egy érvénytelenségi vagy visszafizettetési eljárásban).³⁵¹ Ezesetben tehát a jogerős ítéletet nem kell felülbírálni, egy másik eljárásban kell érvényt szerezni az uniós kötelezettségeknek.

2.2.3. Van, ahol félre kell tenni a *res judicata*-t

A Bíróság a Lucchini ügyben³⁵² kifejtette, hogy más a helyzet, ha a tagállami bíróság jogerős ítéletének tárgya az adott intézkedés állami támogatási jellegének megítélése volt. Előfordulhat ugyanis, hogy a tagállami bíróság tévesen értelmez egy adott tagállami intézkedést és azt állapítja meg, hogy az nem minősül uniós versenyjogi értelemben állami támogatásnak. Ha utóbb a Bizottság ezzel ellentétben a hivatalos vizsgálati eljárásának eredményeképpen arra jut, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül, a *res judicata* elvét és a korábbi jogerős ítéletet is félre kell tennie a nemzeti bíróságnak és az uniós jog elsőbbségét kell érvényre juttatnia.

Ez egyébként az uniós jogot sértő tagállamnak kedvező, mivel lehetővé teszi, hogy egy polgári jogviszonyt, amiben az egyik fél tagállami szerv, az állami támogatások jogára és jogellenes támogatás nyújtására hivatkozva utólag megtámadja.³⁵³

3. A soft law szerepe a nemzeti bíróságok feladatainak a meghatározásában

Ahogy arról már korábban is szó volt, az első eset, amikor az uniós bíróság egy Bizottság által kiadott soft law aktus tagállami bíróságokra gyakorolt hatásait vizsgálta, a Grimaldi - ügy volt. Az ügyben egy olasz, Belgiumban dolgozó munkavállaló a tagállami

³⁵⁰ Uo. 42-44. pont.

³⁵¹ Stavicky Péter (2017): A nemzeti bíróság ítéletének jogereje az uniós állami támogatási jog fényében, avagy a Klausner Holz ítélet tanúságai. Állami támogatások joga, 9. évf., 2. szám, 91-103.

³⁵² C-119/05. sz. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:434)

³⁵³ Stavicky (2017) i.m. 101.

bíróság előtt egy bizottsági ajánlásra kíván támaszkodni a foglalkozási megbetegedésének igazolására, annak érdekében, hogy betegsége miatt kártérítésben részesüljön. Az ügyben eljáró nemzeti bíróság a soft law felhívhatóságának tisztázása végett az uniós bírósághoz fordult előzetes döntéshozatal iránti kérelmével. A Bíróság megállapította, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek figyelembe venni a puha jogi aktusokat is az előttük folyamatban lévő ügyekben.³⁵⁴ Mindazonáltal a Bíróság egy 2016-os ítéletében a Koninklijke és társai ügyében, anélkül hogy a Grimaldi-ítéletet idézte volna, kimondta, hogy a nemzeti bíróságok eltérhetnek a nem kötelező erejű jogi aktusokban rögzített értelmezéstől, amennyiben az előttük folyamatban lévő ügy ezt indokolja.³⁵⁵ Ez az ítélet újra felélénkítheti a soft law szerepe körüli vitákat, hiszen itt egy több évtizede megszilárdult ítélkezési gyakorlaton finomít az uniós bíróság, miközben a megfogalmazása rendkívül homályos.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata óvatosabb az egyénekre és a tagállamokra gyakorolt lehetséges közvetett hatások felismerésében. A lehetséges – akár pozitív, akár negatív – közvetett hatások egyik figyelemre méltó korlátja az, hogy a puha jogi eszközök önmagukban nem ruházhatnak olyan jogokat vagy kötelezettségeket az egyénekre, amelyekre az utóbbiak a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak.³⁵⁶ Az ítélkezési gyakorlat következetes ateintetben, hogy a puha jog, még ha a „kemény jog” értelmezésére is irányul, nem keletkeztethet új kötelezettségeket harmadik felek számára.³⁵⁷

Ami a visszafizettetésről szóló közleményt illeti, a hivatkozásokat áttekintve úgy tűnik, hogy a Bizottság (az előző fejezetben tárgyalt állami támogatás fogalmáról szóló közlemény aggályos pontjaival ellentétben) valóban az ítélkezési gyakorlat legfontosabb

³⁵⁴ C-322/88. sz., Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:646) 18. pont (Továbbiakban: Grimaldi-ítélet).

³⁵⁵ C-28/15. sz., Koninklijke KPN és társai kontra Autoriteit Consument en Markt (ACM) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:310), 39-42. pont.

³⁵⁶ Grimaldi-ítélet 19. pont.

³⁵⁷ Lásd erről a korai, C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1990:348).

pontjait rendszerezi, ezzel elősegítve az egységesebb jogalkalmazást és a jogbiztonságot.³⁵⁸ Hasonlóan tesz a 2021-es, új végrehajtási közleményében is.³⁵⁹

Következtetések

Az állami támogatások uniós versenyjogát a nemzeti bíróságoknak is érvényesíteniük kell eljárásuk során. A tagállami bíróságnak szerepe van az állami támogatás fogalmának értelmezésében, a jogellenes kifizetések megakadályozásában, a visszafizettetés végrehajtásában, valamint az esetlegesen felmerülő egyéni jogsérelmek orvoslásában is. Fontos azonban, hogy az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélése az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre. A tagállami bíróság a támogatás tényleges ösztönző hatását sem vizsgálhatja, feladata csupán arra szorítkozik, hogy megállapítsa, a projekt megindult-e a kérelem benyújtása előtt és ezen okból a támogatás ösztönző hatásának minősül-e vagy sem.

A nemzeti bíróság a visszatérítetési határozat végrehajtásakor köteles a kamatfizetési kötelezettséget kikényszeríteni. Sőt a kamatot akkor is követelnie kell, ha a Bizottság végleges határozata a támogatást összeegyeztethetőnek tartja a belső piaccal. A bejelentési kötelezettség megsértéséből fakadó jogellenesség hatására ugyanis a potenciálisan belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás végrehajtása kockázatot jelent a többi szereplőre, akiknek a szükségesnél előbb kell szembesülniük a támogatás hatásaival. Az ítélkezési gyakorlat szerint, ha a támogatás közszolgáltatás ellentételezésére irányult, akkor is meg kell, hogy előzze az összeegyeztethetőség vizsgálata. Ha ez nem így történt, a kedvezményezett kamatfizetési kötelezettsége ugyancsak fennáll.

A nemzeti bíróság visszatérítetés estén köteles félretenni a nemzeti jogot, ha az abban foglalt elévülési idő megakadályozná az uniós jog érvényesülését és a visszatérítetési határozat végrehajtását. Igaz ez akkor is, ha az elévülés a tagállami hatóság késedelmes eljárása miatt következik be. Ebben az esetben a kedvezményezett nem hivatkozhat a

³⁵⁸ Lásd például a visszafizettetési közlemény adóügyi intézkedések kapcsán tett megállapításainak hivatkozásait: a Bizottság a 113., 120. és 121. lábjegyzetben is az ítélkezési gyakorlattal támasztja alá megállapításait.

³⁵⁹ A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról. HL C 305., 2021.7.30., 1-28.

jogbiztonság elvére sem, mivel a jogalany a bizottsági határozat elfogadásától kezdve már nincsen bizonytalan helyzetben.

A *res judicata* kérdésében az Unió Bíróságának az az álláspontja, hogy amennyiben a jogerős ítélet alapját adó jogvitában nem merült fel az állami támogatás kérdése, akkor egy másik eljárásban vitatható az állami támogatási jelleg. Ilyenkor félre kell tenni, azt az értelmezést, miszerint a jogerő sérelmét jelenti az is, ha utóbb olyan kérdésről döntenek, ami a jogerős ítélet előtt felvethető lett volna. Egy ilyen értelmezés ugyanis az uniós jog kijátszásra adna lehetőséget és gyakorlatilag kizárná a visszafizettetés végrehajtását. Ha pedig a jogerős döntésben az állami támogatás téves értelmezésére került sor, az ítélkezési gyakorlat elvárja annak félretételét és az uniós jog elsőbbségének érvényesítését.

A hipotézisekkel kapcsolatos megállapítások:

A fentebb tárgyaltakat összevetve az előző fejezet megállapításával, úgy tűnik, hogy míg az uniós bíróság a tagállami közigazgatási hatóságok végrehajtási feladatait illetően egyelőre nem kívánt állást foglalni, addig a nemzeti bíróságokat érintő ítélkezési gyakorlat rendkívül széles és egyre inkább egyértelmű a kompetenciahatárok tekintetében. Az esetjog alapján azt a következtetést is levonhatjuk, hogy az állami támogatási jog végrehajtásában kiemelt szerepe van a nemzeti bíróságoknak és egyre inkább körvonalazódik az uniós jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányos elvekkel szemben is.

Az ítélkezési gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a nemzeti bíróságok feladatainak egyértelműsítése hozzájárul az állami támogatási jog hatékonyabb végrehajtásához.

Ezt a képet némiképpen árnyalja a Bizottság puha jogi eszközeinek az elterjedése, és az a fejlemény, hogy a közelmúltban a Bíróság a soft law aktusokkal kapcsolatos korábbi szilárd megállapítását figyelmen kívül hagyva kimondta, hogy a nemzeti bíróságok indokolt esetben eltekinthetnek azok alkalmazásától. Ez a kijelentés újabb vitákat generálhat a soft law státuszát, és a Bizottság hatásköri korlátait illetően. Mindazonáltal ez a finomabb irányvonal egyfajta féket is jelenthet a Bizottság puha jogi eszközeinek és az azokban foglalt új megközelítéseinek a térnyerésében (legalábbis a nemzeti bíróságok tekintetében). Ez a megállapítás azt sugallja, hogy az uniós bíróság szűkíti a Bizottság

mozgásterét a soft law-t illetően. Ez a fejlemény a hatékony végrehajtást is befolyásolhatja.

Mindazonáltal ami visszafizettetésről szóló közleményt illeti, a Bizottság valóban az ítélkezési gyakorlat legfontosabb pontjait rendszerezi, ezzel elősegítve az egységesebb jogalkalmazást és a jogbiztonságot.

III. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOG VÉGREHAJTÁSÁNAK LEGÚJABB KIHÍVÁSAI

1) Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján

Bevezető

Az Európai Unió közös piacként való megalapítása óta a belső határok és kereskedelmi akadályok nélküli egységes piac előmozdítására törekszik. Az uniós jog fejlődésének jelenlegi szakaszában a közvetlen adók ugyan tagállami hatáskörben vannak, de a tagállamok e hatáskörüket csak az uniós jog tiszteletben tartásával gyakorolhatják. Igaz ez az állami támogatások uniós versenyjogának a területén is. Az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik, hogy ellenőrizze az EUMSZ. (állami támogatásokról szóló) 107. cikkének érvényre juttatását. A Bizottság úgy véli, ennek keretében joga van adóintézkedéseket is állami támogatásnak minősíteni. A tagállamok azonban ezzel gyakran nem értenek egyet, szerintük ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a Bizottság hatásköre nem terjedhet ki a közvetlen adók vizsgálatára, és a Bizottság új megközelítésével valójában rejtett adóharmonizációra törekszik. Az állami támogatások és az adóintézkedések kapcsolata nem magától értetődő, versenyjogi szempontból mégis szorosan összekapcsolódnak.³⁶⁰

Ebben az egységben arra a kérdésre keresem a választ, hogy meddig terjed a Bizottság ellenőrzési jogosultsága a tagállami adóintézkedések kapcsán. A kérdés megválaszolásához a Bizottság, illetve az Unió Bíróságának legfrissebb esetjogát vizsgálom. E kérdéssel tesztelem azt a hipotézist, miszerint a Bizottság saját prioritásait érvényesítve belenyúl olyan területekbe is, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Továbbá feltárom, hogy a Bíróság ebben az aspektusban hogyan viszonyul a Bizottság mozgásteréhez.

³⁶⁰ Erdős Éva (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata, 2017/2. különszám, 114-126, 114.

1. Kiinduló pont: adóintézkedések mint állami támogatások

Az Európai Unióban főszabály szerint tilosak azok a tagállami intézkedések, melyek állami forrásból bizonyos vállalkozásokat vagy ágazatokat előnyben részesítenek oly módon, hogy torzítják (vagy torzíthatják) a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az Európai Unió Bírósága a GEMO ügy kapcsán már a kétezres évek elején tisztázta, hogy: „a támogatás fogalma nemcsak a szubvencióhoz, kölcsönhöz vagy a vállalkozás tőkéjében való részesedéshez hasonló pozitív juttatásokat foglalhatja magában, hanem azokat is, amelyek különböző formában enyhítik a vállalkozás költségvetésének általános terheit, és amelyek ezáltal, anélkül hogy a szó szoros értelmében támogatások lennének, azokkal azonos természetűek és hatásúak”.³⁶¹

Ebben az értelemben tipikusan egy adóintézkedés is állami támogatásnak minősülhet.

Szudoczky – Miladinovic szerzőpáros szerint³⁶² *de jure* és *de facto* állami támogatást valósíthat meg a szelektív adóalapszámítás, a szelektív adómértékmegállapítás, a szelektív előzetes vagy utólagos adómegállapítás, illetve a kedvezményes kikényszerítés, azaz adócsökkentés vagy adófizetés elhalasztása is. Továbbá állami támogatást jelenthetnek a tagállamok diszkriminatív adóztatási gyakorlatai is.

Különbség van az általános és az egyedi beavatkozások között. A Bíróság értelmezése szerint azok az adóintézkedések általánosak, melyek a tagállami „rendszer természetének vagy általános rendjének” megfelelnek.³⁶³ Hagyományosan az általános adóintézkedések nem minősülnek állami támogatásnak, csak a konkrétak.³⁶⁴ Mindamellet Erdős Éva felhívja a figyelmet arra is, hogy a Bizottság beavatkozási lehetősége nem következik automatikusan a szubszidiaritás elvéből.³⁶⁵

³⁶¹ C-126/01. sz., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:622) 28. pont.

³⁶² Miladinovic, Alexandra - Szudoczky, Rita (2019): Transfer Pricing and EU State Aid. In: Fundamentals of Transfer Pricing, Hrsg. Lang, Michael et al., Niederlande, Wolters Kluwer Law & Business, 505-542.

³⁶³ C-173/73. sz., Olaszország kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71).

³⁶⁴ Nicolaidis, Phedon (2004): Fiscal State Aid in the EU: The Limits of Tax Autonomy. World Competition, Vol. 27, No. 3, 365–396., 371.

³⁶⁵ Erdős Éva (2017): Az adóversenyt korlátozó intézkedések egyes aspektusai. Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata, 2017/1. szám, 58-70, 69.

Amikor a Bizottság egy tagállami hatóság által biztosított adójellegű támogatás jogszerűségét ítéli meg, a tagállami adórendszer egészével kell összevetnie a vizsgált intézkedést.³⁶⁶ Ez minden esetben egyedi mérlegelést jelent.³⁶⁷

Niilo Jääskinen főtanácsnok hangsúlyozta a 'normál' adórendszer meghatározásának nehézségeit: sem a Bizottságnak, sem a Bíróságnak nem sikerült pontosan meghatároznia, hogy mit jelent az 'általánostól való eltérés' vagy az 'általános rendszer' kifejezés.³⁶⁸ Julianne Kokott főtanácsnok szerint a referenciakeret változó, ezért az 'általános' adórendszer nem meghatározható.³⁶⁹ A változó referenciabázis azonban bizonytalanságot eredményez a tagállamokban, miközben lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a választott referenciarendszernek megfelelően alakítsa vizsgálatának eredményt.

Az adóintézkedések állami támogatási szempontú értékelésekor a szelektív előny és a tagállami adórendszer általános jellemzőnek az elhatárolása rendkívül problematikus, az elhatárolás kiforratlansága a Bizottság önkényességének forrása lehet.

2. Az Európai Bizottság legfrissebb esetjoga

Az elmúlt években a Bizottság napirendjén szerepel az adóintézkedések vizsgálata. 2013 nyarán külön munkacsoportot állított fel, hogy nyomon kövesse az egyes társaságok (különösen adómegállapítások formájában biztosított) kedvező adózási bánásmódjának jogszerűségét. A Bizottság 2014 decemberében az összes tagállamtól bekérte az elmúlt években kiadott egyedi adómegállapításaik listáját.³⁷⁰ A vizsgálatok kezdeti csordogálása „keresztes hadjáratá” nőtte ki magát, hiszen a Bizottság több mint 700 multinacionális cég 1000 állítólagos kedvezményes adómegállapítását vizsgálta meg.³⁷¹ Ezeknek azonban csak az elenyésző töredéke vezetett érdemi bizottsági határozathoz, ami arra utal,

³⁶⁶ Lásd erről bővebben: Vidmar, Andréas: Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures. Elérhető: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8908759>

³⁶⁷ C-182/03. és C-217/03. sz., Belga Királyság és Forum 187 kontra Európai Községek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:416), 137. pont.

³⁶⁸ C-106/09 P és C-107/09 P sz., Európai Bizottság (C-106/09 P), Spanyol Királyság (C-107/09 P) kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekben Jääskinen főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2011:215), 184. pont.

³⁶⁹ C-66/14 sz., Finanzamt Linz kontra Bundesfinanzgericht, Außenstelle Linz ügyben Kokott főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2015:242), 88. pont.

³⁷⁰ Az alábbi linken megtalálhatóak időrendi sorrendben a Bizottság 2014 óta hozott határozatai és a folyamatban lévő hivatalos vizsgálati eljárásai: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/tax-rulings_en

³⁷¹ Derenne, Jacques - Vallindas, Dimitris (2019): Recent EU State Aid Judgments Offer Mixed Results. Tax Notes International, Vol. 96, No. 1, 23.

hogy a Bizottság kezdetben túlságosan széles, válogatás nélküli hálót vetett ki.³⁷² Ezt felismervén úgy tűnik, hogy az erőforrások hatékonyabb felhasználása érdekében azokra a legnagyobb ügyekre összpontosított, amelyek precedensként a legtöbb értékkel bírhatnak.³⁷³

A szokásos piaci ár előzetes megállapítása (*Advance Pricing Agreement*, vagy röviden *APA*) alapvetően teljesen jogszerű és hasznos eszköz, mellyel csökkenthető a jogbizonytalanság. Ezt a jogi instrumentumot ugyanis arra használják, hogy a vállalatcsoportok előzetesen bizonyosságot szerezhessenek a kapcsolt vállalkozásaikkal szemben használt ár piaci voltáról, ezzel elkerülve az utólagos megállapításokat.³⁷⁴ Ez azt jelenti, hogy a nemzeti adóhatóságok előzetes feltételes adómegállapításokat végeznek a vállalatcsoporton belüli ügyletek várható adójogi megítélésére vonatkozóan, annak sajátos tényei és körülményei alapján.³⁷⁵

Ezek a megállapodások azonban nem nyilvánosak, így előfordulhat, hogy az adózó adóterheinek minimalizálásához vezethetnek. A Bizottság szerint ilyenkor az ármegállapítás már nem az eredeti célt szolgálja, sokkal inkább a multinacionális vállalatok adóelőnyét hivatott biztosítani.³⁷⁶

A Bizottság tehát kiemelten foglalkozik a feltételes adómegállapításokkal, és jellemzően azok transzferár-szabályainak a jogszerűségével. Ezzel az eszközzel ugyanis a nagyvállalatok a csoporton belüli elszámolás révén nyereségük egy részét át tudják csoportosítani egy kedvezőbb adókulcsot biztosító tagállamba. A Bizottság a transzferárazási gyakorlatok feltárására során olyan tranzakciókat azonosított, melyek az egyes tagállamok által biztosított előnyöket használják ki, illetve olyanokat, melyek nem megfelelő transzferár-számítási módszereket alkalmaznak.³⁷⁷ A Bizottság eddigi

³⁷² Khan Niazi, Shafi Ullah - Krever, Richard (2021): Bespoke Tax Rulings and Profit Shifting in the European Union: Assessing the EU's Options. Australian Tax Forum, Vol. 36, No. 3, 347-368, 358.

³⁷³ Khan Niazi – Krever i.m. 358.

³⁷⁴ Erdős Gabriella- Öry Tamás-Váradi Adrienn (2021): Az Európai Unió adójoga. Budapest, Wolters Kluwer, 413-417.

³⁷⁵ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. (C/2016/2946). HL C 262., 2016.07.19., 1-50., 169. pont.

³⁷⁶ Erdős et. al i.m. 413-417.

³⁷⁷ A válságot követően a nemzetközi adózásban feltárt visszaélések (lásd például Luxleaks ügy és a Panama-iratok) hatására az adóügyek napjainkban kiemelt figyelmet kapnak uniós szinten. Nemcsak a Bizottság, az Európai Parlament napirendjén is kiemelten foglalkoznak az adóügyi visszaélések kérdésével. Lásd erről bővebben: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160926STO44008/a-panama-iratok-botranyat-kirobbanto-tenyfeltaro-ujsagi-rok-az-ep-ben>, illetve Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department D for Budgetary Affairs: The Impact of Schemes revealed by the Panama

vizsgálatai többek között olyan nemzeti rendszerekre vonatkoztak, melyek a multinacionális vállalatok csoporton belüli ügyleteit oly módon árazzák, hogy azok nem tükrözik a független vállalatok között szokásos piaci feltételeket. Márpedig a Bizottság szerint a tagállami hatóságoknak minden összehasonlítható helyzetben lévő gazdasági szereplőt egyformán kell kezelnie, függetlenül attól, hogy integrált vállalatcsoport részét képezi-e vagy önálló társaságként működik a piacon. Amennyiben a csoporton belüli profitmegosztási módszer kialakítása kizárólag csoporton belüli tényezőkön alapul, szelektív előnyt eredményezhet.³⁷⁸

Az Európai Unió alapelveinek tiszteletben tartása - és különösen a belső piac védelme - korlátozza a tagállamok adószuverenitását.³⁷⁹ Az már világos tehát, hogy az adóharmonizáció és az adószuverenitás egymásnak feszülnek.³⁸⁰

2.1. A Starbucks-határozat

A Bizottság új megközelítését tükröző első határozatainak egyike a Starbucks vállalatcsoportszellemi tulajdon transzferárazása kapcsán született.³⁸¹ A Bizottság álláspontja szerint egy 2008-as előzetes ármegállapodás lehetővé tette, hogy a Starbucks egyik leányvállalata alig fizessen adót Hollandiában. A szóban forgó leányvállalat egy, az Egyesült Királyságban található kapcsolt cégnek jelentős jogdíjat fizetett, de azután egyik tagállamban sem adózott. A leányvállalat a holland adóhatósággal kötött megállapodás révén a nyerskávét nem a piaci áron szerezte be, és a kávépörkölési know-how-ért cserébe a bevételei túlnyomó részét a kapcsolt cégnek átadta.

Ebben az ügyben a Bizottság azt vizsgálta, hogy az adóköteles nyereséget megállapító módszer előnyhöz jutotta-e a vállalatot. A Bizottság szerint adóügyi esetekben akkor beszélünk szelektivitásról, amikor az adott intézkedés egy olyan általános szabály alól mentesíti a vállalkozást (vagy vállalkozások egy bizonyos csoportját), amely az összes

Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States. Brussels, European Parliament, 2017. Elérhető:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU\(2017\)572717_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU(2017)572717_EN.pdf)

³⁷⁸ DG Competition – Internal Working Paper – Background to the High Level Forum on State Aid of 3 June 2016, 2. Elérhető:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf

³⁷⁹ Békés (2012) i.m. 19.

³⁸⁰ Erdős Éva (2012): A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, 2012/1. sz., 255-271, 269.

³⁸¹ Az Európai Bizottság határozata az SA.38374 sz. (2014/C ex 2014/NN) Starbucks ügyben. HL L 83., 2017.3.29., 381–115.

összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásra érvényes. A Bizottság szerint az olyan speciális rendszer létrehozása, amely csak az integrált vállalkozásokra alkalmazandó és eltér az általános holland társasági adószabályoktól, önmagában szelektív természetű.³⁸² A Bizottság úgy vélte, a szokásos piaci ár elvének meghatározása szükségszerű a vizsgált intézkedés 107. cikk szerinti értékeléséhez függetlenül attól, hogy a tagállam belefoglalta-e ezt az elvet a saját nemzeti jogába.³⁸³ A Bizottság vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a feltételes adómegállapítás szelektív előnyt biztosított, ezáltal a Starbucks-csoport 20-30 millió euróval kevesebb adót fizethetett az összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest. A Bizottság ezt az adóelőnyt egyértelműen állami támogatásként azonosította.

2.2. A Fiat ügye

A Bizottság a Fiat ügyében³⁸⁴ pénzügyi szolgáltatások transzferárazását kifogásolta. A luxemburgi székhelyű Fiat Finance and Trade pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott a csoporthoz tartozó vállalkozásoknak, azonban a fizetett kamatok jelentősen a piacon szokásos kamatok alatt maradtak. A Bizottság szerint a tagállam által alkalmazott referenciaalap ebben az esetben is téves volt, ugyanis a tagállami társasági adórendszer egészét kellett volna viszonyítási alapnak tekinteni függetlenül attól, hogy a társasági adót vállalatcsoportra vagy független vállalatra rótták ki.³⁸⁵ Tehát a Bizottság amellet érvelt, hogy egy vállalatcsoporton belül biztosított kedvezmény is torzíthatja a belső piaci versenyt.

A Bizottság szerint a tagállami hatóság és a társaság között létrejött feltételes adómegállapítás rendkívül összetett és mesterséges számítási módszereken alapul, ami alábecsült nyereség utáni adózást biztosított a Fiat-nak. A Bizottság megállapította, hogy a vállalatnak húszszor magasabb adót kellett volna fizetnie, ha a számításokat a piaci feltételek mellett végezték volna el.³⁸⁶ Mindezekre tekintettel a szóban forgó intézkedést állami támogatásként értékelte.

³⁸²Uo. 250. pont.

³⁸³Uo. 264. pont.

³⁸⁴ Az Európai Bizottság határozata az SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) sz. Fiat ügyben. HL L 351., 2016.12.22., 11–67.

³⁸⁵Uo. 215. pont.

³⁸⁶ European Commission Press Release: Statement by Commissioner Vestager on Commission state aid decisions regarding illegal tax advantages granted by Luxembourg (Fiat) and the Netherlands (Starbucks)

2.3. A belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer

A Bizottság 2016 januárjában a belga többletnyereségadó-megállapítási rendszert is megvizsgálta.³⁸⁷ A Bizottság szerint a tagállam által bevezetett rendszer *de facto* szelektív, mivel a többletnyereség adómentessége csak a nagy, de legalább közepes multinacionális vállalatok számára érhető el ténylegesen, a kisebbek valójában ki vannak zárva ebből a lehetőségből. Mivel a jogosultak a belga adóhatóság által vélelmezett, a ténylegesnél alacsonyabb adóalap után adóztak, a Bizottság úgy vélte, hogy ez a rendszer állami támogatásnak minősül. Tehát ebben az esetben a Bizottság egy általános tagállami adóintézkedésről állapította meg a tiltott állami támogatási jelleget. Bár a Bizottság ebben az ügyben némileg más kérdéssel foglalkozott, ez az eset jól tükrözi a megkérdőjelezhető adóintézkedések széles körét.³⁸⁸

2.4. Az Apple-ügy

2016 augusztusában a Bizottság az Apple ügyében³⁸⁹ két feltételes adómegállapítást minősített jogellenes állami támogatásnak. A kedvezményekben az Apple két ír leányvállalata (röviden ASI, AOE) részesült. Az Apple említett leányvállalatai Írorszában vannak bejegyezve, de ott nem adóalanyok, az amerikai anyavállalat száz százalékos tulajdonában állnak. Adóügyi szempontból hontalanok.³⁹⁰

A Bizottság szerint az ír hatóságokkal kötött megállapodások transzferárázási és nyereségmegosztási számításai rendkívül összetettek. Az alkalmazott módszerek lehetővé tették, hogy a leányvállalatok adóköteles nyeresége jelentősen lecsökkenjen. Számszerűsítve ez azt jelentette, hogy 2014-re mindössze 0,005 %-os adókulccsal adóztak.³⁹¹

A Bizottság ebben az ügyben sem vitatta, hogy az adómegállapítások alkalmazása teljesen jogszerű, de emlékeztetett arra, hogy a tagállami hatóságokat köti az EUMSZ.

and on the optical disk drives cartel. 20 October 2015. Elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5881_en.htm.

³⁸⁷ Az Európai Bizottság határozata az SA.37667 sz. (2015/C) (ex 2015/NN) belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer ügyében. HL L 260., 2016.9.27., 611–103.

³⁸⁸ Kyle, Richard (2018): Are all tax rulings state aid? Examining the European Commission recent state aid decisions. *Houston Business and Tax Law Journal*, Vol. 18, No. 1, 1-55, 36.

³⁸⁹ Az Európai Bizottság határozata az SA.38373 sz. (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) Apple ügyben. HL L 187, 2017.07.19., 1–110.

³⁹⁰ Uo. 52. pont.

³⁹¹ European Commission Press Release: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion. 30 August 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2923

107. cikke. A tagállami hatóság ezt a tilalmat bizonyos vállalkozás kedvezőbb adóügyi elbírálásával is megsértheti. A Bizottság vizsgálta, hogy az alkalmazott nyereségfelosztási módszer tükrözi-e a gazdasági valóságot, megfelel-e a szokásos piaci feltételeknek. A Bizottság szerint objektív kritériumként kell összehasonlítani a vizsgált intézkedést a független vállalkozások közötti elosztási rendszerrel. Ez alapján kimutatta, hogy a vizsgált adómegállapítások lehetővé tették a nyereség csoporton belüli mesterséges, ténybeli és gazdasági indokokat mellőző felosztását. Ennek eredményeként az Apple cégcsoport tényleges nyereségének jelentős része mentesült az ír adókötelezettség alól. Mivel az ír adóhatóság az adómegállapítások révén az Apple-től származó adóbevételei jelentős részéről lemondott, ezáltal a cégcsoportot a versenytársaihoz képest kedvezőbb helyzetbe hozta, ami a Bizottság szerint tiltott állami támogatást jelent. A Bizottság szerint a be nem fizetett adó a 13 milliárd eurót is eléri.³⁹²

Kyle felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a Bizottság objektív kritériumokra vonatkozó követelményét nem támasztja alá sem az ítélkezési gyakorlat, sem a korábbi bizottsági határozatok, és lehetetlen akadályt jelentene az adóhatóságok számára az adójog számos olyan területén, ahol a mérlegelési jogkör szükséges és kívánatos.³⁹³

2.5. Az Amazon-határozat

2017 áprilisában a Bizottság az Amazon-nak biztosított adómegállapításokat is állami támogatásként azonosította.³⁹⁴ Az amerikai nagyvállalat két luxemburgi leányvállalatot hozott létre. Az egyik az uniós kereskedelmi tevékenységet bonyolította (*Amazon EU*), a másik az Amazon-licenszek tulajdonosa (*Amazon Europe Holding Technologies*). A feltételes adómegállapítás lehetővé tette, hogy a kereskedelmi tevékenységet folytató cég a nyeresége jelentős részét átcsoportosíthassa a holdinghoz. A Bizottság szerint azonban a holdingtársaság egy „üres cég”, mely csupán a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogokat továbbította az anyavállalatnak, miközben (*limited partnership* formája miatt) mentesült a tagállami társasági adó alól. Tevékenysége tehát nem indokolta a számára folyósított

³⁹² Mivel Írország nem hajtotta be a be nem fizetett adót, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordult. A későbbiekben látni fogjuk, hogy elsőfokon milyen döntés született.

³⁹³ Kyle i.m. 34-35.

³⁹⁴ A Bizottság határozata az SA.38944 sz. (2014/C) (ex 2014/NN) Amazon ügyben. HL L 153., 2018.06.15., 1–142.

jogdíj mértékét.³⁹⁵ Az átcsoportosítás lehetővé tette, hogy az Amazon adóköteles nyereségének mindössze egynegyede után adózzon. A Bizottság szerint ebben az esetben is téves a tagállam érvelése, miszerint a referenciarendszer a vállalatcsoport tagjaira korlátozódik. A Bizottság úgy vélte, referenciarendszerként az általános adórendszert kellett volna alkalmazni, mivel a csoporttagjai ugyanazokat a tevékenységeket végzik mint a független társaságok és e két társaságtípus versenyben áll.³⁹⁶ A Bizottság szerint a vizsgált cégek közötti megoldások nem tükrözték a gazdasági realitást, így a feltételes adómegállapítások révén más vállalkozásoknál jóval kevesebb adót fizettek. A Bizottság ezért állami támogatásnak minősítette a kifogásolt adóintézkedéseket.

2.6. Az Engie-csoport ügye

2018 júniusában bizottsági határozat született az Engie-csoport luxemburgi feltételes adómegállapításairól is.³⁹⁷ A kifogásolt intézkedések lényegében lehetővé tették az Engie-csoport leányvállalatai közötti kamatmentes átváltoztatható kölcsönt. A kölcsön hozamát ugyanis az egyik fél az adóalapból levonható kamatként kezelte, a másik fél adómentes osztalékként tartotta nyilván.³⁹⁸ A kialakított finanszírozási struktúra a Bizottság szerint visszaélésszerű, hiszen a kölcsön adóköteles nyereségét semlegesítve a luxemburgi Engie-csoport adóterhét minimálisra csökkentette.³⁹⁹ Meglátása szerint semmiféle jogi vagy gazdasági indok nem támasztja alá az eltérő adóügyi bánásmódot, ezért állami támogatásnak minősítette.

Az Engie-határozat több szempontból is jelentős. Egyrészt a felek itt már nem vitatták, hogy referenciarendszerként az általános luxemburgi társasági adórendszer alkalmazandó.⁴⁰⁰ Másrészt Békés szerint egy új vizsgálati irány is felfedezhető, hiszen a Bizottság a korábbi esetekben az adóoptimalizáló intézkedéseket vizsgálta, most azonban az Engie-csoport luxemburgi egységei között folytatott pénzügyi tranzakciók által kihasznált adókedvezményekre fókuszált.⁴⁰¹ Harmadrészt pedig a tagállami döntéshozók

³⁹⁵ European Commission Press release: State aid: Commission finds Luxembourg gave illegal tax benefits to Amazon worth around €250 million. 4 October 2017. Elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3701_en.htm

³⁹⁶ Az Európai Bizottság határozata az SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) sz. ügyben (Amazon), HL L 153., 2018.06.15., 1–142., 587-599. pont.

³⁹⁷ Az Európai Bizottság határozata az SA.44888 sz. (2016/C) (ex 2016/NN) ENGIE ügyben. HL L 78., 2019.03.20., 1–62. (Továbbiakban: ENGIE-határozat).

³⁹⁸ Erdős et al. i.m. 413-417.

³⁹⁹ Lásd az ENGIE-határozat 289-312. pontját.

⁴⁰⁰ Uo. 177. pont.

⁴⁰¹ Békés Balázs (2019): Közvetlen adózás az Európai Unióban. Budapest, Wolters Kluwer, 217-219.

a Bizottság állami támogatási eljárásának eredményeként módosították a vizsgált szabályt.

2.7. A McDonald's mint „kakukktojás”

2018 szeptemberében a McDonald's ügyében⁴⁰² hozott bizottsági határozat az első olyan határozat, amelyben a Bizottság a kifogásolt adóügyi intézkedést nem minősítette állami támogatásnak. A Bizottság azt vizsgálta, hogy a luxemburgi adóhatóságok helytelenül alkalmazták-e a Luxemburg és az Egyesült Államok közötti kettős adóztatási egyezményt, ezáltal a McDonald's érintett leányvállalatának adómentessége tiltott állami támogatásnak minősül-e.

A bizottsági határozat a McDonald's Europe Franchising-ra összpontosít, amely a vitatott feltételes adómegállapítások odaítélésekor luxemburgi adóügyi illetőségű, illetve egy franchise fiókteleppel rendelkezik az USA-ban (*Franchise Branch*) és egy szolgáltatási fiókteleppel (*Services Branch*) Svájcban.⁴⁰³

A stratégiai döntéshozatal a luxemburgi székhelyű vállalat kezében van, a svájci fióktelep korlátozott tevékenységet végez, míg az amerikai társaság tényleges tevékenységet egyáltalán nem folytat. A luxemburgi és a svájci leányvállalatok mégis az amerikai cégnek továbbítják az Európában, Ukrajnában és Oroszországban beszedett jogdíjakat. A luxemburgi hatóságokkal kötött megállapodások révén a McDonald's nyereségei után minimális adót fizetett Luxemburgban. Emiatt a Bizottságnak aggályai támadtak, hogy a szóban forgó adómegállapítások állami támogatásnak minősülnek-e. A Bizottság kiemelte, hogy kételyei a referenciarendszer előzetes meghatározásán alapultak, mely szerint a referenciarendszer az általános luxemburgi társaságiadó-rendszer, melybe beletartozik a Luxemburg és USA közötti kettős adóztatási egyezmény is.⁴⁰⁴ A kettős adóztatási egyezmény korlátozza Luxemburg adóztatási jogát, amennyiben bizonyos, hogy a vállalat nyeresége az Egyesült Államokban adóköteles.⁴⁰⁵ Az egyezmény értelmében a szóban forgó amerikai fióktelep jövedelme adóköteles az USA-ban. Ugyanakkor az egyezmény rendelkezéseinek értelmezése a felek nemzeti joga alapján

⁴⁰² Az Európai Bizottság határozata az SA.38945 sz. (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) McDonald's Europe ügyben. HL L 195., 2019.07.23., 20–39.

⁴⁰³ Uo. 22. pont.

⁴⁰⁴ Uo. 107. pont.

⁴⁰⁵ Uo. 110. pont.

történik. A probléma forrása, hogy az Egyesült Államok joga másként értelmezi az „üzleti tevékenység” és az „állandó telephely” kifejezést, ami miatt az említett vállalat ténylegesen az USA-ban sem adózik.

A Bizottság határozata visszautal a *La Coasta-ítéletre*,⁴⁰⁶ mely rögzítette, hogy egy kettős adóztatási egyezmény helyes alkalmazása ellenére is előfordulhat az adóztatás kettős elmaradása, mivel a szerződő felek egymástól függetlenül értelmezhetik az egyezmény rendelkezéseit. A kettős adóztatási egyezmények elsődleges célja a tényleges és potenciális kettős adóztatás felszámolása, ez azonban nem minden esetben biztosítja a tényleges adóztatást.⁴⁰⁷ Emiatt a Bizottság megállapította, hogy az egyezmény szövege alapján a luxemburgi adóhatóság jogszerűen biztosított adómentességet a McDonald's szóban forgó leányvállalatának.

Érdemes észrevennünk, hogy jelen ügyben a Bizottság egy joghézag miatt nem bizonyíthatta, hogy jogellenesen járt el a luxemburgi adóhatóság. Tehát egy jogi kiskapu révén nem állapíthatta meg az állami támogatást, de valójában a McDonald's adózási magatartásának tisztességessége vitatható.

A bizottsági határozat hatására a luxemburgi kormány indítványozta az adótörvény módosítását a kettős nem adózás megakadályozására. Vestager biztos úgy véli, a javasolt módosítás lehetővé teszi, hogy a tagállami adóhatóság igazolást kérjen arról, hogy a társaságok valóban adókötelesek-e a másik országban. Vestager szerint ez is azt mutatja, hogy az elmúlt néhány évben nemzetközi szinten is előrelépések tapasztalhatóak az adóelkerülés kezelésében. Úgy látja, hogy megindult a nemzeti adótörvényekben lévő kiskapuk bezárása.⁴⁰⁸ Hasonló következtetésre jut Staviczky is a bizottsági eljárások hatására bekövetkező tagállami jogszabály és gyakorlat módosítások alapján.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Uo. 32. lábjegyzet: Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, Jugement du 3 décembre 2001, no. 12831 du rôle followed by Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg, Jugement du 23 avril 2002, no. 14442c du rôle.

⁴⁰⁷ Uo. 116. pont.

⁴⁰⁸ Lásd erről: Statement by Commissioner Vestager on Commission decision that the non-taxation of certain McDonald's profits in Luxembourg is not illegal State aid, 19 September 2018. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_5833

⁴⁰⁹ Staviczky Péter (2022): Az adóelkerülés elleni fellépés állami támogatási eszközökkel. Az Eupai Bizottság és az Európai Bíróságok vonatkozó gyakorlata. Kézirat, 26.

2.8. A Bizottság új megközelítésének megítélése

Az előbbieken tárgyalt bizottsági gyakorlat azt sugallja, hogy a Bizottság a korábbi esetjogát túllépve kompetenciáit szélesíteni kívánja. Egyes szerzők szerint a Bizottság az állami támogatási szabályok által a közvetlen adózás területére is kiterjesztené ellenőrzési jogosítványait.⁴¹⁰ Mások úgy gondolják, hogy a Bizottság új irányvonala sérti a tagállami szuverenitást és szembe megy a kialakult belső piaci szabályozó gyakorlattal is.⁴¹¹

A tagállami ellenállás és a bizottsági aktivitás szűk keresztmetszetét az Európai Unió Bírósága adhatja meg, amennyiben meghatározza a tagállami szuverenitás és a Bizottság kompetenciáinak határvonalát.

3. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga

A következő néhány évben talán a Törvényszék és a Bíróság ítélkezési gyakorlatától várható, hogy meghatározza az uniós állami támogatási szabályok és a tagállami adóztatási autonómia jogi kereteit. Az értekezés megírásakor csupán az első esetek állnak rendelkezésünkre, így kiforrott ítélkezési gyakorlatról még nem beszélhetünk. Azonban ezek az ügyek jól tükrözik az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatának problematikáját, legújabb kihívásait és az uniós bíróság kezdeti megállapításait.

A Bíróságoknak minden egyes jogalapot alaposan meg kell vizsgálniuk mind az adott esettel összefüggésben, mind pedig az állami támogatási keretrendszerrel összefüggésben, amikor ezekben az ügyekben határoznak. Kyle szerint minden esetben legalább kétértelmű, hogy a Bizottság megfelelően alkalmazta-e az állami támogatási keretet az egyes bizottsági határozatokban.⁴¹²

⁴¹⁰ Lásd erről bővebben: Stuart, Eugene–Roginska-Green, Iana (2018): Sixty Years of EU State Aid Law and Policy. *Alpen aan den Rijn*, Wolters Kluwer, valamint Chesaites, Nicola (2017): Tax incentives as State Aid. In: VesnaTomjenović et al. (eds.): *EU Competition and State aid Rules. Public and Private Enforcement*. Heidelberg, Springer-Verlag, 253–272.

⁴¹¹Békés i.m. 223–229.

⁴¹² Kyle i.m. 40.

3.1. A belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer

A kompetenciahatárok vitájában az első bírósági döntés 2019. február 14-én született a belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer kapcsán.⁴¹³ Bár az elsőfokon eljáró Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát, az ítélet több fontos megállapítást tesz a Bizottság jogosítványait illetően.

A Törvényszék a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás kiegyensúlyozottságát vizsgálva rögzítette, hogy az állami támogatási szabályok hatálya a nem harmonizált területekre, így a közvetlen adókra is kiterjed. A Törvényszék szerint mivel a Bizottság hatásköre az EUMSZ. 107. cikk tiszteletben tartásának ellenőrzése, ezért nem róható fel neki, hogy túllépte a hatáskörét, amikor megvizsgálta a szóban forgó intézkedést.⁴¹⁴ A Törvényszék úgy véli, a Bizottság vizsgálhatja azokat a tagállami adóintézkedéseket, melyek esetlegesen sérthetik az EUMSZ. 107. cikkében rögzített tilalmat. A Törvényszék ezzel egyértelműsítette, hogy a Bizottságnak joga van vizsgálni a közvetlen adózás területén született intézkedéseket is az állami támogatások uniós szabályai szerint.

Az ügyben másodfokon eljáró Bíróság ugyan hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét,⁴¹⁵ de a Bizottság kompetenciái kapcsán tett állításait megtartotta. A Bíróság érvelésében a legfrissebb ítélkezési gyakorlatára hivatkozva megerősíti, hogy a nem harmonizált területeken nincs kizárva a Bizottság ellenőrzési lehetősége.⁴¹⁶ Ezt a megállapítását rögzíti a közvetlen adózást illetően is.⁴¹⁷ A Bíróság úgy véli, vonatkozó uniós szabályozás hiányában kétségtelen, hogy a tagállamok (vagy az adóügyi autonómiával rendelkező tagállami hatóságok) hatáskörébe tartozik az adó tárgyának meghatározása és az adóteher különböző termelési tényezők és gazdasági ágazatok közötti megosztása. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat⁴¹⁸ kimondja, hogy e hatáskörük gyakorlása során tartózkodniuk kell az állami támogatásnak minősíthető intézkedések

⁴¹³ T-131/16 és T-263/16. sz., Belga Királyság és Magnetrol International kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:91).

⁴¹⁴ Uo. 67. pont.

⁴¹⁵ C-337/19. P. sz., Európai Bizottság kontra Belga Királyság és Magnetrol International ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:990).

⁴¹⁶ Lásd az ítélet 161. pontját, melyben a Bíróság a C-562/19 P sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélet (ECLI: EU:C:2021:201) 26. pontjára, valamint C-596/19 P sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:202) 32. pontjára hivatkozik.

⁴¹⁷ Lásd az ítélet 162. pontját, melyben a Bíróság a C-362/19 P sz., Bizottság kontra Fútbol Club Barcelona ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:169) 105. pontjára hivatkozik.

⁴¹⁸ Lásd erről C-106/a 09 P és C-107/09 P sz., Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:732) 97. pontját.

elfogadásától, aminek ellenőrzése a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁴¹⁹ Figyelemreméltó, hogy az itt hivatkozott ítélkezési gyakorlat a közelmúltban többszörösen megerősítette a Bizottság ellenőrzési jogosítványait.

3.2. A Fiat- és a Starbucks-ítélet

2019 szeptemberében a Starbucks- és a Fiat- ítéletekben bár különböző döntések születtek, mindkét esetben újfent megerősítést nyert, hogy a Bizottság hatáskörrel rendelkezik az állami támogatások ellenőrzésére a közvetlen adóztatás területén is.

A bizottsági határozatokat megtámadó felek a Starbucks és a Fiat ügyében is azzal érveltek, hogy a Bizottság az adómegállapítások vizsgálatával kompetenciáit túllépve egy rejtett adóharmonizációra törekszik, és ezzel megsérti a szubszidiaritás elvét. Ezt az érvelést azonban a Törvényszék továbbra sem ismerte el.

A Starbucks-ítélet⁴²⁰ alapját az a (fentebb tárgyalt) bizottsági határozat képezte, melyben a Bizottság állami támogatásnak minősítette a holland adóhatóságok Starbucks-nak biztosított adómegállapításait. A Bizottság kifogásolta a tagállami hatóságok által alkalmazott számítási módszereket és a kávépörkölési jogdíjak túlértékelését.

A Törvényszék ugyan egyetértett a Bizottsággal abban, hogy referenciarendszerként a tagállami általános adórendszert kell meghatározni, azonban meglátása szerint a Bizottság nem tudta megfelelően alátámasztani a referenciarendszertől való eltérést, ezért megsemmisítette határozatát. Bár a Törvényszék a Bizottságra nézve negatív ítéletet hozott, elismerte a vizsgálatának jogszerűségét, illetve megerősítette, hogy a transzferárazás akár az agresszív adótervezés eszköze is lehet.⁴²¹

A Starbucks-ítélettel egy napon született a Fiat-ítélet⁴²² is, melyben kettős sikert aratott a Bizottság, hiszen amellett, hogy a Törvényszék elfogadta érvelését, ismételten visszaigazolta kompetenciáit is. A Törvényszék ugyanis megállapította, hogy a Fiat esetében alkalmazott nettó üzleti nyereség módszer hipotetikus tőkekalkuláción alapult, mivel nem foglalt magába minden tőkeelemet, és egyes kapcsolt vállalkozásokat

⁴¹⁹ C-337/19. P. sz., Európai Bizottság kontra Belga Királyság és Magnetrol Internationalbenhozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:990) 166. pont.

⁴²⁰ T-760/15. sz., Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:669).

⁴²¹ Békés i.m. 229–233.

⁴²² T-755/15. és T-759/15. sz., Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Bizottságegyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:670).

kihagyott a számításból. Önmagában ez a tény is azt mutatja, hogy az ármegállapítás nem a szokásos piaci áron alapult. A Törvényszék ez alapján osztotta a Bizottság véleményét, miszerint ez a számítási módszer valójában az adóterheket oly módon csökkentette, hogy az állami támogatásnak minősül.

Ezek az esetek azt sugallják, hogy szinte lehetetlen egyértelműen meghatározni az üzleti csoportokon belül használt transzferárakra vonatkozó kritériumokat. Még ha a Bizottság érvelése sikeres is, a transzferár-megállapodások elleni küzdelem következményei továbbra is bizonytalanok.⁴²³

3.3. Az Apple-ítélet

Az Apple esetében a Törvényszéknek ismét arról kellett döntenie, hogy a kifogásolt adómegállapítások állami támogatásnak minősülnek-e.⁴²⁴ Ahogyan arról már korábban szó volt, a Bizottság szerint az ír adóhatóság feltételes adómegállapításai lehetővé teszik, hogy az Apple adóköteles nyereségének jelentős része után (adóügyi szempontból hontalan kapcsolt vállalkozásnak fizetett jogdíjak révén) ne adózzon Írorszában (és az Egyesült Királyságban sem).

Írország és az Apple leányvállalatai ebben az ügyben is felrótták a Bizottságnak, hogy hatáskörét túllépve, a tagállami adójogi autonómiát megsértve vizsgálta a szóban forgó adómegállapításokat. Ám a Törvényszék ezúton is megerősítette a Bizottság hatáskörét.⁴²⁵

A Törvényszék szerint a Bizottság helyesen járt el, amikor a szokásos piaci ár elvét alkalmazva az ír társasági adórendszerhez viszonyította az ármegállapításokat. Azonban úgy vélte, nem sikerült megfelelő módon bizonyítania, hogy a jogdíjak és a kereskedelmi tevékenység nyeresége eltér a szokásos piaci ártól. Azt sem tudta kellően alátámasztani, hogy a stratégia döntéshozatal csoporton belüli megosztása visszaélésszerű. A Törvényszék mindezekre tekintettel megsemmisítette a Bizottság határozatát.

⁴²³ Khan Niazi - Krever i.m. 362.

⁴²⁴ T-778/16. és T-892/16. sz., Írország és társai kontra Európai Bizottságegyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2020:338).

⁴²⁵ Uo. 103–124. pont.

Figyelemreméltó, hogy a Törvényszék nem volt hajlandó elfogadni a Bizottság által javasolt úgynevezett kirekesztő megközelítést, azonban elutasításának indoka nincs egyértelműen megfogalmazva a határozatban.⁴²⁶

3.4. Az Amazon-ítélet

2021 májusában az Európai Unió Bíróságnak az Amazon luxemburgi feltételes adómegállapítását kellett megítélnie. A kifogásolt intézkedés jogosultja az Amazon két luxemburgi leányvállalata. Az egyik kereskedelmi tevékenységet folytat, a másik a licencet adja ehhez. A Bizottság kifogásolta a köztük alkalmazott nyereségmegosztási módszert, a licencdíj túlzott mértékét, valamint magának a licencet adó fiktív vállalkozásnak a tényleges szerepét is.

A Bizottság vizsgálata során az üzleti nettó nyereségen alapuló módszert alkalmazta. A Törvényszék szerint azonban a Bizottság nem tudta kellően bizonyítani, hogy a leányvállalatok közötti transzferárazási módszer miért nem alkalmas arra, hogy piaci árat adjon és azt sem, hogy az általa kiválasztott módszer alkalmas lenne a szokásos piaci ár meghatározására. A Törvényszék egyértelművé tette, hogy az állami támogatás fennállását a Bizottságnak kell bizonyítania és nem fordítva, a tagállamnak annak a hiányát. Tisztázta, hogy a bizonyítási teher nemcsak azt jelenti, hogy a Bizottság megállapítja, hogy az alkalmazott számítási módszer nem megfelelő, meg kell találni a megfelelő módszert is és az alapján számszerűsíteni kell a szelektív előnyt.⁴²⁷

3.5. Az Engie-ítélet

A Törvényszék 2021 májusában az Engie-csoport ügyében elfogadta a Bizottság érvelését és megerősítette az adóelőny és ezáltal az állami támogatás fennállását.⁴²⁸

⁴²⁶ Chamberlain, David G. (2020): Apple, State Aid, and Arm's Length: EU General Court's Failure of Imagination. Tax Notes International, 1179-1180. Elérhető: <https://www.taxnotes.com/tax-notes-today/federal/competition-and-state-aid/apple-state-aid-andarms-length-eu-general-courts-failureimagination/2020/09/16/2cwm8>.

⁴²⁷ Erdős et al. i.m. 413–417.

⁴²⁸ T-516/18. és T-525/18. sz., Luxemburgi Nagyhercegség és társai kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:251).

Az ügy újszerűsége, hogy a tagállam már a hivatalos vizsgálati eljárásban elismerte, hogy a Bizottság vizsgálhatja, hogy egy adójogi rendelkezés nem sérti-e az EUMSZ. 107. cikkét, azonban úgy vélte, ez a jogosítványa nem járhat a hatáskörrel való visszaéléssel.⁴²⁹

A Törvényszék nem látta megalapozottnak, hogy a hatáskörrel való visszaélés bizonyítéka lenne, hogy a bizottsági határozat hatására a luxemburgi kormány az adótörvény módosítását indítványozta. Ítéletében ismételten rögzítette, hogy a Bizottság eljárása továbbra sem tekinthető burkolt adóharmonizációnak.⁴³⁰

A Törvényszék szerint a luxemburgi adóhatóság a szóban forgó adómegállapításokkal lehetővé tette, hogy az érintett holdingtársaságok bizonyos részesedésekből származó jövedelmeik után ne adózzanak. Másként fogalmazva, az említett intézkedések enyhítették azokat a terheket, amelyek főszabály szerint a vállalkozást terhelik.⁴³¹ A Törvényszék szerint a Bizottságnak sikerült a ténybelileg és jogilag megkövetelt módon bizonyítania, hogy a szóban forgó intézkedések tiltott állami támogatásnak minősülnek.

