

COVID-19 ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK A LÉGIKÖZLEKEDÉSI ÁGAZATBAN ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK RELEVÁNS JOGGYAKORLATA

Bartha Ildikó¹

A COVID-19 válságra tekintettel meghozott korlátozó intézkedések gazdasági hatása által leginkább érintett ágazatok közé tartozik a légi közlekedés. A kormánynak a válság hatásaira adott válaszána eredményeként úgy tűnik, hogy az elmúlt évtizedekben az ágazatban a verseny fokozódására irányuló tendencia - legalábbis átmenetileg - megfordult, elsősorban az állam tulajdonában lévő vagy az állam számára stratégiai jelentőségű nagyobb vállalatok piaci pozíciójának megerősítésével. Ez a tanulmány egy módszertani példát mutat be az állami szerepvállalás bővülésének vizsgálatára egy adott szabályozási területen. Konkrétan azt vizsgálja, hogy a COVID-19 válság hatása hogyan mérhető az állami támogatások jogszerűségével kapcsolatos európai bírósági ítélkezési gyakorlat alakulásában.

Kulcsszavak

légi közlekedés, COVID-19, állami támogatás, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága

Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az elmúlt évtizedben az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) sújtó valamennyi jelentős válságban szerepet játszott (Conant 2021).² Az EUB-nak számos válsághoz kapcsolódó vitában kellett döntenie, például a 2008-as gazdasági és pénzügyi helyzetet, az euróövezetet, a demokratikus visszalépéseket, a migrációt, a Brexitet, a COVID-19 járványt és Oroszország ukrajnai agresszióját érintő vitákban.

Ez a dokumentum egy hároméves átfogó kutatási projekt részeredményeit mutatja be.³ A kutatás hipotézise az, hogy az állam szabályozó szerepe különböző formákban (kizárólagos jogok, tulajdonjog, támogatások stb.) mind Európában, mind Európán kívül jelentősen kibővült az elmúlt másfél évtizedben, elsősorban a 2008-as válságot követően, majd a koronavírusválság elleni küzdelemmel összefüggésben. Emellett a vonatkozó uniós belső piaci és versenyszabályok is megengedőbbé váltak (Horváth & Bartha 2018; Bartha & Horváth 2022; Horváth 2016; Horváth 2018). A kutatás célja, hogy ezeket a fejleményeket elsősorban az uniós tagállamok közszolgáltatásainak kontextusában vizsgálja, különös tekintettel az EUB ítélkezési gyakorlatára. A fő kutatási kérdés az, hogy a közszereplések bővülésének folyamata mennyiben tekinthető az elmúlt évtizedek válságainak (a 2008-as válság, a klímaváltozásból klímaválsággá válás és a 2020-ban kezdődő koronavírusválság) sajátos következményének, vagy mennyiben független mindezeketől a hatásoktól.

A tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a COVID-19 válság hatása hogyan mérhető az Európai Unió Bíróságának az állami támogatások jogszerűségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának alakulásában.

1. Szabályozási háttér

A belső piac működését torzító állami támogatások tilalma az európai integráció alapvető szabályai közé tartozik. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése főszabályként előírja, hogy "a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet". A 107. cikk (2) és (3) bekezdése az általános tilalom alóli kivételekről rendelkezik, meghatározva azon cselekmények kategóriáit, amelyek a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők vagy tekinthetők, a mentességekre vonatkozó további részletes szabályokat a másodlagos jog határozza meg (lásd az alábbi 1. táblázatot).

Az Európai Unióban szigorú ellenőrzési rendszert teremt az EUMSZ 107. cikkében foglalt, fent ismertetett tilalom. Az EUMSZ. 108. cikke értelmében minden új támogatási intézkedést előzetesen be kell jelenteni a Bizottságnak, azaz az állami támogatások jogszerűségének felülvizsgálatáért felelős fő hatóságnak⁴, és a tagállamoknak meg kell várniuk a Bizottság határozatát, mielőtt az intézkedést hatályba léptetik. A kötelező

¹ Bartha Ildikó, egyetemi tanár Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

² Jelen dolgozat a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap forrásából a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-5 Új Nemzeti Kiválósági Programjának támogatásával készült.

³ Vagyis a szerző "Versenypiac vs. válságkezelés? Szabályozási kihívások az Európai Unióban" című, a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával megvalósuló kutatása.

