

A KÁROS ADÓVERSENY ELLENI FELLÉPÉS EGYIK ESZKÖZE AZ EURÓPAI ADÓJOGBAN: AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGA

ERDŐS ÉVA*

Az Európai Unióban az olyan állami támogatások, amelyek adókedvezményként hatnak, versenytorzítónak minősülnek, ezért összeegyeztethetetlenek, mivel gátolják az egységes belső piac működését. Bizonyos fajta állami támogatások előnyt jelenthetnek az azt igénybe vevő vállalkozások számára, diszkriminatívak lehetnek, vagyis olyan hatást érhetnek el, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyt idéznek elő. A tagállamok nem vezethetnek be olyan állami támogatásokat, amelyeket előzetesen nem jelentenek be a Bizottságnak. A Bizottság nem engedélyez olyan támogatás bevezetését, amely összeegyeztethetetlen az egységes belső piaccal. Hogy mikor beszélhetünk összeegyeztethetetlen állami támogatásról, mi a kritériuma a megengedhető és tilos állami támogatásnak, és mikor minősül egy állami támogatás adókedvezménynek, a szerző ezekre a kérdésekre ad választ a tanulmányban.

Kulcsszavak: európai adójog, állami támogatás, adókedvezmény, káros adóverseny.

In the European Union one of them State Aids are functioning like a tax advantage, tax allowances, so the EC Treaty and the Treaty of Lisbon prohibits State aid to undertaking in whatever form, as aid obviously distorts competition. State aid in the form of tax incentives is therefore prohibited as well. Some kind of State aid makes advantage to the enterprises, so it drives and causes discrimination between the enterprises, and causes some effect as the tax incentives, driving to the harmful tax competition. Member States may not introduce measures possibly constituting State aid without prior notification to the Commission. The Commission will not authorize any such measure if it is incompatible with internal market. What are the criteria of the compatible and incompatible State aids, and when will be a state aid tax allowance, we can read it in this study, the author finds answers to these questions.

Keywords: European tax law, state aids, tax allowances, tax incentives, harmful tax competition.

1. Az adókedvezmények összefüggése az állami támogatásokkal és a káros adóversennyel

A káros adóverseny elleni fellépés egyik fő célkitűzése az európai adójognak,¹ mely több területet is érint. A káros adóverseny megjelenési formáit, és az ellene való fellépés területei közé soroljuk:² a külföldi befektetőknek nyújtott társasági adókedvezményeket, az állami támogatások adókedvezményként való megítélését, az adókikerülés területét, melyben legfőbb szerepet az offshore cégek szabályozásai játszanak, a székhelyáthelyezések problémakörét, melyek adóelkerülést céloznak, és az országok közötti adóverseny, vagyis alacsony adószint alkalmazását, mely az egyes tagállamok közötti adóversenyyhez vezethet.

* Dr. ERDŐS ÉVA
dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Pénzügyi Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogerdos@uni-miskolc.hu

¹ Lásd Code of Conduct for Business Taxation, ECOFIN Tanács 1998.

² Lásd erről bővebben: ERDŐS Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolci Egyetemi Kiadó, 2012, 121–199.

A káros adóverseny nem megengedhető az Európai Unióban, az uniós célok elérésének gátját jelenti, az ellene való fellépés egyik legfontosabb dokumentuma az ECOFIN Tanács által elfogadott Code of Conduct for Business Taxation (Üzleti Adózás Magatartási Kódex), melyben megfogalmazásra kerültek a káros adóversenyt megvalósító magatartások és az ellene való fellépés eszközei is.³

A káros adóverseny egyik jellemző területe és megjelenési formája az állami támogatások joga, ezen belül is azon állami támogatások, amelyek torzítják az EU-n belüli gazdasági versenyt, az egységes belső piac működését. Az állami támogatások előnyt jelentenek az azt igénybevevő vállalkozások számára, diszkriminatívak lehetnek, vagyis olyan hatást érhetnek el, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyt idéznek elő.

Az EUM Szerződés 107. cikk (1)⁴ bekezdése értelmében nem szabad versenytorzító és a tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami támogatásokat nyújtani. Az állami támogatások korlátok közé szorítása a tagállamok szuverenitását erőteljesen érintő terület, a közösségi szabályokat érvényesítő Bizottság megtilthatja a tagállamok jogalkotása számára, hogy egyes vállalkozásaikat vagy akár egyes gazdasági ágazataikat a közösségi érdekekkel ellentétes módon, előnyben részesítsék akár állami támogatás, akár adókedvezmény formájában. Ezért az állami támogatások jogi szabályozásának törvényessége és Európai Unió konformitása minden tagállamban központi kérdés.

Az állami támogatások pozitív juttatásnak minősülnek, amely egy vállalkozás számára előnyt jelenthet a többi vállalkozáshoz képest, ezért az Európai Unióban a versenyjog tárgykörébe tartozik. Az állami támogatások előidézhetnek káros adóversenyt, versenytorzító hatásúak lehetnek, ezért alkalmazásuk az EU által szabályozott, korlátozott és engedélyezett.

Az állami támogatások közös vonása, hogy az államháztartásból lehet hozzájutni, onnan erednek, a hozzájutás feltételei és a felhasználás szabályai azonban általában nem törvényben rögzítettek, a felhasználásuk viszont szigorúan célhoz kötött. A felhasználás feltételeit általában a juttató közigazgatási szerv határozza meg pályázat esetén, és sok esetben előfordul a normativitás hiánya. A támogatások lehetnek visszatérítendőek, vissza nem térítendőek vagy vegyes feltételűek. Az állami támogatások jogi szabályozásának tagállami kontrollját az EU szervei, elsősorban a Bizottság végzi, és kontrollja során nem csak az egyedi kormányzati intézkedések, hanem a törvények, ezen belül is leginkább az adószabályok, közösségi konformitása is kérdésessé válhat.

A tiltás vagy engedélyezés szigorúsága mindig a kivételek lététől és azok terjedelmétől függ.⁵ Az állami támogatások tilalmát az EUMSz. 107. cikke kettős szűrőn rostálja meg: *egyrészt* az „összeegyeztethetetlennek” nevezett támogatás fogalma is szűkítést tartalmaz, *másrészt* ezen belül is van lehetőség automatikus vagy mérlegelésen alapuló kivételek megadására. Ugyanakkor a tiltás szabályát erősíti az az eljárási előírás, mely szerint a Bizottság

³ „standstill” és „rollback” szabálya, azaz a Magatartási kódexet aláíró államok tartózkodnak az olyan szabályok bevezetésétől (standstill), amelyekkel káros adóversenyt valósítanak meg és hatályaon kívül helyezik (rollback) az olyan szabályait, amelyek káros adóversenyt keletkeztetnek. Ben J. M. TERRA–Peter J. WATTEL: *European Tax Law*. Kluwer Law International, Netherlands, 2005., Pp., 283–287., 284.

⁴ Korábban lásd erről az EK Szerződés 87. cikkét

⁵ Lásd erről bővebben: TÓTH Tihámér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Complex Kiadó, Budapest, 2007, 529–610., 529., valamint VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004., változatlan utánnymás (2001), 550–575., EU-JOG (szerk.: OSZTOVITS András) HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 538–546.

előtt egyrészt be kell jelenteni az adni kívánt támogatást, másrészt nem szabad azt végrehajtani addig, amíg a Bizottság nem foglal állást a kérdéses projekt közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről. Ebből következően az EU nem tiltja az állami támogatások minden fajtáját, csak szigorú korlátok közé szorítja azokat, amelyek versenytorzító hatásúak.

Ennek megfelelően a tagállamok csak olyan állami támogatásokat nyújthatnak, amelyeket az EU megenged és amelyekkel nem sértik az uniós érdekekkel ellentétes módon a piaci versenyt, és nem idéznek vele elő káros adóversenyt.

2. Az állami támogatások fogalma és jogi megítélése az európai jogban

Az állami támogatás *tágabb* értelemben az államháztartás rendszerén belüli jövedelem-elvonás, jövedelem központosítás és a jövedelmek újra átcsoportosítása során kiosztott pénzösszeg, a közkiadások körébe tartozó közpénz.

Szűkebb értelemben valamely alrendszer költségvetéséből az államháztartás rendszerén kívülre egyenértékű ellenszolgáltatás nélkül juttatott forrás minősül költségvetési támogatásnak.⁶ Az állami támogatás a kormányzati transzferek azon formája, amely közvetlenül vagy közvetve hasznot hoz az adott vállalkozásnak, amelyért nem jár ellenszolgáltatás, és amelynek célja a piaci folyamatok által létrehozott állapot megváltoztatása.

A piaci szereplők helyzetét javító állami támogatások ellen általánosságban is lehet érveket felhozni, de vannak olyan szempontok, amelyek kifejezetten az európai közös piacon belül relevánsak. Az EU-ban különösen azért ellenőrzik szigorúan a támogatásokat, mert ellenkező esetben:⁷

- nem lehetne egységes játékszabályokról beszélni, a belső piac nagyobb versennyel jár, ami növeli az állami támogatások iránti „étvágyat”, másik oldalról az egységesség felé menetelő piacon a korábban még nem zavaró támogatás már érezhetőbb hatással jár,
- az életképtelen vállalkozások mesterséges fenntartásával, a szükséges szerkezetátalakítások elodázásával más tagállamokba exportálódnak a nehézségek,
- a túlzott költségvetési kiadásokba bonyolódó tagállamok nehezebben valósítanak meg a monetáris unió kritériumait,
- az EU célként megjelölt gazdasági és társadalmi kohézió elérése lehetetlen lenne, mivel a gazdagabb tagállamok többet tudnának saját iparukra költeni, mint a szegények és ez az EU kohéziós/regionális politikáját lehetetlenné tenné (támogatásverseny).
- Az állami támogatások a következő gazdasági *hátránnyal* járhatnak:
- a nem életképes cégeket a támogatásban nem részesülők kárára tartják fenn, nem egyenlő versenyfeltételekkel,
- hozzájárul a költségvetés hiányához,
- a támogatás elkényelmesít, nem vezet jó eredményekhez a nemzetközi versenyben,⁸
- a szelektív támogatás pozitív diszkriminációval jár, így eltéríti a gazdasági versenyt, sérti a versenyben a diszkrimináció tilalmának elvét,

⁶ NYIKOS Györgyi–STAVICZKY Péter: *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-olgozat, Corvinus Egyetem, Budapest, 2009, 144.)