4. A tárgyalt ügyek újdonságai

A tagállamok által felhozott jogalapokból kiolvasható, hogy adóztatási autonómiájukat egyre inkább veszélyben érzik a Bizottság új irányú vizsgálódásai miatt. A tagállamok ugyanis rendre felróták a Bizottságnak, hogy az adóintézkedések vizsgálatával túllépte a hatáskörét és megsértette a tagállami adószuverenitást.

A Bíróság fentebb elemzett ítélezési gyakorlata következetes, hiszen minden esetben elismerte a feltételes adómegállapítást mint jogszerű tagállami eszközt. Azonban nyomatékosította, hogy a tagállami adóhatóságok által alkalmazott eszközöknek meg kell felelniük az EUMSZ. 107. cikkében rögzített feltételeknek, melyet a Bizottság ellenőriz. Az uniós bíróság egyértelműsítette (és úgy tűnik, meg is szilárdította), hogy az EUMSZ. 107. cikke alapján a Bizottságnak van hatásköre állami támogatási szempontú vizsgálatot végezni a közvetlen adóztatási körbe tartozó adóintézkedések kapcsán is.

⁴²⁹ Uo. 101. pont.

⁴³⁰ Uo. 160. és 161. pont.

⁴³¹ Uo. 221. pont.

A tagállamok az ítélkezési gyakorlat nyomására ugyan kezdik elismerni a 107. cikk szerinti ellenőrzési jogosultságot (lásd például: Engie-ítélet), de továbbra sem fogadják el, hogy a Bizottság hatáskörével visszaélve az adóztatási autonómiájukba beavatkozzon.

A legfrissebb esetek a bizonyítási teher kérdését is tisztázták. A Bíróság szerint az előny meglétét a Bizottságnak kell bizonyítania, és nem a tagállam feladata az előny hiányának alátámasztása. A megsemmisítő ítéletekből jól kiolvasható, hogy a Bizottságnak minden kétséget kizáróan kell bizonyítania, hogy a vizsgált adóügyi intézkedés szelektív előnyt biztosít, sőt az Amazon-ítélet alapján ezt megfelelő számítási módszerekkel számszerűsíteni is kell. Ellenkező esetben a Bíróság kellő bizonyítottság hiányában a meg fogja semmisíteni a Bizottság döntését.

Ugyan a szokásos piaci ár meghatározása elméletileg ténykérdés, de összehasonlítható ügyletek hiányában a szokásos piaci árat csak helyettesítő mérések alapján lehet kiszámítani, amelyek elkerülhetetlenül feltételezésekkel jár.⁴³² Egyelőre úgy tűnik, hogy nincs objektív bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a feltételezések egyik csoportja felülmúlja a másikat.⁴³³ Mindaemellett a Törvényszék indokolásából az sem egyértelmű, hogy a „megfelelő módszerek” mit takarnak.

Következtetések

A fenti megállapításainkra tekintettel a hipotézisek kapcsán a következőket rögzítem:

Az uniós bíróság az állami támogatás fogalmát ítélkezési gyakorlatával folyamatosan fejleszti. Az uniós és tagállami szinten tapasztalható trendekre reagálva egyre tágabban értelmezi azt. Mindamellett az ítélkezési gyakorlat a közelmúltban többszörösen megerősítette a Bizottság ellenőrzési jogosítványait a közvetlen adóztatás területén is. A tárgyalt esetjog alapján úgy tűnik, a Bizottságnak jogában áll a közvetlen adók területén is vizsgálni, azonban továbbra is nyitva marad a kérdés, hogy ezt milyen mélységig teheti meg. Véleményem szerint az elemzett bizottsági gyakorlat azt sugallja, hogy a Bizottság a belső piacra negatívan ható tagállami hatáskörök, így a tagállami adórendszerek egyes területeit is közelítené az állami támogatások ellenőrzése révén. Történelmileg azonban a közvetlen adóztatás a tagállami szuverenitás lényeges eleme. Igaz ugyan, hogy a Szerződésekkel a tagállamok megállapodtak a szuverenitásuk

⁴³² Khan Niazi - Krever i.m. 365.

⁴³³ Uo.

bizonyos korlátozásában, azonban nem adtak teljhatalmat egyik uniós intézmény kezébe sem. Rendkívül érzékeny (és továbbra is megválaszolatlan) kérdés tehát, hogy a Bizottság az uniós jog végrehajtására hivatkozással meddig nyúlhat bele a tagállami autonómiába. Az Európai Bizottság vizsgálatainak igazolhatósága tehát a tagállami adóautonómia miatt viszonylag „vékony jégen” nyugszik.⁴³⁴ Mindamellet, ha az uniós bíróság feljogosítaná a Bizottságot arra, hogy visszamenőleges hatállyal megkérdőjelezzon olyan tagállami adómegállapításokat, amelyek összhangban vannak az általánosan alkalmazandó tagállami adójoggal (és azok elfogadásakor ésszerűen nem volt várható, hogy szelektív intézkedéseknek minősülnek), akkor az ilyen adózási bizonytalanság bevezetése jelentős, negatív gazdasági hatást gyakorolna az Európai Unióra.⁴³⁵ Más a helyzet, ha már a kedvezmény odaítélésekor annak mértéke gyanúsán kedvező. Az uniós bíróságnak tehát mérlegelnie kell, hogy a nem kívánatos adómegállapítási gyakorlatokkal szemben valóban megfelelő módszer-e az állami támogatási szempontú vizsgálat.

A vizsgált esetjog alapján nyilvánvaló, hogy a Bizottság jogosítványai az állami támogatások területén jóval erősebbek, mint az adópilitikában (ott ugyanis csupán javaslattevési lehetősége van, az egyhangú döntés az Európai Unió Tanácsáé). Ez alapján a Bizottság kezében a közvetlen adózás területén folytatott állami támogatási szempontú vizsgálat az adóelkerülés elleni fellépés egyetlen olyan eszközének tűnik, amivel viszonylag gyorsan érhet el eredményeket. Ezt tükrözi, hogy a bizottsági eljárás több esetben is a tagállami szabályok, illetve gyakorlatok módosításához vezetett (például az Engie vagy a McDonald's ügyek hatására). A Bizottság tehát politikai nyomásgyakorlással képes hatni a káros adóverseny ellen. Mindezekre tekintettel rögzítem, hogy az állami támogatási vizsgálatok korlátozottan ugyan, de képesek lehetnek pozitív irányba billenteni az adóelkerülés elleni küzdelmet.

A következő alfejezetben a Bizottság által használt nyomásgyakorlási eszköz, nevezetesen a tagállami állami támogatási politikát közelíteni hivatott soft law eszközök létjogosultságát vizsgálom a tagállami adószuverenitással összefüggésben, megkísélve a nyitva maradt kérdések megválaszolását.

⁴³⁴ Brokelind, Cécile (2020): EU Tax Law and the Return of the Nation-State. In: Bakardjieva Engelbrekt, A., Leijon, K., Michalski, A., Oxelheim, L. (eds): The European Union and the Return of the Nation State. Palgrave Macmillan, Cham, 139-164, 139, 153.

⁴³⁵ Kyle i.m. 55.

1/B) Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?

Bevezető

Az uniós állami támogatási jog nem egy statikus jogterület, tartalma folyamatosan fejlődik. Az Európai Bizottság különböző eszközei, és az Európai Unió Bíróságának értelmezései az állami támogatás fogalmát kiterjesztették. E fogalom mára túlmutat az alapítók eredeti szándékain. Ez azonban a kompetenciahatárok ingoványos talaján egyre több feszültséget generál. Az elmúlt években különösen az előző részben tárgyalt bizottsági adóügyi vizsgálatok váltottak ki heves vitákat. A tagállami és a jogirodalmi kritika szerint ugyanis a Bizottság az állami támogatási jog tiszteletben tartásának ellenőrzésével, illetve soft law eszközökkel minden eddiginél magasabb szinten kíván beleszólni a tagállami adóztatási politikába. A tagállamok úgy vélik, hogy a Bizottság ezáltal olyan tagállami kompetenciába tartozó területeket igyekszik befolyásolni, ahol valójában nem rendelkezik hatáskörrel. Szerintük a Bizottság hatáskörét túllépve voltaképpen rejtett adóharmonizációra törekszik. Mindazonáltal a soft law eszközök változó státuszát a jogirodalom is megkérdőjelezi. Rendre felmerül a kérdés, hogy a Bizottság tiszteletben tartja-e az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást, valamint a tagállami adóztatási autonómiát. Mindezek fényében ebben az alfejezetben a Bizottság új megközelítésével kapcsolatos hipotéziseimet tesztelem.

1. Az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálataival kapcsolatos aggályok

Az állami támogatási jog nem újkeletű, de hatálya megváltozott. A Bizottság a belső piac torzulásának megakadályozása érdekében olyan intézkedéseket is vizsgál, melyek túlmutatnak az alapítók eredeti szándékain. Így tesz a közvetlen adózást illetően is. Ennek igazolhatóságát azonban a jogtudósok is kétségbe vonják. Christians azzal érvel, hogy az adóztatás a szuverenitás elengedhetetlen része, ezért az adórendszerek autonómiája nagyobb védelmet érdemel, mint más szabályozási területek. Véleménye szerint a szakirodalomban is elfogadott álláspont, hogy a szuverén státusz valamilyen formában magába foglalja az adóztatáshoz való jogot, emiatt az adóztatási jog sérelme a

szuverenitás sérelmét is jelenti.⁴³⁶ Hasonló következtetésre jut Békés is, amikor megállapítja, hogy a Bizottság jelenlegi joggyakorlata sérti a tagállami szuverenitást.⁴³⁷

Lovdahl-Gormsen úgy véli, hogy az állami támogatási szabályok érvényesítésekor különbséget kell tenni a Bizottság lehetséges céljai között. Amennyiben a Bizottság célja megakadályozni, hogy a tagállamok bizonyos vállalkozásoknak szelektív előnyöket nyújtsanak, az igazolható. Azonban, ha a nemzeti adójogba új elvek bevezetésére törekszik, annak létjogosultsága erősen megkérdőjeleződik. Végso soron Lovdahl-Gormsen szerint is a jogállamiság megsértését jelentik a Bizottság utóbb említett törekvései, tekintettel arra, hogy az adóautonómia a szuverén állam elválaszthatatlan eleme.⁴³⁸

A jogirodalomban tehát nyilvánvaló az adószuverenitás és az állami támogatási jog közötti feszültség. Igaz ugyan, hogy az állami támogatások uniós szabályai minden tagállami intézkedésre vonatkoznak, még azokra is, melyekre nincsen kifejezett rendelkezés a Szerződésekben, a Bizottság ugyanakkor nem sértheti meg sem a tagállamok, sem más uniós intézmények hatáskörét.

Az állami támogatási tilalmat eredetileg az integráció negatív eszközének szánták, ám a Bizottság legfrissebb esetjogából⁴³⁹ úgy tűnik, hogy az utóbbi időben más célokra is használja.⁴⁴⁰ A negatív integráció a tagállamok közötti kereskedelem akadályainak megszüntetését, a pozitív integráció a nemzeti szabályokat uniósra cserélését jelenti. A negatív integráció a meglévő uniós jog értelmezéséről szól, a pozitív integráció pedig a jogalkotási folyamat révén valósul meg. Elvileg a hatáskörmegosztás *ratio legis*-e kizárná a pozitív integrációt a tagállamok számára fenntartott szakpolitikák területén, ám a negatív és a pozitív eszközök bizonyos esetekben összeolvadnak. A tagállami támogatási intézkedések értékelése a negatív integráció eszköze, ám amennyiben a Bizottság az adóelvek közelítésére használja, már pozitív eszközzé válik.⁴⁴¹

⁴³⁶ Christians, Allison (2008): Sovereignty, Taxation, and Social Contract. Minnesota Journal of International Law, Vol. 18, University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1063, 105-106.

⁴³⁷ Békés Balázs (2019): Közvetlen adózás az Európai Unióban. Budapest, WoltersKluwer, 228.

⁴³⁸ Lovdahl Gormsen, Liza (2019): European State Aid and Tax Rulings. Cheltenham, Edward Elgar, 2.

⁴³⁹ Lásd erről a legfrissebb bizottsági határozatokat, melyek itt érhetőek el: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/tax-rulings_en

⁴⁴⁰ Lásd erről bővebben az előző egységet és annak megállapításait.

⁴⁴¹ Lovdahl Gormsen i.m. 113.

Mindamellet a Bizottság ellenőrzései a nemzetállamok magatartásában változásokat indukálhatnak. Jó példa erre a McDonald's ügye,⁴⁴² ugyanis a bizottsági döntés hatására Luxemburg kormánya új jogszabályt javasolt a kettős nem adózás jövőbeni incidenseinek megelőzésére. Ez kifejezetten jó eredmény az adóelkerülés elleni küzdelemben, de ennek elérése az EUMSZ. 115. cikkében foglalt eljárás nélkül problematikus lehet, hiszen a Bizottság nem jogalkotó testület (annak ellenére sem, hogy ténylegesen részt vesz a jogalkotásban). Az EUMSZ. 115. cikke értelmében a közvetlen adózás közelítésére kizárólag a Tanács (a Parlamenttel folytatott konzultációt követő) egyhangú döntése alapján lenne lehetőség. Faulhaber szerint azonban a tagállami szuverenitás megléte miatt nagyon kevés közvetlen adózást szabályozó uniós intézkedést javasolt.⁴⁴³ Az, hogy a Bizottság a „hátsó ajtón” keresztül kíván hatni a tagállami adózási gyakorlatokra, azzal fenyeget, hogy felborul a tagállamok és az Unió, sőt akár az Unió egyes intézményei közötti hatáskörmegosztás kényes egyensúlya is.

Egyébiránt a Bizottság intézkedéseinek meg kell felelniük az EUSZ. 5. cikkében megfogalmazott szubszidiaritás elvének is. A szuverenitás és a szubszidiaritás együtt azt jelenti, hogy a tagállamok általában szabadon dönthetnek az adók kérdésében. Ám a Bizottság új megközelítése azt sugallja, hogy ez nem érvényesül, ha egy adójellegű támogatási intézkedés uniós szempontból jogellenes.⁴⁴⁴

2. A Bizottság soft law eszközei

2.1. A soft law általános szerepe az uniós jogban

Az Európai Unióban a politikai döntések és jogi aktusok mellett jelen vannak az ún. soft law aktusok is.⁴⁴⁵ A „soft law” röviden összefoglalva olyan magatartási szabályokat takar, melyeknek nincs kötelező erejük, de gyakorlati hatások kiváltását célozzák a jogalkotásban vagy a jogalkalmazás során.⁴⁴⁶ Senden szerint ezek „olyan magatartási szabályok, amelyek kötelező erővel nem bíró jogi aktusokban vannak lefektetve, de

⁴⁴² Commission Decision (EU) 2019/1252 of 19 September 2018 on tax rulings SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) granted by Luxembourg in favour of McDonald's Europe. C/2018/6076. OJ L 195, 23.7.2019, 20-39.

⁴⁴³ Faulhaber, Lilian V. (2010): Sovereignty, Integration and Tax Avoidance in the European Union: Striking the Proper Balance. Columbia Journal of Transnational Law Vol.48, No. 2, 177-241., 181.

⁴⁴⁴ Erdős, Éva – Gergely, Beáta (2017): State Aids Connection with Tax Competition Regarding the Principle of Subsidiarity in the European Tax Law. Curentul Juridic Vol.70, No. 3, 107-117., 117.

⁴⁴⁵ Várnay-Papp i.m. 215.

⁴⁴⁶ Császár Mátyás (2011): Az Európai Unió jogforrási rendszere a Lisszaboni Szerződés után. Acta Universitatis Szegediensis : forum : acta juridica et politica, 1. évf., 2. szám, 31-60., 57.

mégis vannak bizonyos közvetett joghatásaik, s gyakorlati hatások kiváltását célozzák, amely cél valósággá is válhat.”⁴⁴⁷

Az Európai Unió belüli együttműködés keretében a döntések egy része jogi formát ölt, másik része azonban politikai szintén marad.⁴⁴⁸ Az egyes uniós intézmények, és kiváltképpen a Bizottság, politikai prioritásait, akaratukat különféle dokumentumokban teszik közzé, melyek jelentős részének nincs jogi kötelező ereje, azonban ezek is képesek gyakorlati hatásokat kiváltani, s jellemzően e célból hozzák nyilvánosságra őket. Maguk a Szerződések is nevesítenek soft law eszközöket, például az ajánlásokat, véleményeket, és tipikusan idetartoznak a közlemények is, melyek közül a legjelentősebbek az iránymutatások.⁴⁴⁹ Az iránymutatások a versenyjog és állami támogatások terén – a Bizottság végrehajtó szerepe miatt - különösen gyakoriak.⁴⁵⁰

A soft law tehát annak ellenére, hogy formális értelemben nem bír kötelező erővel, és ezért ki sem kényszeríthető, mégis magatartás-szabályozó hatással bír. A kibocsátó intézmény számára nagy előny, hogy elkerülheti a hosszú döntéshozatali eljárást és lehetősége van saját elképzeléseit, elvárásait rögzíteni ezekben az aktusokban.⁴⁵¹

A Bizottság diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy az uniós jog hatékony végrehajtása és kikényszerítése érdekében közleményeiben a bizottsági megítélés mércéjét közzétegye. A Bizottság a soft law révén igyekszik a tagállamokat ösztönözni, hogy támogatási intézkedéseiket megfelelően megtervezzék, azok piaci hiányosságokra irányuljanak és a legkevésbé befolyásolják az uniós piacot. Mindazonáltal mivel ezekkel az eszközökkel képes befolyásolni a tagállami jogalkotást és jogalkalmazást, heves viták övezik, hogy ezt milyen mélységig teheti meg.

2.2. Az 1998. évi közlemény

1997-ben a Tanács is elismerte, hogy a tagállami adóintézkedések bizonyos esetekben sértik az állami támogatások szabályait.⁴⁵² 1998-ban a Bizottság közleményt adott ki az

⁴⁴⁷ Senden, Linda (2005): Soft Law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet? Electronic Journal of Comparative Law Vol. 9. 1 January 2005.

⁴⁴⁸ Császár i.m. 57.

⁴⁴⁹ EUMSZ. 288. cikk.

⁴⁵⁰ Belényesi Pál (2012): A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében. Jogelméleti szemle, 2012/2. szám, 11-23, 13.

⁴⁵¹ Várnay-Papp i.m. 215.

⁴⁵² Lásd: Conclusions of the ECOFIN Council Meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy - Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting

állami támogatási szabályok közvetlen adóintézkedésekre történő alkalmazásáról⁴⁵³ azzal a céllal, hogy tisztázza az EUMSZ. 107. cikkének közvetlen adózási intézkedésekre való alkalmazását, (többek között) annak érdekében, hogy segítse az Uniót a káros adóverseny elleni küzdelemben. 2001-ben megkezdte a tagállami adórendszerek vizsgálatát, melynek keretében tizenkét tagállam tizenöt adóintézkedésről állapította meg, hogy állami támogatásnak minősül.⁴⁵⁴

Az 1998-as közlemény tartalmaz bizonyos rendelkezéseket, amelyek relevánsak azokban az esetekben is, amikor az állami támogatást feltételezhetően adómegállapításokon keresztül nyújtják. Ebben az időszakban azonban a legtöbb nemzeti intézkedés, amelyet a Bizottság az állami támogatás szempontjából „gyanúsnak” tekintett, nemcsak egy vállalatra, hanem vállalatkategóriákra vonatkozott.

A közlemény elismeri a vállalkozásoknak nyújtott speciális adókedvezmények lehetőségét, valamint azt, hogy ilyen támogatás nemcsak jogszabály révén, hanem közigazgatási úton is biztosítható. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy egyes adóhatóságok diszkrecionális gyakorlata is szelektivitáshoz vezethet, különösen akkor, ha a mérlegelési jogkör gyakorlása túlmutat az adóbevételek objektív kritériumok alapján történő egyszerű kezelésén. Mindazonáltal egy intézkedés szelektív jellegét „a rendszer jellege vagy általános felépítése” indokolhatja.⁴⁵⁵

Ez alapján ugyan úgy tűnik, hogy a Bizottság, elismeri a tagállami kompetenciákat, azonban a közlemény legvitatottabb pontjában rögzíti, hogy „a hatóság minden olyan határozata, amely az egyes vállalkozások javára eltér az általános adójogszabályoktól, elvileg állami támogatást valószínűsít, és azt részletesen elemezni kell. Ameddig a hatósági határozat csupán az általános szabályok értelmezését tartalmazza, nem feltételezhető a támogatás. Azonban a hatóságok által hozott határozatok átláthatatlansága és a taktikázás lehetősége megerősíti azt a feltételezést, hogy néhány esetben *ilyen a hatásuk*.”⁴⁵⁶

within the Council of 1 December 1997 on a code of conduct for business taxation - Taxation of saving. OJ C 2, 6.1.1998, 1–6.

⁴⁵³ Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (98/C 384/03) EGT vonatkozású szöveg. HL C 384., 1998.12.10., 3-9. (A továbbiakban: 1998. évi közlemény).

⁴⁵⁴ Elérhetőek itt: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/tax-rulings_en

⁴⁵⁵ 1998. évi közlemény, 9., 12., 21. bekezdés.

⁴⁵⁶ 1998. évi közlemény, 22. bekezdés.

Annak ellenére, hogy a közlemény az adóhatósági határozatokat az állami támogatás lehetséges forrásaként jelölte meg, a 2000-es évek elején az állami támogatásokkal kapcsolatos vizsgálatok főként a szelektív adórendszerekre összpontosítottak, nem pedig az egyes vállalatok adókedvezményeire, adómegállapításaira.⁴⁵⁷ Valójában a Tanács állásfoglalását és a Bizottság közleményét követően nem került sor a belső piacra potenciálisan káros adóintézkedések állami támogatási szempontú szisztematikus ellenőrzésére.⁴⁵⁸

2.3. A 2016. évi közlemény legkritikusabb pontjai

A nemzetközi fejlemények hatására a Bizottság 2013-tól újból érdeklődést mutat az adóintézkedések és állami támogatások kapcsolata iránt.⁴⁵⁹ De ezúttal már a multinacionális vállalatoknak biztosított adómegállapításokra összpontosított. Célkeresztjébe az előzőekben tárgyalt közismert multinacionális vállalatok (Apple, Amazon, Starbucks stb.) kerültek.

A Bizottság 2016-ban ismét kiadott egy közleményt⁴⁶⁰ az állami támogatásokról. Az iránymutatással a Bizottság célja az volt, hogy egyértelműsítse az állami támogatás fogalmának értelmezését, ezzel lehetővé téve a fogalom átláthatóbb és következetesebb alkalmazását. Ugyan a közlemény az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatán alapul, ám azokban a kérdésekben, ahol nincs még bírósági gyakorlat, a Bizottság saját értelmezését deklarálja.⁴⁶¹ Ennek megalapozottsága azonban rendkívül vitatott.

A közleményben szereplő értelmezéssel nem feltétlen értenek egyet a tagállamok, de az uniós bíróság sem. Gyakorlati szakemberek és jogtudósok is megkérdőjelezik létjogosultságát.⁴⁶² Bár a soft law előírásai a tagállamok számára nem kötelezőek,

⁴⁵⁷ Kyriazis, Dimitrios A. (2016): From soft law to soft law through hard law: The commission's approach to the state aid assessment of tax rulings. *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol.15, No. 3, 428-439.

⁴⁵⁸ Traversa, Edoardo – Flamini, Alessandra (2015): Fighting harmful tax competition through EU state aid law: Will the hardening of soft law suffice? *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol.14, No. 3, 323-331.

⁴⁵⁹ A válságot követően a nemzetközi adózásban feltárt visszaélések (lásd például Luxleaks ügy és a Panama-iratok) hatására az adóügyek kiemelt figyelmet kapnak uniós szinten. A uniós intézmények, köztük a Bizottság kiemelten foglalkozni kezdett az adóügyi visszaélések kérdésével.

⁴⁶⁰ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. C/2016/2946. HL C 262., 2016.7.19., 1-50. (2016. évi közlemény)

⁴⁶¹ 2016. évi közlemény, 1-3. bekezdés.

⁴⁶² Jagt, Robert van der - Larking, Barry (2016): Commission Issues Notice on the Notion of State Aid. *Tax Planning International Review*, Vol. 43, No. 6., 33.

közvetett módon mégis befolyásolják a tagállami gazdaságpolitikát. A tagállamok úgy vélik, a Bizottság az uniós hatáskörbe tartozó állami támogatások soft law-ja révén belenyúl olyan tagállami politikákba, ahol valójában nem rendelkezik hatáskörrel.⁴⁶³ Tipikusan ilyen az adópolitika is.

A tagállami ellenérv jogosságát sejteti, hogy a közlemény külön alfejezetet szentel például az adómegállapításoknak. A Bizottság ebben rögzíti, hogy az állami támogatások megítélését a szokásos piaci ár elvéhez köti, függetlenül attól, hogy ezt az elvet a tagállamok nemzeti joga tartalmazza-e. A szokásos piaci ár elvét a 107. cikk egy olyan alkalmazásának tekinti, amely tiltja, hogy adózási szempontból egyenlőtlen bánásmódban részesítenek hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokat.⁴⁶⁴ A Bizottság hivatkozik saját döntési gyakorlatára, ami (állítása szerint) azt mutatja, hogy állami támogatást jelenthet az az adómegállapítás, mely lehetővé teszi alternatív módszerek alkalmazását az adóköteles nyereség kiszámítására, miközben rendelkezésre állnak közvetlenebb módszerek is. A Bizottság kifejezetten kijelenti, hogy egy olyan adómegállapítás, amely a szokásos piaci feltételektől eltérő transzferárakat állapít meg, állami támogatást eredményezhet.⁴⁶⁵

A Bizottság a 2016-os közleményével a soft law szintjére emelte a határozataiban már korábban megjelent újszerű érvelési vonalait és állításait. Például a 172. bekezdés azon megállapítását, miszerint „a szokásos piaci ár elve szükségszerűen a vállalatcsoportok javára nyújtott adóintézkedéseknek az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése szerinti bizottsági értékelés részét képezi, függetlenül attól, hogy egy tagállam belefoglalta-e ezt az elvet a nemzeti jogrendszerébe [...]”, a Starbucks és a Fiat ügyében hozott határozataiból másolta át.⁴⁶⁶

Figyelemreméltóak az előbbieken tárgyalt kijelentések kapcsán a 253., 258. és 259. lábjegyzetek is. Ezekben ugyanis a Bizottság szinte csak az esetjogával támasztja alá

⁴⁶³ Staviczky Péter (2020): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettek: A törvényszék egy végzésének ismertetése. *Pro Futuro*, 7. évf. 1. szám, 118–127., 118.

⁴⁶⁴ 2016. évi közlemény, 171-172. pont.

⁴⁶⁵ 2016. évi közlemény, 174. c) pontja és az ott hivatkozott bizottsági gyakorlat.

⁴⁶⁶ Lásd erről a Starbucks ügyében született határozat 264. pontját (Commission Decision (EU) 2017/502 of 21 October 2015 on State aid SA.38374 (2014/C ex 2014/NN) implemented by the Netherlands to Starbucks. HL L 83., 2017.3.29., 38-115.); a Fiat-határozat 228. pontját (Commission Decision (EU) 2016/2326 of 21 October 2015 on State aid SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) which Luxembourg granted to Fiat. OJ L 351., 22.12.2016, 1–67.).

állításait.⁴⁶⁷ Ez alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság adómegállapítások kapcsán tett legjelentősebb kijelentéseit pusztán a saját megközelítésére alapozza.

Kyriazis szerint a Bizottság határozataiban megjelenő irányvonal korántsem „egyértelmű doktrinális” megközelítés, sokkal inkább a tagállamok és az intézkedés kedvezményezettjeinek reakcióira és ellenérveire adott válasz.⁴⁶⁸ Ez ugyan nem vitatható, de ez a megállapítás sem oszlatja el a Bizottság új megközelítésével kapcsolatos aggályokat. Továbbra is tisztázásra vár, hogy a Bizottság jogilag meddig jár el megalapozottan.

3. Az uniós bíróság megítélése

Az uniós bíróság a legfrissebb ítélkezési gyakorlatában⁴⁶⁹ foglalkozott a szokásos piaci ár elvével és a referenciarendszer meghatározásával is. A Bíróság a szokásos piaci ár elvét nem közvetlenül az uniós jogból vezeti le, de elismeri, mint a Bizottság EUMSZ. 107. cikkének ellenőrzési eszközét. A Bíróság szerint ennek az elvnek az alkalmazása arra szolgál, hogy a Bizottság meg tudja állapítani, hogy a vizsgált intézkedés milyen mértékben tér el az általános piaci feltételektől. A Bíróság osztotta a Bizottság véleményét, miszerint a referenciarendszernek magába kell foglalnia az integrált és független vállalkozásokat is. Az integrált vállalkozások árképzésében ugyanis hiányoznak a piaci feltételek, így azok önmagukban nem adhatnak viszonyítási alapot.⁴⁷⁰

Mason szerint, mivel a Bizottságnak nem igazán vannak megkötései a referenciarendszer megválasztását illetően, így az adóintézkedések megítélésében elég nagy mozgástérrel rendelkezik. Úgy véli, ez politikai feszültségeket és jogbizonytalanságot eredményez, hiszen könnyen lehet, hogy a Bizottság a választott referenciarendszernek megfelelően alakítja a vizsgálatának eredményét.⁴⁷¹ Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a Bíróság megerősíti a Bizottság soft law-ban rögzített megállapításait. Álláspontom szerint azonban ez sem semlegesítheti a Bizottság hatásköri korlátaival, nevezetesen a Bíróságot

⁴⁶⁷ Tipikusan az előző lábjegyzetben felsorolt esetekkel, valamint a belga többletnyereségadóról szóló határozat 150. pontjával (Commission Decision (EU) 2016/1699 of 11 January 2016 on the excess profit exemption State aid scheme SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) implemented by Belgium. C/2015/9837. OJ L 260., 2016.9.27., 61-103.).

⁴⁶⁸ Kyriazis i.m. 428-439.

⁴⁶⁹ Lásd erről részletesen az előző egységet.

⁴⁷⁰ Békés i.m. 224-233.

⁴⁷¹ Mason, Ruth (2018): State Aid: Arm's Length on Appeal. Tax Notes, Vol. 158, No. 6. 772- 796., 779.

megelőző, önálló értelmezésével, illetve a tagállami adópolitika befolyásolási szándékával kapcsolatos aggályokat.

4. A kedvezményezettekre gyakorolt hatás

Az uniós bíróság (más összefüggésben ugyan) de megállapította, hogy a Bizottság soft law-ja közvetlenül soha sincs hatással a kedvezményezettekre.⁴⁷² Talán ez nem is vitatható, hiszen formális értelemben maga a soft law nem egy kötelező erejű jogi aktus. Azonban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy közvetetten mégis csak hatással van a tagállamok támogatási politikájára, és ezáltal a kedvezményezettek is.

Vestager versenyügyi biztos szerint bár a tagállamok felelőssége, hogy minden adómegállapításuk megfeleljen az uniós állami támogatási szabályoknak, ám ez nem mentesíti a vállalatokat a körültekintő eljárás alól. Abban az esetben ugyanis, ha a fizetett adó tényleges összege túl szépnek tűnik ahhoz, hogy igaz legyen, akkor feltételezhetően problémás az állami támogatási szabályokat illetően.⁴⁷³ Vestager nyilatkozatából az olvasható ki, hogy a vállalatoknak meg kell győződnie arról, hogy a jogsértés nem nyilvánvaló-e. Azonban a szokásos piaci ár elve rendkívül homályos. Sőt a bíróság eddigi esetjoga azt mutatja, hogy a szokásos piaci ár meghatározása még a Bizottság számára is problematikus.⁴⁷⁴

Az ebből eredő egyértelműség hiánya jogbizonytalanságot eredményez, hiszen a vállalkozások nem tudhatják, hogy részt vehetnek-e egy adórendszerben, vagy szerződhetnek-e adómegállapításokról anélkül, hogy később visszafizettetésre köteleznék őket. Kyriazis szerint ha ezeknek a szabályoknak a hatóköre nem válik világossá, fennáll a veszélye, hogy a Bizottságot több ezer tagállami bejelentés árasztja el az egyes adómegállapításokkal kapcsolatban, amelyeket a Bizottság gyakorlatilag nem tud majd értékelni.⁴⁷⁵

⁴⁷² Lásd erről részletesen: Staviczy Péter (2020): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettek: A törvényszék egy végzésének ismertetése, *Pro Futuro*, 7. évf., 1. szám, 118–127.

⁴⁷³ Margarethe Vestager: Working together for fairer taxation. The Tax Dialogue, Copenhagen, 2 September 2016. Elérhető: https://wayback.archive-it.org/12090/20191129212645/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/working-together-fairer-taxation_en

⁴⁷⁴ Lásd erről a közelmúlt megsemmisítő döntéseit: például a Fiat (T-755/15., T-759/15.), a Starbucks (T-760/15., T-636/16.), az Apple (T-778/16., T-892/16.), az Amazon (T-816/17.) ügyében hozott törvényszéki ítéleteket.

⁴⁷⁵ Kyriazis i.m. 428-439.

Mindazonáltal a Bizottság visszamenőleg is megkérdőjelezi számos vállalat adómegállapítását, sőt mélyen gyökerező nemzeti adórendszerek egyes elemeinek a jogszerűségét is. A jogbiztonság és az adó kiszámíthatósága szempontjából ez szintén vitatható.

5. A soft law igazolhatósága a szuverenitás ingoványos talaján

A tagállamokban aggodalomra ad okot a Bizottság új megközelítése és az ezzel kapcsolatos viták a jogirodalomban is megjelennek. Sokan úgy vélik, hogy a Bizottság a „hátsó ajtón keresztül” törekszik adóharmonizációra, ezzel megsértve a tagállami szuverenitást. A szuverenitás kérdése azonban erőteljesen átpolitizált fogalom, és ezáltal rendkívül érzékeny terület.⁴⁷⁶

A szuverenitás kapcsán Jakab rögzíti, hogy a hatáskörmegosztásról nincsen konkrét rendelkezés sem formailag, sem tartalmilag. Ugyan az EUMSZ. 352. cikke felhatalmazza az Unió intézményeit a Szerződésekben nem szabályzott joghézagok betöltésére, azonban nem egyértelmű, hogy kié a végső döntés a kompetenciahatárokon lévő esetekben.⁴⁷⁷ Jakab szerint az uniós bíróság értelmezési hatáskörei révén gyakorlatilag szinte minden uniós kompetenciává válhat, amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az uniós célok érvényre juttatása ezt megkívánja.⁴⁷⁸ Ám a Bíróság ilyen mértékű jogértelmezése is vitatott, a Bizottság ezirányú törekvései pedig még inkább. A Bizottság újszerű soft law értelmezése ugyanis felveti azt a kérdést is, hogy vajon az unió intézményei közötti hatáskörmegosztás nem sérül-e.

⁴⁷⁶ Lindahl, Hans (2003): Sovereignty and Representation in the European Union. In: Neil Walker (ed.): Sovereignty in Transition, London, Hard Publishing, 87.

⁴⁷⁷ Jakab András (2007): A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest, Dialóg Campus, 236., Gárdos-Orosz Fruzsina (2013): Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről, Közjogi Szemle, 6. évf. 4. szám, 44-53.

⁴⁷⁸ Jakab i.m. 249.

Rittner⁴⁷⁹, Haberle⁴⁸⁰ és Vörös⁴⁸¹ úgy látják, hogy a szuverenitási kérdések megoldatlanságának forrása maga az Európai Unió, hiszen egy állandóan változó („*constantly evolving*”) nemzetek feletti entitás.⁴⁸²

Nyilvánvaló, hogy a Bizottság kontrollja érinti a tagállamok adószuverenitását. A Bizottság tulajdonképpen az állami támogatási gyakorlat keretében félretolja a tagállami intézkedéseket, a nemzeti adójogszabályokat, és felváltja azokat egy homályos uniós jogi elvvel, a szokásos piaci ár elvével. Sőt azt rögzíti, hogy ezt az elvet attól függetlenül is érvényesítheti, hogy a tagállamok belefoglalták-e saját jogrendszerükbe.

A másik oldalról azonban (a jogirodalomban is) gyakran megfeledkeznek arról, hogy a nemzeti szuverenitás nem statikus természetű. Ez olvasható ki a potenciálisan állami támogatásnak minősülő tagállami intézkedések bizottsági és bírósági megítéléséből is. Az állami támogatás fogalmát ugyanis egy folyamatosan változó, fejlődő jogértelmezés alakítja. Ez a folyamat hatással van a szuverenitás hatáira is, ahol valójában sosem voltak végleges vonalak. Kyriazis szerint gyakorlati szempontból egy tagállami adóintézkedés csak addig tartozik a nemzeti adószuverenitás szent területébe, amíg a Bizottság nem állapította meg, hogy állami támogatásnak minősül. Ennek az az oka, hogy az állami támogatási intézkedések a Szerződések versenyszabályainak részét képezik, amelyek egyértelműen az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Mindazonáltal a gyakorlatban az EU kizárólagos hatásköreinek nincsenek egyértelmű „külső” korlátai.⁴⁸³

Ugyan Koen Lenaerts, az Európai Unió Bíróságának elnöke sok évvel ezelőtt megfogalmazta: „egyszerűen nincs olyan szuverenitás, amelyre a tagállamok mint olyanok hivatkozhatnak a Közösséggel szemben”⁴⁸⁴. Kokott főtanácsnok nemrégiben hangsúlyozta, hogy el kell kerülni a 107. cikkel összefüggésben a szelektivitás túlságosan

⁴⁷⁹ Rittner, Fritz (1995): Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny, 50. évf., 5-6. sz., 282-288.

⁴⁸⁰ Haberle, Peter (2001): Európa mint formálódó alkotmányos közösség. Jogtudományi Közlöny, 56. évf., 10. sz., 431-439., 432.

⁴⁸¹ Vörös Imre (2003): Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, dogmatikai és jogpolitikai aspektusai. In: Czuczai Jenő (szerk.): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozásának küszöbén. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó, 47.

⁴⁸² Gárdos-Orosz i.m. 44-53.

⁴⁸³ Kyriazis i.m. 428-439.

⁴⁸⁴ Lenaerts, Koen (1990): Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, 38 Am. J. Comp. L. 205., 220.

tág értelmezését. A túl tág értelmezés ugyanis magában hordozza annak a veszélyét, hogy az EUMSZ. szerinti hatáskörmegosztás felborul.⁴⁸⁵

Véleményem szerint az adószuverenitás körüli feszültségek kezelésének egyik lehetséges eszköze lehet az alkotmányos tolerancia („*constitutional tolerance*”) vagy „együttműködő alkotmányosság”. Ez az elképzelés lényegében itt is azt jelentené, hogy a tagállami és uniós intézmények nem jogi kényszer hatására, hanem saját belátásuk révén egymásra figyelemmel, összehangoltan járnának el az uniós célok megvalósításában, valamint a káros adóverseny és az adóelkerülés elleni küzdelemben.⁴⁸⁶ És ez nem feltétlen az állami támogatási jog keretein belül kell, hogy bekövetkezzen, hiszen az állami támogatási keretek csak igen korlátozott mértékben alkalmasak az adóvisszaélések kezelésére, a belső piac ilyen célú védelmére. Amíg nincs meg az együttműködési hajlandóság, addig kizárt, hogy jelentős, minden fél számára elfogadható irányt tudna venni az adóintézkedések állami támogatási szempontú megítélése.

Következtetések

A Bizottság mozgásterével kapcsolatos hipotéziseim tesztelése a következő eredményekre vezetett:

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a Szerződésekben foglalt iránymutatások hiánya teret enged a Bizottságnak, miközben bizonytalanságot szül a tagállamok és a multinacionális vállalatok számára. A Bizottság mozgásteré ugyanis elég széles ahhoz, hogy saját prioritásait érvényesítse. A Bizottságnak meg kellene találnia az egyensúlyt a nemzetállamok jogai, illetve a többi uniós intézmény és a saját kompetenciái között.

A szuverenitás kérdése erősen átpolitizált, tartalma folyamatosan kisebb-nagyobb változásokon megy keresztül. A fentebb tárgyaltak alapján egyértelmű, hogy a tagállamok adószuverenitásukhoz erősen ragaszkodnak. Az is egyre világosabb, hogy az uniós célkitűzések megvalósítása (az eredeti célokhoz képest jelentősebben) megnyirbálja a nemzeti szuverenitást. Azonban az uniós jog jelenlegi fejlődése alapján ennek határait nem lehet egyértelműen meghatározni. A jogirodalomban is heves viták övezik, hogy vajon a Bizottság intézkedései jogilag meddig igazolhatóak. Tehát továbbra

⁴⁸⁵ Juliane Kokott főtanácsnok indítványa a C-66/14. sz., Finanzamt Linz kontra Bundesfinanzgericht, Außenstelle Linz ügyben (ECLI:EU:C:2015:242) 113.pont.

⁴⁸⁶ Lásd erről más kontextusban: Várnay Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. Jogtudományi Közlöny, 62. évf., 10. sz., 423-436., 428., valamint Gárdos-Orosz i.m. 53.

sem tisztázott, hogy a Bizottság a soft law révén belenyúl-e olyan területekbe, melyekre valószínűleg nincs felhatalmazva. Állandó dilemma, hogy nem sérti-e a tagállamok, illetve más uniós szervek kompetenciáit. A jelen alfejezetben tárgyaltak inkább azt sugallják, hogy igen, de összevetve az előző alfejezettel, a bíróság joggyakorlata a Bizottság mozgásterének erősítése felé mutat.

Bár a teljes körű megoldás évekig is eltarthat, a Bíróság végső döntése arra vonatkozóan, hogy egy tagállam döntéshozatali gyakorlata milyen kritériumok mentén minősülhet állami támogatásnak, valamint a Bizottság azon lehetősége, hogy visszamenőleges hatállyal megkérdőjelezze egy tagállam adómegállapítási gyakorlatát, óriási következményekkel jár nemcsak a tagállami adómegállapítási gyakorlatra,⁴⁸⁷ hanem a hatáskörmegosztás hagyományos kereteire is. Ezen túlmenően, ha az uniós bíróság megállapítaná, hogy a Bizottság felhatalmazással rendelkezik a szóban forgó értékelések kiadására, ezek az értékelések szembe kerülhetnének a jogbiztonság és a jogos elvárások követelményeivel.⁴⁸⁸ Az Európai Unió Bíróságának tehát szem előtt kell tartania az esetleges adóbizonytalanság gazdasági hatásait is, miközben nem feledkezhet meg a belső piac hatékony működésének biztosításáról sem.

Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy feloldhatatlan az ellentét a tagállami szuverenitás és a Bizottság új megközelítése között. Mindazonáltal ezt a feszültséget enyhíthetné, ha nőne a szereplők együttműködési hajlandósága. Amíg ez nem következik be, nem valószínű, hogy minden fél számára elfogadhatóvá válik az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatának a gyakorlata és annak igazolhatósága. Sőt, még az is kérdéses, hogy az állami támogatási keretek adóvisszaélések kezelésére való nagyon korlátozott alkalmassága miatt ezen a területen nem lenne-e hatékonyabb más eszközökkel lefektetni az együttműködés alapjait. Ez a problémafelvetés is összefüggésbe hozható azzal, hogy a Bizottság az állami támogatási szempontú ellenőrzéssel vajon hatáskörét túllépve a tagállami adópolitikák befolyásolására törekszik-e. E kérdés megválaszolása azonban az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában nem lehetséges. Az uniós bíróság jogfejlesztő tevékenységétől várható az esetleges tisztázás, ám annak igazolhatósága további viták tárgya lehet.

⁴⁸⁷ Kyle i.m. 54.

⁴⁸⁸ Kyle i.m. 55.

Összegezve tehát, nem sikerült sem megcáfolni, sem igazolni, hogy a Bizottság saját preferenciáit érvényesítve belenyúl olyan területekbe, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Azonban a feloldhatatlan ellentét jelen körülmények között beigazolódni látszik.

Ugyan a Bizottság felhatalmazással rendelkezik arra, hogy közvetlen adózásra vonatkozó jogszabályt javasoljon az Európai Parlamentnek, azaz elvben a tagállami adójogszabályok harmonizálására van más (legitim) út is, mint a soft law eszközök alkalmazása, ám jelenleg úgy tűnik, hogy közvetlen adózásra vonatkozó irányelvek elfogadása az egyhangú szavazás szabálya miatt a közeljövőben nem valószínűsíthető.

A változás azonban a láthatáron lehet.⁴⁸⁹ Nemzetközi szinten ugyanis megjelent a minimális tényleges adómértékről szóló globális megállapodás igénye.⁴⁹⁰ A Bizottság célja, hogy ezt a megállapodást – az uniós joggal való összhanghoz szükséges módosításokkal - irányelvi szintre emelje át, de hangsúlyozza, hogy ezzel párhuzamosan „továbbra is minden rendelkezésére álló eszközt bevet annak biztosítása érdekében, hogy a vállalkozások megfizessék a rájuk eső adókat – beleértve az állami támogatásokról szóló szabályok érvényre juttatását is”.⁴⁹¹

Ezekre a megállapításokra tekintettel a többi hipotézis kapcsán rögzítem, hogy a tagállamok és a Bizottság közötti feszültségek a szembenálló erők miatt veszélyeztetik az állami támogatási jog hatékony végrehajtását és akár az integráció alapjait is.

A következő részben egy igen aktuális területen, az energia és környezetvédelem területén kísérelem meg a soft law-val kapcsolatos tendenciák mélyebb feltárását és a nyitva maradt hipotéziseim megválaszolását.

⁴⁸⁹ Lásd erről: Khan Niazi - Kreyer i.m. <https://www.austaxpolicy.com/assessing-eu-options-to-tackle-the-pricing-induced-concessional-tax-rulings-issued-by-member-states-to-multinationals/>

⁴⁹⁰ Lásd erről bővebben: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

⁴⁹¹ Lásd erről: Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A 21. század társasági adózása. Brüsszel, 2021.5.18. COM(2021) 251 final.

2) Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei

Bevezető

A tagállamok környezetvédelmi és energetikai támogatási politikájának is összhangban kell lennie az uniós joggal. Az előző fejezetekből már jól tudjuk, hogy a Szerződések alapján a Bizottságnak kizárólagos hatásköre van a tagállami támogatási intézkedések engedélyezésére. Ám mondanra egyre jelentősebbek a bejelentési kötelezettség alól mentes szubvenciók, melyek köre folyamatosan bővül. Az elmúlt évek reformjai oda vezettek, hogy az állami támogatások 96%-a a Bizottság felé történő bejelentés nélkül bevezethető.⁴⁹² Különösen jellemző ez az energetika és környezetvédelem területén. Ez szoros összefüggésben állhat azzal, hogy az integráció szintjén is egyre erősödnek az energiapolitikai és környezetvédelmi szempontok, amik adott esetben felülírhatják az állami támogatások szigorú szabályait. Noha a kitűzött célok figyelemre méltóak, versenytorzítóak lehetnek.

Mindazonáltal e terület soft law aktusait is érinti az előző egységekben tárgyalt tagállami és szakirodalmi visszhang a hatáskörmegosztást illetően. A kritikai megközelítés szerint ugyanis a Bizottság céljai nem egyértelműek, újabb irányvonalai megkérdőjelezhetőek.

Az energia és a környezetvédelem területét nehéz elválasztani egymástól, hiszen e politikák célkitűzései szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Az állami támogatási szabályok is sok esetben egységként kezelik őket.⁴⁹³ Erre tekintettel én sem választom el őket egymástól vizsgálódásom során.

Ebben a fejezetben az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatási intézkedéseket vizsgálom, a másodlagos jog és a soft law térnyerésére koncentrálna. Előbbit a soft law-val kapcsolatos tendenciák mélyebb megértése végett tartom szükségesnek, ugyanis abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy a másodlagos jog és a soft law dinamikájának változása kölcsönösen hatnak

⁴⁹² European Commission: State aid Scoreboard 2020. 14 June 2021. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

⁴⁹³ Lásd például: az Európai Bizottság közleménye a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatásról (2014/C 200/01). HL C 200., 2014. 06. 28.

egymásra. Egy rövid történeti áttekintést követően a másodlagos jog erősödését mint a soft law változásával összefüggő dinamikát vizsgálom. Majd rátérek magára a soft law-ra és az azzal kapcsolatos problematikus pontokat tárom fel. Végül levonom a hipotéziseimmel kapcsolatos következtetéseimet.

1. Honnan hová? A kezdetek és a Szerződések szintje

A Közösséget létrehozó 1957-es Római Szerződésnek még nem – és Faragó szerint⁴⁹⁴ nem is lehetett – része a környezetvédelem, hiszen nem érintette a vámunió ügyét. Később azonban a fokozódó környezetszennyezés, és a 60-as évek végefelé kirajzolódó közös cselekvés hiányából fakadó gazdasági hatás cselekvésre készítette a Közösséget is.⁴⁹⁵

A közösségi környezetpolitika igénye az Európai Tanács 1972-es párizsi ülésén fogalmazódott meg először. Bándi ezt az eseményt a közösségi szintű környezeti politika bölcsőjének tekinti.⁴⁹⁶ Kifejezetten az állami támogatások területén pedig 1974-ben jelent meg az első környezetvédelmi szempontokat is rögzítő dokumentum. Nevezetesen egy versenypolitikai jelentés, mely a „szennyező fizet” elv közösségi szintre emelését sürgeti, és az állami támogatási szabályokat illetően hangsúlyozza, hogy ez az elv egy semleges elv, ami nem befolyásolja a versenyjogi tilalmakat.⁴⁹⁷

A nyolcvanas-kilencvenes évekre a Szerződések módosításai folyamatosan fejlesztették és erősítették a közös környezetpolitikát.⁴⁹⁸ 1987-ben az Egységes Európai Okmányban önálló fejezetként jelent meg a környezet, majd 1993-ban a Maastrichti Szerződésben a közös politikák szintjére emelkedett. Nemzetközi szinten ezidőtájt írták alá a Kiotói Jegyzőkönyvet, ami élénkítette a környezetvédelmi célú intézkedések bevezetését a közösségi tagországokban is: egyre több támogatást nyújtottak az energiaszektorban, és addig szokatlan támogatási formák jelentek meg (pl. adócsökkentések,

⁴⁹⁴ Faragó Tibor (2018): A nemzetközi környezet-és klímapolitikai együttműködés. In: Mérsékelt öv? Felelős cselekvési irányok a hatékony klímavédelemért. Klímabarát Települések Szövetsége, 5-19., 5-7.

⁴⁹⁵ Bándi Gyula (2018): A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. Iustum Aequum Salutare. 14. évf., 2. szám, 121–148, 123.

⁴⁹⁶ Bándi Gyula (1999): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 27.

⁴⁹⁷ Commission memorandum of state aid in environmental matters, Fourth Report on Competition Policy b. OJ L 160 of 17.6.1974.

⁴⁹⁸ Jans, Jan H. –Scott, Joanne (2003): The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective. Journal of Environmental Law, Vol. 15, No. 3., 323.

adómentességek).⁴⁹⁹ 1994-ből származik az első soft law eszköz a környezetvédelem állami támogatásáról.⁵⁰⁰ Az iránymutatás érintőlegesen már foglalkozik az adóintézkedésekkel, mint lehetséges támogatási formákkal. A dokumentum rögzíti, hogy a vállalkozások működési támogatása környezetvédelmi adók csökkentésével is megvalósulhat a nemzetközi versenyképesség megőrzése érdekében. Ezt a későbbi iránymutatások is megerősítették.⁵⁰¹

Ami az energiapolitikát illeti, kezdetben kiemelt jelentőséggel bírt, hiszen az 1952-ben létrejövő Európai Szén- és Acélközösség célja a közös szén- és acélpiac létrehozása, míg az 1957-es Európai Atomenergia Közösségről szóló szerződés az atomenergia békés célú felhasználásának alapjait rakta le. A Római Szerződésben azonban nem kapott helyet, mivel a közérdekű szolgáltatások még nem voltak az áruk és a tőke szabad mozgására vonatkozó előírások hatálya alatt.⁵⁰² Ekkor még nem is volt erre szükség, hiszen az energiaellátás zavartalanul működött.⁵⁰³ Így hosszú évekig nem is került a Szerződések szintjére az energiapolitika. Oly sok területhez hasonlóan itt is a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés hozott fordulatot: ekkor emelkedett ugyanis önálló fejezeti szintre az energiapolitika.

Jelenleg az EUMSZ. 191-193. cikke szól a környezetről, a 194. cikke pedig az energiáról. Maga az EUMSZ. is hangsúlyozza, hogy a környezeti szempontokat valamennyi uniós szakpolitika területén érvényesíteni kell, így az állami támogatási szabályok kapcsán is érvényt kell nekik szerezni.

A Szerződések értelmében az Unió céljai a környezet minőségének megőrzése és javítása, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása, valamint a környezeti problémák, különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelem.⁵⁰⁴ Az Európai Unió környezetpolitikája az elővigyázatosság és a megelőzés,

⁴⁹⁹ Belényesi Pál (2012): A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében. Jogelméleti szemle, 2012/2. szám, 11-23, 16.

⁵⁰⁰ Information from the Commission - Community guidelines on State aid for environmental protection. OJ C 72., 10.3.1994, 3-9.

⁵⁰¹ Information from the Commission - Community guidelines on State aid for environmental protection. OJ C 37., 3.2.2001, 3-15.
Community guidelines on State aid for environmental protection (Text with EEA relevance). OJ C 82, 1.4.2008, 1-33.

⁵⁰² Lehotay Veronika (2020): Út az Európai Energiaunióhoz: energia, energiapolitika és energiajog az Európai Unióban. Agrár- és környezetjog, 2020/28. szám, 274-288, 278.

⁵⁰³ Csákó Beáta (2006): Az európai energiapolitika I. rész, Kőolaj és földgáz, 139. évf., 9-10. szám, 9-15, 10.