⁴ Ellenkező esetben "jogellenes támogatásnak" minősülnek, ha a Bizottság információt kap az előzetes engedély nélkül nyújtott ilyen támogatásról.

bejelentés alól azonban vannak bizonyos kivételek. Ha a Bizottság az állami támogatási intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tartja, akkor a tagállamot felszólítja, hogy a támogatást a kedvezményezettől fizettesse vissza. A Bizottság határozatai megtámadhatók az EUB előtt. Ha az érintett állam az előírt határidőn belül nem tesz eleget a Bizottság határozatának, a Bizottság vagy bármely más érdekelt állam jogsértési eljárást indíthat az adott állam ellen [EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés]. Az EUMSZ 107. cikk vagy a Bizottság határozatai az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát is képezhetik. Az EUMSZ 107. cikkre közvetlenül lehet hivatkozni a tagállamok bíróságai előtt, és a nemzeti bíróságok is lényeges szerepet játszanak a jogellenes támogatások visszafizettetése tekintetében.

Az EUMSZ. 107. cikke a mentességek rendszerét is létrehozta, konkrét jogi indokok alapján. Ezek közé tartoznak a külön vizsgálat nélkül megállapítható támogatások (1) és a külön határozattal, de mérlegelési jogkörben ilyennek minősíthető támogatások (2) (Horváth et al. 2023).

(1) Az előbbi összefüggésben az EUMSZ 107. cikke különbséget tesz a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított támogatások és az olyan támogatások között, amelyek besorolásuknál fogva nem torzítják a versenyt. Az ebbe a kategóriába tartozó támogatások a következők: a) az egyes fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatások; b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság egyes, Németország felosztása által érintett területeinek gazdasága számára nyújtott támogatások [lásd az EUMSZ 107. cikkének (2) bekezdését].

(2) A második kategória a Bizottság mérlegelési jogkörében hozott határozata alapján a belső piaccal összeegyeztethető támogatás. Az alkategóriák a következők: (a) az olyan területek gazdasági fejlődését előmozdító támogatás, ahol az életszínvonal szokatlanul alacsony vagy ahol súlyos alulfoglalkoztatottság tapasztalható; b) a közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy valamely tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére irányuló támogatás; c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését elősegítő támogatás; d) a kultúra és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás; e) az Európai Unió Tanácsának határozatában meghatározott egyéb támogatási kategóriák.

Az állami támogatási intézkedések többségét az EUMSZ 107. cikke (2) bekezdésének b) pontja és 107. cikke (3) bekezdésének b) pontja alapján fogadták el. Az európai integráció korábbi évtizedeiben a "súlyos zavar megszüntetése" mentességet csak néhány alkalommal alkalmazták, de ez a gyakorlat megváltozott, amikor a 2008-as gazdasági válság elérte Európát (Rosano 2020).

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válságot követően a Bizottság egy év alatt több mint 100 nemzeti programot vagy intézkedést értékelt az uniós állami támogatási szabályok alapján a pénzügyi intézmények támogatására (Lowe 2011). A Bizottság elfogadta első ideiglenes keretszabályát (Bizottság 2009), valamint közleményeket és rendeleteket is annak érdekében, hogy a tagállamok a válság negatív hatásainak csökkentése érdekében bizonyos típusú támogatásokat nyújthassanak a szerkezetileg gyenge, illetve a hirtelen hitelhiánnyal vagy -elérhetetlenséggel küzdő vállalkozásoknak. A Bizottság álláspontja szerint a 2008-ashoz vagy a COVID-19 világjárványhoz és a jelenleg is tartó orosz-ukrán háborúhoz hasonló globális válságok olyan kivételes politikai válaszokat igényeltek (és igényelnek), mint a "súlyos zavarok orvoslása" mentesség. Ezek az intézkedések nagyobb teret hagytak a tagállamoknak arra, hogy állami támogatást nyújtsanak azokban az ágazatokban, amelyeket a negatív gazdasági következmények akár közvetve is érintenek (Bartha & Horváth 2022).

2020 márciusában a Bizottság elfogadta a COVID-19 ideiglenes keretrendszert (Bizottság 2020), amely az EUMSZ-ben foglalt felhatalmazáson alapul, hogy a tagállamok kivételes állami támogatási intézkedéseket hozhassanak az uniós gazdaságban bekövetkezett súlyos zavar megszüntetése érdekében. A keretszabály a szokásosnál szélesebb körű állami támogatás nyújtását tette lehetővé, de azzal a feltétellel, hogy számos különleges követelmény teljesül (Creve & Gaarslev 2023).