⁷ TÓTH Tihamér: *Az Európai Unió versenyjoga.* Complex Kiadó, Budapest, 2007, 531.

⁸ A felsorolás TÓTH T. (2007) 530. alapján készült, saját kiegészítéssel.

- a támogatás előnnyel jár, viszontszolgáltatás nem jár érte, az előny az egyenlő elbánás elvébe ütközik.
- Az állami támogatások ugyanakkor *előnnyel* is járnak, ha azokat ágazatsemlegesen, megfelelően, a közös belső egységes piac szempontjait figyelembe véve nyújtják:⁹
- negatív externáliák mérséklése, pozitív externáliák támogatása (például foglalkoztatás elősegítése, K+F tevékenység),
- a verseny hatékonyságát javítva enyhítheti az információhiányt, például a hitelezési piac klasszikusan információs asszimetriával bír, a kölcsönt kérő vállalkozás jobban tisztában van helyzetével és lehetőségeivel, mint a bank (ez érv a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások mellett),
- elősegítheti a közjavak megtermelését, ezek fogyasztásából senki sem zárható ki, így egy személy fogyasztása nem a másik kárára történik, nem fogy el a termék (pld. közterti világítás)
- további piachibák – mint például a termelési tényezők korlátozott mobilitásának – orvoslása (ez szólhat a regionális támogatásokat indokoló érvek mellett),
- gyorsíthatják a gazdasági szerkezetváltást.

Az állami támogatások adományozását, az állami beavatkozást – közgazdasági értelmezés szerint¹⁰ – valamilyen piaci kudarc jelenléte indokolja. A piaci kudarcok: a közjavak, a külső gazdasági hatások, információs kudarcok, intézményi merevség, súrlódási problémák, külföldi támogatások. A piaci kudarcok kezelésére az állam alkalmazhat szabályozásokat, adókedvezményeket, támogatásokat, annak érdekében, hogy a vállalkozásokat a közérdek szolgálata felé irányítsa.¹¹ Az állami támogatások kedvező hatása megmutatkozhat abban, hogy ezeket a piaci kudarcokat kiküszöböli, azonban számos kedvezőtlen hatása is lehet az állami beavatkozásnak, mint a versenytorzítás, a káros verseny lecsapódása az állami támogatásokban, a lobbysoportok tevékenysége, az árakkal kapcsolatos döntésekre gyakorolt torzító hatás. Versenytorzító hatású lehet az állami támogatás, mivel a támogatást igénybe vevő vállalkozás előnnyel indul egy olyan vállalkozással szemben, amely nem kapott támogatást ugyanazon vállalkozási tevékenységéhez. Minél több az állami támogatás a magángazdaságban, annál több káros hatást gyakorolhat a többi ország kereskedelmére, az egyik országban nyújtott, a többi rendjétől eltérő túlzott mértékű állami támogatás, támogatási versenyhez vezethet az országok között, amely káros hatásokat, így káros adóversenyt eredményezhet.

A Lisszaboni Szerződés EUMSZ. 107. cikke (1) bekezdése (korábban EK Szerződés 87. cikke) határozza meg a közös, belső piaccal össze nem egyeztethető állami támogatások fogalmát. Az EUM Szerződés szerint összeegyeztethetetlenek a közös belső¹² piaccal azok a bármilyen formájú, tagállamok által, vagy állami forrásból nyújtott állami támogatások, amelyek meghatározott vállalatoknak vagy bizonyos áru-féleségek termelésének előnybe részesítése által biztosítanak kedvezményeket és ezáltal a versenyt torzítják, vagy a verseny torzításával fenyegetnek, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

⁹ TÓTH T. (2007), 530.

¹⁰ NYIKOS (2009), 146. Lásd erről továbbá: KENDE Tamás–FAZEKAS Orsolya: A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása. *Európai Jog*, 2007/1. sz., hetedik évf., 3–11.

¹¹ STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–KERSZÖV, Budapest, 2000, 215. In: NYIKOS: (2009), 146.

¹² EUMSZ. 107. cikk (1) bek. HL L. 2010.3.30. C/83/92.

A fenti megfogalmazásból már láthatóak a tiltott állami támogatás egyes fogalmi elemei, amelyek azonban további értelmezésre szorulnak. *Állami támogatás* az, amely állami forrásból származik, szelektív, előnyben részesíti a kedvezményezettet, összeegyeztethetetlen a belső piaccal és torzítja a versenyt.¹³

Az EK Szerződés és EUMSZ. értelmében az *állami támogatás* fogalmának az alábbi feltételeknek¹⁴ kell megfelelnie, hogy az az EUMSZ. 107. cikke hatálya alá tartozzon, azaz *összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősüljön*:

a) A támogatásnak *tagállam által nyújtottnak kell lennie* vagy *állami forrásból* kell származnia. Természetesen az állam fogalma alatt az állami szerveket, minisztériumokat, kormányzati szerveket, sőt az államháztartás bármilyen szervét (akár központi akár helyi) is érteni kell. Ide kell még sorolni nem csak az állami szervek által közvetlenül nyújtott támogatásokat, de azokat is, amelyek közvetítésében az állam közreműködött. Állami támogatásnak minősül az adókedvezmény is, azaz szintén állami támogatásról beszélünk, ha az állami bevétel elmarad, például adókedvezmény igénybevétele révén. Kiemelendő, hogy az önkormányzati források is állami forrásnak minősülnek támogatási szempontból. Várnay Ernő álláspontja szerint¹⁵ a tagállamok nem fedhetik el sikeresen támogatásaik forrását, mivel a Bizottság és a Bíróság teleologikus értelmezési módszerét felhasználva *tágan* határozza meg a támogatás állami jellegét, vagyis nem csak a közvetlenül vagy közvetve az állam által adott, állami forrásból juttatott támogatást tekintik az EUMSZ. 107. cikke alá tartozónak, hanem az állam rendelkezésére álló forrásokból, az állam kezdeményezésére, az állam ösztönzésére és az állam jóváhagyásával juttatott forrásokat is.

b) A támogatás *előnyt jelent* az érintett vállalkozás számára: olyan viszonzatlan előnyt, amelyet azonos finanszírozási feltételek mellett a piacon az adott vállalkozás egyébként nem érhetne el. Az előny több formában jelenhet meg, mint készpénztámogatás, adókedvezmény, adómentesség, adóelengedés vagy éppen az állam által adóbevételeiről való lemondás¹⁶ stb. támogatásnak minősülnek azok a kedvezmények is, amelyekhez maga a támogatott vállalkozás is hozzá járult akár valamilyen pénzügyi kötelezettség vállalásával, akár a támogatásért cserébe valamilyen magatartás tanúsításával. Támogatásnak minősül

¹³ KENDE Tamás–FAZEKAS Orsolya: A közszolgáltatási kötelezettségek állami támogatása. *Európai Jog*, 2007/1. sz., hetedik évf., 5.

¹⁴ In: NYIKOS (2009), 151–153., és lásd még KENDE–FAZEKAS (2007), 5.

¹⁵ VÁRNAY–PAPP (2004), 552.

¹⁶ Lásd ehhez: C-156/98. Germany v. Comission EU Bírósági ügyet, ECR (2000) I-6857. (Hivatkozza VÁRNAY: In VÁRNAY–PAPP [2004]: 553.) A jogesetben a német állam lemondott bizonyos jövedelemadó bevételeiről olyan vállalkozások javára, amelyek befektetéseiket az új német tartományokban vagy Berlinben eszközölték. A német állam védekezése szerint a törvény nem jelent automatikus kedvezményt a vállalkozások számára, ezért nem minősíthető állami támogatásnak, hiszen önálló befektetési döntés alapján veszik igénybe a vállalkozások a törvény adta kedvezményt. A Bíróság véleménye szerint azonban az adóbevételeiről való lemondás tette lehetővé a befektetők számára azt, hogy más vállalkozásoktól eltérően kedvezményes adófeltételek mellett fektessék be a pénzüket a beruházásba. Tehát az a tény, hogy a befektetők független befektetői döntésük alapján eszközölik a beruházást, nem jelenti azt, hogy az adószabály és a kedvezmény közötti kapcsolat megszűnne, mivel a kedvezményt lehetővé tevő piaci feltételek megváltoztatása a német adójogszabály eredményeként következik be.

így olyan állami kedvezmény is, amelyet a vállalkozás azzal a feltétellel kap meg, hogy ésszerűsíti a termelési kapacitását.¹⁷

c) A támogatás a vállalatok vagy termékek, szolgáltatások csak egy meghatározható körét kedvezményezi, vagyis az *intézkedés szelektív jellegű*.

d) A támogatás *versenytorzító hatású*. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata értelmében a *verseny- és kereskedelem torzítás hatása* általában fennáll.¹⁸

Az állami támogatások által okozott *versenytorzítás mértékét* az alábbi tényezők figyelembe vételével állapíthatjuk meg:

- a támogatás abszolút, illetve a finanszírozott tevékenységhez viszonyított mértéke abszolút,
- a támogatás szelektivitásának mértéke meghatározó, azaz egy vagy több vagy a piacon tevékenykedő nagyszámú vállalkozás juthat-e hozzá, egyedi döntéssel, vagy pályázat útján kerül nyújtásra,
- közvetlenül vagy közvetve járul hozzá a kedvezményezett a vállalkozás költségeinek a finanszírozásához,
- egyszeri vagy ismétlődő jellegű az állami támogatás.

e) A támogatás *befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet*.