⁵⁰⁴ EUMSZ. 191. cikkének (1) bekezdése.

a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul.⁵⁰⁵ Az Unió célkitűzései megvalósítása érdekében környezetvédelmi stratégiákat, környezeti cselekvési programokat készít.⁵⁰⁶ Az uniós környezetpolitika jelentős hatást gyakorol a tagállami környezetpolitikákára is, sőt jónéhány környezetvédelmi intézkedés meg sem valósulna a közösségi környezeti szabályozás nélkül.⁵⁰⁷

Az energiapolitikai keretében pedig az energiapiac működésének biztosítására, az energiaellátás biztonságának garantálására, az energiahatékonyság és energiatakarékosság, az új és megújuló energiaforrások alkalmazásának elősegítésére, és az energiahálózatok összekapcsolására törekszik.⁵⁰⁸ Mára valamennyi gazdasági szereplő, az uniós intézmények és a tagállamok is tudatában van annak, hogy a gazdasági növekedés az energiafogyasztás növekedésével jár, ám ez a környezeti minőség rovására történik.⁵⁰⁹

Az energiapolitika megosztott hatáskör, mivel a tagállamok szabályozási autonómiájukról továbbra sem mondanak le. Maga az EUMSZ. is rögzíti, hogy az uniós intézkedések nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások és az energiaellátás szerkezetének megválasztását illetően. Mindazonáltal az energiapolitika meghatározása a tagállami szuverenitás fontos letéteményeként jelenik meg, nemzeti dimenziói kiemelt jelentőségűek stratégiai, biztonsági és belpolitikai szempontból is.

Az EUMSZ. említett rendelkezései kifejezetten adózási természetű intézkedéseket is nevesítenek, s e területen a Tanácsot (a Parlamenttel folytatott konzultáció alapján) különleges jogalkotási hatáskörrel ruházzák fel.

A későbbiekben látni fogjuk, hogy az elmúlt évek reformjai e terület állami támogatási szabályait és azok végrehajtását is jelentősen befolyásolták. A szabályozás alapján úgy tűnik, hogy az Unió a tagállami hatáskörbe tartozó területeken is érvényesít

⁵⁰⁵ EUMSZ. 192. cikkének (2) bekezdése.

⁵⁰⁶ Csák Csilla (2008): Environment Policy, In: Angyal Zoltán (szerk.): Public Policies of the European Union. Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 146-153.

⁵⁰⁷ Horváth Zsuzsanna (2010): Környezetpolitika. In: Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Budapest, Akadémiai Kiadó, 306.

⁵⁰⁸ EUMSZ. 194. cikkének (1) bekezdése.

⁵⁰⁹ Adedoyin, Festus Fatai et al. (2020): Growth impact of transition from non-renewable to renewable energy in the EU: The role of research and development expenditure. Renewable Energy, Elsevier, Vol. 159(C), 1139-1145.

kötelezettségeket.⁵¹⁰ Annak ellenére, hogy az energiapolitika és az állami támogatások kontrollja uniós szinten kiemelt jelentőségű, megfigyelhető az is, hogy bizonyos szempontból növekszik a tagállamok mozgástere mindkét területen.

2. A másodlagos jog erősödése, az energia- és környezetpolitikára gyakorolt hatásai

2.1. Csoportmentességi rendeletek megjelenése és fejlődése

Az állami támogatások tilalma a Szerződések szintjén mint általános standart jelenik meg. Ahogyan arról már szó volt, a Szerződések szerint az állami támogatások engedélyezése a Bizottság kizárólagos hatásköre. A korai időkben ennek megfelelően az egyes intézkedések engedélyezése az egyedi határozatokban történt. Azonban az elmúlt két évtizedben a Bizottság egyedi határozatait és soft law jellegű aktusait egyre inkább a rendeletalkotás váltja fel. A Bizottság a kilencvenes évek végétől a Tanácstól kapott felhatalmazás alapján ún. csoportmentességi rendeleteket alkot, melyekben rögzíti a megfelelés részletes kritériumrendszerét. Ha az adott támogatás annak megfelel, akkor mentesül a bejelentési kötelezettség alól. Ez a hatáskör olyannyira fokozódott, hogy mára a támogatási intézkedések 96%-a mentesül a bejelentési kötelezettség alól. A rendeletek közvetlen hatálya révén ezek az intézkedések gyakorlatilag automatikusan összeegyeztethetők a belső piaccal. Ezekről a támogatási intézkedésekről a tagállamok csak utóbb értesítik a Bizottságot, magukra vállalván a felelősségét, hogy azok a csoportmentességi rendeletben foglaltaknak megfelelnek.⁵¹¹ Ezekben az esetekben a Bizottság csupán egy utólagos kontrollt lát el. Papp Mónika szerint ezzel a másodlagos állami támogatási jog túlnő a Szerződések állami támogatás tilalmán és a másodlagos jog szerepe válik meghatározóvá.⁵¹²

A Bizottság 2008-ban egy általános, összefoglaló csoportmentességi rendeletet⁵¹³ alkotott, mely többféle ágazati támogatásról szól. Az új rendelet megreformálta a

⁵¹⁰ Varju Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai, In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.) (2016): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 142-172., 144.

⁵¹¹ Staviczky Péter (2010): Az Európai Bizottság ellenőrzési jogköre a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások tekintetében. Állami támogatások joga, 2010. 2. évf., 4. szám, 89-96, 89.

⁵¹² Papp Mónika (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. Állam- és Jogtudomány, 59. évf., 4. szám, 37-62, 37.

⁵¹³ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról. HL L 214., 2008.8.9., 3-47.(A továbbiakban: 2008. évi általános csoportmentességi rendelet).

mentességek körét, s egy komplex rendszerbe helyezte azokat.⁵¹⁴ A rendelet kifejezetten foglalkozik a környezeti adók csökkentése formájában nyújtott támogatásokkal is. A rendeletben foglalt feltételek teljesülése esetén a tagállamok bejelentés nélkül bevezethetnek környezeti adócsökkentést, amennyiben ezt az adórendszer általános logikája is lehetővé teszi. A rendelet szerint, ha a bevezetett intézkedések legalább közvetve hozzájárulnak, hogy a kedvezményezett vállalatok környezetszennyezésük mértékét mérsékeljék, indokolhatóak.⁵¹⁵ Az adócsökkentés maximum 10 évre adható és a kedvezményezettjének legalább a Tanács által meghatározott közösségi minimum-adómértéket meg kell fizetnie. Maga a jogszabály rögzíti, hogy a tagállamok a tíz éves időtartam után ismételten megállapíthatják az érintett támogatási intézkedések indokoltságát.⁵¹⁶ Tulajdonképpen ezzel a Bizottság a támogatást nyújtó tagállamra bízta, hogy a támogatás indokoltságát megítélje. Emiatt maga a szabályozás ad lehetőséget a piactorzításra, hiszen nincs valódi kontroll: az ellenőriz, aki támogatást nyújt. Ez lehetőséget adhat a tagállamoknak, hogy szelektív előnyöket nyújtsanak az általuk preferált vállalkozásoknak és ezáltal a piaci versenyt negatívan befolyásolják. Ez csorbíthatja az állami támogatási jog hatékony végrehajtását is.

A Bizottság a rendelet hatálya alá nem tartozó támogatási intézkedések egységesítésére soft law eszközöket, közleményeket, különösen iránymutatásokat alkotott. Azonban hamar szembe kellett néznie az egymásnak ellentmondó tagállami gyakorlatokkal, amit tovább mélyített a 2000-es évek csatlakozási hulláma. Nem meglepő, hogy mindezek hatására az állami támogatási szabályrendszer átalakítását célzó reformkísérletek indultak meg.⁵¹⁷ A gyakorlat elégtelenségei miatt a Bizottság célként tűzte ki az állami támogatási szabályok modernizációját.⁵¹⁸

Ennek eredményeként 2012-ben az állami támogatási szabályok korszerűsítéséről közleményt⁵¹⁹ („*State Aid Modernisation*” (röviden: *SAM*) elnevezésű reformcsomag)

⁵¹⁴ Pelle Anita (2009): A szolgáltatások EU-beli áramlásának előmozdítása versenypolitikai eszközökkel. In: Hetesi Erzsébet et al. (szerk.): Szolgáltatások világa. Szeged, JATEPress, 74-87, 77.

⁵¹⁵ Lásd a 2008. évi általános csoportmentességi rendelet (31) preambulumbeközlését.

⁵¹⁶ 2008. évi általános csoportmentességi rendelet (25) cikkének (2) bekezdése.

Lásd a Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről. HL L 283., 2003.10.31., 51-70.

⁵¹⁷ Lásd ezekről: Soltész Ulrich (2015): Az európai állami támogatási szabályok új rendszere. Állami támogatások joga. 7. évf., 6. szám, 45-62, 48.

⁵¹⁸ Papp (2018) i.m. 40.

⁵¹⁹ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése. COM/2012/0209 final.

adott ki. A Bizottság a soft law révén igyekszik a tagállamokat ösztönözni, hogy támogatási intézkedéseiket megfelelően megtervezzék, azok piaci hiányosságokra irányuljanak és a legkevésbé befolyásolják az uniós piacot. Mindazonáltal a Bizottság igyekszik a rendkívül megnövekedett ügyterhét csökkenteni. A Bizottság szerint a modernizáció által a kisebb jelentőségű ügyek helyett azokra az ügyekre tud fókuszálni, melyek potenciálisan nagyobb versenytorzító hatással bírnak.⁵²⁰

Soltész megfogalmazásával élve⁵²¹ a reformcsomag legfontosabb mérföldköve a 2014-ben elfogadott új csoportmentességi rendelet lett.⁵²² A bejelentési kötelezettség alól mentes támogatási intézkedések 60%-ról 96%-ra emelkedtek, kifejezetten a környezetvédelmi és energiahatékonysági támogatások pedig húsz százalékkal nőttek.⁵²³

Hargita Eszter a környezetvédelemmel összefüggésben felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes vállalkozások a szokásos piaci feltételek mellett ösztönzés hiányában nem igazán hajtják végre a környezetvédelmi célú fejlesztéseket, mivel sok esetben nagyobbok a költségeik, mint a fejlesztéssel (számukra) elérhető előnyök.⁵²⁴ E piaci hiányosságra tekintettel a Bizottság is indokoltnak tartja a környezetvédelem fokozottabb állami támogatását.⁵²⁵

Az új rendelet az adózás területen két bekezdéssel egészült ki.⁵²⁶ Az egyik az adókedvezmény formájában nyújtott támogatásokra vonatkozik, s lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy előzetes bejelentés és engedélyeztetés nélkül bevezethessenek környezetvédelmi adókulcs-csökkenést, rögzített alapú kompenzációt vagy ezek kombinációját. A másik új rendelkezés kiveszi a bioüzemanyagok egy részét a rendelet hatálya alól.

2.2.A reformok hátrányai, az erősödő tagállami hatáskörök veszélyei

A csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatási intézkedések tekintetében a Bizottság csupán ad hoc jelleggel végez utólagos ellenőrzéseket. Gyakorlatilag azzal

⁵²⁰ Papp (2018) i.m. 46.

⁵²¹ Soltész i.m. 50.

⁵²² A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187., 2014.6.26., 1-78. (Továbbiakban: 2014. évi csoportmentességi rendelet).

⁵²³ Papp (2018) i.m. 47.

⁵²⁴ Hargita i.m. 4.

⁵²⁵ 2014. évi csoportmentességi rendelet 55. preambulumbekzdés.

⁵²⁶ Lásd a 2014. évi csoportmentességi rendelet 44. cikkének (3) és (4) bekezdését.

szembesülünk, hogy a támogatások 96%-a mentes a bejelentési kötelezettség alól és ezek utólagos monitoringja a Bizottság kapacitásainak hiányában igen csekély. Sanchez-Graells felveti a kérdést, hogy ilyen körülmények között biztosítható-e a mélyreható hatásvizsgálat, s ezáltal az állami támogatási tilalom kikényszerítésének hatékonysága.⁵²⁷

A Számvevőszék szerint⁵²⁸ a Bizottságnak valójában nincs kellő információja arról, hogy a tagállamok a bejelentési kötelezettséget valóban betartják-e, és a kapacitások hiánya miatt nem tudja felderíteni a be nem jelentett támogatásokat sem. Az utólagos monitoring esetén a vizsgált intézkedések legalább 30%-a hibás és összeegyeztethetetlen a közös piaccal. Tehát a Bizottság alig végez utólagos vizsgálatokat, amit pedig ellenőriz, annak legalább az egyharmada problémás. Ez alapján úgy tűnik, hogy ez az ellenőrzési mechanizmus alkalmatlan a versenytorzító intézkedések jó részének a kiszűrésére, és ezáltal az állami támogatási jog hatékony végrehajtása is megkérdőjeleződik.

Ezt a trendet a Bizottság is érzékelve 2014-ben bevezette az ún. *ex post* értékelési rendszert.⁵²⁹ Ennek értelmében a tagállamoknak utólag közgazdasági módszerekkel is alá kell támasztaniuk a támogatási intézkedés jogszerű és hatékony voltát. Álláspontom szerint ez sem jelent valódi ellenőrzést, hiszen a Bizottság kapacitásai továbbra sem teszik lehetővé a hatékony ellenőrzést.

Annak ellenére, hogy EUMSZ. 107. cikke az állami támogatások általános tilalmát fogalmazza meg, a másodlagos jog mára ezt már jócskán felülírta, hiszen a tagállami támogatási intézkedések csupán 4%-át kell bejelenteni. A csoportmentességi rendelet egyrészt egy egységesebb tagállami jogalkalmazást tesz lehetővé, másik oldalról viszont tagállami visszaélésekre ad lehetőséget, hiszen a támogatást nyújtó tagállam saját szervei ellenőrzik az intézkedések jogszerűségét. Egy jól felépített érveléssel, valós utólagos monitoring hiányában a tagállamok könnyen megkerülhetik az uniós versenyjogi tilalmakat és szelektív előnyök nyújtásával torzíthatják a belső piaci versenyt, ezzel megghiúsítva az állami támogatási jog hatékony végrehajtást is.

⁵²⁷ Sanchez-Graells, Albert (2016): Digging itself out of the hole? A critical assessment of the European Commission's attempt to revitalise State aid enforcement after the crisis. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 4, No. 1, 157-187.

⁵²⁸ Európai Számvevőszék 15/2011. sz. különjelentés: A Bizottság eljárásai biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását? Elérhető: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/b191de5e-07ae-46b9-9800-a6679c5e1e1b/language-hu/format-PDF/source-search>

⁵²⁹ Commission Staff Working Document, Common Methodology for State Aid Evaluation, Brussels, 28. 05. 2014. SWD(2014) 178 final.

A másik problémás pont, hogy valójában nincs szankció a jogsértő tagállamokkal szemben, ugyanis csupán az eredeti állapot helyreállítására kötelezhetőek. Tehát a Bizottság kezében az utólagos monitoring az egyetlen kontroll lehetőség, szankciója pedig a csoportmentességi kedvezmények visszavonása lehet - aminek alkalmazására ezidáig nem került sor.⁵³⁰ Mindazonáltal egy esetleges rossz tagállami értelmezés a 10 éves elévülési időn belül jelentős számú visszatérítettést eredményezhet.⁵³¹

2.3. Harmonizációs törekvések, irányelvi keretszabályok

Az Európai Unió elkötelezett a klímavédelem és a fenntartható fejlődés iránt, s igyekszik a környezetvédelmi szempontoknak valamennyi szakpolitikájában érvényt szerezni. Az Unió környezetvédelmi és energiapolitikája szorosan összefügg egymással. Igaz ez megvalósításuk közvetlen és közvetett eszközeire is. Mivel egyre nagyobb a környezeti teher, ezért az Unió részéről is egyre inkább fokozódik az igény az egységesebb fellépésre. Versenyjogi szempontból sem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy egyre jelentősebbek a környezeti szempontú beavatkozások a piaci viszonyokba. Mint minden állami beavatkozás, ezek is torzítják a versenyt. Mivel a tagállamok szuverenitásának fontos része az energiapolitika meghatározása, ezért jelentős különbségek vannak a tagállami szabályozások és beavatkozások között. Ezt az Unió is felismerte és egy egységesebb fellépést szorgalmaz. Ennek érdekében harmonizációs törekvései megvalósításába kezdett.

Jelen egységben a környezeti és energiapolitika közvetett eszközei közül az energiaadót, mint a környezetvédelmi adók legjelentősebb típusát veszem górcső alá. A vizsgálat kifejezetten az állami támogatások, különösen az adóintézkedések formájában megjelenő támogatási lehetőségek szempontjából történik. Így a továbbiakban csupán azokat a pontokat emelem ki, melyek témám szempontjából relevanciával bírnak és aggályosak lehetnek.

⁵³⁰ 2014. évi csoportmentességi rendelet 10. cikk.

⁵³¹ Nyikos Györgyi (szerk.): Állami támogatások. Dialógus Campus, Budapest, 2018, 234.

2.3.1. A környezetvédelmi adó és az energiaadó kapcsolata

A környezetvédelmi adót a környezetpolitika megvalósításának jelentős eszközeként tartják számon, ugyanakkor komoly szakmai viták folynak arról, hogy képes-e betölteni környezetvédelmi szerepét.⁵³² A jogirodalom számos előnyét és hátrányát rögzíti.⁵³³

Uniós szempontból a környezetvédelmi adók olyan tevékenységekre irányulnak, melyek környezeti szempontból egyértelműen károsak, illetve olyan tevékenységek, áruk és szolgáltatások megadóztatását jelentik, melyek környezetvédelmi költsége magas. Bevezetésének célja (az árnövekedés révén), hogy a termelőket és a fogyasztókat a környezettudatosabb tevékenységek és termékek előnyben részesítésére ösztönözzék. Tehát a környezetszennyezés okán vetik ki és a tagállam központi költségvetésbe folyik be.⁵³⁴

A környezetvédelmi adók közül az energiaadók a legnagyobb horderejűek, melyek a környezetvédelmi adók 75%-át adják. Az energiaadó kivetésének célja szervesen illeszkedik az Unió politikájába, hiszen az energiatermékek fogyasztásának visszaszorítását és ennél fogva a káros anyagok kibocsátásának mérséklését hivatott elősegíteni. Rosas ugyanakkor rámutat arra, hogy a környezetvédelmi adó és energiaadó nem tekinthető két egymást átfedő fogalomnak. Az energiaadók egy része illeszkedhet mindkét kategóriába, de egyes energiaadók sajátosságai, költségvetési céljai vagy egyéb okok miatt nem minősülnek környezetvédelmi adóknak.⁵³⁵

Villar Ezcurra szerint a környezetvédelmi adó meghatározása túl tág, ami aggályos lehet. Mindamellett úgy véli, az energiaadók és az azokhoz kapcsolódó ösztönzők nem mindig képesek a környezetvédelem javítására, ezért önmagukban nem tekinthetőek a

⁵³² Bartha Ildikó – Nagy Zoltán (2017): Energiaadó vagy valami más? A környezetvédelmi közterhek hatásmechanizmusáról?, *Közjavak*, 3. évf., 2. szám, 7-10.

⁵³³ Fullerton, Don – Leicester, Andrew – Smith, Stephen (2008): Environmental taxes. NBER Working Paper. No. 14/97. 6-20.;

Nagy Zoltán (2013): Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében. Miskolc, Miskolci Egyetem, 90.

⁵³⁴ Kiss Károly (2002): Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában — és néhány hazai vonatkozás. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 2002/11. szám, 9.

⁵³⁵ Rozas, Josa A. (2016): Seeking the rationale of the current framework of energy taxes: would a tax on electricity production be a good option? The Spanish case. In: Pasquale Pistone- Marta Villar Ezcurra: Energy Taxation, Environmental Protection and State Aids: Tracing the Path from Divergence to Convergence. Amsterdam, IBFD Publications USA, 141.

környezetvédelmi adóknak.⁵³⁶ Az ítélkezési gyakorlat tisztázta, hogy egy adó csak akkor tekinthető környezetvédelmi adónak, ha annak szerkezetét, különösen az adóalapját vagy az adómértékét úgy alakították ki, hogy az adóalanyok magatartását olyan irányba befolyásolja, ami lehetővé teszi a környezetvédelem előmozdítását például azáltal, hogy a szóban forgó termékeket erősen megadóztatja a fogyasztásának visszaszorítása érdekében.⁵³⁷

2.3.2. Irányelvi keretek

Az Unió számára is hamar világossá vált, hogy e terület fontossága és az eltérő tagállami beavatkozások belső piacra gyakorolt negatív hatásai miatt harmonizáltabb fellépésre van szükség. Mivel a tagállamok energiapolitikájuk szuverén meghatározását hosszú időn keresztül semmilyen szinten nem engedték ki a kezükből, a tagállami szabályozások rendkívül differenciáltak. Az Uniónak a kilencvenes évektől kezdve igyekezett ugyan az egységesebb fellépésre, ám kísérletei kudarcra fulladtak, mivel a tagállamok egy része rendre megvétózta azokat.⁵³⁸ Egészen 2003-ig folytatódtak a sikertelen próbálkozások, amikor sikerült egy irányelv keretszabályait lefektetni, ami tulajdonképpen az egyetlen - szűk értelemben vett - környezeti adóharmonizációs intézkedés.⁵³⁹ Az irányelv azonban továbbra is egy óvatos közelítés, hiszen a részletszabályokról a tagállamok továbbra is maguk döntenek.

Az Unió tehát 2003-tól irányelvi szinten rögzíti a legjelentősebb harmonizált környezetvédelmi adókra, az energiaadókra vonatkozó rendelkezéseket.⁵⁴⁰ A jogszabály kiterjed az ásványolaj termékekre, a villamosenergiára, a földgázra és a szénre. Az energiaadó uniós szinten történő szabályozásának környezetpolitikai és adóharmonizáció céljai egyaránt vannak.⁵⁴¹

⁵³⁶ Ezcurra, Marta Villar (2017): The Concept of 'Environmental Tax' in a State Aid Context When a Fiscal Energy Measure Is Concerned. *European State Aid Law Quarterly* : EStAL; Berlin Vol. 16, No. 1, 11-24.

⁵³⁷ C-553/13. sz., Tallinna Ettevõtlusamet kontra Statoil Fuel & Retail Eesti AS ügyben hozott ítélet(ECLI:EU:C:2015:149), 42. pont valamint az ott hivatkozott C-82/12. sz., Transportes Jordi Besora SL kontra Generalitat de Catalunya ügyben hozott ítélet(ECLI:EU:C:2014:108), 32. pont.

⁵³⁸ Simon István (szerk.)(2012): Pénzügyi jog II. Budapest, Osiris Kiadó.

⁵³⁹ Deák Dániel (2020): Környezeti adóharmonizáció és versenykonform szabályozás az Európai Unió Bírósága gyakorlatának fényében. *Pro Futuro*. 7. évf., 1. szám, 95–117.

⁵⁴⁰ Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003. október 27-i 2003/96/EK tanácsi irányelv. HL L 283., 2003. 10. 31., 51–70. (Továbbiakban: 2003/96/EK irányelv).

⁵⁴¹ Nagy i.m. 147.

Az irányelv kifejezetten nevesíti az adómentességek és adókedvezmények formájában nyújtott támogatások lehetőségét, különösen, ha környezet- és egészségvédelmi célok vezérlik a tagállami döntéshozókat. Kiemeli, hogy adókedvezmény vagy mentesség adható megújuló energiaforrásokból villamosenergiatermelésre, környezetbarát termékek gyártástechnológiájához, illetve földgáz vagy villamosenergia felhasználása esetén a személy- és áruszállításhoz. Szintén támogathatóak adókedvezmények révén a nagy energiaintenzitású vállalkozások is, melyek „a legtöbb erőfeszítést tettek” fogyasztásuk mérséklésére.⁵⁴²

Az irányelv célja (többek között) a tagállami adórendszerek differenciáltságából fakadó versenytorzulás elkerülése. Az uniós joggyakorlat alapvetően versenytorzítónak tekinti az adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatásokat is, azonban az irányelv az energiaadó esetén az adókedvezmények és mentességek lehetőségét a nemzetközi versenyképesség megőrzésére, valamint a szociális és környezetvédelmi megfontolásokra tekintettel indokolhatónak tartja.⁵⁴³

Alapvetően az irányelv elismeri a tagállamok adóztatási autonómiáját, azonban megállapít minimum-adómértékeket.⁵⁴⁴ Környezetvédelmi szempontból rendkívül problémás, hogy ezek az adómértékek igen csekély szinten kerültek meghatározásra. Emiatt az irányelv elfogadásával sem szűntek meg a problémák,⁵⁴⁵ az egyes tagállamok szabályozásában továbbra is jelentősek az eltérések, gyakorlatilag az irányelv előtt fennálló helyzet köszön vissza az irányelvben is. Fontos észrevenni, hogy azok a tagállamok, melyek csupán a minimumokat alkalmazzák, tipikusan a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok, akik egyébként is versenyelőnyben vannak a többi tagállamhoz képest. Kiss szerint környezetvédelmi szempontból ez rendkívül aggályos, hiszen a minimum adókat alkalmazó tagállamokat a többiek is követik a versenyképességük megőrzése érdekében.⁵⁴⁶ Deák is úgy véli, hogy irányelv valójában csak részben szolgál környezetpolitikai célokat.⁵⁴⁷

⁵⁴² Lásd erről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=legissum:l27019>

⁵⁴³ Lásd a 2003/96/EK irányelv (28) preambulumbekézését.

⁵⁴⁴ Lásd az irányelv 1.sz. mellékletét.

⁵⁴⁵ Nagy Zoltán (2016): Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból. In: Horváth M. Tamás- Bartha Ildikó (szerk): Közzolgáltatások megszervezése és politikái, Budapest-Pécs, Dialógus Campus, 230.

⁵⁴⁶ Kiss i.m. 6.

⁵⁴⁷ Deák i.m. 103.

Bár az irányelv célja a vállalatok és a fogyasztók számára többlet költség előidézése és ezáltal a kevésbé környezetterhelő megoldások alkalmazása, a szabályozás elégtelenségei révén olyan támogatási intézkedések váltak igazolhatóvá, melyek környezeti szempontból rendkívül károsak.

2.3.3. A 2003-as irányelv felülvizsgálata

A Bizottság az addigi tapasztalatok alapján már 2011-ben megkísérelte az irányelv felülvizsgálatát, s megfogalmazta javaslatait a belső piacon felmerült problémák kezelésére.⁵⁴⁸ Az Európai Parlament azonban 2012-es plenáris ülésén nem támogatta azt. Bár egyetértett a klímaváltozással kapcsolatos célkitűzéseivel, azonban úgy vélte, hogy az adóegységesítési javaslat magában hordozza a dízelolaj árának jelentős emelkedését is.

A Bizottság 2021-ben ismét azonosította a 2003-as irányelv elégtelenségeit, miszerint „az irányelv mostanra egyértelműen elavult, és nem tükrözi az uniós éghajlat- és energiapolitikai kereteket, illetve az EU arra vonatkozó jogi kötelezettségvállalását, hogy 2030-ig legalább 55%-kal csökkenti az üvegházhatásúgáz-kibocsátást, 2050-re pedig klímasemleges kontinenssé válik. Az energiaadó-irányelv nem teremt összefüggést az üzemanyagok minimális adókulcsai és azok energiatartalma vagy környezeti hatása között.”⁵⁴⁹

A Bizottság új minimális adómértékek bevezetését és az adóalap kiszélesítését javasolja a legtöbb termék esetében. A Bizottság egy olyan rendszer bevezetésére törekszik, melyben a legszennyezőbb tüzelőanyagok adója lenne a legmagasabb. A Bizottság tervei szerint számos tagállami adómentesség és adómérték-csökkentés megszűnik, és a tagállamoknak jóval kisebb mozgástere marad arra, hogy egyes ágazatokban a minimális adómérték alatti adókulcsokat állapíthassanak meg. A különböző nemzeti adómentességek megszüntetése csökkentheti az energiaadóverseny káros hatásait, és jogbiztonságot teremthet a vállalkozások számára.

⁵⁴⁸ Lásd ezekről bővebben: Lovas Dóra (2017): Energiaadó az Európai Unióban - energiaadózás és az Európa 2020 stratégia összefüggései. Közép-Európai Közlemények, 10. évf., 2. szám, 68-76, 72-73.

⁵⁴⁹ Európai Bizottság: Az energiaadó-irányelv felülvizsgálata: kérdések és válaszok. Brüsszel, 2021. július 14. Elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-238_hu.htm

A Bizottság jogbiztonsággal, környezetvédelmi célkitűzéseivel kapcsolatos törekvései üdvözlésre méltóak, azonban a tagállamok mozgásterének szűkítése aggodalomra adhat okot a hatáskörmegosztást illetően.

3. A környezetvédelmi és energetikai támogatásokról szóló iránymutatás és annak hatásai

Az Európai Unióban egy átfogó állami támogatási reform zajlik, amely több párhuzamos fejleményből áll. Miközben a Bizottság megemeli az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó küszöböt és a kemény jog részletesebbé válik, a nem kötelező erejű jogi eszközök száma is megnő. Mindazonáltal a puha jog nem korlátozódik az állami támogatások ellenőrzésének eljárási vonatkozásaira, kiterjed a támogatások összeegyeztethetőségének feltételeire is.⁵⁵⁰ Ez a második dinamika különösen jól látható a tagállamok és az Unió stratégiai szakpolitikai területein, így az energiaügyekben is.

Ahogy arról már többször is szó esett, a soft law dokumentumok nem kötelező érvényűek, azonban a bizottsági döntéshozatal alapjául szolgálnak a nemzeti intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésekor. Következésképpen a tagállamoknak is figyelembe kell venniük ezeket az eszközöket a nemzeti intézkedések megtervezésekor annak érdekében, hogy elkerüljék a Bizottság negatív határozatát és a jogellenes állami támogatások visszatéríttetésének elrendelését. Ellentmondás van tehát a nem kötelező érvényű uniós dokumentumok nem kötelező jogi természete és valós joghatása között.

3.1. Iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról

A Bizottság az egységesebb jogalkalmazás és a jogbiztonság előmozdítása végett ezen a területen is alkalmaz soft law eszközöket. Ennek megfelelően 2001-ben⁵⁵¹ és 2008-ban⁵⁵² is közzétett egy-egy iránymutatást a környezetvédelem állami támogatása kapcsán. A 2014-es iránymutatás ezekre épít, miközben a Bizottság a környezetvédelem mellett az

⁵⁵⁰ A soft law általános meghatározását az EU jogrendszerén belül lásd: Cini, Michelle (2001): The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*, Vol.8, No. 2, 192-207.

⁵⁵¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (2001/C 37/03). HL C 37., 2001.2.3., 3-15.

⁵⁵² Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL C 82., 2008.4.1., 1-33.

energiaszektorra is kiterjesztette alkalmazási körét.⁵⁵³ Ez a dokumentum rögzíti a bizottsági gyakorlat legfontosabb pontjait, illetve összegzi azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén a tagállami intézkedés a belső piaccal összeegyeztethető. Ez az iránymutatás irányadó a 2014-2020 közötti időszakban, illetve a koronavírus-járvány miatt 2021. december 31-ig.

A korábbiakban tárgyaltaiból tudjuk, hogy a soft law előírásai a Bizottságot kötik,⁵⁵⁴ és elvileg a tagállamok számára nem kötelezőek, mégis közvetett módon befolyásolják a tagállami támogatási politikát. Emiatt a tagállamoknak igen erős fenntartásai vannak ezen eszközök alkalmazását illetően, ugyanis úgy vélik, hogy a Bizottság az uniós hatáskörbe tartozó állami támogatások soft law-ja révén belenyúl olyan tagállami politikákba, ahol gyengék a kompetenciái.⁵⁵⁵ Tipikusan ilyen az energiapolitika. A bizottsági és a tagállami hatáskörök e területen is egymásnak feszülnek. Itt sem egyértelmű, hogy meddig terjed a Bizottság ellenőrzési jogosultsága és a tagállamok szuverenitása.

A Bizottság ezzel az iránymutatással hozzá kíván járulni az *Európa 2020 stratégiában*⁵⁵⁶ rögzített intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés feltételeinek megteremtéséhez. Ennek keretében célja az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a fenntartható energiaellátás előmozdítása. A Bizottság tisztában van azzal, hogy szükséges lenne a környezeti szempontból káros támogatások kivezetése, ezért a bejelentett intézkedések kedvezőtlen környezeti hatásait is értékeli, de nem hagyja figyelmen kívül a különböző szakpolitikák közötti ellentéteteket sem.⁵⁵⁷ Az állami támogatási politika ezen területe természetesen kölcsönhatásban van és együttműködik az EU politikájának és gazdaságának más aspektusaival, mint például a közlekedés, az élelmiszeripar és a mezőgazdaság, a nagyszabású infrastruktúra, az építőipar, a termelés és a fogyasztás, valamint a szociális juttatások és az adózás területével is.⁵⁵⁸ Egyelőre úgy tűnik, hogy az egyéb szakpolitikai

⁵⁵³ Az Európai Bizottság közleménye - iránymutatás a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (2014/C 200/01). HL C 200., 2014. 06. 28) (Továbbiakban: 2014. évi iránymutatás).

⁵⁵⁴ Lásd erről a Bíróság korai álláspontját: A C-310/85. sz., Deufil kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:96) 22. pontjában.

⁵⁵⁵ Staviczky Péter (2017): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezetteknek – A Törvényszék egy végzésének ismertetése, *Pro Futuro*, 7. évf., 1. szám, 118-127.

⁵⁵⁶ Az Európai Bizottság közleménye, *EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* COM(2010) 2020 végleges, 2010.3.3.

⁵⁵⁷ 2014. évi iránymutatás (3) bekezdése.

⁵⁵⁸ Musardo, Vittoria (2021): Green Deal and Incentive Effect: What is truly environmental aid? *European State Aid Law Quarterly: EStAL*. Vol. 20, No. 2, 217-228.

célkitűzések prioritásai miatt nem várható a környezetileg káros támogatások megszüntetése.

A Bizottság egy energetikai támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megítélésekor kulcsfontosságúnak tartja, hogy a beavatkozás alkalmas-e az energiakereslet mérséklésére.⁵⁵⁹ A Bizottság gyakorlata alapján tehát azok a tagállami intézkedések, melyek célul tűzik ki, hogy hozzájáruljanak a fenntartható fejlődéshez, a környezet minőségének a javításához, nagyobb valószínűséggel mennek át az engedélyeztetési eljárásokon, illetve az utólagos ellenőrzésen is.

Az iránymutatás szerkezete követi az állami támogatási intézkedések összeegyeztethetőségének elemzésére vonatkozó bizottsági értékelési elveket.⁵⁶⁰ Ennek szellemében a Bizottság konkrétan rögzíti azt a hét együttes feltételt, melyek teljesülése esetén a tagállami intézkedést összeegyeztethetőnek tekinti a belső piaccal. Ez alapján az összeegyeztethetőség feltételei röviden a következők: a beavatkozás járuljon hozzá az előbb említett uniós célkitűzésekhez, legyen szükséges, arányos, megfelelő, ösztönző, átlátható és az általános egyenlege pozitív legyen.⁵⁶¹

Mit takarnak ezek a feltételek?

Az első feltétel különösebb magyarázatot nem igényel, alapvető elvárás a tagállamokkal szemben, hogy az uniós célkitűzések előmozdításának aktív résztvevői legyenek. Az állami beavatkozás szükségessége azt jelenti, hogy a szubvenció eredménye olyan lényegi fejlődés legyen, amit a piac az állam beavatkozása nélkül nem lenne képes elérni (ilyen például egy piaci hiányosság megszüntetése). A Bizottság a támogatás arányosságát a támogatás összegére érti, kiköti ugyanis, hogy a támogatás összege ne legyen több mint ami a cél eléréséhez feltétlenül szükséges (azaz csak annyi legyen, ami nélkül nem valósulnának meg az érintett térség többletberuházásai vagy többlettevékenységei). A támogatási intézkedés megfelelősége arra utal, hogy a tagállam (a közös érdekű célkitűzés elérésére) a leginkább megfelelő szakpolitikai eszközt alkalmazza. Elvárás a szubvenció ösztönző hatása is, ami azt jelenti, hogy a vállalkozások az intézkedés révén olyan többlettevékenységekbe kezdjenek, melyet a támogatás

⁵⁵⁹ Huhta, Kaisa (2017): Prioritising energy efficiency and demand side measures over capacity mechanisms under EU energy law. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 35. No. 1, 7-24.

⁵⁶⁰ Musardo i.m. 219.

⁵⁶¹ Lásd erről a 2014. évi iránymutatás (27) bekezdését.

hiányában nem vagy csak korlátozottan, esetleg másként végeznének. A támogatás átlátható, ha a tagállamok, a Bizottság, a gazdasági szereplők és a nyilvánosság számára is elérhetőek a vonatkozó jogszabályok és az odaítélt támogatás részletei. Az intézkedés általános egyenlegének pozitív túlsúlya azt jelenti, hogy a beavatkozásnak nincsenek indokolatlan negatív hatásai a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre.

A Bizottság korábbi gyakorlata alapján az iránymutatásban több olyan környezetvédelmi és energetikai támogatási intézkedést is nevesít, melyet az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekint. Felsorolásában kifejezetten kiemeli a környezetvédelmi adókedvezmények és mentességek formájában nyújtott működési támogatások lehetőségét.⁵⁶²

Az iránymutatás külön szakaszban (3.7.) taglalja a környezetvédelmi adókedvezményekkel, környezetvédelmi adó alóli mentességekkel, illetve a megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelés terheinek csökkentése formájában megvalósuló támogatásokkal szemben támasztott követelményeit.

A környezetvédelmi adó célja a környezetre káros tevékenységek költségeinek emelése és ezáltal azok visszaszorítása, s a környezetvédelem magasabb szintre emelése. Nyilvánvaló, hogy e cél elérését visszaveti a környezetvédelmi adó alóli mentességek, kedvezmények lehetősége. A Bizottság is kiemeli, hogy gyakran az adókedvezmény előnyeit élvező vállalatok a legnagyobb környezetszennyezők, ennek ellenére e támogatási formákat bizonyos esetekben mégis indokolhatónak tartja. Mivel a környezetvédelmi adó egységenként meghatározott adó, emiatt egyes vállalkozásokat tevékenységük sajátosságai alapján rendkívül nagy adóterhek sújtják.⁵⁶³ A Bizottság emiatt úgy véli, ha egy környezetvédelmi adó bizonyos vállalkozások jelentős versenyhátrányához vagy csődbe meneteléhez vezetne és emiatt azt eleve be sem lehetne vezetni, akkor ezt kedvezményekkel, mentességekkel ellensúlyozhatják a tagállami döntéshozók.⁵⁶⁴ A Bizottság szerint a kedvezőbb adózás elősegíti a magasabb környezetvédelmi adók bevezetését. Tehát a Bizottság amellet érvel, hogy a tagállamok inkább magasabb adókat állapítsanak meg és bizonyos vállalatoknak ebből adjanak kedvezményeket, mentességeket, mint hogy egyáltalán ne vezessék be azokat.

⁵⁶² 2014. évi iránymutatás (18) bekezdés i) pontja.

⁵⁶³ Nyikos Györgyi (szerk.): Állami támogatások. Dialógus Campus, Budapest, 2018, 306.

⁵⁶⁴ 2014. évi iránymutatás (167) bekezdése.

A Bizottság elvárja, hogy ezek a kedvezmények objektív, átlátható és megkülönböztetésmentes szempontokon alapuljanak és hozzájáruljanak ahhoz, hogy a kedvezményezett vállalkozások elősegítsék a környezetvédelem magasabb szintre emelését. Egyébként ennek keretében a tagállamoknak akár adó-visszatérítésre is lehetősége van.⁵⁶⁵

Ezeket a támogatási programokat a Bizottság 10 évre engedélyezi, amennyiben legalább közvetetten hozzájárulnak a környezetvédelem szintjének emeléséhez. Ezt követően ismét benyújthatóak, ha a tagállam újraértékeli a támogatás összeegyeztethetőségének feltételeit.

Az iránymutatás különbséget tesz a harmonizált és nem harmonizált adók között. A harmonizált adókat illetően gyakorlatilag az általános csoportmentességi rendelet szabályai köszönnek vissza. A Bizottság ugyanis a harmonizált környezetvédelmi adók alóli kedvezmények kapcsán csak azt várja el, hogy a 2003/96/EK irányelvben meghatározott minimum adómértékek alá ne menjenek, a támogatás kedvezményezetteit objektív és átlátható feltételek alapján határozzák meg és a kedvezményt az ágazaton belül összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásoknak azonos módon nyújtják.⁵⁶⁶

A nem harmonizált adók esetén a tagállamoknak lehetősége van a minimum-adómértékeket meghaladó kedvezményt is adni, de ezekben az esetekben az intézkedés szükségességét és arányosságát is bizonyítaniuk kell. Ebben az aspektusban szükséges a kedvezmény, ha a környezetvédelmi adó a termelési költségeket jelentős mértékben növeli és ezeket a költségeket nem lehet a fogyasztókra hárítani anélkül, hogy az értékesítés ne esne vissza. Arányos, amennyiben a kedvezményezettek a környezetvédelmi adó minimum 20%-át befizetik vagy a tagállammal kötött megállapodásukban olyan környezetvédelmi célok megvalósítását vállalják, melyek hatása olyan, mintha az adó minimum 20%-át befizették volna. A kedvezményezettek ilyen megállapodásban vállalhatják például az energiafelhasználásuk vagy kibocsátásaik mérséklését. A Bizottság elvárja továbbá azt is, hogy a megállapodások ütemtervet tartalmazzanak és a tagállamok rendszeresen ellenőrizzék a vállalások teljesítését, megszegésük esetén pedig szankcionálják a kedvezményezettet.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ 2014. évi iránymutatás (168) bekezdése.

⁵⁶⁶ 2014. évi iránymutatás (173-175) bekezdése.

⁵⁶⁷ 2014. évi iránymutatás (176-178) bekezdése.

3.2. Az iránymutatás hatásainak kritikai értelmezése

A szakirodalomban rendre előkerül a kérdés, hogy ezek a különleges feltételek, amelyek az iránymutatás szerint elegendőnek tűnnek ahhoz, hogy a támogatást a Szerződéssel összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, garantálják-e a környezetvédelem fokozását és az ösztönző hatást. Maillo úgy látja, a szükségességi feltétel nem áll szoros kapcsolatban és okozati összefüggésben ezekkel a garanciákkal.⁵⁶⁸ Pérez Rodríguez szerint amint a piaci hiányosság megerősítést nyer, a Bizottság az ösztönző hatást is viszonylag könnyen és ellentmondásmentesen elfogadja.⁵⁶⁹ Ezen túlmenően az arányossági feltétel nagy mozgásteret hagy a tagállamok számára azzal, hogy a környezetvédelem növelésének mértékétől és az ösztönző hatástól függetlenül csak maximális csökkentést (ami környezetvédelmi adó 80%-a) állapít meg. Mindamellett az iránymutatás használ néhány nagyon általános fogalmat (pl. „jelentős termelési költségek növekedése” vagy „jelentős értékesítési csökkenés”, „a fogyasztókra nem hárítható költségek”, „jelentős versenyhátrány”) további részletezés, pontosítás és kritériumok felállítása nélkül.⁵⁷⁰ Nicolaidis ezek fényében még azt is felveti, hogy a tagállamoknak biztosított széles mozgásteret feltárhatja-e a Bizottság politikai szándékát: az állami támogatási szabályok nem túl szigorú értelmezését olyan érzékeny területeken, mint az energia és a környezetvédelem.⁵⁷¹ Ugyanakkor Milne összehasonlította az uniós állami támogatási rendszer korlátait más, például az USA-ban megszabott korlátokkal, és arra a következtetésre jutott, hogy az európai rendszer szigorúbb, kevesebb mozgásteret és rugalmasságot tesz lehetővé a környezetvédelmi adókedvezmények kialakításában, mint az amerikai.⁵⁷²

Mindazonáltal az eddigi vizsgálataink alapján azt láthatjuk, hogy a disszertációban feltárt új bizottsági megközelítés a többi területen erőteljesen tetten érhető volt. A jelen fejezet megállapításait összehasonlítva a korábbi vizsgálati eredményekkel, úgy tűnik, hogy az

⁵⁶⁸Maillo, Jerónimo (2017): Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition: A Critical Assessment of the GBER and the EEAG. *European State Aid Law Quarterly* : EStAL; Berlin Vol. 16, No. 1, 4-10.

⁵⁶⁹Rodríguez, Daniel Pérez (2016): Electricity Generation and State Aid: Compatibility Is The Question. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15, No. 2, 207 - 227, 215-221.

⁵⁷⁰Maillo i.m. 4-10.

⁵⁷¹Nicolaidis, Phedon (2015): Critical analysis of reductions from Environmental taxes in the new guidelines on State aid for environmental protection and Energy, 2014-2020. *Energy & Environment*, Vol. 26, No. 4, 573-586.

⁵⁷²Milne, Janet E. (2017): Energy Tax Incentives, the US Commerce Clause and EU State Aid: Common Ground, Different Contours. In: Ezcurra, Marta Villar (ed.): *State Aids, Taxation and the Energy Sector*. Aranzadi, Thomson Reuters.

energetika és környezetvédelem területén a Bizottság egy jóval megengedőbb támogatási politikát tesz lehetővé.

A fentiek szerint az iránymutatás az általános csoportmentességi rendeletben meghatározott elveken alapul.⁵⁷³ Az iránymutatás szövege részletes és előíró jellegű – ahogy az az eddig vizsgált iránymutatásokban is jellemző volt –, és egyértelműen rögzíti, hogy a Bizottság az abban rögzített kritériumokra alapozza értékelését.⁵⁷⁴ A jövőre vonatkozóan a Bizottság különösen kijelentette, hogy „a közleményben meghatározott alapelvek iránymutatást adnak az uniós állami támogatási szabályok jövőbeni érvényesítéséhez és az EU energiaszabályaira vonatkozó jövőbeli javaslatokhoz”.⁵⁷⁵

A tagállamok meglévő támogatási rendszereiben végrehajtott változtatások mértékét és az új támogatási rendszerek kialakítását tekintve azt tapasztaljuk, hogy szorosan követték az iránymutatás újszerű követelményeit. A tagállami döntéshozók tehát úgy ítélték meg, hogy ezeket a változtatásokat végre kell hajtaniuk annak érdekében, hogy megfeleljenek az uniós versenyjogi és belső piaci követelményeknek. Ez alátámasztja azt a hipotézist, hogy az iránymutatás legalább közvetett hatással van a tagállamokra, annak ellenére, hogy a soft law elvileg továbbra sem kötelezi a tagállamokat.

Van egyfajta kettősség: miközben az eddig vizsgált területekhez képest a Bizottság nagyobb szabadságot hagy a tagállamoknak, a soft law révén mégis képes az új megközelítéseit beépíteni a tagállami támogatási politikába.

⁵⁷³ Lásd különösen az általános csoportmentességi rendelet 42. és 43. cikkének a megújulóenergia-támogatási rendszerek új tervezési követelményeire vonatkozóan.

⁵⁷⁴ Példák az ilyen megfogalmazásra: „a környezetvédelmi és energetikai projektekhez nyújtott állami támogatást abban az esetben *tekinti összeegyeztethetőnek* [...]” (23. bekezdés); „Ez a fejezet kifejti, *hogyan alkalmazza* majd a Bizottság a [...] meghatározott közös értékelési elveket az ezen iránymutatás hatálya alá tartozó támogatási intézkedések értékelése során, és adott esetben *konkrét feltételeket határoz meg* a – vagy program keretében, vagy ad hoc alapon biztosított – egyedi támogatások tekintetében.” (24. bekezdés); „*meghatározza* az ezen iránymutatás alkalmazási körébe tartozó valamennyi támogatási intézkedésre alkalmazandó általános megfigyelési feltételeket [...]” (25. bekezdés).

⁵⁷⁵ European Commission: Questions and Answers: EU Commission: Guidance for state intervention in electricity. MEMO. Brussels, 5 November 2013.

Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_948

3.3. Fókuszváltás

Mint ismeretes, az uniós állami támogatási jog értelmében az összeegyeztethetőségi tesztek középpontjában egyrészt a verseny és a kereskedelem torzulása, másrészt más jogos érdekek, köztük a környezetvédelem állnak.

Fontos figyelembe venni azt a tényt is, hogy míg a Bizottság és a Bíróság kezdetben a külföldi vállalatokkal szembeni diszkrimináció és a tagállamok közötti kereskedelem torzulásának elkerülésére fókuszált, mára a hangsúly fokozatosan átkerült az adott állam nemzeti vállalatait érintő egyenlőtlen bánásmód ellenőrzésére. Mindazonáltal az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat továbbra is a hibrid jelleg jellemzi: az állami támogatási jog célja egyrészt a belső piac előmozdítása, másrészt a torzulásmentes verseny garantálása.⁵⁷⁶

3.4. Az iránymutatással kapcsolatos aggályok a Bíróság esetjoga tükrében

A Bizottság iránymutatásai elvileg csak a Bizottságra kötelezőek, harmadik felekre, és különösen a tagállamokra nem. Az uniós Bíróság szerint a tagállamokat nem korlátozza a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás, hiszen továbbra is szabadon jelenthetik be azokat a tervezett támogatási intézkedéseket is, melyek nem felelnek meg az iránymutatásban meghatározott kritériumoknak és feltételeknek⁵⁷⁷ és kérhetik, hogy a Bizottság ne az adott iránymutatás, hanem a Szerződések szerint hozzon döntést.⁵⁷⁸ Ugyanakkor a Bizottság a tagállami intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésekor az iránymutatás alapján jár el, következésképpen, ha a tagállamok figyelmen kívül hagyják, negatív határozatra számíthatnak.

Sőt, maga az ítélkezési gyakorlat is ellentmond ennek a megállapításnak, hiszen már többször megerősítette, hogy az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojalitási klauzula megköveteli, hogy a tagállamok kellően figyelembe vegyék a nem kötelező erejű

⁵⁷⁶ Lásd erről: Piernas López, Juan Jorge (2015): *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*. Oxford, Oxford University Press.

⁵⁷⁷ T-694/14 sz., *European Renewable Energies Federation (EREF)* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:915), 29. pont.

⁵⁷⁸ C-431/14 P sz., *Görögország kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:145), 72. pont.

jogi aktusokat is.⁵⁷⁹ Emellett az EUMSZ. 108. cikk (1) bekezdésének bírósági értelmezése szerint a tagállamokat egy konkrétabb együttműködési kötelezettség is terheli a meglévő támogatási rendszerek felülvizsgálatával kapcsolatban.⁵⁸⁰

Igaz ugyan, hogy a Bizottság többször is konzultált a tagállamokkal az iránymutatás kidolgozási szakaszában - s egyes szerzők szerint az a tény, hogy a tagállamok kifejezhetik véleményüket, bizonyos mértékig legitimálja a jogi aktus kötelező jellegét⁵⁸¹ -, de az iránymutatások előzetes dimenziójának jogi hatásairól korlátozott mennyiségű kutatás áll rendelkezésre. Nils Wahl főtanácsnok úgy véli, a Bizottság iránymutatásainak még a de facto kötelező érvényüként való elismerése is veszélyeztetné a Szerződések teljes jogalkotási folyamatát.⁵⁸² Banet szerint pedig végső soron demokratikus deficithez vezethet, ha a tagállamok de facto kötelesek olyan feltételeket alkalmazni, amelyekben közösségi szinten nem állapodtak meg.⁵⁸³

Bár az ítélkezési gyakorlat egyértelművé teszi, hogy a Bizottság iránymutatásai jogilag nem kötelezőek a tagállamokra nézve, a Bíróság azt is elismerte, hogy az iránymutatások bizonyos feltételek mellett és tartalmuktól függően joghatásokat válthatnak ki.⁵⁸⁴ A Bíróság szerint a nem kötelező erejű jogi eszközök például olyan joghatásokkal járhatnak, amelyek megkövetelik a tagállami hatóságoktól és bíróságoktól, hogy ezeket figyelembe vegyék.⁵⁸⁵

Időközben a Törvényszék azt is akceptálta, hogy „nagyon valószínű”, hogy az iránymutatásban megjelölt feltételek mellett a Bizottság olyan határozatot hoz, amelyben megállapítja, hogy a tervezett állami támogatás összeegyeztethetetlen a belső piaccal.

⁵⁷⁹ Lásd erről például: C-322/88. sz., Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:646), 18-19. pontjait, valamint a C-226/11. sz., Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai ügyben Juliane Kokott főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:2012:544), 38. pontját

⁵⁸⁰ Lásd például: C-135/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:201), 24. pont, valamint C-121/10. sz., Bizottság kontra Tanács (ECLI:EU:C:2013:784), 89. pont, illetve C-311/94. sz., IJssel-Vliet Combinatie BV kontra Minister van Economische Zaken ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:383), 36-37. pont.

⁵⁸¹ Karpenschif, Michael (2017): *Droit européen des aides d'État*, 2e éd. (Préface de M. Jaeger). Bruxelles, Bruylant, 229.

⁵⁸² C-526/14. sz., Kotnik és társai ügyben Nils Wahl főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:2016:102) 38. pontja.

⁵⁸³ Banet, Catherine (2020): *Legal Status and Legal Effects of the Commission's State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020)*. European State Aid Law Quarterly: EStAL; Berlin, Vol. 19, No. 2, 172-184.

⁵⁸⁴ C-465/09 P sz., és C-470/09 P sz., Diputación Foral de Vizcaya és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:372), 120. pont.

⁵⁸⁵ C-207/01. sz., Altair Chimica SpA kontra ENEL Distribuzione SpA ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:451), 41. pont.