2. Módszertan

Ahogy Rule és szerzőtársai tanulmánya (Rule, Davey & Balfour 2011) kiemeli, az esettanulmánynak nincs általánosan elfogadott definíciója, de a szakirodalom rámutat arra, hogy jellemzően egy adott esetre összpontosít (Bogden and Biklen 1982; Simons 1996), egy adott környezetben helyezkedik el és kölcsönhatásba lép (Yin 2009), a vizsgálat mélysége és az adatok gazdagsága (Stake 1995; Willis 2007), valamint több adatforrás, adatgyűjtési és elemzési módszer használata (Simons 2009). Jelen tanulmány leginkább az ágazati esettanulmányok műfajába illeszkedik, azzal a sajátossággal, hogy elemzésünk nem elsősorban gazdasági jellegű (ami az ágazati esettanulmányok tipikus megközelítése), hanem inkább jogi és szakpolitikaközpontú. Ez a módszer az ágazaton belül egy vagy több konkrét eset mélyreható elemzését jelenti, azzal a céllal, hogy átfogó képet kapjunk az ágazat előtt álló kérdésekről és kihívásokról (Yin 2011; Rademacher et al. 2001).

A tanulmány az EUMSZ 107. cikkében foglalt "válságkivételek" és a COVID-19 ideiglenes keretszabály alapján a légi közlekedési ágazatban elfogadott állami támogatási programok EUB általi jogi értékelését vizsgálja. Az elemzés különösen azokra a támogatási programokra összpontosít, amelyeket a tagállamok bejelentettek a Bizottságnak, és amelyek jogi értékeléséről szóló határozatokat később megsemmisítési eljárás keretében

megtámadták az EUB előtt. A légi közlekedési ágazat kiválasztását különösen az indokolta, hogy a járvány első két évében ez volt az az ágazat, amely a Bizottság határozatainak megtámadásának fő célpontja volt, és ezért ez az az ágazat, amelyre vonatkozóan jelenleg elegendő számú bírósági ügy áll rendelkezésünkre.

A jelen tanulmányban vizsgált állami támogatási programokat a Bizottság versenyjogi adatbázisának adatai alapján létrehozott⁵ speciális állami támogatási adatbázisból,⁶ az ily módon legyűjtött támogatási programok alapján a vonatkozó bírósági határozatokat öedig az EUB esetjogi adatszázisából gyűjtöttük össze.⁷

3. Eredmények

A kiválasztott bírósági ügyek alapadatait és a határozatok eredményét az alábbi 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat: Az EUB ítéletei a COVID-19 támogatási intézkedések jogszerűségéről a légiközlekedési ágazatban

	Ügy	A felek neve	Dátum	Érintett ország	Eredmény (a Bíróság határozata)
1.	T-268/21	Ryanair kontra Bizottság	24/05/2023	Olaszország	A Törvényszék a Bizottság határozatát megsemmisíti.
2.	T-238/21	Ryanair kontra Bizottság (SAS II)	10/05/2023	Dánia, Svédország	A Törvényszék a Bizottság határozatát megsemmisíti.
3.	T-142/21	Wizz Air Hungary kontra Bizottság	29/03/2023	Románia	elutasítja a kérelmet
4.	T-111/21	Ryanair kontra Bizottság (Croatia Airlines)	09/11/2022	Horvátország	elutasítja a kérelmet
5.	T-34/21 és T-87/21	Ryanair kontra Bizottság és Condor kontra Bizottság (Lufthansa)	10/05/2023	Németország	A Törvényszék a Bizottság határozatát megsemmisíti.
6.	T-718/20	Wizz Air Hungary kontra Bizottság (TAROM)	04/05/2022	Románia	elutasítja a kérelmet
7.	T-677/20	Ryanair és Laudamotion kontra Bizottság (Austrian Airlines)	14/07/2021	Ausztria	elutasítja a kérelmet
8.	T-665/20	Ryanair kontra Bizottság (Condor)	09/06/2021	Németország	A Törvényszék megsemmisíti a Bizottság határozatait.
9.	T-657/20	Ryanair kontra Bizottság (Finnair II)	22/06/2022	Finnország	elutasítja a kérelmet
10	T-643/20	Ryanair kontra Bizottság (KLM)	19/05/2021	Hollandia	A Törvényszék a Bizottság határozatát megsemmisíti.
11	T-628/20	Ryanair kontra Bizottság	19/05/2021	Spanyolország	elutasítja a kérelmet

⁵ A K 134499, K_20 számú, "OTKA" NKFI (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) által támogatott project adatbázisa (a továbbiakban OTKA/NKFI adatbázis).

⁶ <https://competition-cases.ec.europa.eu/search> (a továbbiakban: a Bizottság versenyjogi adatbázisa).

⁷ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/ (a továbbiakban: az EUB esetjogi adatbázisa).