Amennyiben egy tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, amely növeli ezáltal a hazai termelést, ennek az lesz az eredménye, hogy más tagállamok kevesebb eséllyel tudják exportálni termékeiket az érintett tagállamba. A versenytorzítás akkor is fennáll, ha a tagállamon belül történik meg torzító hatású támogatás, állami beavatkozás, mivel a kedvezményezett vállalkozás előnybe kerül finanszírozását tekintve a többi ugyanolyan feltételekkel rendelkező, de állami támogatásban nem részesülő vállalkozással szemben.

Az Európai Unió Bírósága még ennél is tovább megy a versenytorzító hatás értelmezésénél, amikor kimondja, hogy az EU-n kívül is lehet elérni torzító hatást az állami támogatással, mivel a harmadik piacon a támogatásban részesülő cég sokkal könnyebben érvényesül, mint a támogatásban nem részesülő vállalkozás, amely nem is tud kilépni pótlólagos finanszírozás hiányában a harmadik ország piacára.¹⁹

Az SFEI kontra La Poste esetben²⁰ az Európai Bíróság értelmezte az EK Szerződés 87. cikkét és kimondta, hogy a szerződés e cikkének a célja, „hogy meggátolja a *tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami hatóságok által adott olyan előnyöket*, amelyek különféle formákban, bizonyos termékek vagy bizonyos vállalkozások *kedvezményezésével a versenyt torzítják* vagy annak torzításával fenyegetnek. A támogatás fogalma így nemcsak a *pozitív előnyöket* – mint például szubvenciók – foglalja magában, hanem más olyan beavatkozásokat is, amelyek különféle formában *csökkentik a vállalkozás költségvetésében* rende-

¹⁷ C-323/82.SA Intermills v Comission ECR (1984) 3809. Hivatkozva: VÁRNAY–PAPP (2004), 553.

¹⁸ A támogatás fogalmára vonatkozóan lásd az Európai Bíróság C-39/94. SFEI kontra La Poste esetet. In: TÓTH T. (2007), 540., a versenytorzító hatást, előny biztosítását kimondó Európai Bírósági eset: C-256/97. Déménagements–Manutention Transport SA (DMT) (1999) ECR I-3913. In: TÓTH T. (2007), 541.

¹⁹ NYIKOS (2009), 154.

²⁰ C-39/94. Hivatkozva TÓTH T. (2007), 340.

sen kiadásként szereplő tételeket, és amelyek anélkül, hogy a szó szoros értelmében véve szubvenciók lennének, azzal megegyező karakterűek és ugyanolyan hatással járnak.”²¹

E megfogalmazásban ugyanúgy megtalálhatjuk a fő fogalmi elemeket, mint:

- adott előny,
- amelyet állami hatóság nyújt,
- szelektív, azaz bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket érint,
- az előny a kereskedelmet érinti,
- a kedvezmény a versenyt torzítja.

A fogalom azonban kiegészül az EU Bírósága által azzal az elemmel, hogy az előny több formában is megvalósulhat, így lehet olyan beavatkozás is, amely csökkenti a vállalkozás költségvetésében kiadásként szereplő tételeket, azaz a vállalkozás bármilyen kiadásától mentesül ezáltal. A szakirodalomban a szerzők általában egyetértenek azzal, hogy az állami támogatás fogalma a fentiekben felsorolt öt elemet foglalja magában. *Megállapítják azt is, hogy az állami támogatás fogalmához elegendő lenne a felsorolt első három kritérium, az utolsó két kritériummal kiegészülve (versenytorzító hatás, kereskedelmet érintő hatás) azokat az állami támogatásokat értjük ez alatt a fogalom alatt, amelyek összeegyeztethetetlenek az egységes belső piaccal.*²²

Az öt kritériumot magában foglaló definíció tehát az állami támogatások európai jogi fogalmával egyezik meg. Természetesen a polémia hiába való azon államok tekintetében, akik tagjai az Európai Uniónak, ugyanis számukra az EUMSZ. 107. cikke kötelezően alkalmazandó előírást jelent. Ezen állításból azonban azt is megállapíthatjuk, hogy egy állami támogatás lehet versenytorzító hatású, és lehet kereskedelmet befolyásoló hatású is, de ezek hiányában is beszélhetünk állami támogatásról, például a Bizottság által megengedett állami támogatások esetében, ellenben az előny, a vagy az államháztartás megterhelésének, vagy a specifikusság fogalmi eleme hiányában nem állami támogatásról, hanem más intézkedésről beszélhetünk.²³ A támogatásfogalom ilyen elhatárolásának az engedélyeztetési eljárásban van jelentősége, azaz az EUMSZ. 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban, amely szerint a tagállamoknak a Bizottság előzetes engedélyét kell kérni a támogatások nyújtásához is, nem csak a versenytorzító és a kereskedelmet is érintő támogatásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a bejelentés-köteles támogatások köre szélesebb, mint a versenytorzító hatású és kereskedelmet érintő támogatások köre.²⁴

A támogatás különböző formákban jelenhet meg, lehet:

- készpénz támogatás, de nem csak készpénz formájában nyújtható, hanem
- adóelengedés,
- adómentesség,
- kedvezményes adókulcs,
- áfa-visszaigénylés határideje alóli mentesség,
- exportkedvezmény,
- exporthitel kedvezményes kamattal,
- exporttámogatás,
- állami garancia,

²¹ TÓTH T. (2007), 340.

²² Lásd bővebben TÓTH T. (2007), 540–558., 540.

²³ TÓTH T. (2007), 540.

²⁴ Lásd erről bővebben TÓTH T. (2007), 540. és 586–600.

- áruk, szolgáltatások kedvezményes feltételekkel történő szolgáltatása (árkedvezmény),
- beruházási támogatások,
- állami bevételekről való lemondás, például adósság elengedés formájában is előnyhöz jut a vállalkozás.²⁵

Tóth Tihamér további konkrét példákkal egészíti ki a felsorolást²⁶:

- adóalap-csökkentés,
- szubvenció, vissza nem térítendő közvetlen pénztánszfer,
- adóhitel,
- adókedvezmény,
- TB kivétel vagy kedvezmény,
- kedvezményes hitel, kamattámogatás,
- kedvezményes hitelgarancia,
- áron aluli ingatlaneladás,
- tőkeemelés, azaz adósság tőkerészesedéssé való alakítása, ha azt magánbefektető nem eszközölte volna,
- kedvezményes, gyorsított eszközleírás,
- állami kezességvállalás,
- piaci árnál kedvezőbb állami beszerzés.

Látható tehát, hogy az állami támogatások számtalan formában jelenhetnek meg, az előny jogi fogalmának értelmezése ebben a tekintetben igen széles a joggyakorlat szempontjából.

Összefoglalóan tehát megállapíthatjuk, hogy akkor beszélhetünk az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó, az *EU-joggal összeegyeztethetetlen állami támogatásról*, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:²⁷

– *A kedvezményezett vállalkozás:* amely nem csak jogi személyiséggel vagy azzal nem rendelkező gazdasági társaság, hanem minden olyan piaci szereplő, amely tényleges gazdasági tevékenységet fejt ki a belső piacon, függetlenül annak jogi státuszától. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján gazdasági tevékenység: bármely, egy adott piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával járó tevékenység, amely feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot. Az állami támogatási szempontból azt kell vizsgálni, hogy ki a támogatás végső kedvezményezettje, akinél a gazdasági előny felmerül. Ez ugyanis nem minden esetben azonos azzal, aki részére a támogatás kifizetésre kerül.

– *Állami forrás:* A támogatásnak állami forrásból kell származnia, azaz a központi költségvetésből, az elkülönített állami pénzalapokból, a társadalombiztosítási alapokból, a helyi önkormányzatoktól, valamint azok az Európai Unió forrásokból származó pénzek, amelyekre a hazai kormányzatnak befolyása van. Szintén az állami forrás fogalmába tartoznak az állam által befolyásolt, valamint az állami tulajdonban lévő vállalatokon keresztül történő finanszírozás is.

²⁵ VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 552.

²⁶ TÓTH T. (2007), 561.

²⁷ Magyarország, lásd erről <http://tvi.kormany.hu/tamogatás> weboldalt. Letöltés ideje: 2012.10.24.

– *Előny*: Az állami támogatásnak olyan előnyt kell jelentenie a piacon, amelyet azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem érhetne el. Az előny nem csak kifizetés formájában jelentkezhet, ahogyan azt már a fentiekben is említettem, hanem államháztartási bevételekiesés formájában is, mint például az adókedvezmények. Az előny a vállalkozás normál – a gazdasági tevékenység – költségei alóli mentesítést jelent.

– *Szelektivitás*: Az intézkedés nem terjed ki a gazdaság minden szereplőjére, csak egy régióra, egy gazdasági ágazatra, vagy adott vállalkozásokra. Amennyiben egy intézkedést minden korlátozás – ágazati, földrajzi vagy a vállalat mérete szerinti különbségtétel – nélkül alkalmaznak a tagállam területén letelepedett bármely vállalkozásra, akkor az általános intézkedésnek és nem állami támogatásnak tekinthető.

– *Versenytorzító hatás*: Az érintett vállalkozásnak olyan piacon kell tevékenykednie, amelyen a vállalkozások között verseny van vagy lehetne, mert ellenkező esetben az intézkedés nem tartozik az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá. Ezen feltétel meglétét a Bizottság általában vélelmezi, ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania.