Mindazonáltal a Bíróság szerint csak a Bizottság (iránymutatáson alapuló) határozata képes a vállalkozásokra és a tagállamokra közvetlen joghatásokat kiváltani, maguk az iránymutatások nem.⁵⁸⁶

A nem kötelező erejű jogi eszközök alkalmazása minden bizonnyal hozzájárul a jó uniós közigazgatási kormányzáshoz, az átláthatóság és a jogbiztonság növeléséhez, de rendkívül problematikus a Bizottság hatásköri korlátait illetően, mind az Unión belüli hatáskörmegosztás, mind pedig a tagállamok kompetenciái tekintetében. A tagállamok továbbra sem értenek egyet az iránymutatások bizonyos vonatkozásaival, a Bíróság pedig nagyon óvatosan fogalmaz. Ugyanakkor a soft law erejét mutatja, hogy az uniós jogot alkalmazó tagállami bíróságok is komolyan veszik az iránymutatást. Ezt igazolja két tagállami bíróságtól érkező előzetes döntés iránti kérelem is.⁵⁸⁷ Mindkettő kifejezetten az iránymutatás rendelkezéseinek értelmezésére irányul, ami jelzi, hogy a tagállami bíróságok is irányadónak tekintik a közleményt.

3.5. Az új, 2022-es éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatás

A Bizottság 2022. január 27-én hivatalosan is elfogadta az éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló új iránymutatást.⁵⁸⁸ Az új iránymutatás a 2014-es energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatás helyébe lép. A Bizottság arra törekszik, hogy összhangot teremtsen az európai zöld megállapodásban meghatározott uniós célkitűzésekkel és célszámokkal, valamint az energetika és a környezetvédelem területén lezajlott szabályozási reformokkal, miközben

⁵⁸⁶ T-694/14 sz., European Renewable Energies Federation (EREF) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2015:915), 29. pont.

⁵⁸⁷ Lásd erről a C-470/20. sz., illetve a C-11/22. sz. ügyekben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket, melyekben döntés még nem született, de a munkadokumentumai a következő linkeken érhetőek el:

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=234721&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1142783>,

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=254762&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1147505>

⁵⁸⁸ Az Európai Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (C/2022/481). HL C 80., 2022.2.18., 1-89.

az éghajlatvédelem területére is kiterjeszti a soft law alkalmazási körét.⁵⁸⁹ Sőt, az iránymutatás fókuszába a klímapolitika kerül.⁵⁹⁰

3.5.1. Az összeegyeztethetőségi feltételek változásai

Az iránymutatás tartalmazza a Bizottság értékelési szempontjait, és azokat a feltételeket, melyek érvényesülése estén az éghajlatváltozás, a környezetvédelem és az energetika területén nyújtott állami támogatások a belső piaccal összeegyeztethetőek. Míg a 2014-es iránymutatás hét pontban sorolta fel az összeegyeztethetőségi kritériumokat, addig az új rendelkezések sokkal részletesebbek lettek és három nagyobb kategóriát állítanak fel. Az iránymutatás megkülönböztet pozitív és negatív feltételeket, valamint egy külön szakaszban rögzíti a támogatás általános pozitív egyenlegére vonatkozó feltételt.⁵⁹¹

A pozitív feltételek arra irányulnak, hogy a támogatás segítse elő egy gazdasági tevékenység fejlődését. Ez megkívánja, hogy azonosítható legyen az elősegített gazdasági tevékenység, illetve a támogatás társadalom egészére gyakorolt pozitív hatásai, és adott esetben relevanciája az Unió konkrét politikáira nézve. Elvárás a támogatás ösztönző hatása, és a vonatkozó uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartása.

A negatív feltételek lényegében azt hivatottak biztosítani, hogy a támogatási intézkedés ne érintse indokolatlanul a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. Az iránymutatás megkülönbözteti a verseny és a kereskedelem torzulásának minimalizálását, valamint a versenyre és a kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülését elősegítő feltételeket. Az előbbi a szükségesség, megfelelőség, arányosság és átláthatóság követelményeit foglalja magába.

A Bizottság eljárása során mérlegeli a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt pozitív és negatív hatásait és csak azokat a támogatási intézkedéseket tekinti a belső piaccal összeegyeztethetőnek, melyek pozitív hatásai felülmúlják a negatív hatásait. Ez jelenti a támogatás általános egyenlegének pozitív voltát.

⁵⁸⁹ Lásd az iránymutatás fő elemeiről részletesen: Széles Krisztina (2022): Gondolatok a 2022-es éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló új iránymutatásról. Elérhető: <https://kozjak.hu/gondolatok-2022-es-eghajlatvedelmi-energetikai-es-kornyezetvedelmi-allami-tamogatásokrol-szolo-uj>

⁵⁹⁰ Lásd erről az iránymutatás 1-3. pontját.

⁵⁹¹ Lásd ezekről az iránymutatás 3.1., 3.2. és 3.3. szakaszát.

A Bizottság továbbra is maximum 10 évre hagyja jóvá az iránymutatás szerinti intézkedéseket, bár ez bizonyos esetekben tovább korlátozható (négy évre vagy rövidebb időtartamra).⁵⁹² Ha egy tagállam meg kívánja hosszabbítani az intézkedés időtartamát, újból bejelentheti az intézkedést.

Az iránymutatás a legtöbb lehetséges környezetvédelmi-, és kisebb részben energiacélú támogatást nevesíti, de nem fed le minden lehetséges környezetvédelmi és energetikai támogatási jogcímet, így amennyiben egy adott tagállami intézkedésre nem tartalmaz kritériumrendszert, a Bizottság közvetlenül a Szerződések alapján vizsgálja azt.⁵⁹³

3.5.2. Az adókedvezmények formájában nyújtható támogatások

A 2014-es iránymutatáshoz hasonlóan a 2022-es is nevesíti az adók vagy az adójellegű díjak csökkentése formájában nyújtott támogatások lehetőségét.⁵⁹⁴ Az adókedvezmények lehetőségéről szóló 4.7. szakasz két alszakaszból áll, amelyek külön logikára épülnek. Az egyik alszakasz azokkal az adókkal és díjakkal foglalkozik, amelyek környezetvédelmi szempontból szankcionálják a káros magatartást, és ezért arra irányulnak, hogy a vállalkozásokat és a fogyasztókat a környezetbarátabb választás felé tereljék. A másik alszakasz értelmében a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az adók vagy adójellegű díjak célzott csökkentésével ösztönzik a vállalkozásokat magatartásuk megváltoztatására vagy kiigazítására környezetbarátabb projektek vagy tevékenységek révén.

A korábban tárgyaltakkal összefüggésben önmagam ismétlése helyett itt csupán azt rögzítem, hogy a kutatási téma szempontjából releváns pontokban jelentősebb változások nem következtek be.

3.5.3. Esetlegesen problematikus pontok

A Bizottság szerint az iránymutatás egy rugalmas keretet jelent, amely segíti a tagállamokat az európai zöld megállapodásban kitűzött célok célzott és költséghatékony eléréséhez szükséges támogatások biztosításában. A Bizottság azt kívánja elősegíteni, hogy a tagállamok úgy tegyenek eleget az uniós energetikai és éghajlatvédelmi céloknak,

⁵⁹² Lásd a 76. bekezdést.

⁵⁹³ Szalai Soma – Bartucz Zoltán (2022): A klímapolitika elviselhetetlen könnyűsége: az Európai Bizottság 2022. évi iránymutatása az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. Kézirat, 2.

⁵⁹⁴ Említés szintjén: 16. bekezdés h) pont, részletezve: 4.7. szakasz.

hogy közben az a lehető legkisebb költségekkel járjon az adófizetők számára, és ne torzítsa indokolatlanul a közös piaci versenyt.⁵⁹⁵

A Bizottság bizonyos szempontból valóban növeli a rugalmasságot és egyszerűsít is a korábbi szabályok egy részén (többek között azzal, hogy megszünteti a zöld nagyprojektek egyedi bejelentésére vonatkozó követelményt a Bizottság által korábban jóváhagyott támogatási programok keretében). Ugyanakkor a Bizottság rögzítette, hogy az új szabályok minden intézkedésére alkalmazandóak, melyek összeegyeztethetőségéről az új iránymutatás elfogadása után határoz. A tagállamoknak 2024-re a meglévő támogatási programjaikat *hozzá kell igazítaniuk* az iránymutatás rendelkezéseire.⁵⁹⁶ Az értekezés vizsgálati szempontjai alapján a „hozzá kell igazítaniuk” kijelentés a soft law szerepe, jogi státusza vonatkozásában problematikus, és tovább mélyítheti a Bizottság és a soft law szerepével kapcsolatos vitákat.

Az új iránymutatás megtartja a szakirodalomban is vitatott adócsökkentésre vonatkozó 20 %-os minimumszabályt, illetve a korábbi iránymutatás homályos, túl általános fogalmait („jelentős termelési költségek növekedése” vagy „jelentős értékesítési csökkenés”, „a fogyasztókra nem hárítható költségek”, „jelentős versenyhátrány”) sem tisztázza.⁵⁹⁷

3.5.4. A folyamat

A Bizottság közleményében⁵⁹⁸ hangsúlyozta, hogy az új iránymutatás a 2014-es iránymutatás értékelésén és egy külső tanácsadók által készített tanulmányon alapul. A Bizottság kiemelte, hogy az iránymutatás elfogadását egy széleskörű konzultáció előzte meg, melynek keretében több mint 700 hozzászólás érkezett. A folyamatban tagállamok, vállalkozói szövetségek, érdekcsoportok, illetve vállalatok, nem kormányzati szervezetek és polgárok is részt vettek. 2020 őszén a Bizottság egy páneurópai vitát is indított arról, hogy hogyan lehetne a legjobban összhangba hozni a versenyszabályokat és a fenntarthatósági politikákat. A beérkezett hozzászólások ugyancsak hatással voltak az új

⁵⁹⁵ Állami támogatás: A Bizottság jóváhagyja az éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló új iránymutatást. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2021. december 21. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_6982 (A továbbiakban: A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye)

⁵⁹⁶ A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye.

⁵⁹⁷ Lásd ezeket a 4.7.1.3.1. (szükségességről szóló) szakasz 302. pontjában, valamint a 4.7.1.3.3. (arányosságról szóló) szakasz 308. pontjában.

⁵⁹⁸ A Bizottság 2021. december 21-ei sajtóközleménye.

iránymutatásra. Emellett a Bizottság az iránymutatásba beépítette a saját esetjogi tapasztalatait is.

Az új iránymutatás kidolgozási szakaszában is igaz tehát, hogy a Bizottság többször is konzultált a tagállamokkal, de álláspontom szerint ez továbbra sem szünteti meg a nem kötelező érvényű uniós dokumentumok nem kötelező jogi természete és valós joghatása közötti feszültségeket.

Mindazonáltal Szalai és Bartucz azt a kérdést is felvetik, hogy vajon a Bizottság hogyan fogja értelmezni a „közös érdek” fogalmát a klímaváltozás vonatkozásában: a környezetvédelmi és éghajlatváltozási megfontolásokból erőteljesebben beavatkozik-e a piaci folyamatokba, s ezáltal szembe megy-e a torzulásmentes szabad verseny alapelvével.⁵⁹⁹

4. Záró megjegyzések

Az állami támogatásokra vonatkozó uniós jogban a környezetvédelmet nagyon tágan határozták meg. Nem vitatható, hogy az adókedvezmény vagy a környezetvédelmi adó alóli mentesség hozzájárulhat a környezet védelmének fokozásához, ha a kedvezményezettek egyébként olyan versenyhátrányba kerülnének, hogy a környezetvédelmi adó bevezetése eleve nem lenne megvalósítható. Az egyes vállalkozások kedvezőbb adózása elősegítheti a környezetvédelmi adók magasabb általános szintjét.

Azonban a legújabb tanulmányok azt sugallják, hogy a környezetvédelmi adócsökkentés vagy mentesség nem mindig szükséges a versenyképesség fenntartásához, hogy néha a környezeti teher akár innovációt is ösztönözhet, és ezért inkább elősegíti a versenyképességet, mintsem csökkenti azt. A versenyképességet nem könnyű bizonyítani, és részletes vizsgálat nélkül nem is szabadna feltételezni.⁶⁰⁰ Ám a Bizottságnak a támogatás megfelelőségére vonatkozó érvelése nem mindig olyan erős és alapos, mint kellene.

⁵⁹⁹ Szalai-Bartucz i.m. 25.

⁶⁰⁰ Costantini, Valeria – Mazzanti, Massimiliano (2012): On the green and innovative side of trade competitiveness? The impact of environmental policies and innovation on EU exports. Research Policy, Vol. 41, No 1, 132-153, 132.

A disszertáció korábbi fejezeteiben feltárt új bizottsági megközelítés a vizsgált területeken erőteljesen tetten érhető volt. A jelen fejezetben tett megállapításaim alapján azonban úgy tűnik, hogy az energetika és környezetvédelem területén a Bizottság egy jóval megengedőbb támogatási politikát folytat.

5. Kitekintés: az ukrán-orosz konfliktus hatásai

2022 tavaszán kirobbant az orosz-ukrán háború, melynek gazdasági, társadalmi és környezeti hatása globális kihívást jelent. Az egyes államok még a Covid-19 járvány által generált válság hatásait sem tudhatják maguk mögött és máris újabb kihívásokkal találják szembe magukat.⁶⁰¹ Az energia, kulcsfontosságú nyersanyagok és az élelmiszerek ára szélsőségesen megnőtt, az energiaellátás biztonsága és fenntarthatósága veszélybe került.

Az orosz-ukrán háború kapcsán felmerült problémák érintik az állami támogatások területét és az energiaszektor kérdéseit is. Újra felmerül a gazdasági válság kérdése, ezért ismét aktuális problémák vetődnek fel az állami támogatási jog kapcsán is: a Bizottság a háború hatásainak enyhítése céljából elfogadott egy ideiglenes keretrendszert, mellyel lazít az állami támogatások szigorú szabályain.⁶⁰² Mindamellet az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság óvatosságra int a szabályok lazításakor annak biztosítása érdekében, hogy az ne gyengítse a szociális és környezetvédelmi normákat.⁶⁰³

Következtetések

A fentebb tett megállapításaim jól mutatják az állami támogatásokról szóló iránymutatások jogi státuszának változását, és ezáltal a Bizottság új eljárási fejleményeit.

A környezetvédelem és energiaszektor valószínűleg az egyik legjobb példa az állami támogatásokról szóló iránymutatások és a másodlagos uniós jog közötti kapcsolat feltárására.⁶⁰⁴ A fentieket összegezve az iránymutatások egy háromlépcsős, körkörös folyamatban vesznek részt, mely az általános csoportmentességi rendelet, az állami

⁶⁰¹ Hargita Eszter (2022): A koronavírus-válság kapcsán nyújtott állami támogatásokról a számok tükrében. Kézirat, 19.

⁶⁰² A Bizottság közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából (2022/C 131 I/01). HL CI 131., 2022.3.24., 1-17.

⁶⁰³ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Állásfoglalás. Az ukrain háború és annak gazdasági, társadalmi és környezeti hatása. 2022. március. Elérhető: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc-2022-01473-00-00-res-tra-hu.docx>

⁶⁰⁴ Az energetikai szektor jogszabályainak rohamos fejlődése miatt a leírt dinamika más ágazatok számára is lábnym lehet.

támogatási iránymutatások és új másodlagos jogszabályok elfogadásából áll. Miközben történt egy paradigmaváltás, és a Szerződésekről átkerült a hangsúly a másodlagos jogra, a soft law térnyerése is bekövetkezett, s ezek a változások hatással vannak a vonatkozó másodlagos uniós jog jövőbeni irányvonalaira is. Az általános csoportmentességi rendelet kötelező rendelkezései egy keretet adnak, de viszonylag nagyobb szabadságot biztosítanak a tagállamoknak. Valójában a Bizottság a soft law részletesebb megállapításai révén új megközelítéseket építhet a tagállami támogatási politikába, ami a jogalkotási korlátok miatt is aggályos lehet. Mindazonáltal a Bizottság közleményében meghatározott alapelvek vezérfonalat jelentenek az uniós állami támogatási szabályok jövőbeni érvényesítéséhez és az EU energiajogszabályaira vonatkozó jövőbeli javaslataihoz. Ebben a folyamatban az iránymutatások hídszerepet tölthetnek be a rendeletben rögzített kötelező elvekre építve, és előkészíthetik az ágazati irányelvek és rendeletek felülvizsgálatát.⁶⁰⁵ Ha ez a megközelítés megerősítést nyer, a Bizottság túlléphet az állami támogatási szabályok modernizációjának eredeti célkitűzésén, és ez az új dinamika megváltoztathatja a Szerződés által a tagállamokra ruházott mérlegelési jogkört is. Ezek a fejlemények továbbmélyítik az állami támogatási jog szerepéről szóló vitákat. A Bizottság jogbiztonsággal, környezetvédelmi célkitűzéseivel kapcsolatos legújabb törekvései üdvözlésre méltóak, azonban a soft law térnyerése aggodalomra ad okot a hatáskörmegosztást illetően.

Bár a Bíróság ítélezési gyakorlata ismételten kimondta, hogy az iránymutatások jogilag kizárólag a Bizottságra nézve kötelezőek, a gyakorlatban azt tapasztaljuk, hogy közvetetten mégis jelentősen befolyásolják a tagállami támogatási politikát. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a tagállamok támogatási rendszereiket igyekeztek összhangba hozni a 2014-es iránymutatásban rögzített követelményekkel. Ez alapján úgy tűnik, hogy az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában a Bizottság kiszélesíti a kompetencia határait, amit a Bíróság óvatos megközelítésével tulajdonképpen elismer.

A fentiek alapján azt is rögzíthetjük, hogy a Bizottság ellenőrzési mechanizmusai alkalmatlanok a versenytorzító intézkedések jó részének a kiszűrésére, és emiatt az állami támogatási jog hatékony végrehajtása is megkérdőjeleződik.

⁶⁰⁵ Banet i.m. 184.

A következő részben a nyitva maradó hipotéziseim megválaszolásához egy szintén aktuális kérdést, a koronavírus-válságra adott bizottsági választ teszem vizsgálatom tárgyává. Nevezetesen a Bizottság egy újabb soft law dokumentumát, a járvány negatív hatásainak enyhítését célzó ideiglenes keretrendszerről szóló közleményt veszem górcső alá a kutatási kérdéseim aspektusából. A Bizottság mozgásterével, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságával kapcsolatos hipotéziseket ezen a területen is tesztelem, hogy minél közelebb kerülhessek azok igazolhatóságához vagy megcáfolásához.

3) A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában

Bevezető

A rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus nemcsak a társadalmat, de a gazdaságot is megrendítette. Az élet és a megélhetés is komoly veszélybe került. Az Európai Unióban 2020 tavaszán mind a tagállami döntéshozók, mind az Európai Bizottság számára világossá vált, hogy vállalkozások ezrei, sőt egész szektorok mehetnek tönkre, ha nem avatkoznak be. A Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a 2008-as válságkezeléséhez hasonlóan valamennyi szükséges eszközt hajlandó bevetni. Ennek jegyében létrehozott egy ideiglenes állami támogatási keretrendszert a fennálló járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak enyhítésére. Azóta ezeket a szabályokat többször módosították, bővítették. Ennek az alfejezetnek a célja, hogy feltárja az említett kedvezményes szabályok belső piacra, tagállamok közötti versenyre gyakorolt korai hatásait, és tesztelje a Bizottság mozgásterével, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságával kapcsolatos hipotéziseket ebben az aspektusban is.

1. Az ideiglenes keretszabályokról

1.1. Kiindulópont

Emlékeztetőül rögzítem, hogy a Szerződések általánosságban tiltják azokat a tagállami támogatási intézkedéseket, melyek torzítják a belső piaci versenyt. A Bizottság uniós versenyhatóságként vizsgálja, hogy az egyes támogatási intézkedések összeegyeztethetők-e a belső piaccal. Éppen ezért főszabály szerint a tagállamok kötelesek valamennyi támogatási intézkedést bejelenteni a Bizottságnak, de mára már csak a nagyobb volumenű intézkedések bejelentéskötelesek.⁶⁰⁶

A koronavírus okozta válsághelyzetben a tagállamok a nehéz helyzetbe került vállalkozások megmentésére igyekeznek minden lehetséges eszközt bevetni. Például adókedvezményeket, támogatott hiteleket nyújtanak. Azonban ezek az intézkedések is (uniós versenyjogi értelemben) tiltott állami támogatásnak minősülhetnek a versenytorzító hatásuk miatt. Ennek ellenére a Bizottság szerint a járványhelyzet

⁶⁰⁶ Lásd erről bővebben: Papp Mónika (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. Állam- és Jogtudomány, 59. évfolyam, 4. szám, 37-62.

szükségessé teszi, hogy a pandémiával összefüggésben keletkezett társadalmi és gazdasági károk mérséklésére a tagállamok bevezethessenek olyan intézkedéseket is, melyek normál esetben tilosak lennének. A 2008-as válságkezeléshez hasonlóan az állami támogatási szabályoknak most is kellően rugalmasnak kell lenniük, ugyanakkor biztosítaniuk kell, hogy a tagállamok a támogatási intézkedések révén ne rombolhassák le az integráció érdekében tett korábbi erőfeszítéseket.⁶⁰⁷

1.2. Az ideiglenes keretszabályok jogalapjáról

Az EUMSZ.-ben két olyan bekezdést találunk, ami lehetővé tette a Bizottság számára, hogy a járványhelyzet miatt az állami támogatások szabályait ideiglenesen módosíthassa.

Az EUMSZ. egyrészt elismeri, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőek azok az intézkedések, melyek természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására hivatottak.⁶⁰⁸ Másrészt rögzíti, hogy a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére speciális támogatásoknak van helye.⁶⁰⁹

Az előbb említett bekezdés alkalmazására gyakorlatilag a 2008-as válság eseményei előtt soha nem volt példa⁶¹⁰ (és azt követően sem). Amikor a válság első látható jelei elérték az európai piacokat, a Bizottság szinte azonnal elfogadta az ideiglenes keretszabályokat.⁶¹¹ Most a járványhelyzetben hasonlóan cselekedett. Ez is jól mutatja, hogy a pandémia okozta gazdasági károk rendkívül súlyosak, ellentételezésük minden lehetséges eszköz alkalmazását indokoltá teszi.

A Bizottság tehát a 2008-as válság idején lazított először a versenyszabályokon a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése céljából. A Bizottság akkor is számos támogatási programot engedélyezett a kedvezményes szabályok alapján. Ugyanakkor a válság erőteljesen láthatóvá tette, hogy a tagállamok versenypolitikája mennyire kettős és viaszos lehet az Unió szempontjából. A nagy befolyású társadalmi és gazdasági szereplők ugyanis az érdekeiknek megfelelően bizonyos esetekben élénkítik a

⁶⁰⁷ Derenne, Jacques (2020): EU State aid control and Covid-19 outbreak: A first commentary. Concurrences, No.2/2020. 93-76.

⁶⁰⁸ EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdésének b) pontja.

⁶⁰⁹ EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdésének b) pontja.

⁶¹⁰ Schmauch, Magnus (2012): EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy. Lexxion Verlagsgesellschaft, Berlin, 165.

⁶¹¹ Bogaert, Wenzel (2017): State Aid and the Financial Crisis in the EU. Ghent, Ghent University, 1-43.

versenyt, máskor korlátozzák azt. Stiglitz szerint a válsághoz vezető utat többek között a pénzpiacok túlzott liberalizációja követte ki.⁶¹²

De mi lehet a megoldás a válságkezelésében? A jogirodalom egy része egyértelműen látni véli, hogy a korábbi tapasztalatok a szigorú szabályok létjogosultságát támasztják alá. Fingleton és Lowe szerint valamennyi nagy válság alkalmával félretett keretek tovább rontották a helyzetet.⁶¹³ A lazítás mellett érvelő Lyons és Gerard azonban úgy látja, hogy a gazdaság működőképessége és versenyfeltételek javítása csak úgy biztosítható, ha a tagállamok megmentik a válsággal tömegesen sújtott vállalatokat, ehhez pedig enyhítésekre van szükség.⁶¹⁴ Kroes szerint a legnagyobb probléma a szabályok enyhítésével, hogy a tagállami kormányok túlzott befolyásra tehetnek szert. Az állam befolyása és túlszabályozás lehetősége pedig a versenytorzulásához vezet.⁶¹⁵

A Bizottság a kilencvenes évekre visszaszorította a versenyre negatívan ható állami támogatásokat, ám a 2008-as válság idején minden korábbi törekvését félre kellett tennie. A Bizottságnak a válság eszkalálódása, a tagállamok nyomása és a verseny fenyegetettsége miatt lépnie kellett. Aranyközépútként az elvek szilárdságát, de az eljárások rugalmasságát igyekezett érvényesíteni. Ennek megfelelően a támogatási szabályok főirányvonalai megmaradtak, de a válság az eljárási szabályok enyhítését indukálta. A Bizottság a 2008-as válság idején hangsúlyozta, hogy az enyhítések kivételesek és átmenetiek, a beavatkozás csak és kizárólag a tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányulhat, és elvárás, hogy az intézkedés a

⁶¹² Stiglitz, Joseph E. (2008): The End of Neo-liberalism? Project Syndicate, 2008. július 7. (Elérhető: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism?barrier=accesspaylog>)

⁶¹³ Lásd: Fingleton, John (2009): Competition policy in troubled times. United Kingdom, Office of Fair Trading.

Lowe, Philip (2009): Competition Policy and the Global Economic Crisis. Competition Policy International, 2/2009. 3-24.

⁶¹⁴ Lásd: Lyons, Bruce (2009): Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis, Centre for Competition Policy Working Paper, 4/2009, 25-48.

Gerard, Damien M.B.: EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the Means. Consistency in the Principles, Concurrences, 1/2009. 46-62.

⁶¹⁵ Lásd erről bővebben: Neelie Kroes: Dealing with the current financial crisis. 08/498 sz. beszéd, Brüsszel, 2008. október 6. (Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_08_498), valamint: Neelie Kroes: In defence of competition policy. 08/521 sz. beszéd, Brüsszel, 2008. október 13. (Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_08_521).

cél elérésére alkalmas, a szükséges mértéket meg nem haladó legyen.⁶¹⁶ A cél ugyanis az, hogy a versenypolitika ne a probléma, hanem a megoldás része legyen.⁶¹⁷

Jelen helyzetben a Bizottság a pandémia negatív gazdasági hatásainak a mérséklése céljából ugyanezeket a megfontolásokat, irányvonalakat igyekszik érvényre juttatni.

1.3. Villámgyors bizottsági jóváhagyás

A keretszabályok alapján bevezetett intézkedésekre ugyanúgy vonatkozik a bejelentési kötelezettség. Eltérés azonban, hogy ezeket az intézkedéseket (a 2008-as eljárási rendhez hasonlóan) a Bizottság a lehető legrövidebb időn belül jóváhagyja vagy adott esetben elutasítja.

Alapesetben a bizottsági eljárás hónapokig eltart. Ám a járványhelyzetben a hatékony fellépés megkívánja, hogy az eljárási határidők lerövidüljenek. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy, ha a Bizottság észleli az intézkedés mielőbbi szükségességét, szinte azonnal jóváhagyja azt. Ennek szellemében például az első járványhelyzettel összefüggésben bejelentett dán intézkedést 24 órán belül engedélyezte.

Versenyjogi oldalról szemlélve azonban aggályos lehet a gyorsított eljárás, hiszen magában rejti a versenyjog kijátszásának a lehetőségét is. Magától értetődő, hogy néhány óra vagy nap leforgása alatt a Bizottság nem tud olyan alapos vizsgálatot lefolytatni, mint a normál körülmények között zajló hosszabb eljárás során.

1.4. Cél a likviditási problémák kezelése

A Bizottság a 2008-as válság idején első körben a pénzügyi intézetek számára biztosított kedvezményes állami támogatási lehetőségeket. Rodrigues – Migueles szerint korábbi tapasztalatok hiányában a bankmentési szabályokban az addigi legnagyobb „bankos” állami támogatási ügyben, nevezetesen az 1995-ös Crédit Lyonnais ügyében rögzített érvek és eljárások köszönnek vissza.⁶¹⁸ A válság futótűzként terjedt tovább a gazdaság

⁶¹⁶ A három „S” és három „T” lettek a főalapelvek: stability, sustainability, structural reform, és timely, temporary, targeted. Lásd erről bővebben: European Commission: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Economy 7., 2009. Elérhető: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary15885_en.htm

⁶¹⁷ Lásd erről bővebben: Kroes előbbiekben hivatkozott beszédeit.

⁶¹⁸ Rodriguez-Miguez, José Antonio (2010): Rescue of Financial Institutions: An Overview of European Commission Frameworks and Practice on State Aids to Financial Sector in the Current Global Crisis. SSRN Paper, 25.5.2010. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1615324

más szektoraira is és egy új piaci kudarcot is teremtett. Gyakorlatilag a hitelezés leállt. A válság immáron nemcsak a gyenge vállalatokat sújtotta, hanem az „egészségeseket” is. Különösen igaz ez a kis- és középvállalkozásokra, hiszen méretüknél fogva a finanszírozási lehetőségeik jóval csekélyebbek, mint a nagyvállalatoké. A Bizottság számára világossá vált, hogy az átmeneti keretszabályokat ki kell terjeszteni a válsággal sújtott valamennyi ágazatra.

A Bizottság akkor is egy ideiglenes állami támogatási keretrendszert fogadott el⁶¹⁹ a válság okozta működési nehézségek ellensúlyozására. A keretszabályok értelmében a tagállamok korlátozott összegű támogatásokról dönthettek (vállalkozásonként maximum 500 ezer euróig). Adhattak közvetlen támogatást, adókedvezményt, illetve nyújthattak támogatásokat kedvezményes hitel-, kezességvállalás vagy garancia formájában is. A keretszabályok lehetővé tették a kockázati tőke típusú támogatási programokat és a rövid távú exporthitel-biztosításokat is.⁶²⁰

Most a pandémia alatt is a likviditási problémák kezelése lett az egyik legnagyobb gazdasági kihívás. A Bizottság a keretszabályokkal e probléma kezelését és a járványhelyzettel összefüggésben keletkezett károk ellentételezését célozta meg, a 2008-as válság tapasztalatai birtokában. A Bizottság rögzíti, hogy a rugalmas keretszabályok célja nem a már eleve nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentése (arra ugyanis a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás „normál” szabályai alkalmazandóak), hanem a kialakult helyzet által lesújtott szektorok megsegítése. Így különösen a turizmus, a közlekedés, a vendéglátás, a kultúra, és a szállásadás támogatása. A pandémia miatt lazított támogatási lehetőségek leginkább a kis- és középvállalkozások megmentését célozzák, illetve szűk körben nagyvállalatok számára is elérhetőek.

⁶¹⁹ Lásd erről bővebben: Az Európai Bizottság közleménye: Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban. HL C 16., 2009.1.22. 1-9.

⁶²⁰ Lásd erről bővebben: Staviczky Péter (2010): A pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében a reálgazdaságra vonatkozó ideiglenes állami támogatási szabályok. Állami támogatások joga, 2. évf., 2. szám, 59-72.

1.5. Az első hullám lehetőségei

A pandémia elején a Bizottság első körben⁶²¹ öt speciális támogatási kategóriát határozott meg, ami alapján a tagállamok ideiglenes vagy kiegészítő támogatásokat adhatnak.

1. A közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek vagy adókedvezmények

A tagállamok nyújthatnak közvetlen támogatást, visszafizetendő előleget vagy adókedvezményt a hirtelen hitel szűkével vagy akár hitelhiánnyal szembesülő vállalkozásoknak, melyek nem minősültek már 2019. december 31. előtt nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

2. Hitelgaranciák formájában nyújtott támogatás

A jelenlegi körülmények között a tagállamok korlátozott időtartamú és összegű állami hitelgaranciát vállalhatnak annak biztosítására, hogy a bankok és más hitelintézetek továbbra is nyújtsanak hitelt a hirtelen likviditáshiánnyal küzdő vállalkozásoknak. A garancia beruházási és működőtőke-hitelekre is vonatkozhat. A tagállamok olyan vállalkozásokat támogathatnak ilyen formában, melyek a járvány kitörése miatt szembesültek nehézségekkel vagy kerültek nehéz helyzetbe.

3. Kedvezményes hitelkamatlábak formájában nyújtott támogatások

A fenti megfontolásokból a járványhelyzetben a tagállamoknak lehetősége van kedvezményes kamatlábú hitelek nyújtására is az előző pontban meghatározottak szerint.

4. A hitelintézeteken vagy más pénzügyi intézményeken keresztül garancia vagy hitel formájában nyújtott támogatás

A tagállamok hitelgaranciát és kedvezményes kamatlábú kölcsönöket közvetítők, bankok vagy más pénzügyi intézmények révén is nyújthatnak. Ezen esetben fontos, hogy a tagállam biztosítsa a támogatás eljutását a végső kedvezményezetthez és megakadályozza, hogy a közvetítő bank saját maga védelmére használja a támogatást.

⁶²¹ Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából. HL C 91I., 2020.3.20., 1-9.

5. Rövid távú exporthitel-biztosítás

Főszabály szerint piacképes kockázatokra nem nyújtható állami támogatás, azonban a járvány előidézhethet olyan válsághelyzeteket is, amikor egyes tagállamokban nincs fedezet a piacképes kockázatokra. Ilyen rendkívüli helyzetben a tagállamok rövid távú exporthitel-biztosítást is nyújthatnak.

1.6. A keretszabályok bővítése⁶²²

A módosítások révén az ideiglenes keretszabályok az eredeti lehetőségekhez képest további támogatási kategóriákkal bővültek, így a speciális szabályok alapján támogatható a Covid-19 szempontjából releváns kutatás és fejlesztés, a tesztelési és felskálázási (upscaling) infrastruktúra, valamint a Covid-19 szempontjából releváns termékek előállítása is. A tagállamoknak lehetősége van az adó és/vagy társadalombiztosítási járulékok elhalasztására, a munkavállalók utáni bértámogatásra a járvány alatti elbocsátások elkerülése érdekében, feltőkésítési támogatásra és fedezetlen állandó költségek támogatására is.

Az ötödik módosítás⁶²³ az előbbieken ismertetett intézkedések felsőhatárát több mint kétszeresére emelte, így például a közvetlen támogatás lehetősége 800 ezer euróról 1,8 millió euróra bővült.

2021. november 18-án napvilágot látott a hatodik módosítás⁶²⁴ is, melyben a Bizottság úgy döntött, hogy 2022. június 30-ig meghosszabbítja az ideiglenes keret alkalmazhatóságát. A helyreállítás gyorsítása céljából pedig két új intézkedési lehetőséget is bevezetett, nevezetesen a beruházástámogatási és a fizetőképesség-támogatási intézkedéseket. Az előbbi 2022, az utóbbi 2023 végéig alkalmazható.

⁶²² Az ideiglenes keretszabály 2020. április 3-án, 2020. május 8-án, június 29-én, október 13-án és 2021. január 28-án módosított informális egységes szerkezetbe foglalt változata itt érhető el:

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_hu.pdf

⁶²³ Itt érhető el: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_261

⁶²⁴ Lásd a 2021. november 21-én módosított informális egységes szerkezetbe foglalt keretszabályokat: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_1.pdf

1.7. Monitoring

A tagállamok 12 hónapon belül kötelesek közzétenni az ideiglenes keretszabályok alapján nyújtott egyedi támogatásokra vonatkozó információkat egy átfogó állami támogatási honlapon. Továbbá be kell nyújtaniuk a Bizottságnak a jóváhagyott programok alapján bevezetett intézkedések listáját, valamint kötelesek részletes nyilvántartást is vezetni a támogatásokról oly módon, hogy megállapítható legyen, hogy a támogatás speciális feltételei fennállnak.

1.8. A keretszabályokon túl alkalmazható egyéb eszközök

A Bizottság szerint a kormányok számos módon segíthetnek a bajbajutott vállalkozásokon, anélkül, hogy állami támogatásokra és a Bizottság engedélyezésére lenne szükség. A tagállamok például felfüggeszthetik az adófizetési kötelezettséget (társasági adó, hozzáadottérték-adó, ÁFA, szociális hozzájárulási adó stb.) valamennyi vállalatra nézve általános jelleggel. Nyújthatnak magánszemélyeknek is támogatást, amennyiben nem térítették vissza a törölt vagy elmaradt szolgáltatások vagy jegyek ellenértékét. Továbbra is jogszerűen vezethetők be a csoportmentességi rendelet⁶²⁵ alapján bejelentési kötelezettség alól mentes intézkedések, illetve a *de minimis* rendeletben⁶²⁶ meghatározott összeg alatti támogatások.

2. Az enyhítések versenyre és az állami támogatási jog hatékony végrehajtásra gyakorolt hatásai

2.1. A 2008-as válság tapasztalatai

A 2008- as válság idején a vállalatok megsegítésére alkalmazott leggyakoribb eszköz a vissza nem térítendő támogatás és az adókedvezmény volt, illetve a kockázati befektetés.⁶²⁷ A keretszabályok adta lehetőségekkel leginkább a régi nagy tagállamok

⁶²⁵ Lásd: A Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvántartásáról. HL L 187., 2014.6.26., 1-78.

⁶²⁶ Lásd: A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. HL L 352., 2013.12.24., 1-8.

⁶²⁷ Lásd erről bővebben: European Commission: Facts and figures on State aid in the EU Member States State Aid Scoreboard. Autumn 2010 Update. COM/2010/0701 final. (Továbbiakban: Bizottsági jelentés, 2010.ősz).

European Commission: Commission Staff Working Paper – Autumn 2011 Update. COM/2011/848 final. (Továbbiakban: Bizottsági jelentés, 2011. ősz).

éltek. A legnagyobb keretösszegek Németországnál, illetve Franciaországnál voltak, míg Ciprus egyetlen kedvezményes támogatást sem kívánt engedélyeztetni.⁶²⁸

A Bizottság jelentésében⁶²⁹ kifejezetten károsnak ítélte meg az elszaporodó protekcionista beavatkozásokat. A Bizottság például Franciaországtól garanciát is követelt, hogy nem alkalmaz ilyen jellegű intézkedéseket.⁶³⁰ Lyons szerint azonban a protekcionizmus mindig is jelen volt a gazdaságban, most a válság csupán felszínre hozta azt.⁶³¹ A Bizottság a keretszabályok negatív hatásai miatt 2011. januári közleményében⁶³² már azt rögzítette, hogy vissza kell térni a kevésbé versenytorzító intézkedésekhez. Gyakorlatilag ezzel a Bizottság is elismerte az enyhítések versenytorzító voltát, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságának a visszaesését.

2.2. A keretszabályok veszélyei

Egyes szerzők szerint most minden eddiginél világosabb jogi keretekre és gyors eljárásokra van szükség annak érdekében, hogy a tagállamok teljes mértékben kihasználhassák lehetőségeiket és megmentseik gazdaságukat.⁶³³ Azonban a jogirodalom másik része úgy véli, hogy az ideiglenes keretszabályok alkalmazása nem a megfelelő eszköz a járvány negatív gazdasági hatásainak enyhítésére, hiszen a versenyt erőteljesen torzítja.⁶³⁴ Alkalmazásának egyértelműen lesznek nyertesei és vesztesei is.⁶³⁵

Noha a járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak mérséklése céljából a Bizottság fellépésére szükség volt, a keretszabályok széleskörű és hosszú távú alkalmazása valószínűleg ebben a kontextusban is torzíthatja a tagállamok közötti versenyt és

⁶²⁸ Bizottsági jelentés, 2010. ősz.

⁶²⁹ Bizottsági jelentés, 2010. ősz.

⁶³⁰ Lásd erről bővebben: Memo by European Commission: State aids: the Commission obtains guarantees from the French government on the absence of protectionist measures in the French plan for aid to the automotive sector. MEMO/09/90.

Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_90

⁶³¹ Lásd erről bővebben: Lyons i.m.

⁶³² Lásd erről bővebben: Bizottsági jelentés, 2011. ősz.

⁶³³ Rosanò, Alessandro -Adapting to Change (2020): COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law. European Papers- European Forum, Vol. 5, No. 1., 621-631.

⁶³⁴ Lásd erről bővebben: Costa-Cabral, Francisco – Hancher, Leigh – Monti, Giorgio - Ruiz Feases, Alexandre:

EU Competition Law and COVID-19. Competition Policy International, 31.3.2020. Elérhető: <https://www.competitionpolicyinternational.com/eu-competition-law-and-covid-19/>

Továbbá: Rosanò i.m. 621-631.

⁶³⁵ Lásd erről bővebben: Zahariadis, Nikolaos: Winners and Losers in EU State Aid Policy. Journal of Industry, Competition and Trade, Springer, Vol.13, No. 1, 143-158.

veszélybe sodorhatja az állami támogatási jog hatékony végrehajtását, vagy akár az integráció alapjait is. Első ránézésre ezt támasztja alá az engedélyezett támogatási programok tagállamok közötti eloszlása is, hiszen elsősorban a főbb gazdaságok éltek a keretszabályok adta lehetőségekkel: Németország (58%), Franciaország (14%) és Olaszország (13%).

10. ábra: Az engedélyezett programok felső határainak tagállamonkénti bontása



Forrás: Saját szerkesztés a Bizottság adatai alapján (2020.)

A megengedőbb szabályok a tagállamok között jelentős eltéréseket eredményezhetnek, hiszen a nagyobb költségvetési kapacitással rendelkezők sokkal szélesebb körben tudnak élni a keretszabályok adta lehetőségekkel, és több állami támogatást tudnak kiosztani gazdasági szereplőiknek. Ez pedig tartós versenyelőnyökhöz juttathat egyes nemzetgazdaságokat másokkal szemben, és nyilvánvalóan növelheti a vállalatok közötti egyenlőtlenséget is.

Ugyan a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ideiglenes keret által elismert rugalmasság minden tagállamra vonatkozik, azonban az első tapasztalatok alapján a jogirodalomban megjelentek azok a következtetések, miszerint leginkább a nagyobb költségvetéssel bíró tagállamoknak kedvez, s e tagállamok hatalmas tőkeinjekciói a verseny jelentős torzulásához vezethetnek.⁶³⁶

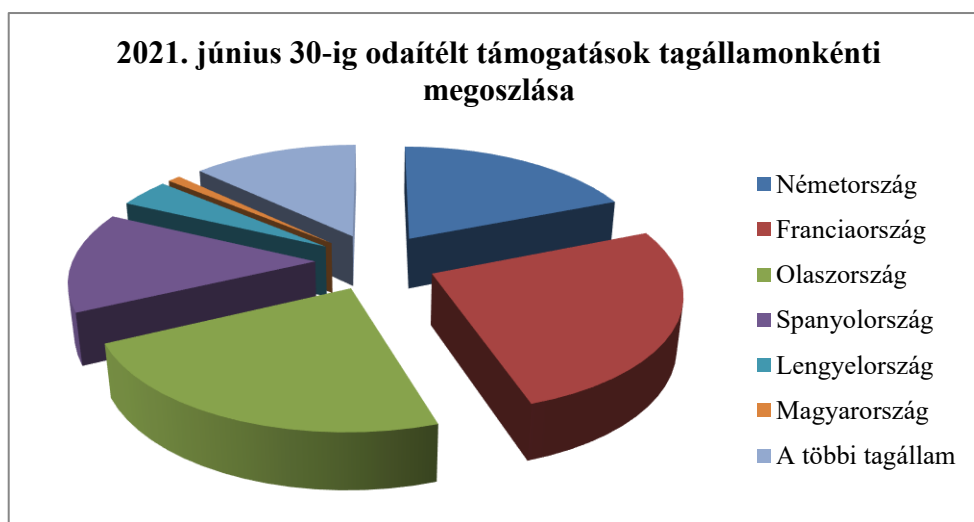
⁶³⁶ Lásd erről bővebben: Hornkohl, Lena - Klooster, Jens van't (2020): With Exclusive Competence Comes Great Responsibility. How the Commission's Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU. Verfassungsblog, 29.4.2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>

Bár a koronavírus járvány megköveteli minden lehetséges eszköz alkalmazását a társadalmi és gazdasági károk enyhítése végett, de számolni kell ezek belső piacra és a tilalom hatékony végrehajtására gyakorolt negatív hatásaival is. Lyons úgy véli, a laza támogatási intézkedések torzítják a vállalkozások között versenyfeltételeket.⁶³⁷ Jenny tanulmányában számos esettel támasztja alá, hogy a 2008-as válság idején a beavatkozások kedvezményezettjei indokolatlan versenyelőnyhöz jutottak. Álláspontja szerint a lazítások révén a tagállami kormányok a versenytorzítás motorjaivá váltak.⁶³⁸ Véleményem szerint ez a veszély a mostani helyzetben is fennáll.

2.3. A keretszabályok alapján odaítélt támogatások arányai

Annak ellenére, hogy a tagállamok a válság kezelése érdekében jelentős költségvetési kereteket engedélyeztettek, sok esetben túlbecsülték azokat és jóval kevesebb támogatás odaítéléséről döntöttek.⁶³⁹ Abszolút összegben a legtöbb támogatást Franciaország (25%), Olaszország (23 %), Németország (19 %) és Spanyolország (14 %) nyújtották.⁶⁴⁰

11. ábra: 2021. június 30-ig odaítélt támogatások tagállamonkénti megoszlása



Forrás: Saját szerkesztés a Bizottság adatai alapján (2022.)

⁶³⁷ Lyons i.m.

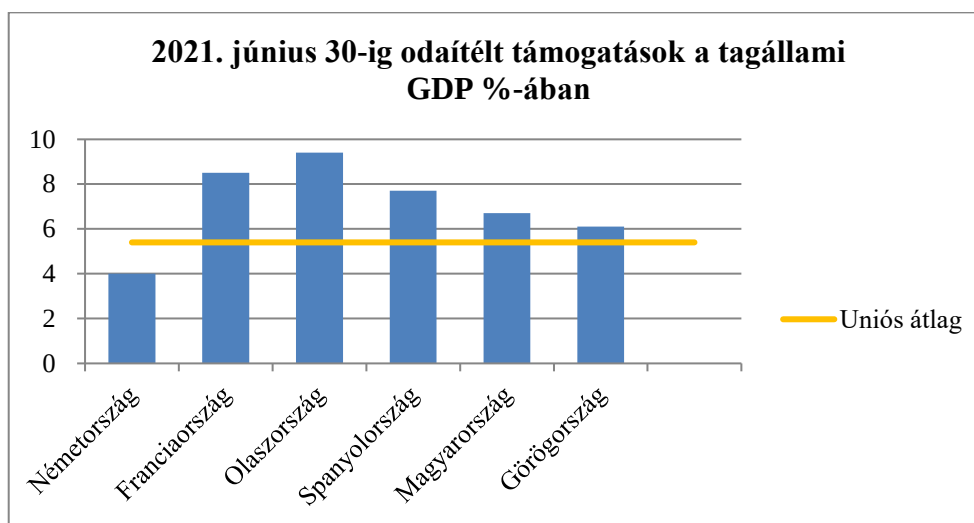
⁶³⁸ Frédéric Jenny (2009): Gazdasági és pénzügyi válság, szabályozás és verseny. Külgazdaság, 53. évf., 9–10. szám, 29–46.

⁶³⁹ Hargita Eszter (2022): A koronavírus-válság kapcsán nyújtott állami támogatásokról a számok tükrében. kézirat, 4.

⁶⁴⁰ European Commission, Directorate-General for Competition, Mathieu Collin, A., Cannas, G., Castele, K., et al., Competition state aid brief. Issue 1/2022 – February 2022, European Commission, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/41582>, 2. (A továbbiakban: Collin et al.)

A Bizottság által közzétett adatokból⁶⁴¹ azonban az is kiolvasható, hogy GDP-arányosan az uniós átlaghoz képest - mely 5,4 % - Németország az átlag alatt (4 %), míg Spanyolország és Franciaország jóval afölött nyújtott támogatásokat (8,5, illetve 7,7 %). Olaszország növelte a költségek sebességét 2021 első felében és saját GDP-jéhez képest a legtöbb támogatást nyújtó ország lett (9,4%). Figyelemre méltó továbbá az is, hogy a kisebb költségvetési kapacitású tagállamok közül Magyarország (6,7%) és Görögország (6,1%) is élvonalban van a GDP-arányos támogatásnyújtás tábláján.

12. ábra: GDP-arányos támogatásnyújtás (2021. június 30-ig)



Forrás: Saját szerkesztés a Bizottság adatai alapján (2022.)

A GDP-arányosan vizsgált támogatási intézkedések tehát árnyalják a versenytorzítás kapcsán első körben tett megállapításokat. Az odaítélt támogatások tagállami GDP százalékában kifejezett értékei ugyanis nemcsak a nagy tagállamok esetében voltak magasak.

3. Az Európai Parlament aggályai

Az Európai Parlament 2020 decemberében jelentést⁶⁴² tett közzé, amelyben értékeli a keretszabályok versenyre gyakorolt hatásait félév távlatából. A jelentés alapján 2020 végéig a tagállamok által elfogadott intézkedések többsége támogatást kínált. A második legnépszerűbb eszköz a garanciavállalás, s a legkevésbé alkalmazott eszközök a hitelek

⁶⁴¹ Collin at al. i.m. 3.

⁶⁴² A jelentés itt érhető el:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU\(2020\)658214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf)
(Továbbiakban: parlamenti jelentés)

és a tőkeinjekciók voltak.⁶⁴³ Az eljárás időtartamokból kiolvasható, hogy a Bizottság alaposabban megvizsgálja azokat a nagy intézkedéseket, amelyek konkrét vállalatokat céloznak meg (pl. Lufthansa, KLM). A későbbiekben azonban látni fogjuk, hogy ennek ellenére a Törvényszék mégis megállapít eljárási hibákat.

A jelentés is alátámasztja a tagállamok között érzékelhető differenciáltságot, hiszen kiemeli, hogy a járvány hatására bekövetkező GDP-veszteség és a nyújtott támogatás összege között jelentős eltérések vannak. Néhány tagállam (pl. Németország, Dánia) az elszenvedett károkat jóval meghaladó támogatásokat nyújtott.⁶⁴⁴ A jelentés is megállapítja, hogy a tagállami beavatkozások közötti nagymértékű különbségek a verseny torzításával fenyegetnek.

A jelentés azonosítja a keretszabályok további kockázatait: problémás, hogy a keretszabályokban lefektetett politikai elveket nem alkalmazzák megfelelően a gyakorlatban, s az eseti küszöbértékek is aggodalomra adnak okot. Mivel a támogatásnyújtás különféle feltételei ad hoc módon lettek meghatározva, minden küszöbérték bizonyos mértékig önkényes. Amennyiben a keretszabályok hosszabb távon érvényben maradnak, mindenképpen felülvizsgálatot igényelnek.⁶⁴⁵

A Monti-jelentés már a 2008-as válság idején is kiemelte, hogy mennyire fontos a támogatási intézkedések utólagos ellenőrzése a gazdasági kockázatok elkerülése érdekében.⁶⁴⁶ Leigh Hancher szerint a pénzügyi válság idején néhány tagállamban a protekcionista beavatkozások előretörték, ám úgy véli, hogy a Bizottságnak sikerült ezeket koordinálnia.⁶⁴⁷ A Számvevőszék jelentéséből azonban kitűnik, hogy ebben az időszakban a bizottsági monitoring nem megfelelő, a tagállamok adatszolgáltatása pedig hiányos.⁶⁴⁸

⁶⁴³ Parlamenti jelentés, 28.

⁶⁴⁴ Parlamenti jelentés, 27.

⁶⁴⁵ Parlamenti jelentés, 18.

⁶⁴⁶ Monti, Mario (2010): A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society'. Elérhető:

http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

⁶⁴⁷ Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan (2012): EU State Aids. London, Sweet & Maxwell, 26.

⁶⁴⁸ European Court of Auditors, Do the Commission's Procedures Ensure Effective Management of State Aid Control?, Special Report 2011/15.

Elérhető: http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr11_15/sr11_15_en.pdf

A szóban forgó parlamenti jelentés szintén szorgalmazza az egyedi intézkedések utólagos ellenőrzését, mivel a jelenlegi eljárási szabályok rendkívül homályosak és túl általánosak. Tovább mélyíti a problémát Marsden – Kokkoris szerző páros most is érvényes megállapítása, miszerint a Bizottság válság helyzetben mellőzve mindenféle vizsgálatot, gyakorlatilag automatikusan engedélyezi a támogatási intézkedéseket.⁶⁴⁹

Koránt sem biztos, hogy ilyen körülmények között a rögzített monitoring valóban alkalmas a tényleges ellenőrzésre. A későbbiekben azonban a versenytársak panaszai alapján induló bírósági eljárások eredményei javíthatják az ellenőrzés hatékonyságát.

4. Az első fecskék az uniós bíróság előtt

Egy évvel a keretszabályok bevezetése után megjelentek az első ügyek az Európai Unió Bírósága előtt. Valamennyi ügyben a Ryanair indított keresetet a versenytársak számára engedélyezett támogatási programokkal szemben.

A légitársaságokat uniós és globális szinten is rendkívül sújtotta a koronavírus-járvány. Az adatok azt mutatják, hogy a pandémia kezdetétől csak 2020. április elejéig a légi forgalom 65 százalékkal csökkent⁶⁵⁰, aztán gyakorlatilag a 20-30 évvel ezelőtti szintre esett vissza az utasok száma.⁶⁵¹ A tagállamok felismerve a helyzet súlyosságát, a keretszabályok alapján számos támogatási intézkedést vezettek be a légitársaságok megsegítésére. A Ryanair szerint azonban ezek rendszerint tisztességtelen versenylőnyt biztosítanak a kedvezményezett nemzeti társaságoknak.

A Törvényszék kezdetben rendre elutasította a versenytárs kereseteit, később azok egy részének helyt adott. Az esetek többségében a Törvényszék szerint a kifogásolt intézkedések valóban a pandémia által okozott gazdasági károk ellentételezését, mint a tagállami gazdaságban bekövetkezett komoly zavar megszüntetését célozzák, és összhangban vannak az uniós joggal. Annak ellenére, hogy a Törvényszék az alapelvekkel egyetértett, bizonyos ügyekben súlyos eljárási hibákat talált, ami alapján

⁶⁴⁹ Marsden, Philip – Kokkoris, Ioannis (2010): The Role of Competition and State Aid Policy in Financial and Monetary Law. *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, No. 3, 875–892.