	Ügy	A felek neve	Dátum	Érintett ország	Eredmény (a Bíróság határozata)
12	T-577/20	Ryanair kontra Bizottság (Condor)	18/05/2022	Németország	elutasítja a kérelmet
13	T-465/20	Ryanair kontra Bizottság (TAP)	19/05/2021	Portugália	A Törvényszék a Bizottság határozatát megsemmisíti.
14	T-388/20	Ryanair kontra Bizottság (Finnair I)	14/04/2021	Finnország	elutasítja a kérelmet
15	T-379/20	Ryanair kontra Bizottság (SAS)	14/04/2021	Svédország	elutasítja a kérelmet
16	T-378/20	Ryanair kontra Bizottság (SAS)	14/04/2021	Dánia	elutasítja a kérelmet
17	T-259/20	Ryanair kontra Bizottság	17/02/2021	Franciaország	elutasítja a kérelmet
18	T-238/20	Ryanair kontra Bizottság	17/02/2021	Svédország	elutasítja a kérelmet

Forrás: a szerző összeállítása az EUB versenyjogi adatbázisából származó adatok alapján.

Annak értékeléséhez, hogy a fenti ítéletek mennyire relevánsak az állam szerepének változásai szempontjából, először is meg kell vizsgálnunk a légiközlekedési ágazat versenyhelyzetének sajátosságait, valamint az uniós politikaalkotás és szabályozás fő irányait "normális" (azaz nem válságos) időkben. Ezt követi a kiválasztott határozatok elemzése.

A tisztességes verseny fogalma a nemzetközi légi közlekedésben fokozatosan változott a *quid pro quo* megközelítésről a *laissez-faire* megközelítésre (Lykotrafiti 2020, 831). Az ágazat gazdasági szabályozása az 1944-es Chicagói Egyezmény óta egy korlátozó rendszerből, amelyben a légi szolgáltatások minden aspektusát a nemzeti kormányok szabályozták, egy liberálisabb rendszerre fejlődött, amely a légi fuvarozóknak jelentős szabadságot biztosít a légi szolgáltatások nyújtásában. Annak ellenére, hogy az ágazat fokozatosan a versenyképesebbé vált, a kormányok szerepe a nemzeti érdekek előmozdításában a légi közlekedésben való nemzeti és nemzetközi szintű beavatkozás révén nem csökkent (Abate et al. 2020), és a világ légitársaságainak többsége (Észak-Amerika kivételével) még mindig állami tulajdonban van. Az állami szerepvállalás magas szintjét az ágazatban az is alátámasztja, hogy a liberalizáció többoldalú megoldás helyett kétoldalú, légiközlekedési megállapodások (*open skies* megállapodások) révén valósult meg, ezért az államoknak nincs közös felfogása a tisztességes versenyről (Lykotrafiti 2020, 832). Ugyanezek a különbségek a nemzetek feletti szervezetek (különösen az Európai Unió) és az államok közötti viszonyban is megfigyelhetők, és ez természetesen feszültségeket okoz, amikor az egymással versengő, de különböző szabályozási rendszerekhez tartozó légitársaságok versenyelőnyének mérlegeléséről van szó. Amint azt már fentebb említettük, az Európai Unió szigorú szabályozási rendszert hozott létre az állami támogatások uniós belső piaccal való összeegyeztethetőségének ellenőrzésére, amely elvileg a légiközlekedési ágazatra is vonatkozik. Az uniós légiközlekedési politika egyik fontos prioritása ezért olyan szabályozási környezet kialakítása (kétoldalú megállapodások vagy egyoldalú jogi aktusok révén), amely bizonyos szintű védelmet biztosíthat az uniós tagállamok légitársaságai számára a harmadik országok által a saját légitársaságaiknak nyújtott versenyelőnyökkel (főként támogatásokkal) szemben (részletesen lásd a Lykotrafiti 2020 és az (EU) 2019/712 rendeletet). Egy másik fontos szakpolitikai célkitűzés annak biztosítása, hogy az állami támogatási szabályok (és adott esetben az azok alóli jogszerű mentességek) összhangban legyenek az EU légiközlekedési ágazatra vonatkozó éghajlati és környezetvédelmi célkitűzéseivel (részletesen lásd Abate et al. 2020).

2020 első félévében a koronavírusos járvány terjedésének megfékezésére hozott intézkedések jelentős fennakadásokat okoztak a gazdasági tevékenységben. Különösen a légi közlekedést érintette a vírus: 2020 áprilisában és májusában világszerte 50%-kal (egyes országokban több mint 90%-kal) csökkent a légi járatok száma (Abate et al. 2020; Commission 2020). A korlátozó intézkedések negatív gazdasági hatásainak enyhítésére több ország, köztük az uniós tagállamok is, pénzügyi támogatást nyújtottak a nemzeti légitársaságoknak és a légi közlekedési értéklánc más szereplőinek (Abate et al. 2020). Ezek az intézkedések elsősorban az alapvető közlekedési összeköttetések megőrzését, a világjárvány idején az ellátás biztonságának biztosítását és az iparágban a munkahelyek megőrzését célozták (Abate et al. 2020; OECD 2021; Tuiminien et al. 2022).