– *Tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás*: A tagállamok közötti kereskedelem befolyásolása a legtöbb esetben fennáll. Erre példa, ha egy vállalkozás nem exportál ugyan, hanem csak a hazai piacon értékesíti a termékeit, ugyanis az adott piacon a konkurencia ez esetben nehezebben tud megjelenni, hiszen nem lesz szükség az importra, mert a piacot a támogatott vállalkozás termékei uralják. Ezért egy ilyen támogatás befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet és torzíthatja a versenyt.²⁸ Hasonló a helyzet, ha az Unió kívüli exportra termelő céget támogatja valamely tagállam, hiszen a támogatás segítségével a vállalkozás, más uniós vállalatokkal szemben versenyelőnybe kerülhet az export piacon. Itt kell kitérni a *befektető csalogató támogatásokra*, melyeket jelen könyvemben tárgyalok. A tagállamok közötti kereskedelem akkor is érintődik, ha a támogatás vagy annak beígérése azt a célt szolgálja, hogy egy vállalkozás tervezett beruházásának helyszínét befolyásolja. Ez különösen akkor van így, ha egy vállalkozás a támogatás hatására egyik tagállamból egy másikba telepszik át vagy viszi át a székhelyét a támogatás (adókedvezmény vagy más támogatás) reményében, ez a tény nyilvánvalóan kihatással van a tagállamok közötti kereskedelemre és versenytorzító hatású is egyben.²⁹

Amennyiben a fenti feltételek közül akár csak egy feltétel is hiányzik, úgy máris nem beszélhetünk tiltott, vagyis az Európai Unió által nem megengedett, összeegyeztethetetlen támogatásról, csupán állami támogatásról.

²⁸ Lásd erre a C-102/87. sz. ügyet, France v. Commission (1998) ECR 4067. Hivatkozik rá: Várnay, in: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 558.

²⁹ Lásd erre a Bizottság 87/573/EGK számú határozatát OJ L 347., 1987.12.11. 64., 66. pont. In: TÓTH T. (2007), 557.

3. Az Európai Unió állami támogatásra vonatkozó szabályozásának rendszere, az állami támogatásokra vonatkozó jogforrások

A Tanács 1998 májusában rendeletet alkotott³⁰ arról, hogy bizonyos állami támogatásokat a Bizottság – rendeleti úton – a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthat és kiemelhet az általánosan érvényesülő bejelentési kötelezettség alól.

Az állami támogatások káros hatásáról az Európai Bizottság által 2005 nyarán meghirdetett Állami Támogatási Cselekvési Terv³¹ (Akcióterv) rendelkezett, mely a közeljövő reformjait vázolta fel a tagállamok számára. Az Akcióterv a tagállamok számára azt az üzenetet hordozta, hogy kevesebb, de célzottabb támogatást nyújtsanak. Ennek értelmében szem előtt tartandóak az Akcióterv kulcsszavai, mint a versenyképesség, regionális és szociális kohézió és a közszolgáltatások színvonalának elemzése. Az Akcióterv kimondja az erőteljesebb közgazdasági megközelítést, azaz amennyiben a piacok nem tudják megoldani a problémát, csak akkor kell az állami beavatkozás, és az is kérdés, hogy ilyenkor milyen mértékű legyen az. A Bizottság hatékonyabb jogalkalmazást ígér és gyorsabb eljárást.³²

Az EK Szerződésnek a Gazdasági versenyt szabályozó fejezetében, a 87–89. cikkeiben³³ fogalmazta meg az állami támogatások tilalmának rendelkezéseit. A megengedhető állami támogatások nyújtása során a tagállamoknak a következő elveket kell követnie: az átláthatóság, (transzparencia), a szükségesség és az arányosság elve. Az átláthatóság elve alapján mindig követhető, hogy a kedvezményezett milyen és mekkora előnyhöz jutott az állami támogatás következtében.

A *szükségesség és az arányosság elve* pedig biztosítja, hogy a tagállamok csak akkor avatkozzanak be a piaci viszonyokba, ha valamilyen probléma áll fenn, és a beavatkozás mértéke csak a probléma elhárításához szükséges minimumra korlátozódjon.

Az Európai Unióban az állami támogatások szabályozása három alapvető pilléren nyugszik:³⁴

1. Az *elsődleges jogforrások*: az EUMSZ. 107–109. cikke fogalmazza meg az általános szabályát az állami támogatás tilalmának, és az az alóli kivételeknek, valamint az engedélyeztetési eljárás szabályainak. Ennek értelmében az Európai Unió által meg nem engedett állami támogatások úgy minősülhetnek, mint az adókedvezmények, amelyek káros adóversenyhez³⁵ vezetnek.

A 108. cikk a támogatások ellenőrzésének szabályait rögzíti, míg a 109. cikk pedig az előző cikkek alkalmazásáról szól.

³⁰ 994/98/EK rendelet az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93.cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról OJ L 142, 1998.5.14.

³¹ http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_hu.pdf

³² TÓTH T.(2007): 536.

³³ Lisszaboni Szerződés (EUM Szerződés) 107–109. cikke.

³⁴ Az állami támogatások szabályozásának jogforrásairól lásd bővebben: TÓTH T. (2007), 533–536. és NYÍKOS (2009): 149.

³⁵ A káros adóverseny fogalmáról. Ld. ...az ECOFIN Tanács által 1998-ban kiadott Code of Conduct for Business Taxation (az Üzleti Adózás Magatartási Kódexét). Lásd még a káros adóversenyről bővebben: ERDŐS Éva: A külföldi befektetők adókedvezményei és a jogharmonizáció. In: *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára.* (Szerk.: BRAGYÓVA András) Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 161–181.

2. A szabályozás *második pillérét* a másodlagos jogforrások és a soft law³⁶ eredményei alkotják. Ezen belül is az Európai Bizottság állami támogatások káros hatásáról kiadott Bizottsági Közlemény, a Tanács felhatalmazásával kiadott Bizottsági csoportmentességi rendeletek és a Verseny Főigazgatóság által kiadott másodlagos joganyag³⁷ tartozik ide. A Bizottság feladata az állami támogatásoknak és azok programjainak ellenőrzése abból a célból, hogy az állami támogatások összeegyeztethetők-e a közös piac céljaival. A Bizottság eljárása során határozatokat hoz, amelyekben a tagállami szintű állami támogatás sorsáról dönt. Ezek jogszabálynak nem minősülnek, ugyanakkor ismert az EKSz. 86. cikk (3) bekezdésében kapott felhatalmazáson alapuló határozat is, amely a közszolgáltatások állami támogatására vonatkozik, és ami természetét illetően jogszabály.³⁸ Tóth szerint³⁹ a Bizottság állami támogatások engedélyezése során széles körű diszkrecionális jogkört élvez az EKSz. 87–88. cikkei alapján, amelyet a terjedelmes bírói esetjog, a Bizottság csoportmentességi rendelete, valamint a Bizottság által kiadott a tagállamokkal egyeztetett önkorlátozó szabályai szűkítenek, ezzel növelve a jogbiztonságot.

3. A szabályozás *harmadik pillérét* az Európai Bíróság e témakörben hozott ítéletei képezik. Ezek egyben iránymutatást is adnak és értelmezést is jelentenek az állami támogatások összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Ugyan a bejelentések elbírálásánál a Bizottságnak van elsősorban hatásköre és szerepe, azonban az Európai Bíróság értelmezési jogköre vitathatatlan ebben a kérdéskörben is. Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy a Bíróság felülbíráhatja-e a Bizottságnak az EKSz. 87. cikk (3) [EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése] szerinti alkalmazása során a Bizottság széles körű mérlegelési és döntési jogkörét, a Bíróság az *Unicredito Italiano C-148/04. sz. ügyben*⁴⁰ szolgáltatott megoldással. A Bíróság ebben az ügyben ugyanis kimondta, hogy a Bíróság – a Bizottság e döntési szabadság gyakorlásának jogszerűségét vizsgálva – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság értékelését saját értékelésével, hanem csak annak vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba, vagy hatáskörrel való visszaélés történt-e. A Bíróság jár el tehát a Bizottság és a tagállamok közötti vitás esetekben a támogatásokkal kapcsolatos döntéseknek a tagállam részéről történő megtámadása esetén, valamint ha a Bizottság tesz feljelentést az Európai Unió Bíróságánál, mert a szabályozást megsérti a tagállam, vagy nem hajtja végre az előírt szabályokat. Az Európai Unió Bíróságának döntéseiben igyekszik szűkíteni a Bizottság azon törekvését, hogy az állami támogatásokat indokolatlanul tágan értelmezze. Az EU Bíróság az állami támogatásoknak a versenyjoggal való kapcsolatát hangsúlyozta

³⁶ Keretszabályok, Bizottsági közlemények, iránymutatásokat ad ki a Bizottság, hogy bizonyos területeken, bizonyos típusú támogatásokat milyen feltételekkel fog engedélyezni.

³⁷ Az EU a másodlagos jogalkotása körében ebben a témában irányelveket, rendeleteket, határozatokat, iránymutatásokat, keretszabályokat és közleményeket bocsát ki. A támogatásszabályozásra vonatkozóan lásd a Verseny Főigazgatóság honlapján a „Vademecum az állami támogatások közösségi szabályairól” című összefoglalót.

³⁸ TÓTH T. (2007), 535.

³⁹ TÓTH T. (2007), 536.

⁴⁰ C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügy (a Commissione tributaria provinciale di Genova előzetes döntéshozatali kérelme az előtte Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 között folyamatban lévő eljárásban) EBHT 2005, I-11169. Erre vonatkozóan lásd még a Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet EBHT 2002. I.11949. 41. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

például a Preussen Elektra C-379/98. számú esetben⁴¹, amelyben kimondta, hogy amikor a fogyasztók vagy használók pénzügyi előnyhöz jutnak, mert környezetbarát terméket vásárolnak (megújuló energiát), általában ilyenkor nem merülhet fel az állami támogatás kérdése, mert a pénzügyi előnyöket nem egy sajátos vállalkozásnak nyújtják. Amennyiben a támogatást (pénzügyi előnyt, árkedvezményt) megkülönböztetés nélkül nyújtják, és az nem haladja meg a plusz környezeti költségek 100%-át, akkor a támogatás engedélyezhető.⁴²

A Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság a következő területeken jogosult csoportmentességi rendeleteket alkotni, azaz *mentességeket* megállapítani az összeegyeztethetetlen állami támogatások alól:⁴³

- csekély jelentőségű (de minimis) állami támogatások,
- a kis- és közepes méretű vállalkozásoknak adott állami támogatások,
- a képzési támogatások,
- a foglalkoztatási támogatások,
- kutatási fejlesztési támogatások,
- környezetvédelmi támogatások,
- regionális támogatások tekintetében elfogadott támogatási térképnek megfelelően nyújtott állami támogatások és
- környezetvédelmi támogatások,
- kockázati tőke formájú támogatások,
- nagyvállalatok K+F támogatása.