⁶⁵⁰ Lásd erről bővebben: Hook, Leslie – Wisniewska, Aleksandra (2020): How Coronavirus Stalled Climate Change Momentum. *Financial Times*, 2020. április 24. Elérhető: <https://www.ft.com/content/052923d2-78c2-11ea-af44-daa3def9ae03>

⁶⁵¹ Lásd erről bővebben: ICAO Air Transport Bureau, Effects of Novel Coronavirus (COVID-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis, 2020. május 8. Elérhető: https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

elrendelte a Bizottság határozatainak megsemmisítését (igaz annak joghatásait felfüggesztette a Bizottság új határozatának meghozataláig).

4.1. A svéd hitelgarancia-program⁶⁵²

A svéd hitelgarancia-programmal szemben indított eljárás az első olyan eljárás, amelyben az uniós bíróság vizsgálta egy, az ideiglenes keretszabály alapján nyújtott támogatási program jogszerűségét. A Ryanair keresetében a svéd működési engedéllyel rendelkező légitársaságok hitelgarancia-program formájában nyújtott támogatását kifogásolta. A felperes szerint a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot, mikor azt állapította meg, hogy a támogatás a tagállami gazdaság komoly zavarainak megszüntetésére irányul. A Ryanair szerint állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésről van szó, és sérül a szolgáltatásnyújtás szabadsága is.

A Törvényszék szerint azonban a kifogásolt intézkedés a svéd gazdaságban a járvány miatt bekövetkezett komoly zavar, konkrétan a járvány svédországi légi közlekedési ágazatra gyakorolt jelentős negatív hatásainak a megszüntetésére irányul. Mivel a kedvezményezettek jelentős szerepet játszanak az ország összeköttetésében, a Törvényszék úgy véli, a cél jogszerű, a szóban forgó intézkedés e célra alkalmas és nem lépi túl a szükséges mértéket sem. Az említett programnak a nem Svédországban letelepedett társaságokra való kiterjesztése ellenben nem tette volna lehetővé e cél elérését. E tekintetben a Törvényszék kiemeli, hogy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetése érdekében elfogadott támogatási intézkedés amennyiben szükséges, megfelelő és arányos, vélelmezni kell, hogy azokat az Unió érdekében fogadták el. Jelen ügyben ezek a feltételek teljesülnek, így tehát vélelmezni kell, hogy az intézkedést az Unió érdekében hozták. A fentiekre tekintettel a Törvényszék elutasította a Ryanair keresetét, mivel úgy ítélte meg, hogy a fennálló járványhelyzetben az intézkedést összeegyeztethető az uniós joggal és a belső piaccal is.

4.2. Svéd és dán egyedi támogatási intézkedések a SAS javára⁶⁵³

A SAS javára nyújtott svéd és dán egyedi intézkedések ügyében a Törvényszék első alkalommal erősítette meg egy, a keretszabályok alapján nyújtott egyedi támogatási

⁶⁵² T-238/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:91)

⁶⁵³ T-378/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság és T-379/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság ügyekben hozott ítéletek (ECLI:EU:T:2021:194; ECLI:EU:T:2021:195)

intézkedés jogszerűségét. A Ryanair számos (az előző ügy kapcsán már részben ismertetett) jogalapot felhozott keresetében, azonban a Törvényszék sorra elutasította azokat. A Törvényszék először is tisztázta, hogy a rendkívüli esemény által okozott károk helyreállítására szolgáló támogatás kedvezhet csak egyetlen vállalkozásnak is, anélkül hogy a bekövetkező károkat teljes egészében helyreállítaná.

A Törvényszék szerint nincs szó hátrányos megkülönböztetésről. Nem vitatható, hogy az egyedi támogatás eltérő bánásmódot jelent. Ám amennyiben egy ilyen intézkedés hátrányos megkülönböztetésnek minősülne, akkor az azt jelentené, hogy minden egyedi támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét szisztematikusan kétségbe kellene vonni, holott az uniós jog lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy ilyen támogatásokat nyújtsanak (amennyiben az EUMSZ. 107. cikk szerinti feltételek fennállnak).

A Szerződések nem tiltják az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést sem. A szóban forgó intézkedés arra irányul, hogy részlegesen helyreállítsa egy rendkívüli esemény, mégpedig a világiárvány által a SAS számára okozott károkat. A Törvényszék szerint az intézkedés célja igazolható, az eszköz alkalmas a cél elérésére és a szükséges mértéket sem lépi túl (tekintettel arra, hogy a SAS a legnagyobb piaci részesedéssel rendelkezik Dániában és Svédországban).

A Ryanair nem bizonyította, hogy az intézkedés kizárólagos jellege alkalmas lenne arra, hogy visszatartsa őt a dániai vagy svédországi letelepedésétől, illetve az ottani vagy onnan induló szolgáltatásnyújtástól, tehát a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadsága sem sérült.

A fentiek alapján a Törvényszék a Ryanair keresetét elutasította, és megállapította, hogy az alkalmazott egyedi támogatási intézkedések a járvány negatív gazdasági hatásainak enyhítése érdekében szükségesek és ezáltal összeegyeztethetőek a belső piaccal.

4.3. A Finnairnek nyújtott kölcsöngarancia⁶⁵⁴

A Ryanair egy újabb keresetében Finnország által a Finnair-nek kölcsöngarancia formájában nyújtott egyedi támogatási intézkedését is kifogásolta az előbbieken tárgyalt jogalapokra hivatkozással. A Törvényszék megállapította, hogy a kezességvállalás szükséges és arányos, mivel a finn légitársaság az intézkedés hiányában nem juthatna

⁶⁵⁴ T-388/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:196)

hitelhez, s nem tudná fenntartani tevékenységét sem. Mivel a finn gazdaságra jelentős hatást gyakorol a Finnair, a finn gazdaságban a járvány miatt bekövetkezett komoly károk megakadályozása megköveteli a légitársaság támogatását.

4.4. TAP, KLM, Condor Flugdienst ügyében született döntések⁶⁵⁵

A Ryanair további kereseteket is benyújtott a Törvényszékhez. A Bizottság a TAP légitársaság számára 1,2 milliárd eurós portugál, a KLM-nek 3,4 milliárd eurós holland, míg a Condor Flugdienst javára 550 millió eurós német támogatási programot engedélyezett az ideiglenes keretszabályok alapján.

A TAP portugál támogatási ügyében a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság nem támasztotta alá a jog által megkövetelt módon a támogatás szükségességét, a légitársaság anyagi helyzetét sem térképezte fel megfelelően és adminisztratív hibákat is vétett. A KLM részére engedélyezett holland támogatás kapcsán is arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem indokolta megfelelően a beavatkozás jogszerű voltát. A Törvényszék az indokolás elégtelensége miatt megsemmisítette a Condor Flugdienst légitársaságnak nyújtott német állami támogatást jóváhagyó bizottsági határozatot is.

Bár a Törvényszék a Ryanair keresetét mindhárom esetben helyben hagyta, azonban a kifogásolt bizottsági határozatok megsemmisítését és a visszafizettetés elrendelését felfüggeszti a Bizottság új határozathozataláig. Ezzel lehetőséget adva az indokolási hibák orvoslására.

4.5. A légitársaságok támogatásának veszélyei

Az eddigi esetek tehát azt mutatják, hogy azon nemzeti légitársaságok, melyek a tagállami gazdaságban jelentős szerepet töltenek be, támogathatóak a járványhelyzetre hivatkozással. Ha a Bizottság esetlegesen eljárási hibákat vét az engedélyezés során, annak ellenére, hogy a Törvényszék megsemmisíti a határozatát, lehetőséget ad neki, hogy orvosolja azokat.

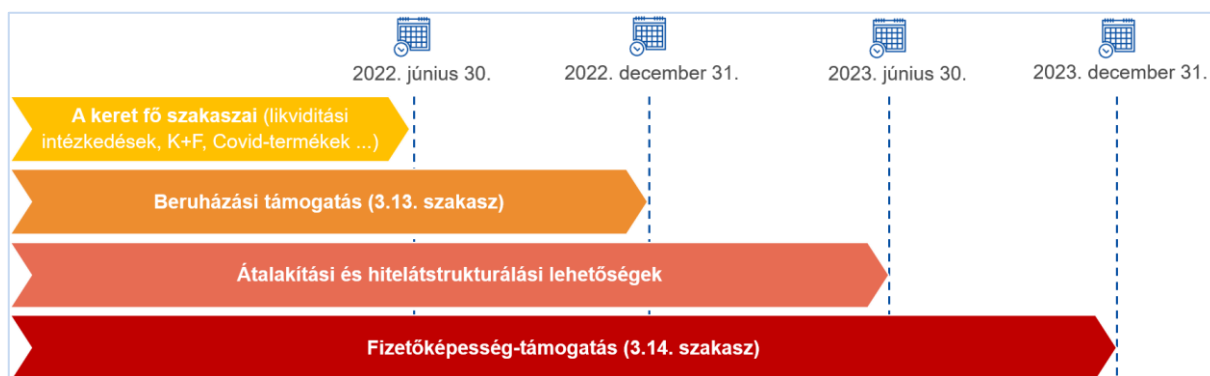
⁶⁵⁵ T-643/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:286), T-465/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:284), T-665/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (Condor; Covid-19) (ECLI:EU:T:2021:344)

Bár az előbb említett ügyek túlnyomó többségében a Törvényszék indokoltnak látta a légitársaságok támogatását, az ilyen jellegű intézkedések nem veszélytelenek a belső piacra, sőt magára az integrációra nézve sem. Mivel a légiközlekedési szolgáltatások a gazdaság egésze szempontjából kulcsfontosságúak, ezért e területen a verseny torzulása sok más ágazatra hatással lenne, ami fokozottan sértheti számos ágazat és szolgáltatás egyenlő versenyfeltételeit az Európai Unióban (és azon kívül is). Valójában a légiközlekedés támogatása nemcsak versenyjogi kérdés, jelentős következményekkel jár az egyes államok és az EU iparpolitikájára is.⁶⁵⁶ Ebből az aspektusból is érdekes lesz tehát nyomon követni a jövőben a bíróság elé kerülő ügyek kimenetelét, a fellebbezett esetekben a másodfok döntését.

5. Az ideiglenes keret alkalmazhatóságának fokozatos megszüntetése

Az ideiglenes keretrendszer által biztosított eszközök többsége 2022. június 30-ig volt alkalmazható. Ezt követően a tagállamok - amennyiben nemzeti programjaik így rendelkeznek – a törlesztésre képtelen hitelfelvevők hiteleit szigorú feltételek mellett átalakíthatják közvetlen támogatások formájában nyújtott támogatásokká. Vagy át is struktúrázhatják azokat, például a futamidő meghosszabbításával vagy az alkalmazandó kamatlábak csökkentésével. Ezen túlmenően 2022. december 31-ig beruházási támogatás, 2023. december 31-ig pedig fizetőképesség-támogatás is nyújtható.⁶⁵⁷

13. ábra: Az ideiglenes keret megszüntetése



Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_22_2980

⁶⁵⁶ Munari, Francesco (2020): Lifting the Veil: COVID-19 and the Need to Re-consider Airline Regulation. European Papers-European Forum, Vol. 5, No. 1, 533-559.

⁶⁵⁷ Lásd erről: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_22_2980

Következtetések

A Bizottság a járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak mérséklése céljából ideiglenes állami támogatási keretszabályokat fogadott el. Noha a Bizottság fellépésére szükség volt, a keretszabályok széleskörű és hosszútávú alkalmazása torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.

Bár a Bizottság hangsúlyozza, hogy az ideiglenes keret rugalmassága minden tagállamra vonatkozik, jellemzően mégis a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamoknak kedvez. E tagállamok hatalmas tőkeinjekciókat hajtanak végre, ami a verseny jelentős torzulásához vezethet. Mindazonáltal fennáll a veszélye a tagállami protekcionizmusnak és a túlszabályozásnak is. Következésképpen az ideiglenes keretszabályok alkalmazása nem biztos, hogy a legmegfelelőbb eszköz a válságkezelésében.

A Bizottság szinte automatikus jóváhagyásai és a Törvényszék első döntései alapján úgy tűnik, hogy a járványhelyzet negatív gazdasági hatásainak az enyhítése felülírja az állami támogatások szigorú versenyjogi megfontolásait. Ám az utóbbi időszakban az ítélkezési gyakorlat finomított ezen. A Törvényszék egyre gyakrabban hivatkozik arra, hogy a Bizottság indokolása nem megfelelő, ezért új eljárást kell lefolytatnia. Mindemellett mégis a pandémia hatásainak ellentételezése felé billen továbbra is a mérleg (a tilalommal szemben), hiszen a Törvényszék nem az alapelveket kifogásolja, csupán az indokolás nem megfelelő voltát, s a Bizottságnak lehetőséget biztosít az indokolási hibák kijavítására. Amíg nincs új bizottsági határozat, addig a támogatás nem követelhető vissza.

Mindezekre tekintettel a hipotézisek kapcsán a következő megállapításokat teszem:

A Bizottság mozgásterét kihasználva lazított az állami támogatások szigorú szabályainak végrehajtásán, ám ezzel a hatékonyság, sőt a belső piac és ezáltal az integráció alapjai is veszélybe kerülhetnek.

A Bíróság megsemmisítő határozataiból kitűnik ugyan, hogy alaposabb indokolást vár el a Bizottságtól, de lehetőséget biztosít az indokolási hibák orvoslására is. Véleményem szerint ezzel is erősíti a Bizottság hatáskörét és mozgásterét. Ebben az aspektusban úgy tűnik, hogy az uniós bíróság megengedőbb a Bizottság határozataival szemben.

Összességében úgy vélem, bár a járványhelyzet megköveteli valamennyi lehetséges eszköz alkalmazását a társadalmi és gazdasági károk enyhítése végett, számolni kell a belső piacra gyakorolt negatív hatásaival is.

A következő részben a kifejezetten adójellegű intézkedéseket teszem a vizsgálat tárgyává annak érdekében, hogy élesebb képet kaphassunk a kutatás fókuszában álló belső piaci és adóversenybeli kockázatokról.

3/B) Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszere alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai

Bevezető

A Covid-19 világjárvány egy példátlan gazdasági és egészségügyi válságot generált, mellyel a kisvállalkozásoktól a multinacionális cégekig számos vállalkozásnak szembe kellett néznie. A pandémia hatására jó néhány vállalkozás működése, és rengeteg munkavállaló, önfoglalkoztató megélhetése komoly veszélybe került. A világ valamennyi államában jelentősen visszaesett a gazdasági aktivitás. A súlyos károk megakadályozása érdekében megindult a gazdaságpolitika, illetve a fiskális politika ösztönzőinek jóváhagyása és végrehajtása, beleértve az adóintézkedéseket is. Ennek szellemében az Európai Unió valamennyi tagállama megkezdte adórendszerének kisebb-nagyobb reformját. Mindazonáltal a Bizottság is lazított az állami támogatási jog szigorú szabályain. Az adópolitika szerepe a járvány negatív hatásainak enyhítésében és a gazdaság fenntartásában igen jelentősnek bizonyult. Ezek a trendek azonban a belső piaci versenyre nézve aggályosak lehetnek. Jelen fejezetben abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az állami támogatási szabályok lazítása a belső piaci verseny torzulásához vezet. Ebben a kontextusban tesztelem azt a hipotézist, miszerint az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre.

Ebben az egységben megvizsgálom az adóintézkedéseket, mint a válságkezelés eszközeit és feltárom alkalmazásuk lehetséges kockázatait. Ezt követően áttekintem azokat az ideiglenes keretszabályok alapján engedélyezett támogatási programokat, melyek részben vagy egészben adóintézkedések révén valósul meg. (A könnyebb áttekinthetőséget a fejezetet követő melléklet segíti). Végezetül levonom a felvetett kockázatokkal és a hipotézisekkel kapcsolatos következtetéseimet.

Állami támogatások 2008-ban és a világjárvány idején - mi változott?

2008-ban a pénzügyi rendszerek stabilitásának biztosítása volt a cél, így csak a pénzintézetek részesültek támogatásban. 2020-ban minden ágazat kedvezményezett lehet mindaddig, amíg közös érdek a beavatkozás (például a foglalkoztatás megmentése vagy egy innovatív vagy rendszerszinten fontos vállalat kilépésének elkerülése).

2008-ban az állami támogatási intézkedéseket nem csak az alapvetően stabil pénzügyi intézmények számára engedélyezték, hanem olyan intézmények számára is, amelyek strukturálisabb fizetőképességi problémákkal küzdöttek. A jelenlegi ideiglenes keretrendszerben a Bizottság kijelenti, hogy azok a vállalatok, amelyek 2019. december 31-én már nehéz helyzetben voltak, főszabály szerint nem jogosultak a kiterjesztett állami támogatási lehetőségekre.

Míg a 2008-as pénzügyi válság idején a környezetnek nem volt helye, ebben az új dokumentumban a Bizottság elismeri, hogy a tagállamok figyelembe vehetik a zöld menetrendet és a digitális átalakulást.

1. Az adóintézkedések mint a válságkezelés eszközei

Az OECD az első zárlati időszak legelején, 2020 márciusában közzétett egy listát a válságkezelés lehetséges adóeszközeiről.⁶⁵⁸ Ezek között szerepelt számos általános és szelektív jellegű javaslat is.⁶⁵⁹

Az OECD és az IBDF adatbázisaiból⁶⁶⁰ kiolvasható, hogy az Európai Unió tagállamai számos adóintézkedésről döntöttek. A tagállami intézkedések főként a személyi jövedelemadót, a társasági adót, a hozzáadottérték-adót (nálunk: ÁFA) és a társadalombiztosítási járulékokat érintették. A személyi jövedelemadózási szabályainak változása többek között egyes kifizetések adómentesnek minősítését, a nem adóköteles (személyi) levonások megnövelését és a nem szokványos, elsősorban az otthoni munkavégzés következtében felmerülő utazási vagy munkavégzési költségekhez kapcsolódó kedvezmények adókezelési szabályainak módosítását jelentették. Számos tagállam az adóbevallási vagy az adófizetési határidőt meghosszabbító intézkedésről döntött.

⁶⁵⁸ OECD (2020): Emergency tax policy responses to the Covid-19 pandemic, OECD Paris, Elérhető: <https://biac.org/wp-content/uploads/2020/03/emergency-tax-policy-responses-covid19oecd.pdf>

⁶⁵⁹ Például a társadalombiztosítási járulékok halasztása a munkáltatók és az önálló vállalkozók számára; adókedvezmény nyújtása az egészségügyben és a sürgősségi műveletekben részt vevő egyéb ágazatokban dolgozóknak; hozzáadottértékadó, vám vagy jövedéki adó halasztásának engedélyezése az importált áruk esetében; az aktuális üzleti ciklushoz közvetlenül nem kapcsolódó adók elhalasztása, csökkentése vagy akár leírása (például az időszakos ingatlanadóké).

⁶⁶⁰ IBFD (2021): Tax Research Platform - Country Surveys IBFD (various countries) Elérhető: <https://www.ibfd.org/content-solutions/tax-research-platform>

OECD (2021): OECD Tax policy responses to COVID-19 - Tax policy measures taken so far (database, Xlsm). Elérhető: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/>

A legtöbb állam csökkentette vagy nullás hozzáadottérték-adókulcsot vezetett be az egészségügyi ellátáshoz és az orvosi berendezések beszerzéséhez közvetlenül kapcsolódó termékekre (és szolgáltatásokra). Emellett egyes országok csökkentették a hozzáadottérték-adó terhét a járvány által leginkább érintett ágazatokban, például a turizmusban, a vendéglátásban és a légiközlekedésben.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy az Európai Unió legtöbb tagállamában a munkaerőköltség jelentős részét a társadalombiztosítási járulékok teszik ki, és mint ilyen jelentős hatással van az országok munkaerőpiacára és foglalkoztatási rátáira, a járvány idején a kifizetések csökkentése vagy késleltetése a munkahelymegőrzés egyik legfontosabb eszközének bizonyult. Ám a koronavírus-válság soha nem látott költségvetési kihívásokat eredményezett. A válság kettős terhet jelent az államháztartási rendszerek számára: a bezárások ugyanis önmagukban is hirtelen nagy visszaesést eredményeztek a bevételi oldalon, miközben a döntéshozók könnyítéseket, többletköltségvetési forrásokat nyújtanak az érintett vállalkozások, háztartások számára. A múlt válságai azonban azt mutatják, hogy a válság adókra (különösen a közvetlen adókra) gyakorolt hatásai léptékükben és időtartamukban jóval meghaladják az aktuális gazdasági hatásait.⁶⁶¹

Utz és szerzőtársai is rámutatnak, hogy a gazdasági termelés Covid-19 világjárvány miatti lassulása az adóbevételek jelentős csökkenéséhez és a közkiadások növekedéséhez vezet, mivel az országok stabilizációs intézkedéseket és különféle egyéb fiskális politikákat alkalmaznak a járvány negatív hatásainak mérséklésére.⁶⁶² Ez ugyanakkor felveti az államháztartás közép- és hosszú távú fiskális fenntarthatóságának problémáját is.

2. Az ideiglenes állami támogatási keret adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási lehetőségeinek kockázatai

Az ideiglenes keretszabályokról szóló korábbi fejezetben tárgyaltuk, hogy a Bizottság a szigorú szabályok lazításával számos eszközt kínál, amivel a tagállamok enyhíthetik a válság negatív hatásait. Mindemellett a tagállami kormányok (a válságtól függetlenül is) általános intézkedéseket fogadhatnak el, hiszen azok kívül esnek az állami támogatási jog

⁶⁶¹ World Bank (2021): The Fiscal Impact and Policy Response to COVID-19. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35424>

⁶⁶² Utz, Robert et. al (2020): Macro-Financial Implications of the COVID-19 Pandemic. World Bank, Washington, DC. © World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33955>

hatályán (amennyiben nem szelektív jellegűek). Így a tagállamok például általános hatályú bértámogatásokról, a társasági adó és a hozzáadottérték-adó (Magyarországon: ÁFA) vagy társadalombiztosítási hozzájárulás fizetésének felfüggesztéséről is bejelentés nélkül dönthetnek.⁶⁶³

Az ideiglenes keretrendszer rögzíti, hogy az állami támogatások uniós ellenőrzése biztosítja a belső piac egységét, és az egyenlő versenyfeltételek változatlanóságát. Kifejezetten megerősíti, hogy el kell kerülni a káros támogatási versenyeket, ahol a nagyobb anyagi forrásokkal rendelkező tagállamok kiadásai az uniós kohézió kárára jóval túlléphetik más tagállamok kiadásait.⁶⁶⁴

A negyedik módosítás bevezette a (16b) bekezdést, mely előírja, hogy „[a keretrendszer] alapján nyújtott támogatásnak nem lehet feltétele az, hogy a kedvezményezett termelő tevékenységét vagy más tevékenységét át kell helyezni [...] egy másik országból a támogatást nyújtó tagállam területére.[...] Ez független attól, hogy a kedvezményezett eredeti telephelyén ténylegesen hány munkahely szűnt meg.”⁶⁶⁵

Tehát a Bizottság egy kifejezett tilalmat illeszt a támogatás odaítélésének feltételei közé, mely arra hivatott, hogy meggátolja egy bizonyos vállalat termelési tevékenységének áthelyezését egyik tagállamból a másikba egy támogatás reménye miatt. Ez a bekezdés fontos korlátja lehet egyes káros adóintézkedések bevezetésének, és alkalmas lehet arra, hogy megakadályozzon bizonyos, továbbra is tiltott állami támogatásnak minősíthető adóügyi magatartásokat. Azonban a Bizottság csak azokat az intézkedéseket rögzíti, amelyek kifejezetten az áthelyezéstől függenek, így a finomabb ösztönzőkkel elkerülhető az ellenőrzés.⁶⁶⁶

A korábban tárgyaltaiból tudjuk, hogy bár a világiárvány valamennyi tagállamra kiterjedt, a válság nem azonos módon sújt minden országot, hiszen azok különböző költségvetési kapacitásokkal indultak el a válságkezelés útján. Von der Leyen, a Bizottság elnöke szerint „a vírus minden tagállamban ugyanaz, de a sokkhatásra a válaszadási

⁶⁶³ Lásd erről az ideiglenes keret 12. pontját. A hatodik módosításig itt érhető el: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_2.pdf

⁶⁶⁴ Lásd erről az ideiglenes keret 10. pontját.

⁶⁶⁵ Ideiglenes keret 16b. pontja.

⁶⁶⁶ Perotto, Gabriella (2021): How to cope with harmful tax competition in the EU legal order: going beyond the elusive quest for a definition and the misplaced reliance on state aid law. *European Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1, 309-340, 333.

képesség nagyon eltérő” és „minden egyes tagállamnak más a fiskális mozgástere – tehát az állami támogatások felhasználása nagyon eltérő”. Az elnökasszony szerint a kezdetekkor megfigyelhető volt az egyenlőtlenség a belső piacon.⁶⁶⁷

Az aszimmetria hosszútávon a káros adóverseny fokozásához is vezethet, hiszen az adóintézkedések bevezetésének egyik végső eredménye lehet a külföldi tőke bevonása a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamokba, ami súlyosbítja a válságot a korlátozott költségvetésű tagállamokban.⁶⁶⁸

3. Az Unión belüli káros adóverseny mélyülésének veszélyei

Az elmúlt években az Európai Unió jogi és politikai vitáiban a káros adóverseny és az agresszív adótervezés elleni fellépés kulcskérdéssé vált. Ahogyan arról már a korábbi egységekben részletesen szó volt, nyitott a kérdés, hogy hogyan lehet egyensúlyt teremteni a nemzeti adóügyi diszkrecionális jogkör tiszteletben tartása és a belső piaci tisztességes verseny védelme között. Szem előtt kell tartani, hogy a Szerződések nem ruháznak közvetlen adóztatási hatáskört az uniós intézményekre. A tagállamok megtartják saját adórendszerük alakításának jogát (ideértve az adómegállapítások kibocsátását is), ám csak azzal a feltétellel, hogy a fiskális intézkedéseik megfelelnek az uniós jognak.⁶⁶⁹

Mindazonáltal Nicolaides hangsúlyozza, a Bizottságnak igaza lehet abban, hogy bizonyos esetekben a multinacionális vállalatok fizetőképességükhöz képest túl kevés adót fizetnek, ami erkölcsileg megkérdőjelezhető és káros az európai gazdaságra. Ám úgy véli, nem minden társadalmi és gazdasági problémát lehet megoldani az uniós állami támogatási szabályok mozgósításával.⁶⁷⁰ Forrester véleménye is hasonló, miszerint az állami támogatási jog természeténél fogva nem alkalmas a nemzeti intézkedések által létrehozott adóhézagok kiaknázását ellenőrizni és szankcionálni.⁶⁷¹

⁶⁶⁷ Lásd erről: Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new MFF, own resources and the Recovery Plan, Brussels, 13 May 2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_877

⁶⁶⁸ Perotto i.m. 333.

⁶⁶⁹ Lásd erről: Terra, Ben J. M., Wattel, Peter J. (2012): European Tax Law. 6th edn, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, Law & Business, 36.

⁶⁷⁰ Nicolaides, Phedon (2019): Can Selectivity Result from the Application of Non-Selective Rules? The Case of Engie. European State Aid Law Quarterly, Vol.18 No.1, 15-28., 15, 28.

⁶⁷¹ Forrester, Emily (2018): Is the State Aid Regime a Suitable Instrument to Be Used in the Fight Against Harmful Tax Competition? EC Tax Review 19, Vol. 27 No. 1, 19-35, 31.

Meglátásom szerint Nicolaides és Forrester megállapításaival egyet kell értenünk abban a tekintetben, hogy az adóversenyt, illetve a vállalkozások nyereség átcsoportosítási gyakorlatait erős, határokon átnyúló dinamika jellemzi, az állami támogatási jog azonban nem ezek feltárására lett tervezve.

A koronavírus-válság és az állami támogatási szabályok lazítása tovább mélyítette ezt a problémát, hiszen a fiskális aszimmetriákkal kombinálva az adóverseny feletti nagyon korlátozott ellenőrzési jogkör a belső piaci verseny torzulásához vezethet.

„Rendes időkben” a Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén *de facto* korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat. Ezért a felettük való kontroll lazítása megkönnyítheti a káros adóintézkedések végrehajtását is. Sőt, maga a Bizottság rögzíti az „*Európa nagy pillanata: helyreállítás és felkészülés - a következő generációért*” című közleményében,⁶⁷² hogy a méltányos adózás egyre fontosabb lesz az elkövetkező években, mivel lehetővé teszi a gyors és fenntartható kilábalást a válságból. Ebben a kontextusban az állami támogatási szabályok hatékonysága a káros adóverseny elleni küzdelemben méginkább megkérdőjeleződik. Így van okunk attól tartani, hogy az állami támogatási szabályok lazítása, a nagyobb rugalmasság a belső piacra káros adóintézkedések fokozódását is eredményezheti.

4. Az ideiglenes keretszabályok alapján bejelentett intézkedések áttekintése

A következőkben áttekintjük az egyes tagállamok azon támogatási programjait, melyekben a támogatások részben vagy egészben adóintézkedések formájában valósulnak meg. A vizsgálat során kiemelem a jóváhagyás dátumát, a rendszer költségvetésének felső határát, illetve speciálisabb intézkedéseknél a sajátosságok forrását (például a kedvezményezett kört, intézkedéstípust). Ahol szükséges, külön bemutatom a releváns módosításokat is. Az eljárási időt csak akkor rögzítem külön egy-egy programnál, ha az általában tapasztalható eljárási időtől eltérő esettel találkoztam. Mindazonáltal minden tagállam esetén összefoglalom az általános eljárási határidőket viszonyítási alapként. Az áttekintést követően az összegyűjtött információkat összegzem és levonom a következtetéseimet.

⁶⁷²Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. COM/2020/456 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>

A következőkben három csoportra osztom az egyes tagállamokat az ideiglenes keret alapján bevezetett intézkedések száma alapján. Az első csoportba azok a tagállamok tartoznak, melyek intenzíven éltek az ideiglenes szabályok adta lehetőségekkel, a másodikba azokat sorolom, akik néhány intézkedésről döntöttek, és a harmadikba azok tartoznak, akik az állami támogatás helyett más eszközökkel igyekeztek a járvány negatív gazdasági hatásait enyhíteni.

4.1. Intenzív adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási politika

Dánia

A Bizottság 2020. április 30-án (15 napon belül) jóváhagyta a dán hozzáadottérték-adóhoz, valamint munkáltatói adóhoz kapcsolódó (kamatmentes) hitellehetőségek és adóhalasztások programját.⁶⁷³ A rendszer a legtöbb ágazatban működő dán kis- és középvállalkozás számára elérhető. A program becsült költségvetése 130,1 millió euró.

Az intézkedés 2020. november 11-én engedélyezett módosítása⁶⁷⁴ lehetővé teszi, hogy 2020. november 17. és december 18. között a kedvezményekre ismét pályázhassanak azok a vállalkozások, melyek az eredeti pályázati időszakban (május/június) jelentkezhettek volna, de nem tették. A kölcsönök vagy halasztások (vissza)fizetésének esedékességét 2021. április elsejéről 2021. november elsejére halasztja. A módosítások becsült költségvetése 2020-ban 3,4 millió euró, 2021-ben pedig 57,7 millió euró. Egy újabb módosítás⁶⁷⁵ ezt a határidőt 2022. április elsejére tolja ki, a költségvetést pedig további 28,2 millió euróval növeli.

A 2021. január 15-én regisztrált, és 25-én elfogadott program⁶⁷⁶ ismét hitelkeret (kamatmentes kölcsön) formájában nyújt támogatást a bajba jutott kkv-knak. A kölcsön összege megfelel a forrásadók (jövedelemadó, társadalombiztosítási járulékok,

⁶⁷³ Commission Decision: State Aid SA.57027 (2020/N) - Covid-19 - Credit facility and tax deferrals linked to VAT and payroll tax – Denmark. Brussels, 30.04.2020, C(2020) 2975 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

⁶⁷⁴ Commission Decision: State Aid SA.59341 (2020/N) – Denmark - Amendment to SA.57027 – COVID-19 – Credit facility and tax deferrals linked to VAT and payroll tax. Brussels, 11.11.2020m, C(2020) 7966 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

⁶⁷⁵ Commission Decision: State Aid SA.100192 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Amendment to SA.57027, as amended by SA.59341, and SA.61943 - VAT deferrals. Brussels, 14.10.2021, C(2021) 7509 final. OJ C 477, 26.11.2021, 27–29.

⁶⁷⁶ Commission Decision: State Aid SA.61233 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility and Deferral of Withholding Taxes for SME Employers. Brussels, 25.1.2021, C(2021) 493 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

munkaerő-piaci járulékok) 2020. augusztus és december közötti összegének. A dán hatóságok által kialakított intézkedés az adóhalasztással azonos hatású, a becsült költségvetése 4 millió euró. A program 2021. május 25-én elismert módosítása⁶⁷⁷ egy évvel meghosszabbítja az intézkedést és 11,6 millió euróra emeli a költségvetését. A Bizottság ezzel egyidejűleg egy új, mintegy 15,4 millió eurós adóhalasztási programot is jóváhagyott, mely kamatmentes hitelkeretet biztosít a (2020 első negyedévére) esedékes hozzáadottértékadók megfizetésére.

2021. március 5-én a Bizottság megerősített egy 34,3 millió eurós dán adóhalasztási programot is.⁶⁷⁸ A program keretében a támogatást ismételten kamatmentes hitelkeret formájában nyújtják a kis- és középvállalkozások hozzáadottérték-adójának megfizetésére.⁶⁷⁹

Összegezve tehát ezidáig a Bizottság több dán támogatási programról (illetve azok módosításáról) döntött, melyek mindegyike adóhalasztás formájában nyújtott támogatást vagy legalábbis azzal azonos hatású intézkedés volt. Az eljárási határidők mindössze egy-két-három hetesek voltak. Az összköltségvetési keret nagyjából 280,83 millió euró.

Franciaország

A 2020. március 19-én bejelentett francia rendszer⁶⁸⁰ bizonyos légiforgalmi adók megfizetését elhalasztja. Az intézkedés kedvezményezettjei a Franciaországban működési engedéllyel rendelkező légitársaságok. Az intézkedés becsült költségvetése 200 millió euró. A Bizottság március 31-ei határozatában nem emelt kifogást a légiforgalmi adó moratóriuma ellen, a Ryanair azonban megtámadta a bizottsági határozatot. A

⁶⁷⁷ Commission Decision: State Aid SA.62998 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility for VAT liabilities due by medium-sized enterprises in June 2021 and amendment to SA.61233 – COVID-19 - Credit Facility and Deferral of Withholding Taxes for SME Employers. Brussels, 25.05.2021, C(2021) 3880 final. OJ C 223, 11.6.2021, 37–51.

⁶⁷⁸ Commission Decision: State Aid SA.61943 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility and Deferral of VAT liabilities due by SMEs. Brussels, 05.03.2021, C(2021)1594 final. OJ C 94, 19.3.2021, 1–9.

⁶⁷⁹ A 2021 márciusában esedékes hozzáadottértékadó, azaz a kisvállalkozások által a 2020-as egész évre, a középvállalkozások által a 2020 harmadik és negyedik negyedévére vonatkozó tevékenységük után fizetendő HÉA.

⁶⁸⁰ Commission Decision: Aide d'État SA.56765 (2020/N) – France - COVID-19 - Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien. Bruxelles, le 31 mars 2020, C(2020) 2097 final. OJ C 294, 4.9.2020, 1–23.

Törvényszék elutasította a keresetét,⁶⁸¹ a Bíróság előtti fellebbezési eljárás pedig folyamatban van.⁶⁸²

A Bizottság 2020. június 5-én egy 5 milliárd eurós francia keretrendszert is engedélyezett a kutatás-fejlesztés, a tesztelés és az infrastruktúrák felskálázásának, valamint a koronavírussal kapcsolatos termékek gyártásának támogatása.⁶⁸³ A támogatás számos eszköz révén megvalósulhat, többek között adókedvezmények formájában is. A Bizottság első ízben 2020 végéig engedélyezte a programot, majd 2021. június 30-ra,⁶⁸⁴ azt követően pedig 2021. december 31-re tolta ki.⁶⁸⁵

A 2021. május 12-én jóváhagyott 100 millió eurós program a koronavírus-járvány által érintett mezőgazdasági ágazat támogatására hivatott.⁶⁸⁶ Az adójóváírás formájában nyújtható támogatást azon mezőgazdasági vállalkozások vehetik igénybe, amelyek 2021-ben felhagynak a glifozát gyomirtószeresek használatával.

2021. május 17-én a Bizottság az uniós állami támogatási szabályok értelmében egy 110 millió eurós támogatási programot engedélyezett a koronavírus-járvány által érintett audiovizuális média- és rádiószolgáltatók számára.⁶⁸⁷ Az intézkedés az audiovizuális és rádiós alkotások létrehozása és terjesztése kapcsán felmerült költségek 15%-ának megfelelő adójóváírást tesz lehetővé azok számára, akik legalább 10%-os forgalomcsökkenést szenvedtek el 2020-ban. E határozat kapcsán figyelemre méltó, hogy annak ellenére, hogy a tagállami hatóságok hivatkoztak a Covid-19-re is, az engedélyezés nem az ideiglenes keret elsődleges jogalapjai (EUMSz. 107. cikk (2) bekezdés b), illetve

⁶⁸¹ Lásd a Törvényszék 2021. február 17-i ítéletét a T-259/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság ügyében (ECLI:EU:T:2021:92).

⁶⁸² A folyamatban lévő C-210/21 P. sz., Ryanair kontra Bizottság ügy eddigi fejleményei itt érhetőek el: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-210/21P>

⁶⁸³ Commission Decision: State Aid SA.57367 (2020/N) – France - COVID-19: Aid for COVID-19 relevant R&D projects, investment into relevant testing and upscaling infrastructures, and investment into COVID-19 relevant production capacities. Brussels, 5.6.2020, C(2020) 3883 final. OJ C 206, 19.6.2020, 1–10.

⁶⁸⁴ Commission Decision: Aide d'État SA.59722 (2020/N) – France - COVID-19 : modification des régimes d'aides d'État SA.56709, SA.56868, SA.56985, SA.57367, SA.57695, SA.57754. Aide d'État SA. 59738 (2020/N) – France – COVID 19 : modification de SA.57219 (2020/N) – COVID-19 : Garanties des cautions. Brussels, 9.12.2020, C(2020) 9072 final. OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

⁶⁸⁵ Commission Decision: State Aid SA.62102 (2021/N) – France - COVID-19: Amendment of State aid measures SA.56709, SA.56985, SA.56868, SA.57219, SA.57367, SA.57695, SA.57754 and SA.60965. Brussels, 16.3.2021, C(2021) 1902 final. OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

⁶⁸⁶ Commission Decision: State aid SA.62568 (2021/N) – France - COVID-19: Exceptional tax credit to support the elimination of glyphosate in connection with the difficulties encountered by the agricultural sector due to the COVID-19 outbreak. Brussels, 12.5.2021, C(2021) 3508 final. OJ C 223, 11.6.2021, 37–51.

⁶⁸⁷ Commission Decision: Aide d'État SA.59381 (2021/N) – France Crédit d'impôt « Création ». Brussels, 17.05.2021, C(2021) 3341 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

a (3) bekezdés b) pontja) alapján, hanem az EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja (az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás) alapján történt. Ez az eljárási határidőben is visszaköszön, hiszen félév után született meg a határozat.

A 2021. július 27-ei bizottsági határozat két hónap leforgása alatt hagyott jóvá egy 8,3 milliárd eurós támogatási programot is.⁶⁸⁸ Az intézkedés a társadalombiztosítás csökkentése formájában nyújt támogatást.

Összegezvén a francia hatóságok által bejelentett intézkedéseket, azt mondhatjuk, hogy a lehetőségeik széles skáláját kihasználják az adóintézkedések tekintetében is. Adóhalasztás, adójóváírás, adókedvezmények, társadalombiztosítási járulékok csökkentése is a programok eszköztárában szerepelt. Az összbüdzsé legalább 8,81 milliárd euró, plusz a nemcsak adóintézkedéseket magába foglaló 5 milliárd eurós keret egy része. Az eljárási határidők néhány hetesek voltak.

Lengyelország

A Bizottság által 2020. április 23-án elfogadott lengyel támogatási program több támogatási eszközből áll.⁶⁸⁹ A bértámogatások mellett adó- és társadalombiztosítási járulékkedvezmények és egyéb intézkedések is a program részét képezik. Az adókedvezmény ingatlanadó-mentességet, illetve az ingatlanadó befizetési határidejének meghosszabbítását jelenti. Az ingatlanadó-mentességekről és fizetési halasztásokról az önkormányzatok dönthetnek. A becsült költségkeret körülbelül 85 millió euró. Emellett a lengyel Társadalombiztosítási Intézetnek lehetősége van a meg nem fizetett kötelező társadalombiztosítás és egészségügyi ellátás fizetése alól mentességet adni. Az intézkedés becsült költségkeret mintegy 2,08 milliárd euró (9,5 milliárd zloty). A Bizottság 2020. május 13-án jóváhagyta a teljes program keretösszegének kibővítését 13,13 millió euróval.⁶⁹⁰ A szeptember 3-ai módosítás pedig a visszafizetendő előleg formájában

⁶⁸⁸ Commission Decision: State Aid SA.62999 (2021/N) – France - COVID-19: Aid in the form of exemptions from social security contributions (« Régime d'aides sous forme d'exonérations de cotisations sociales »). Brussels, 27.7.2021, C(2021) 5750 final. OJ C 317, 6.8.2021, 1–12.

⁶⁸⁹ Commission Decision: State Aid SA.56922 (2020/N) – State Aid SA.56922 (2020/N) – Poland - Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19. Brussels, 23.4.2020, C(2020)2686 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

⁶⁹⁰ Commission Decision: State Aid SA.57282 (2020/N) – Poland - Amendment to the scheme SA.56922 (2020/N) – Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages,

nyújtott alacsony kamatozású hitelek és az ingatlanadó-mentességeket kiterjeszti azokra a mikro- és kisvállalkozásokra, melyek már 2019. december 31. előtt nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősültek, feltéve, hogy nem állnak fizetéseképtelenségi eljárás alatt, és nem részesültek megmentési vagy szerkezetátalakítási támogatásban.⁶⁹¹ Annak ellenére, hogy az ideiglenes keret először kifejezetten tiltotta a megjelölt időszakban már nehéz helyzetben lévő vállalkozások támogatását, a Bizottság mégis indokolhatónak tartja a támogatási program kiterjesztését. Tekintettel arra, hogy a válság a mikro- és kisvállalkozásokat súlyosabban érintette, mint a közép- és nagyvállalkozásokat, és figyelemmel azok korlátozott méretére, valamint a korlátozott határon átnyúló üzleti részvételükre, a Bizottság szerint nem valószínűsíthető a piactorzítás, ezért lehetővé tette, hogy a tagállamok az eleve nehéz helyzetben lévő mikro- és kisvállalkozásokat támogassák.

A Bizottság 2020. november 13-án jóváhagyott egy 264 millió eurós lengyel támogatási programot is.⁶⁹² Az intézkedés révén a tagállami adóhatóság bármely adó, adóhátralék, illetve (késedelmes fizetés vagy bevallás hiánya miatti) kamat fizetési határidejét kitolhatja vagy részletekre oszthatja. Kedvezményezett lehet bármely vállalkozás, melynek 2020. január 31. utáni havi bevételei a járvány miatt legalább 25%-kal csökkentek. Az ügy kapcsán említésre méltó, hogy a Bizottság a bejelentést még április 28-án rögzítette, döntést azonban csak novemberben hozott. Így ez az eljárás lett az eddigi (egyik) leghosszabb engedélyezési eljárás. Vélhetően az intézkedés kiterjedtsége miatt, bár az eddigi tapasztalatok alapján a Bizottság jellemzően a jóval nagyobb programokról is sokkal rövidebb idő alatt döntött.

2021. január 20-án egy 1,9 milliárd eurós program is elfogadásra került.⁶⁹³ Kedvezményezettjei a koronavírus-járvány által jelentősen érintett szektorok, különösen a vendéglátó, vásár, színpadi, filmgyártói, fotós, szórakoztató, rekreációs, fitness és

tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19. Brussels, 13.05.2020, C(2020) 3268 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

⁶⁹¹ Commission Decision: State Aid SA.58481 (2020/N) Polish anti-crisis measures: direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19 (amendment to measures 3 and 5). Brussels, 3.09.2020, C(2020) 6175 final. OJ C 336, 9.10.2020, 1–23.

⁶⁹² Commission Decision: State Aid SA.57172 (2020/N) – Poland - COVID-19: Anti-crisis measure - tax deferrals. Brussels, 13.11.2020, C(2020) 7998 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

⁶⁹³ Commission Decision: State Aid SA.60376 (2020/N) – Poland - Support to undertakings affected by restrictions applied to industries whose activities may contribute to the spread of the COVID-19 pandemic. Brussels, 20.1.2021, C(2021) 409 final. OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

fizioterápiai ágazatokban tevékenykedő, különböző méretű vállalatok. A program keretében az állami támogatás közvetlen támogatások és járulékfizetési mentességek formájában valósul meg.

A Bizottság 2021 februárjában jóváhagyott egy további programot, mely ugyan bértámogatás formájában nyújtható, de a társadalombiztosítási járulékok részbeni átvállalásával valósul meg. A teljes program felső határa 94,6 millió euró.⁶⁹⁴

Lengyelország tehát ingatlanadó kedvezményekkel, társadalombiztosítási járulékkedvezményekkel, valamint bármely adó halasztási lehetőségével igyekezik a bajba jutott vállalatokat segíteni. Az intézkedések felső határa nagyjából 2,5 milliárd euró körül mozgott a vizsgált időszakban.

Németország

A Bizottság a pandémia legelején, 2020. március 24-én mindössze három nap alatt engedélyezte a „*Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020*” programot, melynek keretében közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek, adó- és fizetési kedvezmények formájában valósulhat meg a támogatás. A támogató adóintézkedések adókedvezmény, adóalap-csökkentés, adóhalasztás és adókulcs-csökkentés formájában is megnyilvánulhatnak. A program költségvetési kerete igen jelentős, ugyanis 45 milliárd euróra rúg.⁶⁹⁵

A Bizottság 2020 áprilisában szintén néhány nap alatt hagyott jóvá egy 5 milliárd eurós keretrendszer is.⁶⁹⁶ E program keretében az állami támogatás közvetlen támogatások, visszatérítendő előlegek és adókedvezmények formájában valósul meg. Cél a Covid-19-hez kapcsolódó kutatás-fejlesztés, tesztelési infrastruktúrákba és termelőlétesítményekbe történő beruházások támogatása.

⁶⁹⁴ Commission Decision: State Aid SA.61173 (2021/N) – Poland - Subsidy schemes to non-governmental organisations, other entities engaged in public benefit work and religious entities affected by the COVID-19. Brussels, 9.02.2021, C(2021) 941 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

⁶⁹⁵ Commission Decision: State Aid SA.56790 (2020/N) – DE – Federal Framework "Small amounts of aid 2020" ("Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020"). Brussels, 24.3.2020, C(2020) 1953 final. OJ C 112, 3.4.2020, 12–38.

⁶⁹⁶ Commission Decision: State aid SA.57100 (2020/N) - Germany – COVID-19 – Federal Framework Scheme "Aid for Covid-19 related R&D, investments in testing infrastructures and production facilities" ("Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen"). Brussels, 28.04.2020, C(2020) 2871 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

A 2020. augusztus 11-ei bizottsági határozata⁶⁹⁷ megerősítette a német repülőterek üzemeltetőinek szóló támogatási programot is. A program lehetőséget biztosít az adófizetés elhalasztására, részletfizetésre, az adótartozás behajtásának felfüggesztésére és gyorsított adó-visszaigénylésre is. Költségvetési kerete 1,36 milliárd euró.

Úgy tűnik, hogy a franciákhoz képest a német hatóságok ugyan kevesebb programot jelentettek be, de jóval nagyobb költségvetésű rendszerekről döntöttek. Ugyanakkor az előző fejezetben láthattuk, hogy GDP-arányosan az uniós átlag alatt maradt.

Magyarország

A bejelentett intézkedések között találunk néhány magyar beavatkozást is. A Bizottság 2020. július 7-én (néhány hét alatt) engedélyezett egy 8 milliárd forintos (mintegy 23,5 millió eurós) magyar bértámogatási programot a koronavírus-járvány által súlyosan érintett légiközlekedési szektor támogatására.⁶⁹⁸ Az állami támogatás a munkáltatók társadalombiztosítási, szakképzési és rehabilitációs hozzájárulása, vagyis járulékfizetési kötelezettsége alóli mentesség formájában valósul meg (legfeljebb a munkavállalók havi bruttó bérének 23%-áig). A programban azon munkáltatók vehetnek részt, amelyek légi és úrművek gyártásával, repülőgépek és úrművek javításával és karbantartásával, valamint légi személyszállítással foglalkoznak, feltéve, hogy üzleti tevékenységük jelentős visszaesést tapasztalt a koronavírus-járvány miatt 2020 áprilisa és májusa között.

A Bizottság 2020. december 10-én egy 47,5 milliárd forintos (kb. 132,5 millió eurós) magyar segélyprogramot hagyott jóvá a koronavírus-járvány által érintett vendéglátó, kulturális, sport és szálláshely szolgáltatók, szektorok támogatására.⁶⁹⁹ Az állami támogatás bértámogatásként történik, amely a munkáltatókat terhelő adók alóli mentességéből, valamint a munkavállalók bruttó bérének 50%-ának megfelelő közvetlen támogatásból áll. Az adókedvezmények mentességet adnak a szociális hozzájárulás, a szakképzési hozzájárulás, a rehabilitációs hozzájárulás és a kisvállalati adó alól. Az adóintézkedések kerete 15,5 millió euró. Majd 2020 végén 117 millió euróval bővül az

⁶⁹⁷ Commission Decision: State Aid SA.57644 (2020/N) – Germany - COVID-19: Airport Scheme. Brussels, 11.8.2020, C(2020) 5615 final.OJ C 277, 21.8.2020, 1–19.

⁶⁹⁸ Commission Decision: State Aid SA.57767 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme to provide payroll related exemptions in the aviation industry. Brussels, 7.7.2020, C(2020) 4737 final. OJ C 236, 17.7.2020, 1–12.

⁶⁹⁹ Commission Decision: State Aid SA.59477 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergency.Brussels, 10.12.2020, C(2020) 9106 final.OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

összkeret, amiből az adókedvezményekre szánt költség további 34 millió euróval nő.⁷⁰⁰ A decemberi módosítás a kedvezményezett körét is kibővíti, például kempingek, magánszálláshelyek és utazásszervezők is jogosulttá válnak a kedvezményekre. 2021 februárjában újabb maximális támogatási felső határt jelentettek be a magyar hatóságok, mely az adókedvezmények tekintetében 78, 9 millió euró.⁷⁰¹ 2021. március 29-én a rendszer ismét módosult: a kedvezményezettek köre bővült és a költségvetés ismét nőtt, adókedvezmények esetén 140 millió euróval.⁷⁰²

A 2020 utolsó napján rögzített, és 2021. január 29-én jóváhagyott intézkedés adókedvezmények formájában nyújt támogatást.⁷⁰³ A program a helyi iparüzési adó kulcsának (1%-ra), illetve adóelőlegének csökkentésével valósul meg, és csak a kis- és középvállalkozásokra alkalmazható (a pénzügyi szektort kivéve). Az intézkedés becsült költségvetési kerete 214 milliárd forint (kb. 586 millió euró).

Összefoglalva az eddigieket, úgy tűnik, hogy a nálunk bevezetett adóintézkedések között a munkáltatói adók elengedése dominál. A költségvetési keret felső határa pedig folyamatosan növekvő: a vizsgált időszakban kb. 843, 9 millió euró.

Olaszország

Az olasz hatóságok előszeretettel nyújtanak adóintézkedések formájában is támogatásokat.

A Bizottság 2020. június 26-án négy támogatási programot hagyott jóvá. A négy intézkedés egy szélesebb olasz támogatási csomag, az úgynevezett „*Decreto Rilancio*” részét képezi, mely összességében 7,6 milliárd eurós költségvetésű. Ebből a szóban forgó támogatási keret mindegy 5,58 milliárd euró. Ezek a támogatások a következő formákban valósulhatnak meg: a termelési tevékenységekre kivetett regionális adó (IRAP) részleges

⁷⁰⁰ Commission Decision: State Aid SA.60367 (2020/N) – Hungary - Amendment to the scheme SA.59477 - COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergency scheme Brussels, 23.12.2020, C(2020) 9645 final. OJ C 17, 15.1.2021, 1–27.

⁷⁰¹ Commission Decision: State Aid SA.61842 (2021/N) – Hungary - Collective amendment of existing schemes under the fifth amendment of the Temporary Framework. Brussels, 17.2.2021, C(2021) 1193 final. OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

⁷⁰² Commission Decision: State aid SA.59477 (2020/N)- Hungary- COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergency. Brussels, 29.3.2021, C(2021)2344 final. OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

⁷⁰³ Commission Decision: State Aid SA.60910 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme for the reduction of local business tax rates applicable to small and medium sized enterprises to moderate the effects of the COVID-19 pandemic on the economy. Brussels, 29.01.2021, C(2021)589 final. OJ C 177, 7.5.2021, 1–28.

elengedése, önkormányzati adó (IMU) alóli mentesség, adójóváírás bizonyos vállalatok és egyéni vállalkozók számára a nem lakáscélú ingatlanok bérleti és lízingdíjaiból.⁷⁰⁴

A 2020. július 15-én megerősített 1,2 milliárd eurós keretrendszer közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek, adó- és fizetési kedvezmények, társadalombiztosítási és jóléti járulékfizetés csökkentése vagy törlése, adósságleírás és egyéb fizetési könnyítések formájában valósul meg.⁷⁰⁵ A rendszer a mezőgazdaságban, erdészetben, halászatban, akvakultúrában és más kapcsolódó ágazatokban, például agrárturizmusban, élelmiszertermelésben és –marketingben, vendéglátásban tevékenykedő vállalatok számára érhető el.