A fentiekén kívül a megengedett *de minimis* jellegű állami támogatásokról is bizottsági rendelet született, és a regionális beruházások mentesítéséről is bizottsági rendelet szól.⁴⁴

A Tanács 994/98/EK rendeletével⁴⁵ ruházta a hatáskört a Bizottságra a csoportmentességek állami támogatási intézkedések egyes kategóriái vonatkozásában. 2008-ban az általános és egységes csoportmentességi rendelet meg is született, a Bizottság meghozta a 800/2008/EK rendeletet (2008–augusztus 6. az EKSz. 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőknek nyilvánításáról).⁴⁶

Az eljárási szabályokat az EUMSz. 108. cikke és a Tanács 659/1999/EK rendelete⁴⁷ szabályozza.

⁴¹ C-379/98. számú Preussen Elektra eset, EBHT 2001 I-2099. Az ügy a megújuló energiát termelő kisvállalkozásoknak adott árkedvezményre vonatkozott.

⁴² Az eset ismertetését lásd: Ludwig, KRAMER: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 129.

⁴³ Az utolsó három terület TÓTH Tihamér hivatkozott könyvében (*Az Európai unió versenyjoga*) még tervként szerepel. TÓTH T. (2007), 535.

⁴⁴ A Bizottság 69/2001/EK-rendelet, 1998/2006/EK-rendelet a de minimis (csekély összegű összesen 200 000 Eurót meg nem haladó összegű) állami támogatásokról, OJ L 10, 2001.01.13. 30., és a Bizottság 1628/2006/EK rendelete a regionális beruházási támogatásokról HL L 302., 2006.11.01. 29. 2008-ra új egységes csoportmentesítési rendelet kiadását tervezte a Bizottság. Lásd. TÓTH T. (2007), 534–535. Ez a rendelet meg is született: 800/2008/EK-rendelet.

⁴⁵ HL L 142. 1998, 1. Az állami támogatások versenyjogi megítéléséről. Lásd : Richard WHISH: *Versenyjog* (Richard WHISH: *Competition Law* című könyve hatodik kiadásának magyar nyelvű fordítása). HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 240–240.

⁴⁶ A Bizottság 800/2008/EK rendelete, HL L 214., 2008.08.09. 3–47.

⁴⁷ A Tanács 659/1999/EK rendelete HL L 83., 1999. 1. Módosította a 794/2004/EK rendelet HL L 140., 2004, 1.

4. A megengedhető vagy összeegyeztethető állami támogatások köre – kivételek

Az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében felsorolt feltételek és ezáltal minden olyan támogatás megtiltása, amely e cikk hatálya alá tartozik, annak érdekében, hogy a belső piacon a versenytorzítás lehetősége csökkenjen, nem abszolút érvényű. A főszabály alóli kivételeket az EUMSZ. 107. cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg. E bekezdések az Európai Unió más politikáiban kitűzött célokkal (kohézió, környezetvédelem, foglalkoztatás például) összhangban – meghatározott feltételek betartása mellett – engedélyezik az állami támogatások nyújtását.

A megengedett körbe tartoznak azok a támogatások is, amelyekben a fenti fogalmi elemek közül bármelyik hiányzik, hiszen a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásról csak akkor beszélhetünk, ha az mindegyik feltételnek megfelel az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alapján. Amennyiben egy intézkedés nem tartozik az EUMSZ. 107. cikkének hatálya alá, akkor azt az állam, önkormányzat akár 100%-os mértékben is finanszírozhatja. Ezek szerint az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdése alóli kivételeket megkülönböztethetjük aszerint, hogy:

- a) a támogatás nem tartalmazza az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésében rögzített minden feltételt,
- b) a támogatást maga a Szerződés veszi ki az összeegyeztethetetlen állami támogatások köréből [EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdés],
- c) az engedélyezhető állami támogatások köre [EUMSZ. 107. cikk (3) bekezdése].

Lássuk először azokat az állami intézkedéseket, amelyek az első kategóriába tartoznak, tehát nem felelnek meg az állami támogatás Szerződés szerinti feltételeinek.

4.1. Állami támogatásnak nem minősülő intézkedések

Általános intézkedés: Olyan állami intézkedés, amely az ország egész területére vonatkozik, és mindazok a vállalkozások, amelyek az előírt feltételeknek eleget tesznek, automatikusan részesei lesznek az intézkedésnek. Az általános intézkedés nem tartalmazhat korlátozást a beruházás nagyságára, a kedvezményezett vállalkozások méretére, a megvalósítás helyére.

A piaci magánbefektető elve: Az Európai Bizottság és a Bíróság gyakorlatában lefektetett elv lényege, hogy amikor egy állami szerv befektet, vagy hitelt ad egy vállalkozásnak, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, ha bármely más piaci magánbefektető is hasonlóképpen járt volna el.

Szociális támogatás: nem minősül állami támogatásnak a fogyasztóknak, magánszemélyeknek nyújtott támogatás (árkedvezmény). Ez megvalósulhat úgyis, hogy az állam pénzügyi forrásokat biztosít a vállalkozásoknak annak érdekében, hogy azok szociális intézkedéseket tegyenek (például árkedvezményt, csökkentett árat alkalmazzanak). Ilyen esetekben a kedvezmény valójában az egyéneket éri és nem a vállalkozásokat. Az intézkedés nem járhat a vállalkozás szokásos költségeinek a csökkentésével.⁴⁸

⁴⁸ Példa erre a korábban már említett C-379/98. számú Preussen Elektra eset, EBHT 2001, I-2099. Az ügy a megújuló energiát termelő kisvállalkozásoknak adott árkedvezményre vonatkozik.

Közszolgáltatás, általános érdekű gazdasági szolgáltatás: Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján négy feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására adott állami források ne minősüljenek állami támogatásnak:⁴⁹

- a kedvezményezett vállalkozást szerződésben vagy jogszabályban kell feljogosítani a szolgáltatás elvégzésére,
- a kompenzáció alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon kell rögzíteni,
- nem lehet túlkompenzálni, azaz a kompenzáció nem haladhatja meg azt a mértéket, amely
- részben vagy egészben szükséges a költségek fedezéséhez,
- ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhetnek volna.

Tömegsport és utánpótlás-nevelés támogatása: nem minősül állami támogatásnak, de a professzionális, piaci alapon működő versenysport támogatása állami támogatásnak minősül, amelynek legcélszerűbb eszköze a de minimis támogatás nyújtása, vagy reklám szerződés kötése lehet.

A *de minimis* támogatásról a Bizottság 69/2001/EK rendelete szolt először. A csekély jelentőségű, azaz *de minimis* támogatásokat olyannak kell tekinteni, amelyek nem merítik ki az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének követelményét, és ezért ezeket nem kötelező a Bizottságnak bejelenteni. Az egy vállalkozás számára nyújtott *de minimis* támogatás összege nem haladhatta meg a 100 000 Eurót és 3 éves időszak alatt. A támogatásokat bármilyen forrásból származtak és bármilyen célra adták, bele kell számítani ebbe az összegbe. A rendelet adta lehetőséggel nem lehet élni az alábbi esetekben: közlekedés, exporthoz kötődő tevékenységek, hazai termékeket preferáló támogatások. A csekély súlyt a Bizottság 1998/2006/EK rendelete⁵⁰ felemelte 200 000 Euróra, a három éves időszak és a kumulációs követelmény azonban nem változott. A rendelet alól kivették az alábbi területeket: szállítás (kivéve közúti szállítás), szénipar, exporttámogatások, importtermékekkel szemben a hazait előnyben részesítő támogatások.

Ingatlanértékesítés: amennyiben az önkormányzat ingatlanértékesítése a Bizottság az állami hatóságok telekingatlan és építmény értékesítéséhez nyújtott állami támogatásokról szóló Közleményében⁵¹ rögzített feltételeknek megfelelően történik, és így nem tartalmaz állami támogatási elemeket, ezáltal nem is minősül állami támogatásnak. Feltétele például, hogy az ingatlant nyílt, versenyeztetési eljárásban értékesítik, a legjobb ajánlatot fogadják el, vagy független értékbecslő igazolja, hogy az eladás piaci áron történt.⁵²

Közcélú infrastruktúra-fejlesztés: (például kerékpárút építése) amennyiben a fejlesztés eredményét bárki korlátozásmentesen igénybe veheti és a nyújtott támogatás nem haladja meg az indokolt költségeket. Állami támogatásnak minősül azonban, ha a fejlesztés célja egy panzió vagy étterem építése, mert azok működtetése egyértelműen gazdasági tevékenység.

⁴⁹ <http://tvi.kormany.hu/tamogatás> weboldalt letöltés ideje: 2012.10.24.

⁵⁰ HL L 379, 2006.12.28., 5. Lásd in: Tóth T. (2007), 556.

⁵¹ Hivatalos Lap C 209, 1997.07.10., 3.

⁵² Lásd még erről: Tóth T. (2007), 542–558.

Nem vállalkozásnak nyújtott támogatások: természetesen, mint ahogyan azt már korábban is említettem, amennyiben a kedvezményezett nem vállalkozás, úgy a támogatás nem tartozik az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Így nem minősülhet állami támogatásnak a háztartásoknak nyújtott segély, a mozgáskorlátozottak támogatása, az infrastruktúrához kapcsolódó segély (utak), egyetemek támogatása, állami továbbképző központok támogatása, fejlődő országoknak nyújtott segélyek.⁵³

4.2. A megengedett és az engedélyezhető állami támogatások [EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése és (3) bekezdése szerintiek]

A megengedhető állami támogatások körében a kivételekre vonatkozóan Várnay⁵⁴ kétfajta csoportot említ, míg Tóth⁵⁵ öt csoportba sorolja azokat. Ez az ellentmondás azonban csak látszólagos, ugyanis Várnay Ernő az EK Szerződés alapján állítja fel a kivételek fajtáit, míg Tóth Tihamér szélesebb értelmezésben ide érti a különleges gazdasági ágazatokat, a közszolgáltatásokon alapuló kivételeket és a Tanács kivételes engedélyezési eljárása szerinti kivételeket is. Várnay szerint az EKSz. kétfajta kivétel csoportot engedélyez, a 87. cikk (1) bekezdésének tilalma alól: az *abszolút kivételek*, amelyek a Szerződés erejénél fogva a megengedett állami támogatások kategóriájába tartoznak, és a másik kivétel csoport esetében az Európai Bizottság mérlegeli, hogy a konkrét ügyben a tagállami hivatkozás a kivételre megáll-e vagy sem.

Először tehát tekintsük át az *automatikus*, azaz *megengedett állami támogatások* körét:

A) Az EUMSZ. 107. cikk (2) bekezdése szerint a közös belső piaccal összeegyeztethető, *automatikus kivételek*:

- a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális támogatások, (a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül);
- a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás.

A 107. cikk (2) bekezdése tehát olyan kötelező kivételeket sorol fel, amikor a Bizottság nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel, azaz automatikusak. Annnyiban azonban nem automatikus kivételek, hogy az ide sorolható támogatásokat be kell jelenteni a Bizottságnak a 108. cikk szerint, hogy azok megfelelnek-e a 107. cikk (2) bekezdés szerinti elvárásoknak, de a Bizottság nem mérlegelhet ezekben az esetekben.⁵⁶

B) Az EUM Szerződés 107. cikk (3) bekezdése szerinti *engedélyezhető állami támogatások* köre:

- a) az *alacsony életszínvonal*l, vagy a jelentős alulfoglalkoztatottsággal rendelkező térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás,
- b) valamely *fontos közös európai érdeket szolgáló fontos projekt* megvalósításának előmozdítása, vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás,

⁵³ TÓTH T. (2007), 552.

⁵⁴ VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 559–566., 559.

⁵⁵ TÓTH T. (2007), 561–570., 561.

⁵⁶ Lásd erről bővebben TÓTH T. (2007), 565.

- c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító *szektorális* támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- d) a *kultúra és a kulturális örökség előmozdítására nyújtott támogatás*, ha az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben,
- e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

A támogatási fajtákat a horizontális, regionális és ágazati támogatások körébe sorolhatjuk a Bizottság mérlegelési jogköre⁵⁷ alapján.

Horizontális támogatások:

- a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatások.⁵⁸ A *kisvállalkozások*, amelyeknél nincs több 50 foglalkoztatottnál, éves forgalma (vagy éves mérlegfőösszege) nem több 10 millió eurónál és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában. *Mikrovállalkozás*: amelynek nincs több, mint 10 foglalkoztatottja, éves forgalma nem több 2 millió eurónál, és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában. *Közepes méretű vállalkozásnak* definiáljuk azokat, ahol: nincs több, mint 250 fő foglalkoztatott, éves forgalma nem több, mint 450 millió euró, és legfeljebb 25%-a van egy vagy több, nem KKV tulajdonában.
- Foglalkoztatási támogatások.⁵⁹
- Kutatási és fejlesztési támogatások.⁶⁰
- Környezetvédelmi célú állami támogatások.⁶¹

*Regionális támogatások*⁶² a nemzeti regionális támogatások háromféle támogatási formába tartozhatnak:

- a) beruházási támogatás,
- b) működési támogatás,
- c) újonnan létrehozott kisvállalkozások számára nyújtott támogatás.⁶³

⁵⁷ A bizottság mérlegelési jogkörének elveire vonatkozóan lásd bővebben: TÓTH T. (2007), 566–571.

⁵⁸ A kis és középvállalkozások meghatározására lásd: 2003/361/EK bizottsági ajánlás OJ L 124, 2003.05.20., 36. és a 70/2001/EK bizottsági rendelet, OJ L 10., 2001.01.13., 33.

⁵⁹ Iránymutatás a foglalkoztatási támogatásokról OJ C 334, 1995.12.12., 4. Lásd bővebben VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 563.

⁶⁰ Közösségi keretszabályozás a kutatási és fejlesztési célra nyújtott támogatásokról. OJ C 45., 1996.02.17., 5., lásd erről bővebben: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 564.

⁶¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelmi célra nyújtott állami támogatásokról OJ C 37., 2001.02.03., 3., lásd erről bővebben: VÁRNAY E.–PAPP M. (2004), 564.

⁶² Az Európai Bizottság az N 587/2006 sz. határozatával hagyta jóvá Magyarország 2007–2013. közötti időszakra vonatkozó regionális támogatási térképét. A regionális támogatások szabályai a 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 25. §-ában kerültek kihirdetésre. Magyarország az EUMSz. támogatási szabályai alapján elmaradott vagy támogatható régióknak minősül, és százalékos mértékben van területeinkre meghatározva a támogatási intenzitás. Magyarország egész területe elmaradott térségnek számít.

⁶³ Lásd erről bővebben: TÓTH T. (2007), 575–583.

A Bizottság 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan közzétette a nemzeti regionális támogatásokról szóló Iránymutatását.⁶⁴ Magyarországon a regionális térkép alapján 2007-től kezdődően a legkevésbé elmaradott régióinkban (Győr-Moson-Sopron megye, Vas, Zala megye és Pest megye) 25%, 2011-től 10% lehet a támogatási intenzitás, míg a közepesen elmaradott megyékben (Veszprém, Fejér, Komárom-Esztergom megye) 40%, a többi megyében, így Borsod-Abaúj-Zemplén Megye is és a tiszántúli régió a legelmaradottabb térségnek minősül, ahol 50% lehet a támogatási intenzitás. A támogatás kisvállalkozások esetében 20 százalékponttal növelhető, míg közepes vállalkozások esetében 10 százalékponttal emelkedhet.⁶⁵

Ágazati támogatások:

- a mezőgazdasági ágazat támogatásai, a közös agrárpolitika (KAP), iránymutatások 2007-2013 közötti időszakra vonatkozóan.⁶⁶
- a közlekedés, szállítás területe.⁶⁷

A nehéz helyzetű cégek megmentésére és szerkezet átalakítására adott támogatásokra vonatkoznak még speciális szabályok az engedélyezhető támogatási körben.⁶⁸

4.3. Az állami támogatások típusai⁶⁹

1. A támogatás iránya szerint:

Eszerint két típust különböztethetünk meg az állami támogatásokban, egyrészt az exporttámogatásokat, másrészt a hazai támogatásokat.

2. A támogatás funkciója szerint:

A funkcionális támogatások olyan támogatások, amelyeket nem aszerint határoznak meg, hogy kinek adják, hanem hogy azt milyen célra és milyen feltételekkel kapja a vállalkozás. Három fajtája van:

- a működési támogatás: azon támogatások, projektek, amelyeknek célja a vállalkozás működési költségeinek a csökkentése,
- a megmentési támogatás: amikor a projekttel azt próbálják megelőzni, hogy a vállalkozás válsághelyzetben csődbe menjen,
- a struktúraváltási támogatás: azon projektek, amelyek segítséget nyújtanak a vállalkozás piaci alkalmazkodásában.

⁶⁴ Iránymutatás a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról HL C 54., 2006.03.04., 13.

⁶⁵ Lásd Magyarország regionális támogatási térképét <http://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatsi-terkep> Letöltés ideje: 2012.10.24.

⁶⁶ HL L C 319., 2006.12.27., 1.

⁶⁷ TÓTH T. (2007), 562–563.

⁶⁸ Megmentési és szerkezetátalakítási támogatások. Lásd a bizottság közleménye (2004/C 244/02) a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról. HL C 244., 2004.10.01., 2. In: TÓTH T. (2007), 573–575.

⁶⁹ http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=19 Letöltés ideje: 2012. október 24.

3. Horizontális támogatások:

A horizontális támogatások regionális és ágazati szelektivitás nélkül részesítenek előnyben bizonyos tevékenységeket (például kutatás-fejlesztés, környezetvédelem, megmentési támogatás, szerkezetátalakítási támogatás, foglalkoztatás, képzés, kis- és középvállalkozások segítése, kockázati tőketevékenység). Ezekben az esetekben az Európai Unió a vonatkozó részletszabályokban lefektetett feltételek betartása mellett, összhangban az Unió más politikáiban kitűzött célokkal, ezen tevékenységekre engedélyezi az állami támogatások nyújtását.

4. Regionális támogatások:

A regionális támogatások célja az egyes régiók gazdasági leszakadásának megakadályozása, illetve a felzárkóztatásuk elősegítése. A regionális támogatás – a regionális állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatással összhangban – kapcsolódhat induló beruházáshoz vagy munkahelyteremtéshez. Mint ahogyan azt már fentebb elemeztem, Magyarország egész területe jogosult regionális támogatásra, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogosultság azonos mértékű. Mintahogyan azt fentebb láthattuk, az egyes régiók támogatásának jogosultságát a Bizottság által jóváhagyott regionális támogatási térkép tartalmazza. Fontos kiemelni, hogy a nagyberuházások (50 millió eurót meghaladó költségű beruházások) beruházási támogatást csak csökkentett intenzitással kaphatnak.

Az összeegyeztethető és engedélyezhető állami támogatások tehát választ adnak arra kérdésünkre, hogy miként lehetséges, hogy a tagállamokban – így Magyarországon is – a társasági adóban adható még a mai napig is – például fejlesztési – adókedvezmény.