A Bizottság 2020. október 6-án 1,5 milliárd eurós program keretében engedélyezte a dél-olaszországi régiókban működő vállalatokat támogatását.⁷⁰⁶ A program a társadalombiztosítási járulékok megfizetése alól részleges mentességet biztosít. A rendszer 2021 februári módosítása további 4,84 milliárd euróval növeli a becsült költségvetést.⁷⁰⁷

Az október 14-én elfogadott 8,5 millió eurós segélyprogram a koronavírus-járvány által különösen érintett mezőgazdasági szövetkezetek támogatására hivatott.⁷⁰⁸ A jóváhagyott rendszer lehetővé teszi a mezőgazdasági szövetkezetek és konzorciumaik számára, hogy korábbi veszteségeik 70%-áig kompenzálják a helyettesítő adó számítási alapját. Eszerint, az ilyen mezőgazdasági szövetkezetek részleges vagy teljes mentességet élvezhetnek a helyettesítő adó alól.

⁷⁰⁴ Commission Decision: State Aid SA.57429 (2020/N) – Italy - COVID-19: Tax exemptions and tax credits adopted as a consequence of the economic crisis caused by the COVID-19 outbreak. Brussels, 26.6.2020, C(2020) 4447 final. OJ C 236, 17.7.2020, 1–12.

⁷⁰⁵ Commission Decision: State Aid SA.57947(2020/N) – Italy - COVID-19: Support measures for undertakings carrying out activities in the agricultural, forestry, fishery and aquaculture sectors and the activities related thereto, in relation with the COVID-19 outbreak crisis. Brussels, 15.07.2020, C(2020) 4977 final A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

⁷⁰⁶ Commission Decision: State Aid SA.58802 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Decontribuzione SUD - Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate” (partial exemption from the payment of social security contribution in disadvantaged areas). Brussels, 6.10.2020, C(2020) 6959 final. OJ C 50, 12.2.2021, 1–25.

⁷⁰⁷ Commission Decision: State Aid SA.61940 (2021/N) – Italy - COVID-19: Amendment to SA.58802 (2020/N) as prolonged by SA.59655 (2020/N) “Decontribuzione SUD - Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate” (partial exemption from the payment of social security contribution in disadvantaged areas). Brussels, 18.2.2021, C(2021) 1220 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

⁷⁰⁸ Commission Decision: State Aid SA.58418 (2020/N) – Italy - COVID-19: Article 136-bis - tax regime for revaluation of assets by agricultural cooperatives. Brussels, 14.10.2020, C(2020) 7184 final. OJ C 376, 6.11.2020, 1–14.

A Bizottság november 10-én egy 484 millió eurós társadalombiztosítási járulékmentességi rendszert is engedélyezett, melynek célja a magánszektorbeli munkaadók munkaerőköltségének csökkentése a foglalkoztatás szintjének megőrzése érdekében.⁷⁰⁹ A rendszer minden ágazatban elérhető az Olaszországban bejegyzett cégek számára, kivéve a pénzügyi és mezőgazdasági szektort. Az állami támogatás tehát a munkáltatói társadalombiztosítási járulékok (a munkahelyi baleset-biztosítási járulékokon kívül) alóli mentesség formájában valósul meg. A támogatási időtartam maximum négy hónap lehet.

A 2020. november 16-án elismert 175 millió eurós program keretében a koronavírus-járvány által érintett turisztikai és termálfürdői ágazatban működő vállalkozások támogathatóak.⁷¹⁰ Az intézkedés teljes mentességet ír elő a munkáltatói társadalombiztosítási járulékok fizetése alól (kivéve a munkahelyi baleset-biztosítási járulékot) legfeljebb három hónapig.

Az olasz hatóságok a 2021. február 23-ai bizottsági határozat értelmében⁷¹¹ egy újabb támogatási rendszert léptettek életbe a magánszektorbeli munkaadók megsegítésére. Az állami támogatás formája ismételten a társadalombiztosítási járulékok (kivéve a munkahelyi baleset-biztosítási járulék) alóli mentesség. Ennek a programnak a becsült költségvetési kerete 61,4 millió euró. A kedvezményezettek olyan olasz vállalatok, amelyek 2020 júniusában részesültek az olasz általános bértámogatási intézkedésből („*cassa integrazione ordinaria e in deroga*”), de azóta nem folyamodtak újabb bértámogatásokért. A kedvezmény maximum négy hétre szól.

A Bizottság 2021. június 10-én elfogadott egy 25 millió eurós filmipari támogatási programot is, mely adójóváírás formájában valósul meg.⁷¹² Az adójóváírás az

⁷⁰⁹ Commission Decision: State Aid SA.59255 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione” (exemption from social security contribution payments for private employers not applying for wage support measures). Brussels, 10.11.2020, C(2020) 7926 final. OJ C 50, 12.2.2021, 1–25.

⁷¹⁰ Commission Decision: State Aid SA.59295 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per assunzioni a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali” (exemption from social security contribution payments for private employers in the tourism and thermal bath sectors engaging with fixed-term contracts). Brussels, 16.11.2020, C(2020) 8036 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

⁷¹¹ Commission Decision: State Aid SA.61939 (2021/N) – Italy - COVID-19 – “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di integrazione salariale” (exemption from social security contribution payments for private employers not applying for wage support measures). Brussels, 23.2.2021, C(2021) 1376 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

⁷¹² Commission Decision: State Aid SA.63138 (2021/N) – Italy - COVID-19 - Tax credit for audiovisual production companies. Brussels, 10.6.2021, C(2021) 4303 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

elszámolható költségek 60%-át teszi ki. Az intézkedés végső kedvezményezettjei azok az audiovizuális és filmművészeti alkotásokat gyártó társaságok, amelyek részesülnek az audiovizuális és filmművészeti alkotások előállítására vonatkozó, a 2021. április 22-i bizottsági határozattal jóváhagyott adójóváírásban.⁷¹³

A 2021. július 14-én jóváhagyott 878 millió eurós újabb olasz segélyprogram célja, hogy a munkaadókat a munkanélküliek munkaerő-piaci integrációjára ösztönözze.⁷¹⁴ A támogatás a 2021. július 1. és 2021. október 31. között aláírt új, határozatlan idejű munkaszerződések esetén legfeljebb 6 hónapos mentességet jelent a munkáltatói társadalombiztosítási járulék fizetése alól.

A Bizottság szintén ezen a napon elfogadott még egy társadalombiztosítási járulékmentesség formájában nyújtott támogatási programot.⁷¹⁵ A rendszer 2,5 milliárd eurós és az önálló vállalkozók és bizonyos (nyugdíjas) egészségügyi szakemberek támogatására szolgál.

A Bizottság augusztus 2-án egy 868 millió eurós keretrendszert is engedélyezett a koronavírus-járvány által különösen érintett idegenforgalmi, gyógyfürdői, kereskedelmi, kulturális vagy rekreációs szektorban működő magánmunkaadók munkaerőköltségeinek a csökkentésére.⁷¹⁶

A 2021. augusztus 19-én jóváhagyott 10 millió eurós program a koronavírus-járvány által érintett színházi és élő előadási ágazatban tevékenykedő vállalatok támogatására hivatott.⁷¹⁷ Az adójóváírásban azok a színházi és élő előadást végző vállalkozások (pl. élő

⁷¹³ Az intézkedés egy korábbi adójóváírási rendszert módosít, amit a Bizottság még 2017-ben hagyott jóvá. Az olasz hatóságok 2020. októberi bejelentésükben kifejtették, hogy a filmes és audiovizuális szektort különösen érintette a világjárvány, amely a meglévő rendszerek módosítását igényli. Így a támogatás mértékét az elszámolási és fejlesztési költségek legfeljebb 30 %-ára emelték. Majd a 2021. április 22-én engedélyezett módosítással az adójóváírás mértékét 40 %-ra növelték. Figyelemre méltó, hogy ezekben a határozatokban a Bizottság érvelését nem az EUMSZ. 107. cikke (3) bekezdésének b) pontjára (súlyos zavar elhárítása), hanem a d) pontja (kultúra támogatása) alapozta. Mindazonáltal a 2021. októberi határozat már a b) pontra hivatkozik.

⁷¹⁴ Commission Decision: State Aid SA.63721 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social contributions for re-employment contracts. Brussels, 14.7.2021, C(2021) 5352 final. OJ C 306, 30.7.2021, 1–9.

⁷¹⁵ Commission Decision: State Aid SA.63719 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social security contribution payments for self-employed workers affected by the economic effects of COVID19 outbreak. Brussels, 14.7.2021, C(2021) 5350 final. OJ C 355, 3.9.2021, 1–9.

⁷¹⁶ State Aid SA.63720 (2021/N) – Italy - COVID-19: Contribution waiver in the tourism, spas, commerce and cultural or recreational sectors. Brussels, 2.8.2021, C(2021) 5860 final. OJ C 355, 3.9.2021, 10–23.

⁷¹⁷ Commission Decision: State Aid SA.64385 (2021/N) – Italy - COVID-19: Tax credit for culture. Brussels, 19.8.2021, C (2021) 6234 final. OJ C 366, 10.9.2021, 1–12.

koncertetadók) részesülhetnek, melyek legalább 20 %-os forgalomcsökkenést szenvedtek el. Ezek a cégek rendkívüli hozzájárulásként a 2020-as költségeik után 90%-os adójóváírást igényelhetnek.

2021. szeptember 16-án a Bizottság elfogadta az 1,24 milliárd eurós programot a fiatal munkaerőt felvevő vállalatok támogatására.⁷¹⁸ A rendszer a társadalombiztosítási járulékfizetés alóli mentesség formájában a kedvezményezettek munkaerőköltségeit kívánja csökkenteni, ezáltal elősegítve a likviditási szükségleteik kielégítését és a fiatalok foglalkoztatását.

Az olasz hatóságok még 2021. áprilisi 12-én bejelentettek egy olyan támogatási keretet, mely eszközei között az adóintézkedések is helyet kaptak. A Bizottság azonban ezt a rendszert csak október 15-én ismerte el.⁷¹⁹ Ilyen hosszú eljárási határidő gyorsított eljárások keretében az eddig vizsgált esetekben nem igazán volt jellemző. Mindazonáltal a teljes program felső határa 31,9 milliárd euró, ami mindenképpen indokolta az alaposabb bizottsági eljárást. A rendszer támogatási eszközei között számos adóintézkedés szerepel tehát: ingatlanadó („IMU”) -mentesség; 10-60 % közötti adójóváírás a bérleti és lízingdíjakhoz (legalább 50%-os forgalom csökkenés esetén); RAI licenccij⁷²⁰ teljes elengedése 2021-re (illetve a már befizetőknek 100 %-os adójóváírás); mentesség az adófizetés elmaradása vagy késedelme miatti közigazgatási szankciók alól. Az ingatlanadó-mentesség becsült költségvetése 663,15 millió euró, az adójóváírási intézkedéseké 2020-ra 508,8 millió euró, 2021-re pedig 2,16 milliárd euró. A RAI elengedések felső határa 83 millió euró, míg a késedelmi kamatmentességeké kb. 205 millió euró.(Összesen [a közvetlen támogatások nélkül] körülbelül: 3,62 milliárd euró).

2021. október 27-én a Bizottság jóváhagyott egy 96,9 millió eurós programot is kifejezetten a női munkavállalókat felvevő vállalatok támogatására.⁷²¹ A program a 2021-

⁷¹⁸ Commission Decision: State Aid SA.64420 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from contribution for hiring young people.Brussels, 16.9.2021, C(2021) 6827 final. OJ C 419, 15.10.2021, 1–5.

⁷¹⁹ Commission Decision: State Aid SA.62668 (2021/N) – Italy - COVID-19: Automatic tax measures and non-repayable grants to support businesses and the economy. Brussels, 15.10.2021, C(2021)7521 final. A Hivatalos Lapban még közzé nem tett.

⁷²⁰ Olasz adó a TV/rádiókészülékek birtoklása után.

⁷²¹ Commission Decision: State Aid SA.100005 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social security contribution for the employment of women. Brussels, 27.10.2021, C(2021) 7863 final.(OJ C 500, 10.12.2021, 12–16.

ben női munkavállalókkal kötött szerződések esetén a társadalombiztosítási járulék fizetése alóli mentesség formájában nyújt támogatást.

A 2021. november 10-én engedélyezett 250 millió eurós keret révén a koronavírus-járvány által érintett textil-, divat- és kiegészítők ágazatában tevékenykedő vállalatok támogathatóak.⁷²² Ezt az intézkedést az olasz hatóságok jövedelemadó-jóváírás elismerésével hajtják végre.

2022 tavaszán a Bizottság további támogatási programokat⁷²³ engedélyezett, jellemzően másfél-két hónapos eljárási határidőkkel. A 2022. április elején jóváhagyott kikötői díjakat érintő adókedvezmények formájában megnyilvánuló program felső határa 2,2 millió, a 2022. májusi idegenforgalom területén adójóváírás formájában biztosított támogatási program 129,11 millió, míg a turisztikai vállalkozásokat, utazási irodákat, utazásszervezőket segítő közvetlen támogatás és adójóváírás formájában nyújtható támogatási program 698 millió eurós.

Olaszország 2022 nyarán kihasználva utolsó lehetőségeit (mivel június 30-ig nyújthatóak ezek a támogatási formák), további hat járuléksökkentési programot engedélyeztetett.⁷²⁴ A munkáltatókat támogató program 104,7 millió, a másik, melynek kezdeményezettjei azok a munkáltatók, akik rendkívüli elbocsátási alapszabályból vesznek fel munkavállalókat, 9,5 millió eurós. Az idegenforgalom, termálfürdő ágazat megsegítésére 60,7 millió, a tengeri szolgáltatások támogatására 119 millió eurós keretet hagyott jóvá a Bizottság. Továbbá egy 24 milliós keretet is elismert. Az eljárási határidők 4-6 hetesek voltak.

Olaszország tehát számos új adókedvezményt, adójóváírást és ösztönzőt vezetett be a gazdaság élénkítése és a Covid-19 világjárvány vállalkozásokra gyakorolt negatív hatásainak mérséklése érdekében. Azontúl, hogy számtalan ágazatot adóintézkedések formájában is támogat, a munkanélkülieket, nőket és fiatalok felvevő vállalatoknak további társadalombiztosítási járulékokkedvezményeket is biztosít. Nincs még egy tagállam, ami ilyen intenzíven használná ki az ideiglenes keret adókedvezményeket

⁷²² Commission Decision: State Aid SA.100204 (2021/N) – Italy - COVID-19: Tax credit for final inventories to support the textile, fashion and accessories sector. Brussels, 10.11.2021. C(2021) 8205 final. A Hivatalos Lapban még közzé nem tett.

⁷²³ Lásd ezeket a mellékletben.

⁷²⁴ Lásd ezeket a mellékletben.

formájában nyújtható támogatási kedvezményeit. A vizsgált intézkedések összköltségvetési kerete nagyjából 25,5 milliárd euró.

Spanyolország

Spanyolország több átfogó programot jelentett be, melynek támogatási eszközei között megtaláljuk az adóintézkedéseket is.

Először is a Bizottság 2020. április 2-án egy 3,65 milliárd eurós spanyol segélyprogramot hagyott jóvá.⁷²⁵ A keretrendszer alapján a spanyol nemzeti, regionális és helyi hatóságok likviditási támogatást nyújthatnak egyéni vállalkozóknak, kkv-knak és nagyvállalatoknak közvetlen támogatás, visszafizetendő előleg, adó- és fizetési kedvezmény, hitelgarancia és támogatott hitelek formájában.

Majd a 2020. április 24-ei határozat⁷²⁶ a második spanyol támogatási keretet is megerősítette, mely a Covid-19 kutatás-fejlesztési és tesztelési infrastruktúráját és a Covid-19-hez kapcsolódó termékek előállítását hivatott támogatni. A kedvezményezett kör korlátozható földrajzi szempontok, illetve a vállalkozás mérete alapján. Az intézkedés felső határa 43,65 milliárd euró.⁷²⁷

4.2. Kisebb intenzitású támogatási politika

Belgium

A Bizottság (a vizsgált időszakban) egy nagyobb belga rendszert és több kisebbet hagyott jóvá, mely adójellegűnek mondható. A 110 millió eurós keret⁷²⁸ a vendéglátói ágazatok, szállodák, éttermek és kávézók támogatására szolgál. A támogatást az éves

⁷²⁵ Commission Decision: State Aid SA.56851 (2020/N) - Spain - Umbrella Scheme - National Temporary Framework for State aid in the form of direct grants, repayable advances, tax or payments advantages, guarantees on loans and subsidised interest rates for loans to support the economy in the current COVID outbreak. Brussels, 2.4.2020, C(2020) 2154 final. OJ C 144, 30.4.2020, 1–41.

⁷²⁶ Commission Decision: State Aid SA.57019 (2020/N) - Spain - Second National Temporary Framework for State aid related to the containment of the COVID19 outbreak. Brussels, 24.4.2020, C(2020)2740 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

⁷²⁷ Commission Decision: State Aid SA.62838 (2021/N) – Spain - COVID-19: Amendment of SA.56851 (2020/N) and SA.57019 (2020/N). Brussels, 18.5.2021, C(2021) 3660 final. OJ C 214, 4.6.2021, 1–30.

⁷²⁸ Commission Decision: State Aid SA.63490 (2021/N) – Belgium - COVID-19: Deferral and exemption from the annual holiday contribution for employers in the HoReCa sector. Brussels, 18.10.2021, C(2021) 7558 final. A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

társadalombiztosítási járulék fizetése alóli mentesség, illetve halasztás formájában nyújtják. Az eljárási határidő négy hónapos volt.

A kisebb programok⁷²⁹ szintén társadalombiztosítási járulék fizetése alóli kedvezmények formájában valósultak meg. A keret utazásközvetítés, utazásszervezés támogatására 28,54 millió, továbbá 16,87 millió euró. A művészet, szórakoztatás és szabadidő szektorok megsegítésére szolgáló program 22,64 millió, illetve 2022 elején további 26,23 millió, szállodai szolgáltatások esetén 7,7 millió euró. Az eljárási határidők 1-2 hónap közöttiek. Összességében 212 millió euró az összkeret.

Bulgária

Bulgária egyetlen adókedvezmény vagy mentesség formájában megnyilvánuló programot engedélyeztetett 2021 januárjában.⁷³⁰ A Bizottság két korábbi, közvetlen támogatás formájában megnyilvánuló program átalakítását hagyta jóvá 1 héten belül. A program felső határa 120 millió euró.

Ciprus

Ciprus mindösszesen egy adókedvezmény, illetve adóhalasztás formájában megnyilvánuló támogatási programot jelentett be, azt is csak 2022 tavaszán.⁷³¹ Költségvetésének felső határa 20 millió euró, eljárási ideje 3 hónap volt.

Csehország

A Bizottság 2020. július 6-án egy 550 millió eurós cseh programot hagyott jóvá a koronavírus-járvány által különösen érintett egyéni vállalkozók támogatására.⁷³² Az állami támogatás a nyugdíj- és állami foglalkoztatási járulékok részleges csökkentésében, illetve előlegfizetésének halasztásában, és a járulékfizetéshez kapcsolódó szankciók

⁷²⁹ Lásd ezeket a mellékletben.

⁷³⁰ Commission Decision: State Aid SA.61101 (2021/N) – Bulgaria - COVID-19: Second amendment of scheme SA.57795 (2020/N) as amended by SA.57938 (2020/N): State aid in the form of direct grants under Operational Programme Innovation and Competitiveness 2014-2020 to support medium-sized enterprises to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic outbreak. Brussels, 20.01.2021 C(2021) 408 final. OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

⁷³¹ Commission Decision: State Aid SA.102435 (2022/NN) – Cyprus - COVID-19: Suspension of payment of VAT for certain categories of taxpayers taken during the COVID-19 pandemic in 2021. Brussels, 21.6.2022, C(2022) 4102 final. A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

⁷³² Commission Decision: State Aid SA.57149 (2020/N) – Czech Republic - COVID-19: Social contribution payment reliefs for self-employed. Brussels, 6.07.2020, C(2020) 4672 final. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16.

elengedésével valósul meg. A rendszer minden ágazat aktív egyéni vállalkozói számára nyitva áll.

A 2020. szeptember 8-án elfogadott körülbelül 305 millió eurós cseh támogatási keret ismételt az egyéni vállalkozók megsegítésére hivatott.⁷³³ Az állami támogatás (amely a pénzügyi szektor kivételével minden ágazatban tevékenykedő egyéni vállalkozó számára elérhető) a kötelező havi egészségbiztosítási járulék befizetésének, illetve az ahhoz kapcsolódó büntetések elengedése, valamint fizetési halasztás formájában realizálódhat. Az eljárási határidő négy hónap volt.

Újra az egyéni vállalkozók terheit enyhíti egy 2021. augusztus 2-án jóváhagyott 3,9 millió eurós segélyprogram is, mely újból az egészségbiztosítási járulékfizetési halasztás formájában valósul meg.⁷³⁴

A bejelentett cseh adóintézkedések tehát az egyéni vállalkozók terheit enyhítik, az összköltségvetési keretük nagyjából 860 millió euró. Az eljárási idő 2-4 hónapos volt.

Finnország

A Bizottság által 2020. április 24-én jóváhagyott finn program⁷³⁵ több támogatási eszközből áll. Ezek között szerepelnek az adókedvezmények vagy mentességeik is. A program minden vállalat számára nyitva áll, kivéve a mezőgazdasági, halászati és akvakultúra-ágazatban tevékenykedő vállalatokat. Összköltségvetése kb. 3 milliárd euró. A Bizottság első körben 2020 végéig, majd 2021 végéig engedélyezte a programot.⁷³⁶ Az eljárási idő néhány hét volt.

Görögország

⁷³³ Commission Decision: State Aid SA.57358 (2020/N) – Czech Republic - COVID-19: Public health insurance reliefs for self-employed. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16.

⁷³⁴ Commission Decision: State Aid SA. 62970 (2021/NN) – Czechia - COVID-19: Deferral of payment of public health insurance premiums for self-employed persons. Brussels, 2.8.2021, C(2021) 5680 final. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16.

⁷³⁵ Commission Decision: State Aid SA.56995 (2020/N) – Finland - COVID-19: Framework Scheme for State aid measures (Section 3.1 of the Temporary Framework). Brussels, 24.04.2020, C(2020) 2778 final. OJ C 187, 5.6.2020, 1–34.

⁷³⁶ Commission Decision: State Aid SA.61959 (2021/N) – Finland - COVID-19 – Modification to the schemes SA.56995, SA.57059, SA.57192, SA.57221 and SA.57231. Brussels, 10.3.2021, C(2021) 1707 final. OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

A görög hatóságok mindösszesen egy olyan programot jelentettek be, melynek támogatási eszközei érintik az adókat, bár valójában hitel formájában nyújtott támogatásról van szó. A Bizottság 2021. augusztusban hagyta jóvá a koronavírus-járvány által érintett vállalatok fedezetlen állandó költségeinek támogatására szolgáló programot.⁷³⁷ A támogatás, amely a pénzügyi szektor kivételével minden ágazatban tevékenykedő, bármilyen méretű társaság számára nyitva áll, adó- és társadalombiztosítási kötelezettségekre elkülönített hitel formájában érhető el. A költségvetés becsült összege 500 millió euró.

Emellett 2022 júniusában korábbi programok módosítása bevezet adójellegű kedvezményeket is.⁷³⁸

Írország

Írország részéről csupán egy korábbi, repülőtér-üzemeltetőknek nyújtott támogatási program adóhalasztással történő kibővítése történt meg 2021 végén.⁷³⁹

Lettország

2021. december 6-án a Bizottság egy 21,9 millió eurós lettországi programot hagyott jóvá a koronavírus-járvány által érintett vállalatok és egyéni vállalkozók támogatására.⁷⁴⁰ A támogatás adók és társadalombiztosítási járulékok kamatmentes fizetési halasztása formájában nyilvánul meg.

Litvánia

⁷³⁷ Commission Decision: State Aid SA.61574 (2021/N) – Greece - COVID-19: Aid scheme for uncovered fixed costs under the Temporary Framework. Brussels, 27.8.2021, C(2021)6485 final. OJ C 366, 10.9.2021, 1–12.

⁷³⁸ Commission Decision: State Aid SA.103434 (2022/N) – Greece - COVID-19: Amendments to the scheme SA.61574, as amended by SA.100939. Brussels 28.6.2022, C(2022) 4636 final. OJ C 273, 15.7.2022, 1–10.

⁷³⁹ Commission Decision: State Aid SA.100481 (2021/N) – Amendment of State aid scheme - SA.59709 – Ireland – COVID-19: Aid to airport operators. Brussels, 3.12.2021, C(2021) 8873 final. OJ C 337, 2.9.2022, 1–19.

⁷⁴⁰ Az SA.100633 sz ügyben a bizottsági határozat még nem érhető el, csak az arról szóló sajtóközlemény nyilvános, mely itt érhető el: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_6641

A Bizottság 2020. november 18-án 100 millió eurós litván programról döntött, amely lehetővé teszi a társadalombiztosítási járulékok halasztását a koronavírus-járvány által érintett vállalkozások számára.⁷⁴¹

A 2021. január 18-án engedélyezett 156 millió eurós litván segélyprogram adóhalasztás és az adózáshoz kapcsolódó likviditási intézkedések (adófizetési szakaszolás, késedelmi kamat fizetése alóli mentesség, adóhátralékok behajtási eljárásának felfüggesztése) formájában nyilvánul meg.⁷⁴² Az év második felében a litván hatóságok a keret felsőhatárát 209,4 millió euróra tolták ki.⁷⁴³

2022. januárjában a Bizottság bő 3 hónap alatt 125,5 millió eurós kerettel engedélyezte az adóhalasztást az import jövedéki adója és hozzáadottérték-adója tekintetében.⁷⁴⁴

Málta

A Bizottság 2020. május 12-én 11,5 millió eurós máltai segélyprogramot hagyott jóvá a koronavírus-járvány szempontjából releváns termékek – köztük vakcinák, lélegeztetőgépek és egyéni védőfelszerelések – gyártásával kapcsolatos beruházások támogatására.⁷⁴⁵ A program keretében az állami támogatás közvetlen támogatások, visszafizetendő előlegek és adókedvezmények (adó jóváírás) formájában valósul meg. Az adóintézkedés kerete 1,5 millió euró.

A Bizottság 2022 júniusában jóváhagyta a Malta International Airport plc.-nek nyújtott egyéb adókedvezmények formájában megnyilvánuló támogatási programot is.⁷⁴⁶

Svédország

⁷⁴¹ Commission Decision: State Aid SA.58885 (2020/N) – Lithuania - COVID-19: Deferral of social security contributions.Brussels, 18.11.2020, C(2020) 8165 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

⁷⁴² Commission Decision: State Aid SA.60632 (2020/N) – Lithuania - COVID-19: Deferral of tax payments. Brussels, 18.1.2021, C(2021) 361 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

⁷⁴³ Commission Decision: State Aid SA.62833 (2021/N) – Lithuania - COVID-19: Amendment to Deferral of tax payments (SA.60632). Brussels, 7.05.2021, C(2021) 3406 final. OJ C 214, 4.6.2021, 1–30.

⁷⁴⁴ Commission Decision: State Aid SA.100014 (2021/NN) – Lithuania - COVID-19: Deferral of import excise duties and VAT Brussels, 04.01.2022, C(2022) 7 final. OJ C 46, 28.1.2022, 1–21.

⁷⁴⁵ Commission Decision: State Aid SA.57204 (2020/N) – Malta - COVID-19: Investment Aid for the Production of COVID-19 Relevant Products. Brussels, 12.5.2020, C(2020) 3216 final. OJ C 187, 5.6.2020, 1–34.

⁷⁴⁶ Commission Decision: State Aid SA.102240 (2022/N) – Malta - COVID-19 Damage compensation to Malta International Airport plc. Brussels, 27.6.2022, C(2022) 4582 final. OJ C 337, 2.9.2022, 1–19.

A Bizottság 2020. július 6-án egy 9,5 millió eurós svéd programot hagyott jóvá a személyszállító kompok üzemeltetői által elszenvedett károk mérséklésére.⁷⁴⁷ A program keretében a támogatás a tengerészek béréhez kapcsolódó költségek adólevonása formájában valósul meg. 2020 decemberében további 9,8 millió euróval bővítették a keretet.⁷⁴⁸

Szlovénia

A Bizottság 2020. április 24-én elfogadott egy szlovén 2 millió eurós keretrendszert.⁷⁴⁹ A támogatási program tucatnyi intézkedést foglal magába: a program keretében az állami támogatás közvetlen támogatás, bértámogatás, társadalombiztosítási járulékfizetés alóli mentesség, egyes adók és vízdíjak csökkentése, bankgarancia, egyes hitelek halasztott fizetése és kompenzációs kifizetés formájában valósul meg.

A 2020. június 30-án jóváhagyott támogatási program teljes becsült költségvetése 200 millió euró, amelyből 100 millió euró közvetlen támogatás, és 100 millió euró társadalombiztosítási, nyugdíj- és rokkantsági járulékmentesség formájában valósul meg.⁷⁵⁰ A határozat külön kiemeli, hogy az előbb tárgyalt program kedvezményeit igénybevevő vállalkozások erre a támogatási lehetőségre már nem jogosultak.

4.3. A többi tagállam⁷⁵¹

Az előbbieken fel nem sorolt tagállamokban kifejezetten adóintézkedéseket tartalmazó bejelentések ezidáig nem voltak. Mindazonáltal jellemzően a bértámogatási programok keretében találunk közvetett kapcsolatot az adóintézkedésekkel, például a társadalombiztosítási járulékok kapcsán. De e tanulmánynak nem célja valamennyi

⁷⁴⁷ Commission Decision: State Aid SA.57710 (2020/N) – Sweden - COVID-19: Compensation for damages suffered by passenger ferries due to COVID-19. Brussels, 6.7.2020, C(2020) 4668 final. OJ C 236, 17.7.2020, 13–27.

⁷⁴⁸ Commission Decision: State Aid SA.59863 (2020/N) – Sweden - Amendment to State Aid SA.57710 (2020/N) – COVID-19: Compensation for damages suffered by passenger ferries due to COVID-19. Brussels, 21.12.2020, C(2020) 9581 final. OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

⁷⁴⁹ Commission Decision: State Aid SA.56999 (2020/N) – Slovenia - Intervention measures to mitigate the effects of the SARS-CoV-2 (COVID-19) infectious disease epidemic on the economy. Brussels, 24.4.2020, C(2020)2763 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

⁷⁵⁰ Commission Decision: State Aid SA.57459 (2020/N) – Slovenia - Compensation scheme for damage caused by the COVID-19 outbreak. Brussels, 30.6.2020, C(2020) 4517 final. OJ C 294, 4.9.2020, 1–23.

⁷⁵¹ Ausztria, Horvátország, Észtország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovákia.

közvetett kapcsolat feltárása, így azok részletes tárgyalásától eltekintettem és (egy-két esetet kivéve) kifejezetten az adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatásokra szorítkoztam.

Következtetések

A tagállamok döntő többsége a koronavírus-válság negatív hatásainak enyhítése céljából számos adójellegű támogatási intézkedést is bevezetett. A vizsgált programok jellemzően adókedvezmények vagy mentességek, adójóváírások, adóhalasztások, részletfizetési lehetőségek, illetve járulékkedvezmények, járulékfizetési halasztások formájában valósulnak meg, esetleg azokkal azonos hatásúak.

Az áttekintett mintegy száznegyven darab bizottsági határozatból kiolvasható, hogy ezzel a támogatási eszközzel intenzívebben a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok tudtak igazán élni. Pusztán ebből a megállapításból a piactorzítást illetően messzemenő következtetéseket e tanulmány keretein belül nem lehet levonni, hiszen ismerni kellene minden egyéb bevezetett intézkedéstípus költségvetési kereteit (illetve azok kimerítettségét). Azt azonban jól mutatják a számok, hogy az egyes tagállamok egymáshoz viszonyítva milyen mértékben támaszkodtak az adóintézkedésekre, illetve mekkora költségvetést tudtak az egyes programok mögé tenni.

Noha kifejezetten ebből az általános áttekintésből nem körvonalazható, hogy vajon a programok alapján megítélt egyedi támogatási intézkedések hogyan hatnak majd a belső piaci versenyre, az azonban már ez alapján is látszik, hogy az aszimmetria hosszútávon a káros adóverseny fokozódásához vezethet. A leírt kontextus figyelembevételével ugyanis az állami támogatási szabályok lazítása révén a káros adóval kapcsolatos kockázatok megerősödhetnek. Sőt a jelenlegi körülmények között ez kiválthatja azoknak a cégeknek a piacról való kivonulását, amelyek normál esetben életben maradtak volna, és fordítva.⁷⁵² Ezt a dilemmát árnyalják a rendkívül gyors engedélyezési eljárások is. A legelső intézkedések ugyanis néhány nap leforgása alatt elfogadásra kerültek.

Tekintettel arra, hogy a világjárvány még mindig tart, a különböző adóintézkedések összhatása csak akkor válik nyilvánvalóvá, ha a gazdaságok kezdenek talpra állni.

⁷⁵² de Pablo, Alfonso Madrid – Buendía, José Luis (2020) A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020 Vol. 11, No. 1–2., <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa017>

Mindazonáltal a Covid-19 válság jelentős romlást okozott az államháztartásokban, ami a jövőben szükségessé teszi az adó - és kiadási politikák újragondolását, ha a fellendülés jól halad. Az Unión belül pedig hosszútávon a fiskális politikák nagyobb koordinációja alapvető fontosságú lesz a káros adók korlátozása szempontjából.

De Pablo és Buendía javaslata⁷⁵³ az, hogy a Bizottság módosítsa az ideiglenes keretszabályokat úgy, hogy az állami támogatások összeegyeztethetőségét az általuk szükségszerűen előidézett versenytorzulások kompenzációjától tegye függővé. Minden tagállam konkrét módokat javasolhatna e hozzájárulások olyan módon történő csatornázására, amely minimálisra csökkenti a versenytorzulásokat. A Bizottság a támogatás engedélyezése előtt felmérné ezek elégségességét, és gondoskodna arról is, hogy a kompenzáció nagy részét azok kapják meg, akiknek a legnagyobb szükségük van rá. A szerzők e célból egy „Európai Szolidaritási Alap” létrehozását javasolják, melyet kezdetben egyes tagállamok hoznának létre a köztük lévő pénzügyi szolidaritás eszközeként, de a továbbiakban minden tagállam számára nyitva állna. Ez enyhíthetné a súlyos torzulásokat, és hozzájárulna a versenyfeltételek kiegyenlítéséhez, a szolidaritás biztosításához.⁷⁵⁴

A Bizottság azonban a kedvezményes támogatási lehetőségek fokozatos kivezetéséről döntött. A legtöbb eszköz, köztük az adójellegű intézkedések is, 2022. június 30-ig voltak alkalmazhatóak. Mindazonáltal a Bizottság által közzétett információk szerint a keretszabályok alapján odaítélt támogatások tagállami GDP százalékában kifejezett értékei nemcsak a nagy tagállamok esetében voltak magasak.⁷⁵⁵ Ez pedig árnyalja a versenytorzítás kapcsán tehető megállapításokat.

Hargita Eszter felhívja a figyelmet arra, hogy valószínűleg nem fogunk teljes képet kapni arról, hogy vajon a tagállamok mennyit költöttek a vállalkozások megsegítésére a járványhelyzettel összefüggésben, hiszen a 2022 februárjában kirobbant orosz-ukrán

⁷⁵³ Uo.

⁷⁵⁴ de Pablo – Buendía i.m.

⁷⁵⁵ European Commission, Directorate-General for Competition, Mathieu Collin, A., Cannas, G., Castele, K., et al., Competition state aid brief. Issue 1/2022 – February 2022, European Commission, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/41582>, 2.

háború miatt újabb kihívásokkal kell szembe nézniük a tagállamoknak és a vállalkozásoknak.⁷⁵⁶

Ahogy arról már a korábbi egységekben részletesen szó volt, nyitott a kérdés, hogy hogyan lehet egyensúlyt teremteni a nemzeti adóügyi diszkrecionális jogkör tiszteletben tartása és a belső piaci tisztességes verseny védelme között. A koronavírus-válság és az állami támogatási szabályok lazítása tovább mélyítette ezt a problémát, hiszen a fiskális aszimmetriákkal kombinálva az adóverseny feletti nagyon korlátozott ellenőrzési jogkör a belső piaci verseny torzulásához vezethet. Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén de facto korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat, ezért a felettük való kontroll lazítása megkönnyítheti a káros adóintézkedések végrehajtását is. Ebben a kontextusban az állami támogatási szabályok hatékonysága a káros adóverseny elleni küzdelemben méginkább megkérdőjeleződik. Ezek a megállapítások azt sugallják, hogy az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában az állami támogatási jog keretei csak korlátozott mértékben szolgálhatnak a káros adóverseny elleni fellépésre.

⁷⁵⁶ Hargita Eszter (2022): A koronavírus-válság kapcsán nyújtott állami támogatásokról a számok tükrében. Kézirat, 19.

KÖVETKEZETÉSEK

A dolgozat részkövetkeztetéseit összegezvén az alábbi megállapításokat rögzítem:

Az állami támogatások uniós versenyjogi fogalmának értelmezése nem magától értetődő. Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás mélyen gyökerezően érzékeny terület. A probléma onnan ered, hogy a tagállamok szuverenitásuk részeként gazdaságpolitikai döntéseket hoznak, joguk van állami támogatásokról, adóintézkedésekről és az adóterhek elosztásáról is dönteni. A tagállami adóztatási autonómia azonban a tagállami adószabályok között jelentős eltéréseket eredményez. Az adóintézkedések közötti különbségek versenyjogi szempontból is érdekesek, hiszen torzíthatják a tagállamok közötti versenyt. Mivel a tagállamok az Európai Unió részesei, így a döntési szabadságuk egy részéről lemondtak. A Szerződések ugyanis felállítanak bizonyos korlátokat, melyek az Unió céljainak eléréséhez és a belső piac hatékony működéséhez szükségesek. Sőt a bizottsági gyakorlat és a bírósági értelmezés folyamatosan alakítja azokat.

A *I. Fogalmi alapvetésről* szóló fejezet vizsgálatai alapján megállapítható, hogy az Európai Unió Bírósága az állami támogatás fogalmát számos aspektusból vizsgálta és minden esetben kiterjesztő értelmezéssel élt. Az állandó ítélkezési gyakorlat tehát a tiltott állami támogatások fogalmát tágan értelmezi és a fogalom alá von olyan területeket is, melyek eredetileg nem szerepeltek az alapítók szándékaiban. A fejezetben leírtak alapján úgy tűnik, hogy az uniós jog fejlődése indokolttá teszi a kiterjesztő értelmezést és a Bizottság hatásköreinek kiterjedtségét az uniós célkitűzések megvalósíthatósága érdekében. Ugyanakkor az is kiolvasható az első fejezetben tárgyaltakból, hogy az Európai Unió Bírósága elvárja, hogy az Európai Bizottság széleskörű vizsgálatokat folytasson, tehát pusztán hipotetikus jellegű kijelentésekre nem alapozhatja döntéseit. A Bíróság megerősítette, hogy a Bizottság köteles teljes mértékben feltárni valamennyi körülményt, ami ahhoz szükséges, hogy megállapíthassa, hogy egy adott intézkedés az EUMSZ. 107. cikk szerinti állami támogatásnak minősül-e.

Az első fejezetben azt is megállapítottam, hogy a tagállami adóztatási autonómia és az uniós versenyjog konfrontációja, az állami támogatás fogalmának tisztázatlansága jogbizonytalanságot eredményez és akár az integráció alapjait is veszélyeztetheti.

A második nagy fejezetben (*II. A végrehajtási hatáskör: A Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok szerepe, szerepváltozása*) az első egység alapjaira építve feltártam a Bizottság és a tagállamok közötti feszültségek eljárásjogi gyökereit. Az 1) *A Bizottság hatásköre és mozgásteré az állami támogatások ellenőrzésében* című alfejezetben a Bizottság hatáskörére és mozgásterére vonatkozó uniós joganyagot, a bizottsági, valamint bírósági gyakorlatot és a vonatkozó jogirodalmat tettem a vizsgálat tárgyává. Ebben az alfejezetben többek között azt a hipotézist igyekeztem igazolni, miszerint az Európai Unió Bírósága kiterjesztő értelmezésével megerősíti az Európai Bizottság hatásköreit és elismeri a kompetenciái szélesítésére tett kísérleteit. Az alfejezet vizsgálatai alapján azt a következtetést vontam le, hogy az ítélkezési gyakorlat megszilárdította, hogy a Bizottságnak széles mérlegelési jogköre van az állami támogatások ellenőrzését illetően. Az is megállapítható, hogy a Bíróság korábban kevésbé volt alapos a Bizottság határozatainak felülvizsgálata során. Napjainkban azonban már megjelennek jóval alaposabb felülvizsgálatok is az ítélkezési gyakorlatban. Újabban a Bíróság egyre gyakrabban veszi figyelembe a jogvita konkrét összetevőit, a bizottsági értékelés technikai vagy bonyolult jellegét is. Ennek ellenére megszilárduló szigorúbb felülvizsgálatról továbbra sem beszélhetünk, hiszen ha a Bíróság összetettebb gazdasági értékeléssel találja szembe magát, a felülvizsgálat továbbra is korlátozott. Mindezek fényében az előzetes felvetésem kapcsán rögzítem, hogy a Bíróság inkább erősíti, mint gyengíti a Bizottság hatásköreit.

A 2) *A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában* című alfejezetben vizsgálatom középpontjában a Bizottság és a tagállami hatóságok együttműködésének legújabb fejleményei álltak. Feltártam az együttműködési formák témám és hipotéziseim szempontjából releváns pontjait. Megállapítottam, hogy az uniós bíróság még az 1980-as években rögzítette, hogy a lojalitási klauzula értelmében a tagállami hatóságoknak a nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban kell alkalmazniuk és ezt az értelmezését máig szilárdan tartja. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságok és hatóságok kötelesek teljeskörűen érvényesíteni és következetesen értelmezni az uniós jogot. Ez a kötelezettség még egyértelműbb az állami támogatások terén, ahol a Szerződések fokozott együttműködési kötelezettséget írnak elő. Ennek a kötelezettségnek a hatálya azonban sokkal kevésbé evidens, ha az uniós puha joga is érintett. Az uniós bíróság ugyan több alkalommal tisztázta a soft law figyelembe vételére vonatkozó kötelezettséget, de csak a nemzeti bíróságok tekintetében, a közigazgatási hatóságokra

nézve nem. Annak ellenére, hogy a jogirodalom egy része úgy véli, hogy az ítélkezési gyakorlat megállapításai a tagállami közigazgatási hatóságokra is vonatkoznak, a tagállami hatóságok feladatainak pontos terjedelme jelenleg még messze nem tisztázott. Úgy tűnik, hogy a Bíróság egyelőre óvatos és nem kívánja feloldani ezt a tagállami autonómiát is érintő feszültséget.

Mindazonáltal a Bizottság a SAM reform révén kibővítette végrehajtó központi szerepét azáltal, hogy tevékenységeibe szorosan integrálta a hazai állami támogatási szakértőket. Az így létrejövő rendszer azonban változó képet mutat, az alkotmányos korlátok és a szembenálló erők által kifejtett nyomás miatt. Ahhoz, hogy a Bizottság a nagy ügyekre összpontosíthasson, elkerülhetetlennek és logikusnak tűnhet a modernizációval bevezetett feladatok decentralizálása, de a reform hatásai alapos mérlegelést igényelnek, mivel megosztó hatást fejtenek ki.

A hipotéziseim kapcsán a következő megállapításokat rögzítettem: először is, mivel az uniós bíróság nem tisztázta a tagállami végrehajtást illetően a soft law-val kapcsolatos aggályokat, a Bizottság hatásköri korlátait sem határozta meg. Másodszor, a Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló közleményében az ítélkezési gyakorlatban már tisztázott összetett kérdések rendszerezése helyett olyan új értelmezéseket vezetett be, amelyek jóval túlmutatnak a támogatás fogalmának határain. Mindamellet, hogy a Szerződések új vagy pontatlan értelmezésével a közlemény aggasztó következményekkel járhat a jogbiztonság szempontjából, a Bizottság új megközelítése legitimációs aggályokat is felvet. Harmadszor pedig annak ellenére, hogy a Bizottság nagy hangsúlyt fektet a közigazgatások közötti koordinációra és együttműködésre a hatékonyabb végrehajtás érdekében, ezt a célt veszélyeztethetik a nemzeti szinten jelentkező különbségek, alkotmányos korlátok és a szembenálló erők valószínű beavatkozása. A decentralizált rendszer csak akkor működhet, ha az állami támogatási szabályokat tiszteletben tartják, függetlenül attól, hogy ki alkalmazza őket. Amennyiben az együttműködési hajlandóság hiányzik, megkérdőjeleződik az állami támogatási jog hatékony végrehajtása és adott esetben akár az integráció alapját jelentő egységes piac is veszélybe kerülhet.

A 3) *A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában* elnevezésű alfejezetben célom az volt, hogy tisztázzam, milyen szerepet töltenek be a nemzeti bíróságok az állami támogatási jog végrehajtásában és ezzel igazoljam vagy

elvessem a releváns előzetes feltevéseimet. Konkrétabban a végrehajtás hatékonyságát teszteltem ezen a területen is, illetve vizsgáltam a Bizottság soft law eszközeinek terjedésével és hatásköri korlátaival kapcsolatos problematikus pontokat is. Az alfejezet megállapításait összevetve az előző alfejezet megállapításával, rögzítettem, hogy míg az uniós bíróság a tagállami közigazgatási hatóságok végrehajtási feladatait illetően egyelőre nem kívánt állást foglalni, addig a nemzeti bíróságokat érintő ítélkezési gyakorlat rendkívül terjedelmes és egyre inkább egyértelműsít a kompetenciahatárok kérdésében. Az esetjog alapján azt a következtetést vontam le, hogy az állami támogatási jog végrehajtásában kiemelt szerepe van a nemzeti bíróságoknak és egyre inkább körvonalazódik az uniós jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányos elvekkel szemben is.

Az ítélkezési gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a nemzeti bíróságok feladatainak egyértelműsítése hozzájárul az állami támogatási jog hatékonyabb végrehajtásához is.

Ezt a képet némiképpen árnyalja a Bizottság puha jogi eszközeinek térnyerése, és az a fejlemény, hogy a közelmúltban a Bíróság a soft law aktusokkal kapcsolatos korábbi szilárd megállapítását figyelmen kívül hagyva kimondta, hogy a nemzeti bíróságok indokolt esetben eltekinthetnek a soft law aktusok alkalmazásától. Úgy vélem, ez a fejlemény újabb vitákat generálhat a soft law státuszát, és a Bizottság hatásköri korlátait illetően, amennyiben precedens jellegűvé válik a későbbiekben. Mindazonáltal ez a finomabb irányvonal egyfajta féket is jelenthet a Bizottság puha jogi eszközeinek és az azokban foglalt új megközelítéseinek a térnyerésében. Ezáltal ugyanis az uniós bíróság szűkítheti a Bizottság mozgásterét a soft law-t illetően. Ez a fejlemény a hatékony végrehajtást is befolyásolhatja. Ez azonban jelen pillanatban inkább hipotetikus jellegű, e kérdések tisztázása az elkövetkezendő évek ítélkezési gyakorlatától várható.

Dolgozatom harmadik fejezete a *III. Az állami támogatási jog végrehajtásának legújabb kihívásairól* szól. Első alfejezetében *(1) Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján)* a Bizottság új megközelítését vettem górcső alá. Megállapítottam, hogy az uniós bíróság az uniós, illetve tagállami szinten tapasztalható trendekre reagálva az állami támogatás fogalmát folyamatosan fejleszti és egyre tágabban értelmezi. Mindamellet arra a következtetésre jutottam, hogy az ítélkezési gyakorlat a közelmúltban többszörösen megerősítette a Bizottság ellenőrzési lehetőségét a közvetlen adóztatás területén is. A vizsgált esetjog alapján megállapítottam, hogy a Bizottság jogosítványai

az állami támogatások területén jóval erősebbek, mint az adópilitikában (ahol csak javaslatlételi lehetősége van, hiszen az egyhangú döntés az Európai Unió Tanácsáé). Emiatt a Bizottság kezében a közvetlen adózás területén folytatott állami támogatási szempontú vizsgálat az adóelkerülés elleni fellépés egyetlen olyan eszközének tűnik, amivel viszonylag gyorsan érhet el eredményeket. Ezt tükrözi, hogy a bizottsági vizsgálatok több esetben is a tagállami szabályok, illetve gyakorlatok módosítását eredményezték (például az Engie vagy a McDonald's ügyek hatására). A Bizottság tehát politikai nyomással, korlátozott mértékben, de képes hatni a káros adóverseny ellen. Mindezekre tekintettel rögzítettem, hogy az állami támogatási vizsgálatok korlátozottan ugyan, de képesek lehetnek pozitív irányba billenteni az adóelkerülés elleni küzdelmet.

A tárgyalat esetjog alapján úgy tűnik, a Bizottságnak jogában áll a közvetlen adók területén is vizsgálódni, azonban továbbra is nyitva marad a kérdés, hogy ezt milyen mélységig teheti meg. Egyfelől az elemzett bizottsági gyakorlat azt sugallja, hogy a Bizottság a belső piacra negatívan ható tagállami hatáskörök, így a tagállami adórendszerek egyes területeit is közelítené az állami támogatások ellenőrzése révén. Másfelől tudjuk, hogy történelmileg a közvetlen adóztatás a tagállami szuverenitás esszenciális eleme. Igaz ugyan, hogy a Szerződésekkel a tagállamok megállapodtak a szuverenitásuk bizonyos korlátozásában, azonban nem adtak teljhatalmat egyik uniós intézmény kezébe sem. Az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában nem sikerült megválaszolnom azt a politikailag rendkívül érzékeny kérdést, hogy a Bizottság az uniós jog végrehajtására hivatkozással meddig nyúlhat bele a tagállami autonómiába.

Ezért egy 1/B) számozású, *Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?* című fejezettel újabb kísérletbe fogtam. Jelen egységben rögzítettem, hogy a jogirodalomban nyilvánvaló az adószuverenitás és az állami támogatási jog közötti feszültség. Az említett jogtudósok úgy látják, hogy a szuverenitási kérdések megoldatlanságának forrása maga az Európai Unió, hiszen egy állandóan változó nemzetek feletti entitás. Másfelől (a jogirodalomban is) gyakran megfélelkeznek arról, hogy a nemzeti szuverenitás sem statikus természetű. Ez olvasható ki a vizsgált bizottsági és bírósági gyakorlatból is. Az állami támogatás fogalmát ugyanis egy folyamatosan változó, fejlődő jogértelmezés alakítja. Ez a folyamat hatással van a szuverenitás határaitra is, ahol valójában sosem voltak végleges vonalak. Mindazonáltal a gyakorlatban az EU kizárólagos hatásköreinek sincsenek egyértelmű „külső” korlátai.

A szuverenitás kérdése tehát erősen átpolitizált, tartalma folyamatosan kisebb-nagyobb változásokon megy keresztül. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok adószuverenitásukhoz erősen ragaszkodnak. Az is egyre világosabb, hogy a változó uniós célkitűzések megvalósítása (az eredeti célokhoz képest jelentősebben) megnyirbálja a nemzeti szuverenitást. Az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában azonban nem tisztázhatóak a kompetenciahatárok és ezáltal az sem, hogy a Bizottság a soft law révén belenyúl-e olyan területekbe, melyekre valójában nincs felhatalmazva. A jelen egységben tárgyaltak inkább azt sugallják, hogy ez így történik, de összevetve az előző alfejezettel, a bíróság joggyakorlata a Bizottság mozgásterének erősítése felé mutat. Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy feloldhatatlan az ellentét a tagállami szuverenitás és a Bizottság új megközelítése között. Mindazonáltal ezt a feszültséget enyhíthetné, ha nőne a szereplők együttműködési hajlandósága.

Ebben a részben azt is sikerült feltárni, hogy az állami támogatási keretek adóvisszaélések kezelésére való nagyon korlátozott alkalmassága, és a tagállamok erős ellenállása miatt ezen a területen hatékonyabb lehet más eszközökkel lefektetni az együttműködés alapjait. Ez szintén összefüggésbe hozható a hatáskör túllépés problematikájával is, egy másik irány megtalálása ugyanis feloldhatja a mélyebb ellentéteket.

Összegezve tehát nem sikerült sem megcáfolni, sem igazolni, hogy a Bizottság saját preferenciáit érvényesítve belenyúl olyan területekbe, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Mindazonáltal a tagállamok és a Bizottság közötti feszültségek a szembenálló erők miatt veszélyeztetik az állami támogatási jog hatékony végrehajtását és akár az integráció alapjait is.

A második alfejezetben (2) *Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei*) a 21. században fokozódó környezetvédelmi és energetikai problémák kutatási témám szempontjából releváns aspektusait vizsgáltam. Ebben az egységben feltártam az állami támogatásokról szóló iránymutatások jogi státuszának változását, és ezáltal a Bizottság új eljárási fejleményeit.

A környezetvédelem és energiaszektor valószínűleg az egyik legjobb példa az állami támogatásokról szóló iránymutatások és a másodlagos uniós jog közötti kapcsolat új irányvonalainak meghatározására. Ezen a területen ugyanis elég jól feltérképezhető és

nyomon követhető a másodlagos jog és a soft law kapcsolata. Ebben a részben sikerült azonosítani az iránymutatások háromlépcsős, körkörös folyamatát. Megállapítottam, hogy ez a folyamat az általános csoportmentességi rendelet, az állami támogatási iránymutatások és új másodlagos jogszabályok elfogadásából áll. Miközben történt egy paradigmaváltás, és a Szerződésekről átkerült a hangsúly a másodlagos jogra, a soft law térnyerése is bekövetkezett, s ezek a változások hatással vannak a vonatkozó másodlagos uniós jog jövőbeni irányvonalaira is. Az általános csoportmentességi rendelet kötelező rendelkezései egy keretet adnak, de viszonylag nagyobb szabadságot biztosítanak a tagállamoknak. Valójában a Bizottság a soft law részletesebb megállapításai révén új megközelítéseket építhet a tagállami támogatási politikába, ami a jogalkotási és hatásköri korlátok miatt aggályos lehet. Mindazonáltal a Bizottság közleményében meghatározott alapelvek vezérfonalat jelentenek az uniós állami támogatási szabályok jövőbeni érvényesítéséhez és az EU környezetvédelmi és energiaszabályaira vonatkozó jövőbeli javaslataihoz. Ebben a folyamatban az iránymutatások hídszerepet tölthetnek be a rendeletben rögzített kötelező elvekre építve, és előkészíthetik az ágazati irányelvek és rendeletek felülvizsgálatát. Ha ez a megközelítés megerősítést nyer, a Bizottság túlléphet az állami támogatási szabályok modernizációjának eredeti célkitűzésén, és ez az új dinamika megváltoztathatja a Szerződés által a tagállamokra ruházott mérlegelési jogkört is. Ez alapján ellentmondás van a nem kötelező erejű uniós dokumentumok nem kötelező jogi természete és valós joghatása között. Az Európai Unió Bírósága egyelőre óvatosan fogalmaz a soft law joghatásait illetően, de hajlamos felismerni a közvetett hatások előfordulását. Mindamellett felfedezhető egyfajta kettősség is, hiszen a Bizottság nagyobb szabadságot hagy a tagállamoknak ezen a területen.

Ezek a fejlemények továbbmélyítik az állami támogatási jog szerepéről szóló vitákat. A Bizottság jogbiztonsággal, környezetvédelmi célkitűzéseivel kapcsolatos legújabb törekvései üdvözlésre méltóak, azonban a soft law-ba ágyazott új irányvonalai aggodalomra adnak okot a hatásköri korlátokat illetően. Sőt az energetikai szektor jogszabályainak rohamos fejlődése miatt a leírt dinamika más ágazatok számára is lábnym lehet. Ez alapján sürgető lehet, hogy az Európai Unió Bírósága tisztázza a Bizottság és a tagállamok kompetenciáit, valamint a soft law jogi státuszát.

A harmadik alfejezetben (3) *A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában*) a rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus által generált kihívásokra adott bizottsági válaszok állami támogatási jogi dimenzióira

összpontosítottam. Az Európai Unióban 2020 tavaszán mind a tagállami döntéshozók, mind az Európai Bizottság számára világossá vált, hogy a gazdasági összeomlás megakadályozása végett be kell avatkozniuk. A Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a 2008-as válságkezeléséhez hasonlóan valamennyi szükséges eszközt hajlandó bevetni. Ennek az alfejezetnek az volt a célja, hogy feltárja az ideiglenes állami támogatási keretrendszer kedvezményes szabályainak belső piacra, tagállamok közötti versenyre gyakorolt korai hatásait, és tesztelje a Bizottság mozgásterével, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságával kapcsolatos hipotéziseimet ebben az aspektusban is. Vizsgálataim eredményeként rögzítettem, hogy a Bizottság mozgásterét kihasználva lazított az állami támogatások szigorú szabályainak végrehajtásán, ám ezzel a hatékonyság, sőt a belső piac is veszélybe kerülhetnek. A Törvényszék megsemmisítő határozataiból kitűnik ugyan, hogy alaposabb indokolást vár el a Bizottságtól, de lehetőséget biztosít az indokolási hibák orvoslására is. Véleményem szerint az uniós bíróság ezzel is erősíti a Bizottság hatáskörét és mozgásterét a rendkívüli helyzetekben is. Ebben az aspektusban úgy tűnik, hogy az uniós bíróság megengedőbb a Bizottság határozataival szemben. Összességében úgy vélem, bár a járványhelyzet megköveteli valamennyi lehetséges eszköz alkalmazását a társadalmi és gazdasági károk enyhítése végett, számolni kell a belső piacra gyakorolt negatív hatásaival is.

Az értekezés utolsó alfejezetében (3/B) Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszere alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai) a világjárvány negatív gazdasági hatásainak enyhítése céljából közzétett ideiglenes állami támogatási keretszabályok alapján jóváhagyott adóintézkedéseket vizsgáltam. A mintegy százhusz darab áttekintett bizottsági határozat alapján megállapítható, hogy az ideiglenes keret adta lehetőségekkel intenzívebben a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok tudtak igazán élni. Pusztán ebből a megállapításból a piactorzítást illetően messzemenő következtetéseket e dolgozat keretein belül nem lehet levonni, hiszen itt kifejezetten az adójellegű intézkedésekre koncentráltam - melyek GDP százalékban kifejezett adatairól egyelőre nincs elérhető információ - azt azonban jól mutatják a számok, hogy az egyes tagállamok egymáshoz viszonyítva milyen mértékben támaszkodtak az adóintézkedésekre, illetve mekkora költségvetést tudtak az egyes programok mögé tenni. Az is láthatóvá vált, hogy az aszimmetria hosszútávon a káros adóverseny fokozódásához vezethet. A leírt kontextus

figyelembevételével ugyanis az állami támogatási szabályok lazítása révén a káros adóval kapcsolatos kockázatok megerősödhetnek.

Tekintettel arra, hogy a világjárvány még mindig tart, a különböző adóintézkedések összhatása csak akkor válna nyilvánvalóvá, ha a gazdaságok kezdenek talpra állni, azonban az orosz-ukrán konfliktus újabb kihívások elé állította a tagállamokat és vállalkozásaikat, ezért az egyes hatások nehezen lesznek egymástól elválaszthatóak. Az Unión belül hosszútávon a fiskális politikák nagyobb koordinációja alapvető fontosságú lesz a káros adók korlátozása szempontjából. Ahogyan arról már számtalanszor szó volt, nyitott a kérdés, hogy hogyan lehet egyensúlyt teremteni a nemzeti adóügyi diszkrecionális jogkör tiszteletben tartása és a belső piaci tisztességes verseny védelme között. A koronavírus-válság és az állami támogatási szabályok lazítása tovább mélyítette ezt a problémát, hiszen a fiskális aszimmetriákkal kombinálva az adóverseny feletti nagyon korlátozott ellenőrzési jogkör a belső piaci verseny torzulásához vezethet. Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén de facto korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat, ezért a felettük való kontroll lazítása megkönnyítheti a káros adóintézkedések végrehajtását is. Ebben a kontextusban az állami támogatási szabályok hatékonysága a káros adóverseny elleni küzdelemben méginkább megkérdőjeleződik.

Kutatási eredményeim általános összefoglalása alapján a hipotéziseim kapcsán a következő megállapításokat rögzítem:

- Azon hipotézisem, miszerint az újfajta versenytorzító gyakorlatokra reagálva az Európai Unió Bírósága egyre tágabban értelmezi az állami támogatás fogalmát, és megerősíti a Bizottság hatáskörét, beigazolódott. Ennek igazolhatósága gyakorlatilag végig vonul a dolgozaton, hiszen valamennyi fejezet legalább részben foglalkozott az uniós bíróság értelmezési gyakorlatával is. Mindazonáltal annak ellenére, hogy az ítélkezési gyakorlat jellemzően erősítette a Bizottság hatáskörét, az uniós bíróság elvárja, hogy a Bizottság alapos vizsgálati eljárást folytasson le és megfelelően indokolja döntéseit. Amennyiben nem így tesz, megsemmisíti határozatait.
- A következő előzetes feltevésém arról szólt, hogy az Európai Bizottság az elmúlt években - a tagállamok által a multinacionális vállalatoknak biztosított kedvező adógyakorlatok állami támogatási szempontú vizsgálatával - új megközelítéseket

épít az állami támogatási jog végrehajtási politikájába, továbbá saját prioritásait érvényesítve olyan területekbe is belenyúl, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel - nevezetesen a közvetlen adóztatásba és ezáltal a tagállami adószuverenitásba. Hipotézisem első fele igazolódott, illetve kiegészült azzal, hogy nemcsak az új irányú vizsgálatok, hanem az egyre intenzívebben alkalmazott soft law eszközök azok, amik valójában új megközelítéseket építenek a végrehajtási politikába és jelentősen befolyásolják a tagállami támogatási politika irányait, és a tagállami adószuverenitást is. Azt azonban nem sikerült bizonyítani, hogy a Bizottság mindezt saját prioritása érvényre juttatására tenné. Hipotézisem részeként rögzítettem, hogy az Európai Unió Bírósága a fokozódó tagállami versenytorzító adópolitikai magatartások miatt elismeri az Európai Bizottság kompetenciái szélesítésére tett kísérleteit is. Előfeltevésem beigazolódott, hiszen a tárgyalt joggyakorlat többszörösen megerősítette, hogy a Bizottság a közvetlen adózás területén is folytathat vizsgálatokat.

- Dolgozatomban abból a megállapításomból indultam ki, hogy feloldhatatlan ellentét van a tagállami adóztatási autonómia és az Európai Bizottság növekvő hatásköre között. A vizsgálataim során arra a következtetésre jutottam, hogy e terület politikai érzékenysége miatt további tisztázásra van szükség a kompetenciahatárokat illetően. Mivel nincsenek egyértelmű korlátai sem a Bizottság hatásköreinek, sem a tagállami szuverenitásnak, és maga az Európai Unió is egy folyamatosan változó entitás, az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában csak az együttműködési hajlandóság pozitív irányú változása oldhatná fel az ellentét a Bizottság és a tagállamok között. Amíg az együttműködési hajlandóság hiányzik, az ellentét feloldhatatlannak tűnik. Mindazonáltal az elmúlt években a Bizottság részéről is tapasztalható egyfajta lazítás, hiszen egyes esetekben nagyobb szabadságot biztosít a tagállamoknak, mint korábban (energia- és környezetvédelem, járványhelyzet stb.).
- Előfeltevésem szerint az állami támogatási jog végrehajtása nem hatékony a Bizottság kapacitásainak hiánya és a tagállami ellenállás miatt. A dolgozat egyes fejezeteinek részkövetkeztetései alapján arra a megállapításra jutottam, hogy nem jelenthető ki egyértelműen, hogy ne lenne hatékony az állami támogatási jog végrehajtása. Üdvözlendő, hogy az Európai Bizottság a modernizáció révén is a hatékonyság előmozdítására törekedett. Az azonban egyértelműen kirajzolódott, hogy a Bizottság kapacitásai végesek, a tagállamok pedig továbbra is

fenntartásokkal kezelik a Bizottság támogatási, és még inkább adópolitikájukba történő fokozódó beavatkozását. Ezek a tények csökkentik a végrehajtás hatékonyságát, de nem igazolják, hogy az ne lenne hatékony.

- A káros adóverseny kapcsán azt a hipotézist rögzítettem, hogy az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre, s az állami támogatási szabályok koronavírus válság miatti lazítása tovább mélyíti ezt a problémát. Ezen előfeltevésem kapcsán megállapítottam, hogy az adóversenyt, illetve a vállalkozások nyereség átcsoportosítási gyakorlatait erős, határokon átnyúló dinamika jellemzi, az állami támogatási jog azonban nem ezek feltárására lett kitalálva. Az állami támogatási szempontú vizsgálatok eddig nagyon korlátozott ellenőrzést jelentettek és a tagállamok sem fogadják el a Bizottság ezirányú vizsgálatait. Ám az is megállapítható, hogy a Bizottság fellépése miatt a tagállamokra nehezedő politikai nyomás hatására több vizsgálati eljárás is a tagállami szabályozások és gyakorlatok módosítását eredményezte. Mindezekre tekintettel rögzítettem, hogy az állami támogatási vizsgálatok korlátozottan ugyan, de képesek lehetnek pozitív irányba billenteni az adóelkerülés elleni küzdelmet.

Ami pedig az állami támogatási szabályok lazítását illeti, a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok sokkal intenzívebben tudtak élni a keretszabályok adta lehetőségekkel, de GDP-arányosan sokkal árnyaltabb képet kapunk. Előbbi megállapításom a tagállamok által bevezetett kedvezményes adóintézkedésből is látszik, utóbbival összefüggésben azonban nem érhetőek el információk. Ezek a fejelmények értelemszerűen hatással van a belső piacra és az adóversenyre is. Az adójellegű intézkedések engedélyezett keretei a versenytorzulást és a káros adóverseny lehetőségét sugallják, de a GDP-arányos, ténylegesen odaítélt támogatásokról még nem állnak rendelkezésre információk. Mivel a válság pora még nem üledett le -sőt tovább fokozódott az orosz-ukrán események hatására -, valójában e kérdés megválaszolása pusztán korai feltevés maradt, sem elvetni, sem igazolni nem lehet.

- Végül utolsó hipotézisem szerint az állami támogatási jogra vonatkozó másodlagos jog és a soft law dinamikája kölcsönösen hatnak egymásra, ami megváltoztathatja a soft law jogi státuszát is. Beigazolódott, hogy a soft law nem kötelező természete ellenére jelentősen befolyásolja a tagállami gyakorlatokat. Azonosítható volt egy többlépcsős folyamat is, melyben a másodlagos jog csupán

egy keretet adott, amit a bizottsági soft law töltött meg tartalommal. A soft law hatással van a másodlagos jog felülvizsgálatára és későbbi irányvonalaira is. Megállapítható, hogy a soft law jogi státusza változik. Azonban a folyamat most is zajlik, így jelen kutatás keretei nem alkalmasok a soft law változó státusz tisztázására, csupán a folyamat pillanatképet adhatják.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az Európai Bizottság egyre inkább hangsúlyozza az állami támogatások értékelésében az újfajta megközelítésének - a soft law dokumentumok fokozott alkalmazásának, valamint a közvetlen adóztatás területére is kiterjedő ellenőrzési lehetőségeinek - a fontosságát a gazdasági és technológiai változások, az új politikai prioritások, valamint az új gazdaságelméleti fejlemények miatt. Az Európai Unió Bírósága kifejezetten és következetesen támogatta a bizottsági iránymutatások alkalmazásának létjogosultságát, és több döntésében megállapította, hogy a Bizottság iránymutatásainak elfogadásával és használatával sem lépi túl a mérlegelési jogkörének határait. A tagállamoknak ezért a Bíróság megfogalmazása szerint kellően figyelembe kell venniük a nem kötelező erejű jogi aktusokat is. Mindazonáltal az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában nincs egyértelműen tisztázva, hogy a Bizottság ellenőrzési jogosítványai és a tagállami szuverenitás határai hol húzódnak.

Az állami támogatásokkal foglalkozó szakirodalom valószínűleg bővülni fog a következő években, mivel a Covid-19 válság és az orosz-ukrán konfliktus gazdasági következményei miatt megnőtt az állami támogatási politikák jelentősége. A válság porának leülepedése után mind a válsághelyzetre adott válaszok, mind a Bizottság és a tagállamok válság utáni intézményi kapcsolatai további tanulmányozásra érdemesek. Ez a dolgozat kiindulópontot jelenthet a jövőbeli kutatások új irányainak kidolgozásához.

MELLÉKLET

A Covid-19 világjárvánnyal összefüggésben közzétett ideiglenes keretszabályok⁷⁵⁷ alapján bejelentett és jóváhagyott, részben vagy egészben adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatási programok (2022. július 15-ig)

A táblázat a Bizottság által 2022. július 15. napjáig közzétett információk alapján készült. Az adatbázis csak a téma szempontjából releváns módosításokat tartalmazza. A jobb áttekinthetőség érdekében a módosításokat sötétebb árnyalattal jelöltük, illetve félkövér kiemelést kaptak a szokásostól eltérő eljárási idők. Dölt formázás jelöli a társadalombiztosítási hozzájárulásokkal összefüggő döntéseket. Továbbá az ügyszámok hiperhivatkozásokkal lettek ellátva.⁷⁵⁸ *A Bizottság valamennyi ügyet jóváhagyott, a bejelentett intézkedések egyikével szemben sem emelt kifogást.*

Tagállam	Ügyszám	Tárgy/ támogatási eszköz	Értesítés/ regisztráció dátuma	Döntés dátuma	Időtartam vége	Költségvetés (EUR)	Eljárási idő/ Megj.
Belgium	SA.62562	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (Utazásközvetítés; utazásszervezés)</i>	2021.03.31.	2021.06.04.	2021.06.30.	28,54 millió	2 hónap
	SA.62650	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (Művészet, szórakoztatás és szabadidő)</i>	2021.04.12.	2021.06.04.	2021.09.30.	22,64 millió	1,5 hónap
	SA.62651	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (Szállodai szolgáltatás)</i>	2021.04.12.	2021.06.04.	2021.06.30.	7,7 millió	1,5 hónap
	SA.63490	<i>Adókedv., Adómentesség, Adóhalasztás (Tb.fizetés alól)</i>	2021.06.14.	2021.10.18.	2021.12.31.	110 millió	4 hónap
	SA.63950	SA.62562 SA.62651 meghosszabbítása	2021.07.05.	2021.07.28.	2021.09.30.	16,87 millió	3 hét
	SA.101410	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (művészet,</i>	2022.01.17.	2022.02.18.	2022.06.30.	26,23 millió	1 hónap

⁷⁵⁷ A Bizottság közleménye Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából (2020/C 91 I/01). C/2020/1863. HL C 91I., 2020.3.20., 1-9.

⁷⁵⁸ A használt rövidítések a következők: csökk. = csökkentés, fogl. = foglalkoztatása, kedv. = kedvezmény, köt. = kötelezettség, ment. = mentesség, tb. = társadalombiztosítási, váll. = vállalkozás. A „NINCS ADAT” kifejezés arra utal, hogy az adatbázis készítésekor még a határozat szövege és részletei nem voltak elérhetőek.

		<i>szórakoztatás, szabadidő)</i>					
Bulgária	<u>SA.61101</u>	SA.57795 SA.57938 Közvetlen támogatásainak átalakítása: adókedv. vagy adómentesség	2021.01.12.	2021.01.20.	2021.06.30.	120 millió	1 hét
Ciprus	<u>SA.102435</u>	Adókedvezmény egyéb formái, Adóhalasztás	2022.03.29.	2022.06.21.	2021.12.10.	20 millió	3 hónap
Csehország	<u>SA.57149</u>	Járulékkedv. (egyéni váll.)	2020.04.24.	2020.07.06.	2020.12.31.	551 millió	2,5 hónap
	<u>SA.57358</u>	Járulékkedv. (egyéni váll.)	2020.05.15.	2020.09.08.	2020.08.31.	305 millió	4 hónap
	<u>SA.62040</u>	SA.57149, SA.57358 meghosszabbítás	2021.02.19.	2021.03.05.	2021.12.31.	-	2 hét
	<u>SA.62970</u>	Adóhalasztás (egyéni váll.)	2021.05.06.	2021.08.02.	2021-08.02.	3,9 millió	3 hónap
Dánia	<u>SA.57027</u>	Átfogó program része: adóhalasztás (VAT, munkáltatói adó)	2020.04.15.	2020.04.30.	2020.12.31.	Teljes: 130,1 millió	2 hét
	<u>SA.59341</u>	<u>SA.57027</u> módosítás	2020.11.05.	2020.11.11.	2021.11.01.	2020-ban: + 3,4 millió 2021-ben: + 57,7 millió	1 hét
	<u>SA.100192</u>	<u>SA.59341</u> , (<u>SA.57027</u>) meghosszabbítás	2021.10.01.	2021.10.14.	2022.04.01.	+ 28,2 millió	2 hét
	<u>SA.61233</u>	Adóhalasztás	2021.01.15.	2021.01.25.	2021.11.01.	4 millió	1,5 hét
	<u>SA.62998</u>	<u>SA.61233</u> mód. (VAT -2020 első negyedév)	2021.05.07.	2021.05.25.	2022.11.01.	2022-re: + 7,67 millió VAT: 15,46 millió	2,5 hét
	<u>SA.61943</u>	Adóhalasztás (VAT- kisvállalkozások: 2020 teljes, középállalatok: harmadik-, negyedik negyedév)	2021.02.15.	2021.03.05.	2022.02.01.	34,3 millió	3 hét
Finnország	<u>SA.56995</u>	Átfogó program része: adókedv./ mentesség	2020.04.09.	2020.04.24.	2020.12.31.	Teljes: 3 milliárd	2 hét
	<u>SA.61959</u>	<u>SA.56995</u> meghosszabbítás	2021.02.15.	2021.03.10.	2021.12.31.	-	3,5 hét
Franciaország	<u>SA.56765</u>	Adóhalasztás (légiforgalmi adó)	2020.03.19.	2020.03.31.	2021.01.31./ 2022.12.31.	200 millió	2 hét/ Bíróság előtti eljárás: T-259/20 C-210/21 P.
	<u>SA.57367</u>	Átfogó program része: Adókedv.	2020.05.15.	2020.06.05.	2020.12.31.	Teljes: 5milliárd	3 hét
	<u>SA.58137</u>	SA.56709, SA.56985,	2020.07.22.	2020.07.31.	2020.12.31.		1,5 hét

		SA.56868, SA.57219, SA.57367* és SA.57695 módosítás *Átfogó program- része: adókedv.					
	SA.59722	SA.57367 meghosszabbítás	2020.11.24.	2020.12.09.	2021.06.30.	-	2 hét
	SA.62102	SA.57367 meghosszabbítás 2.	2021.02.24.	2021.03.16.	2021.12.31.	-	3 hét
	SA.58125	Adókedvezmény (légi személy-, és teherszállítás, Corsair javára)	2020.07.22.	2020.12.11.	2020.12.11-től	-	4,5 hónap
	SA.62568	Adójóváírás (mezőgazdaság)	2021.03.31.	2021.05.12.	2021.12.31.	100 millió	1,5 hónap
	SA.59381	Adójóváírás (audiovizuális média- és rádiószolgáltatás)	2020.11.09.	2021.05.17.	2021.12.31.	110 millió	6 hónap/ EUMSZ. 107. (3) c) alapján eng.
	SA.62999	Tb. hozzájárulás csökkentése	2021.05.07.	2021.07.27.	2021.12.31.	8,4 milliárd	2,5 hónap
Görögország	SA.61574	Hitel (adó- és/vagy tb. köt.-ekre)	2021.01.28.	2021.08.27.	2021.12.31.	500 millió	7 hónap
	SA.103434	SA.61574 , SA.100939 módosítás (Adókedv. vagy mentesség)	2022.06.21.	2022.06.28.	2022.06.30.	-	7 nap
Írország	SA.100481	SA.59709 módosítása - kibővítés: Adóhalasztás	2021.10.27.	2021.12.03.	2021.12.31.	NINCS ADAT	1 hónap
Lengyelország	SA.56922	Bértámogatás, Adó- és tb. hozzájárulás mérséklése, Adómentesség, Adóhalasztás, Egyéb int.	2020.04.02.	2020.04.23.	2020.12.31.	Teljes: 5,6 milliárd Adóint.: 2,16 milliárd	3 hét
	SA.57282	SA.56922 módosítás	2020.05.07.	2020.05.13.	-	+13,13 millió	1 hét
	SA.58481	SA.56922 módosítás 2. (kiterjesztés)	2020.08.26.	2020.09.03.	-	-	2 hét
	SA.59715	SA.56922 módosítás 3.	2020.11.24.	2020.12.15.	2021.06.30.	-	3 hét
	SA.57172	Adóhalasztás (bármely adónemre)	2020.04.28.	2020.11.13.	2021.06.30.	264 millió	6,5 hónap
	SA.57726	Adókedvezmény vagy adómentesség	2020.06.19.	2020.07.28.	2020.12.31.	122,8 millió	1,5 hónap
	SA.59915	SA.57726 módosítása: Adóalap-mérséklés	2020.12.02.	2020.12.11.	2021.06.30.	-	9 nap
	SA.58102	Közvetlen támogatás/ Kamattámogatás,	2020.07.20.	2020.09.21.	-	193,26 millió	2 hónap

		<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (utazásszervezők, turizmussal, kultúra)</i>					
	SA.60376	Adókedvezmény, Közvetlen támogatás	2020.12.17.	2021.01.20.	2021.06.30.	Teljes: 1,9 milliárd	1 hónap
	SA.61173	<i>A program része bértámogatás is, mely részben a tb. hozzájárulás fedezésére szolgál.</i>	2021.01.13.	2021.02.09.	2021.12.31.	Teljes: 64,2 millió	4 hét
	SA.62078	SA.56922 (4.), SA.57172 , SA.60376 módosítás	2021.02.23.	2021.03.16.	2021.12.31.	-	3 hét
	SA.101234	SA.61825 módosítás (+adókedv.)	2021.12.22.	2022.02.15.	2022.06.30.	-	2 hónap
	SA.60520	SA.58389 módosítás	2020.12.21.	2020.12.23.	2021.10.29.	9,4 milliárd	2 nap
	SA.64285	SA.61825 módosítás: Adókedv. vagy adómentesség	2021.12.31.	2021.08.04.	2021.07.27.	11,55 millió	2 hónap
Lettország	SA.100633	Adó- és tb. halasztás	2021.11.11.	2021.12.06.	2022.06.30.	21,9 millió	3 hét
Litvánia	SA.58885	<i>Tb. hozzájárulás halasztása</i>	2020.10.06.	2020.11.18.	2021.06.30.	100 millió	1,5 hónap
	SA.60632	Adóhalasztás	2020.12.22.	2021.01.18.	2021.06.30.	156 millió	1 hónap
	SA.62833	SA.60632 módosítás	2021.04.26.	2021.07.05.	2021.12.31.	Teljes: + 209,4 millió Adóint.: + 53,4 millió	2,5 hónap
	SA.100937	SA.58885 módosítás	2021.12.06.	2021.12.17.	2022.06.30.	-	10 nap
	SA.100014	Adóhalasztás (import jövedéki adója és VAT)	2021.09.20.	2022.01.04.	2021.10.31.	125, 480 millió	3,5 hónap
Magyarország	SA.57767	Járlékkedv. (légiközlekedés)	2020.06.23.	2020.07.07.	2020.12.31.	23,5 millió	2 hét
	SA.59477	Közvetlen támogatás, Adókedv. vagy mentesség (vendéglátás, kultúra, sport, szállás)	2020.11.12.	2020.12.10.	2021.06.30.	Teljes: 132,5 millió Adókedv.: 15,5 millió	1 hónap
	SA.60367	SA.59477 módosítás	2020.12.16.	2020.12.23.	2021.06.30.	Teljes: + 117 millió Adókedv.: + 34 millió	1 hét
	SA.61842	SA.59477 módosítás 2.	2021.02.08.	2021.02.17.	2021.12.31.	Teljes: 78, 9 millió Adókedv.: +44,9 millió	1,5 hét
	SA.62268	SA.59477 módosítás 3.	2021.03.09.	2021.03.29.	2021.06.30.	Adókedv.: + 140 millió	3 hét

	SA.61329	SA.59477 módosítás 4.	2021.01.19.	2021.01.29.	2021.12.31.	Teljes: 13,87 milliárd	1,5 hét
	SA.62913	SA.59477 módosítás 5.	2021.04.30.	2021.05.12.	2021.12.31.	63,2 millió	2 hét
	SA.60910	Adókedvezmény (helyi iparüzési adó)	2020.12.31.	2021.01.29.	2021.12.31.	586 millió	1 hónap
Málta	SA.57204	Adójóváírás, Közvetlen támogatás, Visszafizetendő előleg	2020.04.29.	2020.05.12.	2020.12.31.	Teljes: 11,5 millió Adókedv.: 1,5 millió	2 hét
	SA.63304	SA.57204 módosítás	2020.06.02.	2020.06.28.	2021.12.31.	Teljes: +2 millió	3,5 hét
	SA.102240	Adókedv. egyéb formái (<i>Malta International Airport plc</i>)	2022.03.11.	2022.06.27.	-	-	3,5 hónap
Németország	SA.56790	Átfogó program része: Adókedv., Adóalap-csökk., Adóhalasztás, Adókulcs-csökk.	2020.03.21.	2020.03.24.	2020.12.31.	Teljes: 45 milliárd	3 nap
	SA.58021	SA.56790 módosítás	2020.07.13.	2020.07.27.	2020.12.31.	Teljes: 90 milliárd	2 hét
	SA.57100	Átfogó program része: Adókedv., mentesség	2020.04.21.	2020.04.28.	2020.12.31.	Teljes: 5 milliárd	1 hét
	SA.57644	Átfogó program része: Adókedvezmény - repülőterek	2020.06.11.	2020.08.11.	2020.12.31.	Teljes: 1,36 milliárd	2 hónap
	SA.59408	SA.57644 meghosszabbítás	2020.11.10.	2020.12.03.	2021.06.30.	-	1 hónap
	SA.62099	SA.59408 SA.57644 meghosszabbítás	2021.02.24.	2021.03.16.	2021.12.31.	-	3 hét
Olaszország	SA.57021	Átfogó program része: Adó. vagy adómentesség, (RegimeQuadro- kis- és mikrovállalkozások)	2020.04.14.	2020.05.21.	2020.12.31.	9 millió	1,5 hónap
	SA.58547	SA.57021 módosítása Átfogó program része: Adóhalasztás	2020.09.02.	2020.09.11.	2020.12.31.	-	9 nap
	SA.57289	Keretrendszer: része: Adókedv. vagy adómentesség	2020.05.08.	2020.07.31.	2020.12.31.	Teljes: 6 milliárd	3 hónap
	SA.57429	Adómentességek és adójóváírások	2020.05.20.	2020.06.26.	2020.12.31.	5,58 milliárd	1 hónap
	SA.58159	SA.57429 módosítás	2020.07.24.	2020.10.28.	2020.12.31.	+ 436,3 millió	3 hónap

	SA.57947	Átfogó program része: <i>Tb. hozzájárulás csökkentése,</i> Adókedv. vagy mentesség	2020.07.06.	2020.07.15.	2020.12.31.	Teljes: 1,2 milliárd	2 hét
	SA.58300	Egyéb adóelőny (Campione d'Italia)	2020.08.06.	2020.08.21.	2020.12.31.	0,46 millió	2 hét
	SA.58418	Adókedv. vagy mentesség (mezőgazdasági)	2020.08.19.	2020.10.14.	2021.06.30.	8,5 millió	2 hónap
	SA.58802	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése</i> (dél-olasz területek)	2020.09.30.	2020.10.06.	2020.1.31.	1,5 milliárd	1 hét
	SA.59255	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése</i> (magánmunkaadók)	2020.10.28.	2020.11.10.	2020.12.31.	484,1 millió	2 hét
	SA.59295	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése</i> (turisztikai és termálfürdői ágazat)	2020.10.30.	2020.11.16.	2021.06.30.	175,3 millió	2,5 hét
	SA.59509	Átfogó program része: <i>Tb. hozzájárulás csökkentése,</i> Adókedvezmény vagy adómentesség	2020.11.12.	2020.12.07.	2021.06.30.	Teljes: 300 millió	3 hét
	SA.59655	SA.57947 , SA.58802 , SA.59255 , SA.59295 meghosszabbítás	2020.11.19.	2020.12.10.	2021.06.30.	-	1 hónap
	SA.61940	SA.58802 2. módosítása	2021.02.11.	2021.02.18.	2021.12.31.	+ 4, 84 milliárd	1 hét
	SA.61939	<i>Tb. hozzájárulás kedv.</i> (azoknak, akik nem kérnek bértámogatást)	2021.02.13.	2021.02.23.	2021.12.31.	61,4 millió	1,5 hét
	SA.62668	Közvetlen támogatás, Adókedvezmény	2021.04.12.	2021.10.15.	2021.12.31.	Adókedv.: 2020: 508,8, millió 2021: 2,16 milliárd	6 hónap
	SA.62495	SA.57021 SA.58547 SA.59655 SA.59827 módosítása Része: adókedv. vagy adómentesség	2021.03.25.	2021.04.09.	2021.12.31.	12,5 milliárd	2 hét
	SA.62793	Átfogó program része: <i>Tb. hozzájárulás csökkentése,</i> Adókedv. vagy adómentesség	2021.04.22.	2021.05.06.	2021.12.31.	Teljes: 500 millió	2 hét

	<u>SA.63138</u>	Adójóváírás (audiovizuális produkciós cégek)	2021.05.18.	2021.06.10.	2021.12.31.	25 millió	3 hét
	<u>SA.100825</u>	<u>SA.63138</u> meghosszabbítás	2021.11.26.	2021.12.14.	2022.06.30.	-	2,5 hét
	<u>SA.63719</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (egyéni vállalkozók, nyugdíjas ügy.-i szakemberek)</i>	2021.06.28.	2021.07.14.	2021.10.31.	2,5 milliárd	2 hét
	<u>SA.63721</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (munkanélküliek fogl.)</i>	2021.06.28.	2021.07.14.	2021.10.31.	878,4 millió	2 hét
	<u>SA.63720</u>	<i>Tb. járulékok hozzájárulás (turizmus, gyógyfürdők, kereskedelem, kulturális, szabadidős ágazatok)</i>	2021.06.28.	2021.08.02.	2021.12.31.	868 millió	1 hónap
	<u>SA.64385</u>	Adójóváírás (kultúra)	2021.08.04.	2021.08.19.	2021.12.31.	10 millió	2 hét
	<u>SA.64420</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (fiatalok fogl.)</i>	2021.08.06.	2021.09.16.	2021.12.31.	1,24 milliárd	1,5 hónap
	<u>SA.62668</u>	Közvetlen támogatás, Adómentesség Adójóváírás	2021.04.12.	2021.10.15.	2021.12.31.	Teljes: 31,9 milliárd Adóint.: 3,62 milliárd	4 hónap
	<u>SA.100005</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (nők fogl.)</i>	2021.09.17.	2021.10.27.	2021.12.31.	96,9 millió	1,5 hónap
	<u>SA.100204</u>	Adójóváírás (textil-, divat-, kiegészítő termékek)	2021.10.04.	2021.11.10.	2021.12.31.	250 millió	6 nap
	<u>SA.100825</u>	<u>SA.63138</u> módosítás	2021.11.26.	2021.12.14.	2022.06.30.	-	1,5 hónap
	<u>SA.101010</u>	<u>SA.100204</u> módosítás	2021.12.10.	2022.01.11.	2022.06.30.	NINCS ADAT	1 hónap
	<u>SA.101025</u>	<u>SA.57021</u> módosítás (+Adókedv., Adóalap- csökkentés, Adóhalasztás, Adókulcs- csökkentés)	2021.12.13.	2022.01.18.	2022.06.30.	Teljes: +2,5 milliárd euró	1 hónap
	<u>SA.100542</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (magánmunkaadók számára, akik nem kérik bértám.-t)</i>	2021.11.02.	2021.12.08.	2021.03.31.	155,6 millió	1 hónap
	<u>SA.102013</u>	Adókedvezmény egyéb formái (kikötői díjak)	2022.02.18.	2022.04.04.	2022.06.30.	2,2 millió	1,5 hónap
	<u>SA.102105</u>	Adójóváírás (idegenforgalom)	2022.02.25.	2022.05.06.	2022.06.30.	129,11 millió	2,5 hónap
	<u>SA.102136</u>	Közvetlen tám.+	2022.03.01.	2022.05.11.	2022.06.30.	698 millió	2 hónap

		adó jóváírás (turisztikai vállalkozások, utazási irodák, utazásszervezők)					
	<u>SA.102137</u>	Adókedvezmény egyéb formái (idegenforgalom, gyógyfürdők)	2022.03.01.	2022.05.11.	2022.06.30.	380 millió	2 hónap
	<u>SA.102580</u>	Adó jóváírás (2016-2017-es földrengések által érintett régiókban beruházók)	2022.04.08.	2022.06.03.	2022.06.30.	33,6 millió	2 hónap
	<u>SA.102966</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (azoknak a munkáltatóknak, akik rendkívüli elbocsátási alaprendszerben vesznek fel munkavállalókat)</i>	2022.05.12.	2022.06.01.	2022.06.30.	9,5 millió	3 hét
	<u>SA.103122</u>	Adókedv. egyéb formái (Mentesség a munkáltatók által fizetett járulék alól)	2022.05.24.	2022.07.07.	2022.06.30.	104,7 millió	1,5 hónap
	<u>SA.102968</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (idegenforgalom, termálfürdő)</i>	2022.05.12.	2022.06.07.	2022.06.30.	60,7 millió	3 hét
	<u>SA.102967</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése</i>	2022.05.12.	2022.06.09.	2022.06.30.	24 millió	1 hónap
	<u>SA.101428</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (tengeri szolgáltatások)</i>	2022.01.10.	2022.05.04.	2022.06.30.	119 millió	4 hónap
	<u>SA.102926</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése (tengeri szolgáltatások)</i>	2022.05.10.	2022.06.27.	2022.06.30.	NINCS ADAT	1,5 hónap
Spanyolország	<u>SA.56851</u>	Átfogó program része: Adókedv.	2020.03.27.	2020.04.02.	2020.12.31.	Teljes: 3, 65 milliárd	6 nap
	<u>SA.58778</u>	<u>SA.56851</u> módosítás	2020.09.28.	2020.10.22.	2021.06.30.	-	3 hét
	<u>SA.59723</u>	<u>SA.56851</u> módosítás 2.	2020.11.24.	2021.02.19.	2021.12.31.	-	3 hónap
	<u>SA.61875</u>	<u>SA.56851</u> módosítás 3.	2021.02.10.	2021.03.23.	2021.12.31.	Teljes: + 10 milliárd	1,5 hónap
	<u>SA.62838</u>	<u>SA.56851</u> módosítás 4.	2021.04.26.	2021.05.18.	2021.12.31.	Teljes: + 30 milliárd	
	<u>SA.57019</u>	Átfogó program része: Adó- és tb. hozzájárulás kedvezmény vagy mentesség <u>SA.56851</u> módosítás 5.	2020.04.14.	2020.04.24.	2020.12.31.	3,5 milliárd	1,5 hét

	<u>SA.60136</u>	<u>SA.57019</u> meghosszabbítás	2020.12.11.	2020.12.23.	2021.06.30.	-	2 hét
	<u>SA.100974</u>	<u>SA.56851</u> módosítás	2021.12.08.	2021.12.21.	2022.06.30.	-	2 hét
Svédország	<u>SA.57710</u>	Adókedvezmény, <i>Tb. hozzájárulás csökkentése (Vízi szállítás)</i>	2020.06.17.	2020.07.06.	2020.12.31.	9,5 millió	3 hét
	<u>SA.59863</u>	<u>SA.57710</u> módosítása	2020.11.30.	2020.12.31.	2021.07.01.	9,8 millió	1 hónap
Szlovénia	<u>SA.56999</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése,</i> Adókedv. vagy mentesség, Közvetlen támogatás, Garancia	2020.04.09.	2020.04.24.	2020.12.31.	Teljes: 2 millió	2 hét
	<u>SA.60415</u>	<u>SA.56999</u> módosítás	2020.12.17.	2021.01.08.	2021.06.30.	Teljes: + 1,26 millió	3 hét
	<u>SA.64194</u>	<u>SA.56999</u> <u>SA.60415</u> módosítás: Egyéb adóelőny	2021.07.21.	2021.08.03.	2021.12.31.	1,7 millió	1,5 hét
	<u>SA.57459</u>	<i>Tb. hozzájárulás csökkentése,</i> Közvetlen támogatás	2020.05.31.	2020.06.30.	2020.05.30.	Teljes: 200 millió Adóint.: 100 millió	1 hónap
	<u>SA.57558</u>	Közvetlen támogatás, Egyéb, <i>Tb. hozzájárulás csökkentése</i>	2020.06.03.	2020.06.26.	2020.12.31.	-	3 hét
	<u>SA.61920</u>	<u>SA.57558</u> módosítás	2021.02.12.	2021.03.16.	2021.12.31.	-	1 hónap
Egyesült Királyság	<u>SA.56841</u>	Átfogó program része: Adókedvezmény, Adóalap-csökkentés, Adóhalasztás, Adókulcs-csökkentés	2020.03.26.	2020.04.06.	2020.12.30.	Teljes: 57 milliárd	11 nap
	<u>SA.57617</u>	Átfogó program része: Adókedv. (Gibraltár)	2020.06.09.	2020.07.06.	2020.12.30.	Teljes: 110,71 millió	1 hónap
	<u>SA.58078</u>	<u>SA.56841</u> , <u>SA.57617</u> kiterjesztés (eleve nehéz helyzetben lévő mikro- és kisváll.)	2020.07.17.	2020.07.31.	2020.12.30.	-	2 hét
	<u>SA.58466</u>	Adókedvezmény (skót repülőterek, légi szállítás)	2020.08.25.	2020.12.02.	2021.03.31.	19,64 millió	4 hónap
	<u>SA.58823</u>	Átfogó program része: Adócsökkentés, Adóalap-	2020.10.01.	2020.12.08.	2021.06.30.	90 milliárd	2 hónap

		mérséklés, Adóhalasztás, Adókulcsnövekedés.					
	<u>SA.62295</u>	<u>SA.56841</u> <u>SA.58823</u> módosítása	2021.03.10.	2021.04.27.	2021.12.31.	-	1,5 hónap

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

Szakirodalom

- Adedoyin, Festus Fatai et al. (2020): Growth impact of transition from non-renewable to renewable energy in the EU: The role of research and development expenditure. *Renewable Energy*, Elsevier, Vol. 159(C), 1139-1145.
- Balázs István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: Gerencsér Balázs – Berkes Csilla – Varga Zs. András szerk.(2015): A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Budapest, Pázmány Press.
- Balázs István (2019): A magyar közigazgatás az „Európai közigazgatási térségben”. *Pro Publico Bono - Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 2019/1. szám, 68-85.
- Bándi Gyula (1999): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Bándi Gyula (2018): A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*. 14. évf., 2. szám, 121–148.
- Banet, Catherine (2020): Legal Status and Legal Effects of the Commission’s State Aid Guidelines: The Case of the Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy (EEAG) (2014-2020). *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Berlin, Vol. 19, No. 2, (2020): 172-184.
- Bartha Ildikó – Nagy Zoltán (2017): Energiaadó vagy valami más? A környezetvédelmi közterhek hatásmechanizmusáról? *Közjavak*, 3. évf., 2. szám, 7-10.
- Bartha Ildikó (2017): Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai. In: Horváth-Bartha-Varga: Honnan hová? A közpénzek védelméről. Debrecen, DE ÁJK.
- Bauby, Pierre – Similie, Mihaela M. (2016): The European Union’s State aid rules and the financing of SGEIs’ tasks. Kézirat.
- Bartha Ildikó (2020): Közszolgáltatások ellentételezése a belső piacon – vállalati erőforrások bevonása állami támogatás útján. In: Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás (szerk.): Vállalatok és integráció. Tudományos szöveggyűjtemény a

- kormányzás új kérdéseinek értelmezéséhez. Budapest, Dialógus Campus. 145-157.
- Békés Balázs (2012): A közvetlen adózás az Európai Unióban. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, PhD értekezés.
 - Békés Balázs (2019): Az Európai Bizottság joggyakorlata az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásaiban. Különös tekintettel a feltételes adómegállapításra és az előzetes ármegállapításra. *Iustum Aequum Salutare*, 15. évfolyam, 3. szám, 7–16.
 - Békés Balázs (2019): Közvetlen adózás az Európai Unióban. Budapest, WoltersKluwer.
 - Belényesi Pál (2012): A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében. *Jogelméleti szemle*, 2012/2. szám, 11-23.
 - Benczes István – Kutasi Gábor (2010): Költségvetési pénzügyek. Budapest, Akadémiai Kiadó.
 - Blauburger, Michael (2009): Of ‘good’ and ‘bad’ subsidies: European state aid control through soft and hard law. *West European Politics*, Vol.32, No. 4, 719–737.
 - Blauburger, Michael (2011): State Aid Control from a Political Science Perspective. In Erika Szyszczak (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
 - Bogaert, Wenzel (2017): *State Aid and the Financial Crisis in the EU*. Ghent, Ghent University.
 - Botta, Marco (2016): Competition policy: Safeguarding the Commission’s competences in state aid control. *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 265–278.
 - Bouchagiar, Antonios (2017): The Binding Effects of Guidelines on the Compatibility of State Aid: How Hard is the Commission’s Soft Law? *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 8, No. 3, 157-166.
 - Brokelind, Cécile (2020): EU Tax Law and the Return of the Nation-State. In: Bakardjieva Engelbrekt, A., Leijon, K., Michalski, A., Oxelheim, L. (eds): *The European Union and the Return of the Nation State*. Palgrave Macmillan, Cham.

- Búrca, Gráinne de – Scott, Joanne (2000): *Constitutional Change in the EU from Uniformity to Flexibility*. Oxford, Hart Publishing.
- Chesaites, Nicola (2017): Tax incentives as State Aid. In: Tomjenović, Vesna et al. (eds.): *EU Competition and State aid Rules. Public and Private Enforcement*. Heidelberg, Springer-Verlag.
- Christians, Allison (2008): *Sovereignty, Taxation, and Social Contract*. Minnesota Journal of International Law, Vol. 18, University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1063, 1-50.
- Cini, Michelle – McGowan, Lee (2009): *Competition Policy in the European Union*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Cini, Michelle (2001): The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*, Vol.8, No. 2, 192-207.
- Colombo, Carlo Maria (2019): State aid control in the modernisation era: Moving towards a differentiated administrative integration? *European Law Journal*, Vol. 25, No. 3, 292-316.
- Costantini, Valeria – Mazzanti, Massimiliano (2012): On the green and innovative side of trade competitiveness? The impact of environmental policies and innovation on EU exports. *Research Policy*, Vol. 41, No 1, 132-153
- Craig, Paul (2012): *EU Administrative Law*. Second edition. Oxford, Oxford University Press.
- Cullis, John - Jones, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula Kiadó.
- Cyndecka, Malgorzata Agnieszka (2016): The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle. *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol. 15, No. 3, 381-399.
- Czakó Dezső (2011): Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye. *EU Working Papers*, 14. évf., 3. sz., 89-108.
- Csák Csilla (2008): Environment Policy, In: Angyal Zoltán (szerk.): *Public Policies of the European Union*. Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 146-153.
- Csákó Beáta (2006): Az európai energiapolitika I. rész, *Kőolaj és földgáz*, 139. évf., 9–10. szám, 9-15.

- Császár Mátyás (2011): Az Európai Unió jogforrási rendszere a Lisszaboni Szerződés után. *Acta Universitatis Szegediensis : forum : acta juridica et politica*, 1. évf., 2. szám, 31-60.
- Csatlós Erzsébet (2016): Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi szemle*, 2016/2. szám, 14-23.
- Deák Dániel (2020): Környezeti adóharmonizáció és versenykonform szabályozás az Európai Unió Bírósága gyakorlatának fényében. *Pro Futuro*. 7. évf., 1. szám, 95–117.
- de Pablo, Alfonso Lamadrid – Buendía, José Luis (2020) A Moment of Truth for the EU: A Proposal for a State Aid Solidarity Fund, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020 Vol. 11, No. 1–2., <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa017>
- Derenne, Jacques (2020): EU State aid control and Covid-19 outbreak: A first commentary. *Concurrences*, 2/2020. 93-76.
- Derenne, Jacques - Vallindas, Dimitris (2019): Recent EU State Aid Judgments Offer Mixed Results. *Tax Notes International*, Vol. 96, No. 1, 23.
- Devine, Thomas – Eliantonio, Mariolina (2018): EU Soft Law in the Hands of National Authorities: The Case Study of the UK Competition and Markets Authority. *Review of European Administrative Law*, Vol. 11, No. 1, 49-73.
- Dezső Márta – Vincze Attila (2012): Magyar alkotmányosság az európai integrációban. Budapest, HVG-ORAC.
- Doleys, Thomas J. (2013): Managing the dilemma of discretion: The European commission and the development of EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13 No. 1, 23–38.
- Drăgoi, Andreea-Emanuela (2020): Financing Sustainable Development through State Aid. Evidence from the SAM Reform 1. *Global Economic Observer*, Vol. 8, No. 2, 56-62.
- Druenen, Ruud van – Zwaan, Pieter (2021): Distorted promotion of undistorted competition? Commission decisions after formal investigations in the EU state aid regime, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2021.1898661
- Einarsson, Ketill – Kekelekis, Mihalis (2015): Time's up: Procedural delays in state aid cases: An overview of the case law. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 14, No. 1, 130–142.

- Erdős Éva (2012): A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2012/1. sz., 255-271.
- Erdős Éva (2012): Az európai adóharmonizáció mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus 30. évf., 1. szám, 255–270.
- Erdős Éva (2013): A káros adóverseny elleni fellépés egyik eszköze az európai adójogban: az állami támogatások joga. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 31, 183-205.
- Erdős Éva (2017): Az adóversenyt korlátozó intézkedések egyes aspektusai. *Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata*, 2017/1. sz., 58-70.
- Erdős Éva (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. *Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata*, 2017/2. különszám, 114-126.
- Erdős Gabriella - Öry Tamás - Váradi Adrienn (2021): *Az Európai Unió adójoga*. Budapest, Wolters Kluwer.
- Erdős, Éva – Gergely, Beáta (2017): State Aids Connection with Tax Competition Regarding the Principle of Subsidiarity in the European Tax Law. *Curentul Juridic Vol.70, No. 3*, 107-117.
- Ezcurra, Marta Villar (2017): The Concept of 'Environmental Tax' in a State Aid Context When a Fiscal Energy Measure Is Concerned. *European State Aid Law Quarterly : EStAL; Berlin Vol. 16, No. 1*, 11-24.
- Faragó Tibor (2018): A nemzetközi környezet-és klímapolitikai együttműködés. In: *Mérsékelt öv? Felelős cselekvési irányok a hatékony klímavédelemért. Klímabarát Települések Szövetsége*, 5-19.
- Faulhaber, Lilian V. (2010): Sovereignty, Integration and Tax Avoidance in the European Union: Striking the Proper Balance. *Columbia Journal of Transnational Law Vol.48, No. 2*, 177-241.
- Fingleton, John (2009): *Competition policy in troubled times*. United Kingdom, Office of Fair Trading.
- Finke, Daniel (2020): At loggerheads over state aid: Why the Commission rejects aid and governments comply. *European Union Politics, Vol. 21 No. 3*, 474-496.

- Forrester, Emily (2018): Is the State Aid Regime a Suitable Instrument to Be Used in the Fight Against Harmful Tax Competition? EC Tax Review 19, Vol. 27 No. 1, 19-35.
- Földes Gábor (2001): Pénzügyi jog. Budapest, Osiris Kiadó.
- Frédéric Jenny (2009): Gazdasági és pénzügyi válság, szabályozás és verseny. Külgazdaság, 53. évf., 9–10. szám, 29–46.
- Friederiszick, Hans W. - Roßle, Lars-Hendrik – Verouden, Vincent (2006): European State Aid Control: An Economic Framework. In: Paolo Buccirossi (ed.) (2008): Handbook of antitrust economics. Cambridge, MIT Press.
- Fullerton, Don – Leicester, Andrew – Smith, Stephen (2008): Environmental taxes. NBER Working Paper. No. 14/97. 6-20.
- Gárdos-Orosz Fruzsina (2013): Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről, Közjogi Szemle, 6. évf. 4. szám, 44-53.
- Gerard, Damien M.B.: EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the Means. Consistency in the Principles, Concurrences, 1/2009. 46-62.
- Grespan, Davide – Pelin, April – Rossi, Luca (2016): Procedure before the Commission. In: Christopher Jones (ed.): EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- Grespan, Davide – Rossi, Luca (2016): Procedures – Introduction. In: Christopher Jones (ed.): EU Energy Law. EU Competition Law and Energy Markets, Deventer, Claeys & Casteels Publishing.
- Gyürkés Anita (2013): az uniós állami támogatási szabályok alkalmazása az adóintézkedések területén – az Európai Bíróság esetjogának tükrében. Állami Támogatások Joga. 5. évf., 1. szám, 3–43.
- Haberle, Peter (2001): Európa mint formálódó alkotmányos közösség. Jogtudományi Közlöny, 56. évf., 10. sz., 431-439.
- Hancher, Leigh – Ottervanger, Tom – Slot, Piet Jan (2012): EU State Aids. London, Sweet & Maxwell.
- Hargita Eszter (2022): koronavírus-válság kapcsán nyújtott állami támogatásokról a számok tükrében. Kézirat.
- Hargita Eszter – Staviczky Péter (2022): Kereskedelemre gyakorolt hatás kérdése a Bizottság és a Bírósági esetjog tükrében. Kézirat. 7.

- Harlow, Carol – Rawlings, Richard (2014): Process and procedure in EU administration. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Hetényi Géza- Hünlich Csilla- Mocsáry Péter (2000): Az Európai Unió pénzügyi rendszere. Budapest, Press Publica.
- Hobolth, Mogens - Martinsen, Dorte Sindbjerg (2013): Transgovernmental networks in the European Union: improving compliance effectively? Journal of European Public Policy, Vol. 20 No. 10, 1406-1424.
- Hofmann, Herwig C.H. - Rowe, Gerard C. – Türk, Alexander H. (2011): Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford, Oxford University Press.
- Hofmann, Herwig C.H. – Türk, Alexander H. (2007): The development of integrated administration in the EU and its consequences. European Law Journal, Vol. 13, No. 2, 253 – 271.
- Hofmann, Herwig C.H.– Micheau, Claire (2016): State Aid Law of the European Union. Oxford, Oxford University Press.
- Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásainak eredete és hatásai. Jogtudományi Közlöny, 68. évf., 4. szám, 173–182.
- Horváth M. Tamás (2016): A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. Állam- és Jogtudomány, 57. évf., 1. szám, 24-39.
- Horváth Zsuzsanna (2010): Környezetpolitika. In: Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Huhta, Kaisa (2017): Prioritising energy efficiency and demand side measures over capacity mechanisms under EU energy law. Journal of Energy & Natural Resources Law, Vol. 35. No. 1, 7-24.
- Jagt, Robert van der - Larking, Barry (2016): Commission Issues Notice on the Notion of State Aid. Tax Planning International Review, Vol. 43, No. 6., 33.
- Jakab András (2007): A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest, Dialóg Campus.
- Jánosi Andrea (2008): A közvetlen adók harmonizációja az EU-ban. Miskolci Jogi Szemle, 3. évf., 1. sz., 70-89.
- Jans, Jan H. –Scott, Joanne (2003): The Convention on the Future of Europe: An Environmental Perspective. Journal of Environmental Law, Vol. 15, No. 3., 323.