5. Az adókedvezmények és az állami támogatások összefüggése – egy EU Bírósági jogeset kapcsán

A fentiek alapján láthattuk, hogy a támogatások megjelenhetnek adóintézkedések formájában, leginkább adókedvezmények, adóalapcsökkentő-kedvezmények, adóhitel vagy adócsökkentés képét öltve. A szelektív, ezért állami támogatásnak minősülő, illetve általános intézkedésként kategorizálható adótámogatások között nagyon nehéz különbséget tenni, ezért a Bizottság kibocsátott egy közleményt a közvetlen üzleti adóztatásról.⁷⁰ E szerint egy adókedvezmény akkor esik az EU által tiltott, összeegyeztethetetlen állami támogatások közé, ha az bizonyos vállalkozásokra vagy bizonyos termék előállítására vonatkozik. A változatos formákat öltő adókedvezmény akkor tekinthető specifikusnak és ez által szelektívnek, ha az az általában érvényes adószabályok alól kivételt jelent, vagy ha az adóhatóságok diszkrecionális jogkörének gyakorlásából ered. Specifikussá teszi, ha a kivételezett szabály, kedvezmény egy bizonyos térségre, ágazatra vagy egy vállalkozáson belüli funkcióra, például pénzügyi szolgáltatásra irányul. Ilyen érdekes eset volt az ír társasági adókedvezmény ügye is.⁷¹ Az ír társasági adóban a termelő vállalkozások előnyben részesültek a szolgáltató cégekkel szemben. 1980-ban ezt még általános intézkedésként (megengedett állami támogatásként) kategorizálta a Bizottság, mivel a szolgáltatások piaca ekkor még nem volt liberalizált, nem lehetett közösségi piacról beszélni. A kilencvenes évek végére azonban nagymértékben módosult a helyzet, így ajánlásában a Bizottság a kedvezményes bánásmód megszüntetését javasolta Írországnak.

⁷⁰ OJ C 384., 1998.12.10. In: TÓTH T. (2007): 551.

⁷¹ Lásd XXVII. Versenypolitikai jelentés (1998), 210. pont. In: TÓTH T. (2007), 551.

Az összeegyeztethetetlen állami támogatások kritériumainak elemzésére jó például szolgál az Európai Unió bíróságának az olasz Unicredito Italiano SpA C-184/04. számú ügye.⁷² Olaszország a bankok javára létrehozott állami támogatási rendszerével kapcsolatban az EK Szerződés 87. cikkének és a közösségi jog általános elveinek értelmezésére vonatkozik. A kérelmet azon eljárás keretében nyújtották be, amelyet az Unicredito Italiano SpA indított az Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1. ellen egy adókedvezmény tárgyában, amelyben az Unicredito bank részesült az 1998-as, 1999-es és 2000-es üzleti években. Az állami hitelintézetek részvénytársasággá alakulása esetén az egyesülést, vagy hasonló átalakulást végrehajtó bankok esetében a jövedelemadó kulcs (IRPEG) 12,5%-ra csökkentették öt egymást követő adóévben, amennyiben a bankok a nyereségből három évig fel nem osztható külön tartalékot képeztek. A külön tartalékot képező nyereség nem haladhatta meg az egyesülésben vagy hasonló átalakulásban részt vett bankok követeléseinek és tartozásainak összegét, és az ebben a műveletben részt vett legnagyobb bank követeléseinek és tartozásainak összege közötti különbség 1,2%-át.

Az állami támogatás bejelentésére vonatkozó vizsgálatnál a Bizottság azt állapította meg, hogy az *Olasz Köztársaság az EKSz. 88. cikk (3) bekezdését megsértette*, a végrehajtott adóintézkedések, adókedvezmény a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatási rendszert alkotnak. Az ilyen intézkedések ugyanis csak a bankoknak kedveznek, mivel azok így méretüket növelhetik és alacsonyabb költséggel juthatnak a méretgazdaságosság előnyeihez.

5.1. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Az Unicredito Bank 2003-ban az előző 3 üzleti évekre kivetett adó visszafizetése iránt három kérelmet nyújtott be. Az Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1. hallgatólagos határozatával elutasította az Unicredito kérelmeit. Az Unicredito megtámadta e határozatokat a Commissione tributaria provinciale di Genova előtt, többek között azok jogellenességére hivatkozva.

A kérdést előterjesztő tagállami Bíróság úgy vélte, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolt a bizalomvédelem, a jogbiztonság és az arányosság közösségi elveivel való összeegyeztethetősége szempontjából.

A Commissione tributaria provinciale di Genova a következő előzetes döntéshozatalra vonatkozó kérdéseket intézte a Bírósághoz:

1. Semmis-e, illetve a közösségi joggal ellentétes-e a megtámadott határozat, amennyiben a bankokra vonatkozó előírások a Bizottság álláspontjával ellentétesen a közös piaccal összeegyeztethetőek vagy az EK 87. cikk (3) bekezdésének b) vagy c) pontjában foglalt kivételek alá tartoznak?

A következő két kérdés a bizalomvédelem és az arányosság elvére vonatkozott.

Észrevételek: Az Unicredito azt állította, hogy a 461/98. sz. törvény és a 153/99. rendelet képezi az olasz bankrendszer átalakítása és privatizációja folyamatának folytatását és befejezését, amelyet 1990-ben a 218/90. sz. törvénnyel kezdtek el. Fenntartotta, hogy a megtámadott határozat sérti az EK 87. cikk (1) bekezdését, valamint a (3) bekezdésének b) és c) pontját, mivel az adócsökkentés:

⁷² A Bíróság 2005. december 15-én hozott ítélete, a C-148/04. sz. ügyben, a Commissione tributaria provinciale di Genova (Olaszország) előzetes döntéshozatali kérelme az Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate között folyamatban lévő eljárásban. EBHT 2005. I-11137.

- nem szelektív, hanem általános jellegű intézkedés, és az általa végzett megkülönböztetést indokolja az adórendszer természete és belső felépítése,
- nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem is torzítja a versenyt, és nem is fenyeget versenytorzítással,
- tényét konkrétan meg kellett volna vizsgálni a megvalósított egyes ügyletek kapcsán,
- tényét meg kellett volna vizsgálni a „de minimis” támogatás szempontjából, amely lehetőséget a Bizottság már az elején kizárta, bármiféle vizsgálat nélkül,
- a közös piaccal összeegyeztethető, amennyiben közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását elősegítő támogatásnak tekinthető, mivel az olasz bankrendszer privatizációjának részét képezi, illetve egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatásnak tekinthető.

Az olasz kormány szintén úgy vélte, hogy a megtámadott határozat semmis. Véleménye szerint az adókedvezmény nem valósít meg jogellenes állami támogatást, az adókedvezmény a 218/90. sz. törvénnyel létrehozott korábbi gyakorlattal a folyamatosság és kiterjesztés összefüggésébe illeszkedne, amely jelentősebb kedvezményekről rendelkezett, lényegében azonos feltételekkel. Célja az olasz állami bankok privatizációjának megvalósítása volt, az olasz bankrendszer túlzott szegmentációjának megszüntetésével, amely az eredeti állami bankok állami intézményi státuszának a következménye volt, és amelyet a 218/90. sz. törvény csak részben szüntetett meg.

5.2. Az Európai Bíróság álláspontja

a) Az adócsökkentés szelektivitása:

A Bíróság megállapította, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése tiltja a bizonyos vállalkozásokat, vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítő támogatásokat, azaz a szelektív támogatásokat. Álláspontja szerint e rendelkezés vonatkozásában valamely állami támogatás szelektív lehet akkor is, ha az az összes gazdasági ágazatot érinti.⁷³ A jelen ügyben az adócsökkentés a banki ágazatra vonatkozik, nem részesíti kedvezményben a más gazdasági ágazatban működő vállalkozásokat. Továbbá a banki ágazaton belül a szóban forgó ügyleteket végző vállalkozások részesülnek az előnyökből. Anélkül, hogy a Bíróság értékelte volna a Bizottság azon állítását, hogy az adócsökkentés a nagyméretű vállalkozásokat nagyobb mértékben támogatja, megállapította, hogy ezen intézkedés szelektív más gazdasági ágazatokhoz képest, és magában a banki ágazatban is szelektív, mivel nem alkalmazandó minden gazdasági szereplőre, így nem tekinthető általános pénzügyi vagy gazdasági intézkedésnek. Valójában kivételt teremt az általános adórendszerben, ugyanis a kedvezményezett vállalkozások olyan adókedvezményben részesülnek, amelyre nincs joguk az adórendszer általános alkalmazása során, és amelyre nem tarthatnak igényt a más ágazatokban működő, hasonló ügyleteket végző vállalkozások vagy a banki ágazatban működő, de a szóban forgó ügyleteket nem végző vállalkozások. A bíróság álláspontja szerint az adócsökkentést nem indokolja a kérdéses adórendszer természete vagy belső felépítése.⁷⁴ Az általános rendszert nem igazítja a banki vállalkozások sajátos jellemzőihez. Az iratokból kiderül ugyanis, hogy a nemzeti hatóságok az adókedvezményt kifejezetten úgy írták le, amely ja-

⁷³ Lásd a Bíróság erre vonatkozó döntését egy másik ügyben is: C-75/97. sz. Belgium v. bizottság EBHT. 1999, I-3671.

⁷⁴ Lásd erre a Bíróság 1974. július 2-án hozott C-173/73. sz. ítéletét az Olaszország v. Bizottság ügyben, EBHT 1974, 709.

vítja bizonyos vállalkozások versenyképességét az ágazat fejlődésének adott pontján. Az adócsökkentés szelektivitásának hiányára alapított kifogás így nem megalapozott.

b) A kérdéses adócsökkentő intézkedés *tagállamok közötti kereskedelem érintettségéről és a versenytorzító hatásáról* a Bíróság a következőképpen határozott:

Az EK 87. cikk (1) bekezdése az olyan állai támogatásokat tiltja, amelyek torzítják a versenyt vagy azzal fenyegetnek, amennyiben érintik a tagállamok közötti kereskedelmet. E két feltétel értékelése keretében a Bíróság álláspontja szerint, a Bizottságnak nem azt kell megállapítania, hogy a támogatásoknak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt kell megvizsgálnia, hogy e támogatások képesek-e hatást gyakorolni a tagállamok közötti kereskedelemre és torzítani a versenyt?⁷⁵ A támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét végső soron meg kell állapítani, ha kihatással van vagy lehet a Közösségen belüli kereskedelemre, illetve torzító hatással van vagy lehet a versenyre.