- Jones, Alison – Sufrin, Brenda (2016): EU Competition Law: Text, Cases, and Materials. 6th Edition. Oxford, Oxford University Press.
- Karpenschif, Michael (2017): Droit européen des aides d'État, 2e éd. (Préface de M. Jaeger). Bruxelles, Bruylant.
- Kassim, Hussein – Lyons, Bruce (2013): The new political economy of EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13, No 1, 1-21.
- Kavanagh, James – Robins, Nicole (2015): Corporate Tax Arrangements Under EU State Aid Scrutiny: The Application of the Market Economy Operator Principle. *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol. 14, No. 3, 358-370.
- Kaufmann, Daniel - Kraay, Aart - Mastruzzi, Massimo (2010): The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>
- Khan Niazi, Shafi Ullah - Krever, Richard (2021): Bespoke Tax Rulings and Profit Shifting in the European Union: Assessing the EU's Options. *Australian Tax Forum*, Vol. 36, No. 3, 347-368.
- Kiss Károly (2002): Környezetvédelmi adóreform Nyugat-Európában — és néhány hazai vonatkozás. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 2002/11. szám, 9.
- Korkea-Aho, Emilia (2018): National adjudication and transnational soft law: Is Grimaldi still good law? *Yearbook of European Law*, Vol. 37, 470-495.
- Kovách Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektésítése és a projekt osztály. Hozzászólás a projektésítés következményei vitához. *Szociológiai Szemle*, 17. évf., 3-4. szám, 214-222.
- Kyle, Richard (2018): Are all tax rulings state aid? Examining the European Commission recent state aid decisions. *Houston Business and Tax Law Journal*, Vol. 18, No. 1, 1-55.
- Kyriazis, Dimitrios A. (2016): From soft law to soft law through hard law: The commission's approach to the state aid assessment of tax rulings. *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol.15, No. 3, 428-439.
- Lang, John Temple (2007): The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions Under Article 10 EC. *Fordham International Law Journal*, Vol. 31, No. 5, 1483-1532.

- Lapsánszky András (szerk.) (2016): Közigazgatási jog II. - Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Wolters Kluwer.
- Lehotay Veronika (2020): Út az Európai Energiaunióhoz: energia, energiapolitika és energiajog az Európai Unióban. Agrár- és környezetjog, 2020/28. szám, 274-288.
- Lentner Csaba (2014): Közpénzügyek és államháztartástan. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Lindahl, Hans (2003): Sovereignty and Representation in the European Union. In: Neil Walker (edt.): Sovereignty in Transition, London, Hard Publishing.
- Lovas Dóra (2017): Energiaadó az Európai Unióban - energiaadóztatás és az Európa 2020 stratégia összefüggései. Közép-Európai Közlemények, 10. évf., 2. szám, 68-76.
- Lovdahl Gormsen, Liza (2019): European State Aid and Tax Rulings. Cheltenham, Edward Elgar
- Lowe, Philip (2009): Competition Policy and the Global Economic Crisis. Competition Policy International, 2/2009, 3-24.
- Lyons, Bruce (2009): Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis, Centre for Competition Policy Working Paper, 4/2009, 25-48.
- Maillo, Jerónimo (2017): Balancing Environmental Protection, Competitiveness and Competition: A Critical Assessment of the GBER and the EEAG. European State Aid Law Quarterly : EStAL; Berlin Vol. 16, No. 1, 4-10.
- Marsden, Philip – Kokkoris, Ioannis (2010): The Role of Competition and State Aid Policy in Financial and Monetary Law. Journal of International Economic Law, Vol. 13, No. 3, 875–892.
- Mason, Ruth (2018): State Aid: Arm's Length on Appeal. Tax Notes, Vol. 158, No. 6. 772- 796.,
- Mastenbroek, Ellen – Martinsen, Dorte Sindbjerg (2018): Filling the gap in the European administrative space: the role of administrative networks in EU implementation and enforcement. Journal of European Public Policy, Vol. 25 No. 3, 422-435.
- Miladinovic, Alexandra - Szudoczky, Rita (2019): Transfer Pricing and EU State Aid. In: Fundamentals of Transfer Pricing, Hrsg. Lang, Michael et al., Niederlande, Wolters Kluwer Law & Business.

- Milne, Janet E. (2017): Energy Tax Incentives, the US Commerce Clause and EU State Aid: Common Ground, Different Contours. In: Ezcurra, Marta Villar (ed.): State Aids, Taxation and the Energy Sector. Aranzadi, Thomson Reuters.
- Munari, Francesco (2020): Lifting the Veil: COVID-19 and the Need to Reconsider Airline Regulation. European Papers-European Forum, Vol. 5, No. 1, 533-559.
- Muñoz de Juan, María (2018): Monitoring of State Aid: From Ex Ante to Ex Post Control. European State Aid Law Quarterly: EStAL; Berlin Vol. 17, No. 4, 483-493.
- Musardo, Vittoria (2021): Green Deal and Incentive Effect: What is truly environmental aid? European State Aid Law Quarterly: EStAL. Vol. 20, No. 2, 217-228.
- Musgrave, Richard A. (1959): Az államháztartás elmélete. New York, McGraw-Hill.
- Nagy Zoltán (2013): Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- Nagy Zoltán (2016): Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból. In: Horváth M. Tamás- Bartha Ildikó (szerk): Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Budapest-Pécs, Dialógus Campus.
- Nicolaides, Phedon – Kekelekis, Mihalis – Kleis, Maria (2008): State Aid Policy in the European Community: Principles and practice. Austin: Wolters Kluwer Law & Business; Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International; Frederick, MD: Sold and distributed in North, Central and South America by Aspen Publishers.
- Nicolaides, Phedon (2004): Fiscal State Aid in the EU: The Limits of Tax Autonomy. World Competition, Vol. 27, No. 3, 365–396.
- Nicolaides, Phedon (2015): Critical analysis of reductions from Environmental taxes in the new guidelines on State aid for environmental protection and Energy, 2014-2020. Energy & Environment, Vol. 26, No. 4, 573-586.
- Nicolaides, Phedon (2019): Can Selectivity Result from the Application of NonSelective Rules? The Case of Engie. European State Aid Law Quarterly, Vol.18, No.1, 15-28.
- Nyikos Györgyi – Staviczky Péter (2009): Az Európai Unió támogatási rendszerének joga és intézményrendszere I. In: Nyikos Györgyi: A PPP

finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában PhD-dolgozat. Budapest, Corvinus Egyetem.

- Orbán Gábor–Szapáry György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 4. szám, 293-309.
- Öry Tamás (2003): Adóharmonizáció az Európai Unióban. Budapest, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.
- Pardavi László (2017): A költségvetési politika hatásmechanizmusa. In: Kálmán, János (szerk.): *Állam - Válság – Pénzügyek*. Budapest, Gondolat.
- Pelle Anita (2009): A szolgáltatások EU-beli áramlásának előmozdítása versenypolitikai eszközökkel. In: Hetesi Erzsébet et al. (szerk.): *Szolgáltatások világa*. Szeged, JATEPress, 74-87.
- Perotto, Gabriella (2021): How to cope with harmful tax competition in the EU legal order: going beyond the elusive quest for a definition and the misplaced reliance on state aid law. *European Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1, 309-340, 333.
- Piernas López, Juan Jorge (2015): *The Concept of State Aid Under EU Law: From internal market to competition and beyond*. Oxford, Oxford University Press.
- Quigley, Conor (2013): „The European Commission’s Programme for State Aid Modernisation”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20, No. 1, 35–55.
- Rittner, Fritz (1995): Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf., 5-6. sz., 282-288.
- Rodríguez, Daniel Pérez (2016): Electricity Generation and State Aid: Compatibility Is The Question. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15, No. 2, 207 – 227.
- Rosanò, Alessandro (2020): Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law. *European Papers- European Forum*, Vol. 5, No. 1., 621-631.
- Rozas, Josa A. (2016): Seeking the rationale of the current framework of energy taxes: would a tax on electricity production be a good option? The Spanish case. In: Pasquale Pistone- Marta Villar Ezcurra: *Energy Taxation, Environmental Protection and State Aids: Tracing the Path from Divergence to Convergence*. Amsterdam, IBFD Publications USA.
- Rydelski, Michael Sánchez (2010): Distinction between State Aid and General Tax Measures. *EC Tax Review*, Vol. 19, No. 4, 146-184.

- Sanchez-Graells, Albert (2016): Digging itself out of the hole? A critical assessment of the European Commission's attempt to revitalise State aid enforcement after the crisis. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 4, No. 1, 157-187.
- Sauter, Wolf (2015): *Public Services in EU law*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmauch, Magnus (2012): *EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy*. Berlin, Lexxion Verlagsgesellschaft.
- Schön, Wolfgang (1999): Taxation and state aid law in European Union. *CMLRev*, Vol. 36, No. 5, 911-936.
- Senden, Linda (2005): Soft Law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law* Vol. 9. 1 January 2005.
- Simon István (szerk.)(2012): *Pénzügyi jog II*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Sinnaeve, Adinda (2001): Block Exemptions for State Aid: More Scope for State Aid Control by Member States and Competitors. *Common Market Law Review* Vol. 38, No. 6, 1479 – 1501.
- Soltész, Ulrich – Bielez, Holger (2004): Judicial Review of State Aid Decisions – Recent Developments. *European Competition Law Review*, Vol. 25, No. 3, 133–152.
- Soltész Ulrich (2015): Az európai állami támogatási szabályok új rendszere. *Állami támogatások joga*. 7. évf., 6. szám, 45-62.
- Staviczky Péter (2010): Az Európai Bizottság ellenőrzési jogköre a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások tekintetében. *Állami támogatások joga*, 2010. 2. évf., 4. szám, 89-96.
- Staviczky Péter (2010): A pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében a reálgazdaságra vonatkozó ideiglenes állami támogatási szabályok. *Állami támogatások joga*, 2. évf., 2. szám, 59-72.
- Staviczky Péter (2012): Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás. *Állami Támogatások Joga*, 4. évf., 4. szám, 3-88.
- Staviczky Péter (2015): Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése. *Állami támogatások joga*, 7. évf., 1. szám, 3-15.

- Staviczky Péter (2015): A szelektivitás értelmezése a Törvényszék spanyol adóintézkedésekre vonatkozó 2014-es ítéleteiben. Meddig szűkül a de facto szelektivitás? Állami Támogatások Joga. 7. évf., 7. szám, 43–63.
- Stavicky Péter (2017): A nemzeti bíróság ítéletének jogereje az uniós állami támogatási jog fényében, avagy a Klausner Holz ítélet tanúságai. Állami támogatások joga, 9. évf., 2. szám, 91-103.
- Staviczky Péter (2020): Az állami támogatási soft law hatása a kedvezményezettek: A törvényszék egy végzésének ismertetése, Pro Futuro, 7. évf., 1. szám, 118–127.
- Staviczky Péter (2022): Az adóelkerülés elleni fellépés állami támogatási eszközökkel. Az Eupai Bizottság és az Európai Bíróságok vonatkozó gyakorlata. Kézirat.
- Stefan, Oana Andreea (2012): European Union Soft Law: New Developments Concerning the Divide Between Legally Binding Force and Legal Effects. The Modern Law Review, Vol. 75 No. 5, 865-893.
- Stuart, Eugene - Roginska-Green, Iana (2018): Sixty Years of EU State Aid Law and Policy. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer.
- Szabó Judit (2013): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán: az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról. Verseny és szabályozás, 2013. 1. szám, 56—117.
- Szalai Soma – Bartucz Zoltán (2022): A klímapolitika elviselhetetlen könnyűsége: az Európai Bizottság 2022. évi iránymutatása az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról. Kézirat, 2.
- Szilovics Csaba (2016): Adójogi ismeretek. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- Sztankó Éva (2008): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és az egyetemes szolgáltatás értelmezéséről az Európai Unióban. Competito, 7. évf., 1. szám, 49-65., 50.
- Szudoczky, Rita – Miladonovic, Alexandra (2019): Transfer Pricing and EU State Aid. In: Lang, Michael –Cottani, Giammarco – Petruzzi, Raffaele – Storck, Alfred (eds.): Fundamentals of Transfer Pricing. A Practical Guide. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International B. V.

- Szudoczky, Rita (2016): Convergence of the Analysis of National Tax Measures under the EU State Aid Rules and the Fundamental Freedoms. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15, No. 3, 357-380.
- Terra, Ben J. M., Wattel, Peter J. (2012): *European Tax Law*. 6th edn, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, Law & Business.
- Thielemann, Eiko R. (1999): Institutional limits of a “Europe with the Regions”: EC State-Aid Control meets German Federalism. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3, 399–418.
- Torma András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évfolyam, különszám. 196-210.
- Traversa, Edoardo – Flamini, Alessandra (2015): Fighting harmful tax competition through EU state aid law: Will the hardening of soft law suffice? *European State Aid Law Quarterly: EStAL*, Vol.14, No. 3, 323-331.
- Traversa, Enrico (2010): Tax Amnesties of EU Member States and Their Compatibility with EU Law. *Intertax*, Vol. 38, No. 4, 239-248.
- Treib, Oliver (2014): Implementing and Complying to EU Governance Outputs. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 9, No. 1, 1-47.
- Varju Márton (2016): A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai, In: Jakab András -Gajduschek György (szerk.) (2016): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.
- Várnay Ernő - Papp Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. Budapest, Wolters Kluwer.
- Várnay Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf., 10. sz., 423-436.
- Várnay Ernő (2009): A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai unióban. In: Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó.
- Vigvári András (2017): *Pénzügy(rendszer)tan*. Budapest, Akadémia kiadó.
- Vörös Imre (2003): Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, dogmatikai és jogpolitikai aspektusai. In: Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozásának küszöbén*. Budapest, KJK-Kerszöv Kiadó.

- Voszka Éva (2006): Unió támogatások: A redisztribúció új szakasza? *Külgazdaság*, 50. évf., 6. szám, 8-30.
- Zahariadis, Nikolaos (2013): Winners and losers in EU state aid policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13, No. 1, 143–158.

Elektronikus források

- Chamberlain, David G. (2020): Apple, State Aid, and Arm’s Length: EU General Court’s Failure of Imagination. *Tax Notes International*, 1179-1180. Elérhető: <https://www.taxnotes.com/tax-notes-today/federal/competition-and-state-aid/apple-state-aid-and-arms-length-eu-general-courts-failureimagination/2020/09/16/2cwm8>.
- Costa-Cabral, Francisco – Hancher, Leigh – Monti, Giorgio - Ruiz Feases, Alexandre: EU Competition Law and COVID-19. *Competition Policy International*, 31.3.2020.
Elérhető: <https://www.competitionpolicyinternational.com/eu-competition-law-and-covid-19/>
- Hook, Leslie – Wisniewska, Aleksandra (2020): How Coronavirus Stalled Climate Change Momentum. *Financial Times*, 24.4. 2020. Elérhető: <https://www.ft.com/content/052923d2-78c2-11ea-af44-daa3def9ae03>
- Hornkohl, Lena - Klooster, Jens van't (2020): With Exclusive Competence Comes Great Responsibility. How the Commission’s Covid-19 State Aid rules Increase Regional Inequalities within the EU. *Verfassungsblog*, 29.4.2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/with-exclusive-competence-comes-great-responsibility/>
- Khan Niazi, Shafi U - Krever, Richard (2021): Assessing EU’s Options to Tackle the Transfer Pricing-Induced Concessional Tax Rulings Issued by Member States to Multinationals. Elérhető: <https://www.austaxpolicy.com/assessing-eu-options-to-tackle-the-pricing-induced-concessional-tax-rulings-issued-by-member-states-to-multinationals/>
- Monti, Mario (2010): A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe’s Economy and Society’.
Elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf
- Rodríguez-Miguez, José Antonio (2010): Rescue of Financial Institutions: An Overview of European Commission Frameworks and Practice on

State Aids to Financial Sector in the Current Global Crisis. SSRN Paper, 25.5.2010. Elérhető:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1615324

- Széles Krisztina (2022): Gondolatok a 2022-es éghajlatvédelmi, energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló új iránymutatásról. Elérhető: <https://kozjavak.hu/gondolatok-2022-es-eghajlatvedelmi-energetikai-es-kornyezetvedelmi-allami-tamogatasokrol-szolo-uj>
- Stiglitz, Joseph E. (2008): The End of Neo-liberalism? Project Syndicate, 2008. július 7. Elérhető: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism?barrier=accesspaylog>
- Vidmar, Andréas (2017): Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures. Lund University. Elérhető: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8908759>

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK, EGYÉB JOGFORRÁSOK ÉS ELEKTRONIKUS FORRÁSOK

Elsődleges jogforrás

Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unióról Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 202., 2016.6.7., 1-388.

Másodlagos jogforrások

A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 142., 1998.5.14., 1-4.

A Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. HL L 83., 1999.3.27., 1-9.

A Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről. HL L 283., 2003.10.31., 51-70.

A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 248., 2015.9.24., 9-29.

A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetők nyilvánításáról. HL L 214., 2008.8.9., 3-47.

A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. HL L 352., 2013.12.24., 1-8.

A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségének nyilvánításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 187., 2014.6.26., 1-78.

Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003. október 27-i 2003/96/EK tanácsi irányelv. HL L 283., 2003. 10. 31., 51–70.

Az Európai Bizottság közleményei

Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (98/C 384/03). HL C 384, 1998.12.10, 277-283.

A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító határozatok hatékony végrehajtásáról. HL C 272., 2007.11.15., 4-17.

Az Európai Bizottság közleménye: Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban. HL C 16., 2009.1.22., 1-9.

A Bizottság közleménye az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról. HL C 85., 2009.4.9., 1-22.

Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexéről. HL C 136., 2009.6.16., 13.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése. Brüsszel, 2012.05.08., COM(2012) 209 final.

Az Európai Bizottság közleménye a 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatásról (2014/C 200/01). HL C 200., 2014. 06. 28.

Az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). HL C 262, 2016.7.19., 1-50.

Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe (C/2018/4412). HL C 253., 2018. 07. 19., 14-27.

Az Európai Bizottság közleménye a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetéséről. (C/2019/5396). HL C 247., 2019.7.23., 1-23.

Az Európai Bizottság közleménye, EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010) 2020 végleges, 2010.3.3.

Az Európai Bizottság közleménye az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keret a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából. HL C 91I ., 2020.3.20., 1-9.

Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A 21. század társasági adózása. Brüsszel, 2021.5.18. COM(2021) 251 final.

A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról. HL C 305., 2021.7.30., 1-28.

Az Európai Bizottság közleménye – 2022. évi iránymutatás az éghajlatvédelmi, a környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról (C/2022/481). HL C 80., 2022.2.18., 1-89.

A Bizottság közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából. HL CI 131., 2022.3.24., 1-17.

Az Európai Bizottság határozatai

Az Európai Bizottság határozata az N 258/00 sz. Németország által a Dorsteni élményszálló javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 172., 2001.6.16., 16.

Az Európai Bizottság határozata a N 543/2001 sz. Írország által támogatások formájában kórházak javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 154., 2002.6.28., 4.

Az Európai Bizottság határozata (2003. október 29.) Hollandia által a kedvezményes célú vízi járművek nonprofit kikötőinek javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben (C(2003) 3890). HL L 34., 2004.2.6., 63.

Az Európai Bizottság határozata az Egyesült Királyság által a South Yorkshire Digital Region Broad band Project részére nyújtott N 157/06 állami támogatásról. HL C 80., 2007.4.13., 2.

Az Európai Bizottság határozata a N 257/2007 sz. baszkföldi színházi előadások támogatására nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 173., 2007.7.26., 1.

Az Európai Bizottság határozata az SA.34466 sz., Ciprus által a vizuális művészeti és kutatóközpont javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 1., 2013.1.4., 10.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38441 sz. az Egyesült Királyság által az Isles of Scilly légi összeköttetés javára nyújtott állami támogatásról szóló ügyben. HL C 5., 2015.1.9., 4.

Az Európai Bizottság határozata SA.38035 sz. a Németország által ortopédiai és baleseti sebészeti rehabilitációs szakklinika javára nyújtott állítólagos állami támogatásról szóló ügyben. HL C 188., 2015.6.5., 3.

Az Európai Bizottság határozata az SA. 40018 sz. (2015/C)(korábbi 2014/NN) élelmiszerlánc-felügyeleti díj 2014. évi módosításának ügyében. HL C 277., 2015.8.21., 12—23.

Az Európai Bizottság határozata az SA. 41187 sz. (2015/C)(korábbi 2015/NN) dohányipari vállalkozások magyarországi egészségügyi hozzájárulásával kapcsolatos ügyben. HL C 277., 2015.8.21., 24—32.

Az Európai Bizottság határozata az SA.37667 sz. (2015/C) (ex 2015/NN) belga többletnyereségadó-megállapítási rendszer ügyében. HL L 260., 2016.9.27., 611—103.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) sz. Fiat ügyben. HL L 351., 2016.12.22., 11—67.

Az Európai Bizottság határozata az SA.39235 sz.(2015/C)(ex 2015/NN) Magyarország által bevezett reklámadó ügyében (C/2016/6929). HL L 49., 2017.2.25., 36—49.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38374 sz. (2014/C ex 2014/NN) Starbucks ügyben. HL L 83., 2017.3.29., 381—115.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38373 sz. (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) Apple ügyben. HL L 187, 2017.07.19., 1—110.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) sz. ügyben (Amazon), HL L 153., 2018.06.15., 1–142.

Az Európai Bizottság határozata az SA.44888 sz. (2016/C) (ex 2016/NN) ENGIE ügyben. HL L 78., 2019.03.20., 1–62.

Az Európai Bizottság határozata az SA.38945 sz. (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) McDonald's Europe ügyben. HL L 195., 2019.07.23., 20–39.

Commission Decision (EU) 2019/1252 of 19 September 2018 on tax rulings SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) granted by Luxembourg in favour of McDonald's Europe. C/2018/6076. OJ L 195, 23.7.2019, 20–39.

Commission Decision: State Aid SA.57149 (2020/N) – Czech Republic - COVID-19: Social contribution payment reliefs for self-employed. Brussels, 6.07.2020, C(2020) 4672 final. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16

Commission Decision: State Aid SA.63490 (2021/N) – Belgium - COVID-19: Deferral and exemption from the annual holiday contribution for employers in the HoReCa sector. Brussels, 18.10.2021, C(2021) 7558 final. A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

Commission Decision: State Aid SA.56790 (2020/N) – DE – Federal Framework "Small amounts of aid 2020" ("Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020"). Brussels, 24.3.2020, C(2020) 1953 final. OJ C 112, 3.4.2020, 12–38.

Commission Decision: State Aid SA.56851 (2020/N) - Spain - Umbrella Scheme - National Temporary Framework for State aid in the form of direct grants, repayable advances, tax or payments advantages, guarantees on loans and subsidised interest rates for loans to support the economy in the current COVID outbreak. Brussels, 2.4.2020, C(2020) 2154 final. OJ C 144, 30.4.2020, 1–41.

Commission Decision: State aid SA.57100 (2020/N) - Germany – COVID-19 – Federal Framework Scheme "Aid for Covid-19 related R&D, investments in testing infrastructures and production facilities" ("Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen"). Brussels, 28.04.2020, C(2020) 2871 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

Commission Decision: State Aid SA.57019 (2020/N) - Spain - Second National Temporary

Framework for State aid related to the containment of the COVID19 outbreak. Brussels, 24.4.2020, C(2020)2740 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

Commission Decision: State Aid SA.57027 (2020/N) - Covid-19 - Credit facility and tax deferrals linked to VAT and payroll tax – Denmark. Brussels, 30.04.2020, C(2020) 2975 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

Commission Decision: State Aid SA.57282 (2020/N) – Poland - Amendment to the scheme SA.56922 (2020/N) – Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19. Brussels, 13.05.2020, C(2020) 3268 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

Commission Decision: State Aid SA.56922 (2020/N) - State Aid SA.56922 (2020/N) – Poland - Polish anti-crisis measures – direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19. Brussels, 23.4.2020, C(2020)2686 final. OJ C 168, 15.5.2020, 1–14.

Commission Decision: State Aid SA.56995 (2020/N) – Finland - COVID-19: Framework Scheme for State aid measures (Section 3.1 of the Temporary Framework). Brussels, 24.04.2020, C(2020) 2778 final. OJ C 187, 5.6.2020, 1–34.

Commission Decision: State Aid SA.57204 (2020/N) – Malta - COVID-19: Investment Aid for the Production of COVID-19 Relevant Products. Brussels, 12.5.2020, C(2020) 3216 final. OJ C 187, 5.6.2020, 1–34.

Commission Decision: State Aid SA.57367 (2020/N) – France - COVID-19: Aid for COVID-19 relevant R&D projects, investment into relevant testing and upscaling infrastructures, and investment into COVID-19 relevant production capacities. Brussels, 5.6.2020, C(2020) 3883 final. OJ C 206, 19.6.2020, 1–10.

Commission Decision: State Aid SA.57710 (2020/N) – Sweden - COVID-19: Compensation for damages suffered by passenger ferries due to COVID-19. Brussels, 6.7.2020, C(2020) 4668 final. OJ C 236, 17.7.2020,13–27.

Commission Decision: State Aid SA.57767 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme to provide payroll related exemptions in the aviation industry. Brussels, 7.7.2020, C(2020) 4737 final. OJ C 236, 17.7.2020, 1–12.

Commission Decision: State Aid SA.57429 (2020/N) – Italy - COVID-19: Tax exemptions and tax credits adopted as a consequence of the economic crisis caused by the COVID-19 outbreak. Brussels, 26.6.2020, C(2020) 4447 final. OJ C 236, 17.7.2020, 1–12.

Commission Decision: State Aid SA.57947(2020/N) – Italy - COVID-19: Support measures for undertakings carrying out activities in the agricultural, forestry, fishery and aquaculture sectors and the activities related thereto, in relation with the COVID-19 outbreak crisis. Brussels, 15.07.2020, C(2020) 4977 final A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

Commission Decision: State Aid SA.57644 (2020/N) – Germany - COVID-19: Airport Scheme. Brussels, 11.8.2020, C(2020) 5615 final. OJ C 277, 21.8.2020, 1–19.

Commission Decision: Aide d'État SA.56765 (2020/N) – France - COVID-19 - Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien. Bruxelles, le 31 mars 2020, C(2020) 2097 final. OJ C 294, 4.9.2020, 1–23.

Commission Decision: State Aid SA.57358 (2020/N) – Czech Republic - COVID-19: Public health insurance reliefs for self-employed. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16.

Commission Decision: State Aid SA. 62970 (2021/NN) – Czechia - COVID-19: Deferral of payment of public health insurance premiums for self-employed persons. Brussels, 2.8.2021, C(2021) 5680 final. OJ C 326, 2.10.2020, 1–16.

Commission Decision: State Aid SA.58481 (2020/N) Polish anti-crisis measures: direct grants, repayable advances, tax and payments advantages, tax deferrals and wage subsidies schemes related to COVID-19 (amendment to measures 3 and 5). Brussels, 3.09.2020, C(2020) 6175 final. OJ C 336, 9.10.2020, 1–23.

Commission Decision: State Aid SA.58418 (2020/N) – Italy - COVID-19: Article 136-bis - tax regime for revaluation of assets by agricultural cooperatives. Brussels, 14.10.2020, C(2020) 7184 final. OJ C 376, 6.11.2020, 1–14.

Commission Decision: State Aid SA.59341 (2020/N) – Denmark - Amendment to SA.57027 – COVID-19 – Credit facility and tax deferrals linked to VAT and payroll tax. Brussels, 11.11.2020m, C(2020) 7966 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

Commission Decision: State Aid SA.57172 (2020/N) – Poland - COVID-19: Anti-crisis measure - tax deferrals. Brussels, 13.11.2020, C(2020) 7998 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

Commission Decision: State Aid SA.58885 (2020/N) – Lithuania - COVID-19: Deferral of social security contributions.Brussels, 18.11.2020, C(2020) 8165 final. OJ C 421, 4.12.2020, 1–31.

Commission Decision: Aide d'État SA.59722 (2020/N) – France - COVID-19 : modification

des régimes d'aides d'État SA.56709, SA.56868, SA.56985, SA.57367, SA.57695, SA.57754. Aide d'État SA. 59738 (2020/N) – France – COVID 19 : modification de SA.57219 (2020/N) – COVID-19 : Garanties des cautions. Brussels, 9.12.2020, C(2020) 9072 final. OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

Commission Decision: State Aid SA.59477 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergencyBrussels, 10.12.2020, C(2020) 9106 final.OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

Commission Decision: State Aid SA.60367 (2020/N) – Hungary - Amendment to the scheme SA.59477 - COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergency schemeBrussels, 23.12.2020, C(2020) 9645 final. OJ C 17, 15.1.2021, 1–27.

Commission Decision: State Aid SA.61233 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility and Deferral of Withholding Taxes for SME Employers. Brussels, 25.1.2021, C(2021) 493 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

Commission Decision: State Aid SA.60632 (2020/N) – Lithuania - COVID-19: Deferral of tax payments. Brussels, 18.1.2021, C(2021) 361 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

Commission Decision: State Aid SA.59295 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per assunzioni a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali” (exemption from social security contribution payments for private employers in the tourism and thermal bath sectors engaging with fixed-term contracts). Brussels, 16.11.2020, C(2020) 8036 final. OJ C 41, 5.2.2021, 1–41.

Commission Decision: State Aid SA.58802 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Decontribuzione SUD - Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate” (partial exemption from the payment of social security contribution in disadvantaged areas). Brussels, 6.10.2020, C(2020) 6959 final. OJ C 50, 12.2.2021, 1–25.

Commission Decision: State Aid SA.59255 (2020/N) – Italy - COVID-19: “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione” (exemption from social security contribution payments for private employers not applying for wage support measures). Brussels, 10.11.2020, C(2020) 7926 final. OJ C 50, 12.2.2021, 1–25.

Commission Decision: State Aid SA.61943 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility and Deferral of VAT liabilities due by SMEs. Brussels, 05.03.2021, C(2021)1594 final. OJ C 94, 19.3.2021, 1–9.

Commission Decision: State aid SA.59477 (2020/N)- Hungary- COVID-19: Scheme for the protection of the economy during the second state of emergency. Brussels, 29.3.2021, C(2021)2344 final.OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

Commission Decision: State Aid SA.61959 (2021/N) – Finland - COVID-19 – Modification to the schemes SA.56995, SA.57059, SA.57192, SA.57221 and SA.57231. Brussels, 10.3.2021, C(2021) 1707 final. OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

Commission Decision: State Aid SA.62102 (2021/N) – France - COVID-19: Amendment of State aid measures SA.56709, SA.56985, SA.56868, SA.57219, SA.57367, SA.57695, SA.57754 and SA.60965. Brussels, 16.3.2021, C(2021) 1902 final. OJ C 122, 9.4.2021, 1–47.

Commission Decision: State Aid SA.60910 (2020/N) – Hungary - COVID-19: Scheme for the reduction of local business tax rates applicable to small and medium sized enterprises to moderate the effects of the COVID-19 pandemic on the economy. Brussels, 29.01.2021, C(2021)589 final. OJ C 177, 7.5.2021, 1–28.

Commission Decision: State Aid SA.56999 (2020/N) – Slovenia -Intervention measures to mitigate the effects of the SARS-CoV-2 (COVID-19) infectious disease epidemic on the economy. Brussels, 24.4.2020, C(2020)2763 final. OJ C 158, 8.5.2020, 1–17.

Commission Decision: State Aid SA.62833 (2021/N) – Lithuania - COVID-19: Amendment to Deferral of tax payments (SA.60632). Brussels, 7.05.2021, C(2021) 3406 final. OJ C 214, 4.6.2021, 1–30.

Commission Decision: State Aid SA.62838 (2021/N) – Spain - COVID-19: Amendment of SA.56851 (2020/N) and SA.57019 (2020/N). Brussels, 18.5.2021, C(2021) 3660 final. OJ C 214, 4.6.2021, 1–30.

Commission Decision: State Aid SA.62998 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Credit Facility for VAT liabilities due by medium-sized enterprises in June 2021 and amendment to SA.61233 – COVID-19 - Credit Facility and Deferral of Withholding Taxes for SME Employers. Brussels, 25.05.2021, C(2021) 3880 final. OJ C 223, 11.6.2021, 37–51.

Commission Decision: Aide d'État SA.59381 (2021/N) – France Crédit d'impôt « Création ». Brussels, 17.05.2021, C(2021) 3341 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

Commission Decision: State aid SA.62568 (2021/N) – France - COVID-19: Exceptional tax credit to support the elimination of glyphosate in connection with the difficulties encountered by the agricultural sector due to the COVID-19 outbreak.Brussels, 12.5.2021, C(2021) 3508 final. OJ C 223, 11.6.2021, 37–51.

Commission Decision: State Aid SA.61940 (2021/N) – Italy - COVID-19: Amendment to SA.58802 (2020/N) as prolonged by SA.59655 (2020/N) “Decontribuzione SUD - Agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate” (partial exemption from the payment of social security contribution in disadvantaged areas).Brussels, 18.2.2021, C(2021) 1220 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

Commission Decision: State Aid SA.61939 (2021/N) – Italy - COVID-19 – “Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di integrazione salariali” (exemption from social security contribution payments for private employers not applying for wage support measures).Brussels, 23.2.2021, C(2021) 1376 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

Commission Decision: State Aid SA.63138 (2021/N) – Italy - COVID-19 - Tax credit for audiovisual production companies. Brussels, 10.6.2021, C(2021) 4303 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

Commission Decision: State Aid SA.61173 (2021/N) – Poland - Subsidy schemes to non-governmental organisations, other entities engaged in public benefit work and religious entities affected by the COVID-19. Brussels, 9.02.2021, C(2021) 941 final. OJ C 240, 18.6.2021, 1–46.

Commission Decision: State Aid SA.61842 (2021/N) – Hungary - Collective amendment of existing schemes under the fifth amendment of the Temporary Framework. Brussels, 17.2.2021, C(2021) 1193 final. OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

Commission Decision: State Aid SA.60376 (2020/N) – Poland - Support to undertakings affected by restrictions applied to industries whose activities may contribute to the spread of the COVID-19 pandemic. Brussels, 20.1.2021, C(2021) 409 final.OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

Commission Decision: State Aid SA.63721 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social contributions for re-employment contracts. Brussels, 14.7.2021, C(2021) 5352 final.OJ C 306, 30.7.2021, 1–9.

Commission Decision: State Aid SA.62999 (2021/N) – France - COVID-19: Aid in the form of exemptions from social security contributions (« Régime d'aides sous forme d'exonérations de cotisations sociales »). Brussels, 27.7.2021, C(2021) 5750 final. OJ C 317, 6.8.2021, 1–12.

Commission Decision: State Aid SA.61574 (2021/N) – Greece - COVID-19: Aid scheme for uncovered fixed costs under the Temporary Framework. Brussels, 27.8.2021, C(2021)6485 final.OJ C 366, 10.9.2021, 1–12.

Commission Decision: State Aid SA.63719 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social security contribution payments for self-employed workers affected by the economic effects of COVID19 outbreak. Brussels, 14.7.2021, C(2021) 5350 final. OJ C 355, 3.9.2021, 1–9.

Commission Decision: State Aid SA.63720 (2021/N) – Italy - COVID-19: Contribution waiver in the tourism, spas, commerce and cultural or recreational sectors. Brussels, 2.8.2021, C(2021) 5860 final. OJ C 355, 3.9.2021, 10–23.

Commission Decision: State Aid SA.57459 (2020/N) – Slovenia - Compensation scheme for damage caused by the COVID-19 outbreak. Brussels, 30.6.2020, C(2020) 4517 final. OJ C 294, 4.9.2020, 1–23.

Commission Decision: State Aid SA.64385 (2021/N) – Italy - COVID-19: Tax credit for culture. Brussels, 19.8.2021, C (2021) 6234 final. OJ C 366, 10.9.2021, 1–12.

Commission Decision: State Aid SA.64420 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from contribution for hiring young people.Brussels, 16.9.2021, C(2021) 6827 final. OJ C 419, 15.10.2021, 1–5.

Commission Decision: State Aid SA.62668 (2021/N) – Italy - COVID-19: Automatic tax measures and non-repayable grants to support businesses and the economy. Brussels, 15.10.2021, C(2021)7521 final. A Hivatalos Lapban még közzé nem tett.

Commission Decision: State Aid SA.100192 (2021/N) – Denmark - COVID-19: Amendment to SA.57027, as amended by SA.59341, and SA.61943 - VAT deferrals. Brussels, 14.10.2021, C(2021) 7509 final. OJ C 477, 26.11.2021, 27–29.

Commission Decision: State Aid SA.100204 (2021/N) – Italy - COVID-19: Tax credit for final inventories to support the textile, fashion and accessories sector. Brussels, 10.11.2021

C(2021) 8205 final. A Hivatalos Lapban még közzé nem tett.

Commission Decision: State Aid SA.100005 (2021/N) – Italy - COVID-19: Exemption from social security contribution for the employment of women. Brussels, 27.10.2021, C(2021) 7863 final.(OJ C 500, 10.12.2021, 12–16.

Commission Decision: State Aid SA.102435 (2022/NN) – Cyprus - COVID-19: Suspension of payment of VAT for certain categories of taxpayers taken during the COVID-19 pandemic in 2021. Brussels, 21.6.2022, C(2022) 4102 final. A Hivatalos Lapban közzé nem tett.

Commission Decision: State Aid SA.61101 (2021/N) – Bulgaria - COVID-19: Second amendment of scheme SA.57795 (2020/N) as amended by SA.57938 (2020/N): State aid in the form of direct grants under Operational Programme Innovation and Competitiveness 2014-2020 to support medium-sized enterprises to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic outbreak. Brussels, 20.01.2021 C(2021) 408 final. OJ C 260, 2.7.2021, 1–61.

Commission Decision: State Aid SA.103434 (2022/N) – Greece - COVID-19: Amendments to the scheme SA.61574, as amended by SA.100939. Brussels 28.6.2022, C(2022) 4636 final. OJ C 273, 15.7.2022, 1–10.

Commission Decision: State Aid SA.100481 (2021/N) – Amendment of State aid scheme - SA.59709 – Ireland – COVID-19: Aid to airport operators. Brussels, 3.12.2021, C(2021) 8873 final. OJ C 337, 2.9.2022, 1–19.

Commission Decision: State Aid SA.100014 (2021/NN) – Lithuania - COVID-19: Deferral of import excise duties and VAT Brussels, 04.01.2022, C(2022) 7 final. OJ C 46, 28.1.2022, 1–21.

Commission Decision: State Aid SA.102240 (2022/N) – Malta - COVID-19 Damage compensation to Malta International Airport plc. Brussels, 27.6.2022, C(2022) 4582 final. OJ C 337, 2.9.2022, 1–19.

Commission Decision: State Aid SA.59863 (2020/N) – Sweden - Amendment to State Aid SA.57710 (2020/N) – COVID-19: Compensation for damages suffered by passenger ferries due to COVID-19. Brussels, 21.12.2020, C(2020) 9581 final. OJ C 7, 8.1.2021, 1–22.

Az Európai Unió intézményeinek és szerveinek egyéb (elektronikus) dokumentumai

Állami támogatás: A Bizottság jóváhagyja az éghajlatvédelmi, környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló új iránymutatást. Sajtóközlemény, Brüsszel,

2021. december 21. Elérhető:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_6982

Európai Bizottság: Minőségi jogalkotás: iránymutatások és eszköztár. Elérhető:
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu

Conclusions of the ECOFIN Council Meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy - Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 December 1997 on a code of conduct for business taxation - Taxation of saving. OJ C 2, 6.1.1998, 1–6.

European Commission: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Economy 7., 2009. Elérhető:
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary15885_en.htm

Commission staff working document: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. Brussels, 29.4.2013, SWD(2013) 53 final/2.

Commission Staff Working Document, Common Methodology for State Aid Evaluation, Brussels, 28. 05. 2014. SWD(2014) 178 final.

Commission memorandum of state aid in environmental matters, Fourth Report on Competition Policy b. OJ L 160, 17.6.1974.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. COM/2020/456 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>

Information from the Commission - Community guidelines on State aid for environmental protection. OJ C 72., 10.3.1994, 3-9.

Information from the Commission - Community guidelines on State aid for environmental protection. OJ C 37., 3.2.2001, 3-15.

Community guidelines on State aid for environmental protection (Text with EEA relevance). OJ C 82, 1.4.2008, 1–33.

European Commission Directorate-General for Competition (2013): State aid manual of procedures: internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 107 and 108 TFEU, Publications Office, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Commission: State aid Scoreboard 2020. 14 June 2021. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-06/state_aid_scoreboard_note_2020.pdf

European Commission: Facts and figures on State aid in the EU Member States State Aid Scoreboard. Autumn 2010 Update. COM/2010/0701 final.

European Commission: Commission Staff Working Paper – Autumn 2011 Update. COM/2011/848 final.

European Commission Press Release: Statement by Commissioner Vestager on Commission state aid decisions regarding illegal tax advantages granted by Luxembourg (Fiat) and the Netherlands (Starbucks) and on the optical disk drives cartel. 20 October 2015. Elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5881_en.htm.

European Commission Press Release: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion. 30 August 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2923

European Commission: Questions and Answers: EU Commission: Guidance for state intervention in electricity. MEMO. Brussels, 5 November 2013.

Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_948

European Court of Auditors, Do the Commission's Procedures Ensure Effective Management of State Aid Control?, Special Report 2011/15. Elérhető: http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr11_15/sr11_15_en.pdf

Speech of Director-General Laitenberger of DG Comp: State aid modernisation: The benefits of working more closely together. Brussels, 28 June 2017. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2017_10_en.pdf

Speech of Neelie Kroes: European Commissioner for Competition Policy Dealing with the current financial crisis Economic and Monetary Affairs Committee, European Parliament. Brussels, 6th October 2008. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_08_498

Speech of Neelie Kroes: European Commissioner for Competition Policy In defence of competition policy Opening remarks at conference "Competition policy, growth and consumer purchasing power". Brussels, 13th October 2008. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_08_521

Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new MFF, own resources and the Recovery Plan, Brussels, 13 May 2020. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_877

European Parliament: The General Principles of EU Administrative Procedural Law. In-depth analysis for the Committee on Legal Affairs (JURI). PE 519.224. Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?searchLanguages=EN&relations=NUPE%23%23519.224&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC

Az Európai Parlamentnek szóló jelentés - Ballesteros, Marta et al. (2013): Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of the Effectiveness. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI_ET\(2013\)493014_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI_ET(2013)493014_EN.pdf)

Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department D for Budgetary Affairs: The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States. Brussels, European Parliament, 2017. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU\(2017\)572717_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572717/IPOL_STU(2017)572717_EN.pdf)

DG Competition – Internal Working Paper – Background to the High Level Forum on State Aid of 3 June 2016, 2. Elérhető: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf

Statement by Commissioner Vestager on Commission decision that the non-taxation of certain McDonald's profits in Luxembourg is not illegal State aid, 19 September 2018. Elérhető:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_5833

Margarethe Vestager: Working together for fairer taxation. The Tax Dialogue, Copenhagen, 2 September 2016. Elérhető: https://wayback.archive-it.org/12090/20191129212645/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/working-together-fairer-taxation_en

Lenaerts, Koen (1990): Constitutionalism and the Many Faces of Federalism, 38 Am. J. Comp. L. 205.,220.

Európai Bizottság: Az energiaadó-irányelv felülvizsgálata: kérdések és válaszok. Brüsszel, 2021. július 14. Elérhető: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-238_hu.htm

Európai Számvevőszék 15/2011. sz. különjelentés: A Bizottság eljárásai biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását? Elérhető: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/b191de5e-07ae-46b9-9800-a6679c5e1e1b/language-hu/format-PDF/source-search>

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: Állásfoglalás. Az ukrajnai háború és annak gazdasági, társadalmi és környezeti hatása. 2022. március. Elérhető: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc-2022-01473-00-00-res-tra-hu.docx>

Magyar joganyag

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

Egyéb elektronikus hivatkozások

IBFD (2021): Tax Research Platform - Country Surveys IBFD (various countries)

Elérhető: <https://www.ibfd.org/content-solutions/tax-research-platform>

OECD (2020): Emergency tax policy responses to the Covid-19 pandemic, OECD Paris,

Elérhető: <https://biac.org/wp-content/uploads/2020/03/emergency-tax-policy-responses-covid19oecd.pdf>

OECD (2021): OECD Tax policy responses to COVID-19 - Tax policy measures taken so far (database, Xlsm). Elérhető: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/>

Utz, Robert et. al (2020): Macro-Financial Implications of the COVID-19 Pandemic.

World Bank, Washington, DC. © World Bank. Elérhető:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33955>

World Bank (2021): The Fiscal Impact and Policy Response to COVID-19. Equitable

Growth, Finance and Institutions Insight;. World Bank, Washington, DC. © World Bank.

Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35424>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_261

[https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_1.pdf)

[11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-11/TF_consolidated_version_amended_18_nov_2021_en_1.pdf)

[https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_verse](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_hu.pdf)
[ion_as_amended_28_january_2021_hu.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amended_28_january_2021_hu.pdf)

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_09_90

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU\(2020\)](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf)
[658214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658214/IPOL_STU(2020)658214_EN.pdf)

https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/tax-rulings_en

[https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160926STO44008/a-](https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160926STO44008/a-panama-iratok-botranyat-kirobbanto-tenyfeltaro-ujsgirok-az-ep-ben)
[panama-iratok-botranyat-kirobbanto-tenyfeltaro-ujsgirok-az-ep-ben](https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20160926STO44008/a-panama-iratok-botranyat-kirobbanto-tenyfeltaro-ujsgirok-az-ep-ben)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=legisum:l27019>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_6641

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_22_2980

https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ÍTÉLETEI

C-30/59. sz., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1961:2)

C-6/64. sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1964:66)

C-70/72 sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság („Kohlegesetz”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:87)

C-173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71)

C-78/76. sz., Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1977:52)

C-323/82. sz., SA Intermills kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1984:345)

C-234/84. sz., Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1986:302)

248/84. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:437)

C-249/85 sz., Albako kontra BALM ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:245)

C-310/85. sz., Deufil kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1987:96)

C-202/88 sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben született ítélet (ECLI:EU:C:1990:64)

C-322/88. sz., Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben született ítélet (ECLI:EU:C:1989:646)

C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:1990:348)

C-5/89. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1990:320)

C-6/90. és C-9/90. sz., Francovich és Bonifaci kontra Olaszország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:428)

C-289/90 sz., Spanyolország, Belgium, Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:440)

C-354/90 sz., Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires és mások kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:440)

C-320/91. sz., Tribunal correctionnel de Liège - Belgium előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:198)

C-387/92 sz., Banco Exterior ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1994:100)

C-42/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:1994:4175)

C-135/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:201),

C-39/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285)

C-311/94. sz., IJssel-Vliet Combinatie BV kontra Minister van Economische Zaken ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:383)

C-24/95 sz., Alcan Deutschland ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:163)

C-169/95. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1997:10)

C-67/96 sz., Albany International ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:430)

C-288/96 sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:537)

C-256/97. sz., DMTransport ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1999:332)

C-372/97 sz., Olaszország kontra Bizottság ítélet (ECLI:EU:C:2004:234)

C-480/98. sz., Magefesa ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:559)

C-379/98. sz., Preussen Elektra ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:160)

C-351/98. sz., Spanyol Köztársaság kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2002:530)

C-482/99. sz., Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:294)

C-53/00 sz., Ferring kontra ACOSS ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:627)

C-218/00 sz., Cisal di Battistello ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2002:36)

C-280/00. sz., Altmark Trans ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:415)

C-242/00. sz., Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2002:380)

C-277/00 sz., Németország kontra Bizottság („SMI”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:238)

C-126/01. sz., Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO SA. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:622)

C-207/01. sz., Altair Chimica SpA kontra ENEL Distribuzione SpA ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:451)

C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:511)

C-173/03 sz., Traghetti del Mediterraneo kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:391)

C-182/03. és C-217/03. sz., Belga Királyság és Forum 187 kontra Európai Községek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:416)

C-148/04. sz., Unicredito Italiano ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2005:774)

C-368/04. sz., Transalpine Ölleitung in Österreich ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:644)

C-119/05. sz. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2007:434)

C-199/06 sz., CELF és ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:79)

C-369/07 sz., Bizottság kontra Görögország („Olympic Airways II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:428)

C-460/07. sz., Puffer ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:254)

C-78/08 sz., és C-80/08. sz., Ministero dell’Economia e delle Finanze és társai kontra Paint Graphos Soc. coop. arl és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:550)

C-169/08 sz., Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2009:709)

C-106/09 P sz., Európai Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és az Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:732)

C-106/a 09 P és C-107/09 P sz., Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:732)

C-269/09 sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet (EU:C:2012:439)

C-302/09 sz., Bizottság kontra Olaszország („Velençe és Chioggia I”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:634)

C-465/09 P sz., és C-470/09 P sz., Diputación Foral de Vizcaya és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:372)

C-496/09 sz., Bizottság kontra Olaszország („Foglalkoztatási intézkedések II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2011:740)

C-121/10. sz., Bizottság kontra Tanács (ECLI:EU:C:2013:784)

C-610/10 sz., Bizottság kontra Spanyolország („Magefesa II”) (ECLI:EU:C:2012:781)

C-184/11 sz., Bizottság kontra Spanyolország („Baszkföld fiskális támogatása”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:316)

C-226/11. sz., Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai ügyben Juliane Kokott főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:2012:544)

C-82/12. sz., Transportes Jordi Besora SL kontra Generalitat de Catalunya ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:108)

C-262/12. sz., Vent De Colère és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:851)

C-272/12. P. sz., Bizottság kontra Írország és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:812)

C-284/12. sz., Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen FrankfurtHahn GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755)

C-553/13. sz., Tallinna Ettevõtlusamet kontra Statoil Fuel & Retail Eesti AS ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:149)

C-667/13. sz., Banco Privado Português és Massa Insolvente do Banco Privado Português ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:151)

C-367/14 sz., Bizottság kontra Olaszország („Velençe és Chioggia II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:611)

C-431/14 P sz., Görögország kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:145)

C-505/14. sz., Klausner Holz Niedersachsen GmbH és a Land NordrheinWestfalen ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2015:742)

C-28/15. sz., Koninklijke KPN és társai kontra Autoriteit Consument en Markt (ACM) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:310)

C-660/15 P sz., Viasat Broadcasting UK kontra Bizottság ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:178)

C-515/16 sz., Enedis és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:217)

C-93/17 sz., Bizottság kontra Görögország („Hellenic Shipyards II”) ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:903)

C-171/17 sz., Magyarország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2018:881)

C-349/17 sz., Eesti Pagar ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:172)

C-75/18 sz., Vodafone Magyarország ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:139)

C-323/18 sz., Tesco-Global Áruházak ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:140)

C-456/18 P sz., Magyarország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:421)

C-627/18. sz., Nelson Antunes da Cunha Lda ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:321)

C-337/19. P. sz., Európai Bizottság kontra Belga Királyság és Magnetrol International ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:990)

C-362/19 P sz., Bizottság kontra Fútbol Club Barcelona ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:169)

C-445/19. sz., Viasat Broadcasting UK Ltd és TV2/Danmark A/S ügyében hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:952)

C-562/19 P sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:201)

C-596/19 P sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:202)

C-760/19 sz., JCM Europe kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:96)

T-459/93 sz., Siemens kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1995:100)

T-358/94. sz., Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1996:194)

T-95/96. sz., Gestevisión Telenico kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1998:206)

T-298/97. sz., és T-312/97. sz., Alzetta egyesített ügyekben született ítélet (ECLI:EU:T:2000:151)

T-228/99 és T-233/99 sz., Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Európai Községek Bizottsága egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2003:57)

T-274/01. sz., Valmont Nederland BV kontra EK Bizottság ügyben született ítélet (ECLI:EU:T:2004:266)

T-349/03. sz., Corsica Ferries France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2005:221)

T-11/07. sz., Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2010:498)

T-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. sz., Regione autonoma della Sardegna és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:493)

T-319/11. sz., ABN Amro kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2014:186)

T-387/11. sz., Nitrogénművek Vegyipari Zrt. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2013:98)

T-219/14 . sz., Regione autonoma della Sardegna (Olaszország) kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:266)

T-694/14. sz., European Renewable Energies Federation (EREF) kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2015:915)

T-755/15. és T-759/15. sz., Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:670)

T-760/15. sz., Holland Királyság kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:669)

T-131/16 és T-263/16. sz., Belga Királyság és Magnetrol International kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2019:91)

T-778/16. és T-892/16. sz., Írország és társai kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2020:338)

T-516/18. és T-525/18. sz., Luxemburgi Nagyhercegség és társai kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:251)

T-238/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:91)

T-378/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság és T-379/20. sz., Ryanair DAC kontra Bizottság ügyekben hozott ítéletek (ECLI:EU:T:2021:194; ECLI:EU:T:2021:195)

T-388/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:196)

T-643/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:286),

T-465/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2021:284),

T-665/20 sz., Ryanair Dac kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (Condor; Covid-19) (ECLI:EU:T:2021:344)

Főtanácsnoki indítványok

C-24/95 sz., Alcan Deutschland ügyben Jacobs főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:1996:433)

A C-53/00 sz., Ferring kontra ACOSS ügyben Tizzano főtanácsnok indítványának (ECLI:EU:C:2001:253)

C-106/09 P és C-107/09 P sz., Európai Bizottság (C-106/09 P), Spanyol Királyság (C-107/09 P) kontra Gibraltár Kormánya és Egyesült Királyság egyesített ügyekben Jääskinen főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2011:215)

C-66/14 sz., Finanzamt Linz kontra Bundesfinanzgericht, Außenstelle Linz ügyben Kokott főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2015:242)

C-526/14. sz., Kotnik és társai ügyben Nils Wahl Főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2016:102)

C-16/16 P sz., Belgium kontra Bizottság ügyben Bobek főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2018:79)

C-627/18. sz., Nelson Antunes da Cunha Lda ügyben Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványa (ECLI:EU:C:2019:1084)