Ha az állam által nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét megerősíti a közösségen belüli kereskedelemben a versenytársaival szemben, akkor a támogatást olyannak kell tekinteni, mint amely érinti ezt a kereskedelmet.⁷⁶ Ezzel kapcsolatban az a körülmény, hogy valamely gazdasági ágazatot közösségi szinten liberalizálnak, eleget tesz annak a feltételnek, hogy a támogatásnak tényleges, vagy potenciális hatást kell gyakorolnia a versenyre, illetve a tagállamok közötti kereskedelemre.⁷⁷ Egyébként a feltételhez nem szükséges, hogy a maga a kedvezményezett vállalkozás részt vegyen a közösségen belüli kereskedelemben. Ugyanis, amikor a tagállam támogatást nyújt valamely vállalkozásnak, a belföldi tevékenység ugyanazon a szinten maradhat, vagy növekedhet, ezáltal a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacaira való belépési esélyei csökkennek.⁷⁸ Másrészt pedig az olyan vállalkozás megerősítése, amely addig nem vett részt a Közösségen belüli kereskedelemben, olyan helyzetbe hozhatja azt, hogy más tagállam piacára később már be fog tudni lépni.

Jelen ügyben a Bíróság megállapította, hogy az adócsökkentés megerősíti a kedvezményezett vállalkozás helyzetét a Közösségen belüli kereskedelemben részt vevő vállalkozásokkal szemben. Úgyszintén meg kell állapítani, hogy a pénzügyi szolgáltatások ágazatában közösségi szinten fontos liberalizációs folyamat ment végbe, amely fokozta már a szerződésben előirányzott, a tőke szabad áramlásából eredő versenyt. Az adócsökkentés célja – az iratokból megállapíthatóan – az volt, hogy megakadályozza, hogy az olasz bankrendszernek az európai versenytársaival szembeni jelentős késése miatt a monetáris unió megvalósítása az olasz rendszer felbomlásához vezessen a legerősebb európai bankok javára. Az adócsökkentéssel az Olaszországban letelepedett piaci szereplőknek nyújtott versenyelőny alkalmas arra, hogy megnehezítse az olasz piacra való bejutást a többi tagállam piaci szereplői számára, és hogy megkönnyítse az Olaszországban letelepedett piaci szereplők bejutását más

⁷⁵ Lásd erre vonatkozóan a C-372/97. sz. Olaszország v. Bizottság ügyet, amelyben az Európai Bíróság 2004. április 29-én hozott ítéletet, EBHT 2004. I-3679., az ítélet 44. pontját.

⁷⁶ Lásd különösen a C-730/79. sz. Philip Morris kontra Bizottság ügyben a 1980. szeptember 17-én hozott ítélet 11. pontját, EBHT 1980. 2671., és a C-53/00 sz. Ferring-ügyben 2001. november 22-én hozott ítélet 21. pontját, EBHT 2001. I-9067.

⁷⁷ Lásd erre vonatkozóan a C-409/00. sz. ügyet, Spanyolország kontra Bizottság, a 2003. február 13-án hozott ítélet 75. pontját, EBHT 2003., I-1487.

⁷⁸ Lásd erre a pontra vonatkozóan a C-310/99. sz. ügyben hozott ítélet 84. pontját, EBHT 2002., I-2289.

piacokra. Az a körülmény, amelyre az olasz kormány hivatkozott, miszerint az adócsökkentéshez Olaszországban más tagállamok bankjainak a fióktelepei is hozzájuthattak, nem akadályozza meg e káros hatásokat. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének és a versenytorzításnak a hiányára alapított kifogások nem megalapozottak.

c) A következő pontban a Bíróság a végrehajtott intézkedések egyenkénti Bizottsági vizsgálatának az elmaradásáról szól. Megállapította, hogy a támogatási programok esetén a Bizottság arra szorítkozhat, hogy a kérdéses rendszer jellemzőit tanulmányozza, anélkül, hogy köteles lenne minden egyes esetet megvizsgálni, annak megállapítása érdekében, hogy a rendszer támogatási elemeket tartalmaz-e.

d) Az adócsökkentés „de minimis” támogatás fogalma szempontjából való vizsgálatáról a Bíróság megállapította, hogy mivel a Bizottság támogatási programot, és nem pedig az egyedi támogatásokat vizsgálta, így nem volt köteles a rendszer alkalmazásának minden egyedi esetét megvizsgálni, hogy nem lépték-e túl a „de minimis” támogatások legmagasabb összegét.

e) *Az EK 87. cikk (3) bekezdése c) és b) pontjának alkalmazásáról*

A Bizottság az EK 87. cikk (3) bekezdésének alkalmazása során széles körű mérlegelési joggal rendelkezik, amelynek gyakorlása a gazdasági és szociális szempontok közösségi összefüggésekben történő értékelését feltételezi. A Bíróság – e döntési szabadság gyakorlásának jogszerűségét vizsgálva – nem helyettesítheti a hatáskörrel rendelkező hatóság (a Bizottság) értékelését a saját értékelésével, hanem csak annak a vizsgálatára szorítkozhat, hogy az előbbi értékelés során nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel visszaélés történt-e.⁷⁹

i) *A közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatások fogalmáról:*

Az EK 87. cikk (3) bekezdés b) pontja lehetőséget ad arra, hogy a Bizottság közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatást. A vitatott határozat indoklásában a Bizottság leírta, hogy a szóban forgó intézkedés célja az olasz bankrendszer megerősítése volt, és főként valamely tagállam gazdasági szereplőit részesítette kedvezményekben és nem a Közösség egészét. Elegendő itt arra utalni, hogy a kérdéses 461/98. sz. törvény indoklásából kiderült, hogy az adócsökkentés célja lényegében az Olaszországban letelepedett piaci szereplők versenyképességének javítása volt, a hazai piacon való versenyhelyzetük megerősítése érdekében. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság nem követett el mérlegelési hibát azáltal, hogy kizárta az intézkedés „közös európai érdeket szolgáló projekt” minősítését.

Az Unicredito és az olasz kormány nem hivatkozhat arra eredményesen, hogy a vitatott intézkedések a privatizáció folyamatának a keretében történtek, amely közös európai érdeket szolgáló projektet képezhet. Valamely tagállam által indított privatizációs folyamatot ugyanis nem lehet önmagában közös európai érdeket szolgáló projektnak tekinteni.

⁷⁹ Lásd erre vonatkozóan még a Franciaország kontra Bizottság ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet 41. pontját EBHT 2002., I-11949.

ii) Az egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatások fogalmáról:

Az EK 87. cikk (3) bekezdés c) pontja lehetőséget ad arra, hogy a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatásokat. A vitatott határozat indoklásában a Bizottság leírta, hogy a támogatási program egyik jellemzője sem tekinthető olyannak, ami alapján azt összeegyeztethetőnek lehetne nyilvánítani a közös piaccal az EK. 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján.

A Bíróság megállapítása szerint a Bizottság azáltal, hogy az utóbbi ponttal kapcsolatban leírta különösen azt, hogy az adócsökkentés lényegében a kedvezményezettek versenyképességének javításával járt egy olyan ágazatban, amelyet erős nemzetközi verseny jellemez, és mivel korábban hangsúlyozta, hogy a támogatás a kedvezményezettek helyzetét megerősíti az abban nem részesülő versenytársaival szemben, a Bizottság hallgatólagosan kizárja, hogy az adócsökkentés célja általában a banki tevékenység fejlesztése lenne. A kifogások vizsgálata során leírt jogalapok figyelembevételével, az adócsökkentés jellemzői kapcsán el kell ismerni, hogy a Bizottság ezen elemzése nem származott mérlegelési hibából. Ebből következően a Bíróság megállapította, hogy az EK 87. cikk (3) bekezdése c) pontjának megsértésére alapított kifogás nem megalapozott.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a fentiekben ismertetett C-148/04. számú Unicredito-ügy olyan mint az „állatorvosi ló esete” ebben az ügyben a Bíróság értelmezte az állami támogatások szinte minden fogalmi kritériumát, bemutatta, hogy az adókedvezmények (állami támogatások) mikor és hogyan minősülhetnek a közös piaccal összeegyeztethetetlennek. A jogeset az EK 87. cikk (1) bekezdésében foglalt összeegyeztethetetlen állami támogatásokkal kapcsolatban a következő fogalmi elemeket értelmezte: szelektivitás, a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége, a versenytorzító hatás, vagy az azzal történő fenyegetés fogalmát, valamint az EK 87. cikk (3) bekezdésének b) és c) pontjába ütköző, a közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósítását előmozdító támogatás mint kimentési elem fogalmát, és az egyes gazdasági tevékenységek fejlődését előmozdító támogatás, mint kimentési elem fogalmát.

Az elemzésből és értelmezésből megállapítható, hogy ez a jogeset kiváló például szolgál az EUMSZ. 107. cikk (1) bekezdésébe tartozó, a közös és belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások fogalmi elemeinek értelmezési problémáira.

A káros adóversennyel kapcsolatban pedig leszűrhetjük azt a következtetést, hogy az állami támogatás és az adókedvezmények alapvetően tiltottak az Európai Unióban, és csak bizonyos feltételek megléte esetén összeegyeztethetőek az EU-joggal. A káros adóverseny elleni fellépésben éppen ezért nagy szerepe van az állami támogatások fogalmi behatárolásának, a kritériumok számbavételének és a kimentési lehetőségeknek. A káros adóverseny elleni harc fontos eszköze az összeegyeztethetetlen állami támogatások tiltása, a Bizottság engedélyező, kontrolláló tevékenysége, valamint az Európai Unió Bíróságának egyes fogalmi elemekre vonatkozó jogértelmező szerepe.