A két légitársaság (különösen a Ryanair, a legnagyobb magántulajdonban lévő, tőzsdén jegyzett európai légitársaság, lásd OECD 2021, 10) aktív szerepe felperesként (lásd az 1. táblázatot) elsősorban azzal

magyarázható, hogy a tagállamok által a légi közlekedési ágazatban nyújtott válságtámogatások többsége elsősorban olyan légitársaságoknak jutott, amelyek állami tulajdonban voltak vagy stratégiai jelentőségűek a kormány számára, de amelyek egyben a felperesek fő versenytársai is voltak az európai repülőterekről történő személyszállítási szolgáltatások nyújtásában. A fő versenytársak javát szolgáló nemzeti intézkedéseket az alábbi 2. táblázat foglalja össze.⁸

táblázat: A COVID-19 világjárvány kitörése óta bejelentett vagy végrehajtott kormányzati támogatások a légiközlekedési ágazat számára

Ország	Cél	Végrehajtott/bejelentett intézkedések
Ausztria	Austrian Airlines	Hitelgaranciák
Belgium	Brussels Airlines	Állami kölcsön
Horvátország	Croatia Airlines	Közvetlen támogatás
Finnország	Finnair	Hitelgaranciák és az állam által jegyzett, valamennyi részvényesnek szóló részvénykibocsátás.
Franciaország és Hollandia	Air France-KLM	Többnyire hitelgaranciák, valamint állami hitel
Németország	Condor	Szövetségi és regionális kormányzati hitelek
	Lufthansa	Saját tőke, kölcsönök és átváltható adósságok
Olaszország	Alitalia	Államosítás
Lettország	Air Baltic	Feltőkésítés
Norvégia	Norwegian Air	Hitelgaranciák (a magánhitelezőkkel történő adósság-tőke csere feltételei mellett)
Portugália	TAP	Hitel és tőkeinjekció
Románia	Blue Air	Hitelgaranciák, támogatott kamatlábak
	TAROM	Hitel
Svédország és Dánia	Skandináv légitársaságok SAS	Hitelek, hitelgaranciák, hibrid kötvények és részvénykibocsátás.
Svájc	Svájci	Hitelgaranciák (kezeségvállalások)
Egyesült Királyság	Három légitársaság	Állami kölcsönök

Forrás: a szerző összeállítása az OTKA/NKFI adatbázis, a Bizottság versenyjogi adatbázisa és az OECD 2021 alapján.

A Bizottság a megtámadott határozatokban az 1. táblázatban felsorolt, az EUB által tárgyalt ügyekben az összes állami támogatási programot jogszerűnek, azaz az EU belső piacával összeegyeztethetőnek nyilvánította. A 18 ítéletből 12-ben a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott határozat megfelelt az Európai Unió vonatkozó anyagi és eljárási szabályainak, és - amint azt az 1. táblázat mutatja - csak 6 esetben semmisítette meg a Bizottság határozatát. A 6 ügyből csak 2 esetben született érdemi döntés, a másik 4 esetben a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság határozatát az indokolási kötelezettség megsértése miatt meg kell semmisíteni, és e határozatok közül 3 esetben a megsemmisítést a Bizottság új határozatának meghozataláig fel is függesztette, ami azt jelenti, hogy a támogatási program végrehajtása megkezdődhet.

Igy a Törvényszék a 18 esetből mindössze 2 esetben állapította meg, hogy a Bizottság határozata érdemben nem felelt meg az uniós állami támogatási szabályoknak. Érdemes közelebbről megvizsgálni ezeket a

⁸ A 2. táblázat nem csak az 1. táblázatban felsorolt EUB-ítéletek által érintett intézkedéseket tartalmazza.

határozatokat. Ezekben az ügyekben a többi ügytől eltérően a Ryanair (és a Condor) arra alapozta fellebbezését, hogy a Bizottság nem tartotta be az ideiglenes keretszabály rendelkezéseit (Nicolaides 2023).

A *Ryanair kontra Bizottság [SAS]* ügyben hozott ítéletében a Törvényszék kimondta, hogy jogellenes volt a Bizottság azon határozata, amellyel jóváhagyta a dán és svéd állami támogatást a SAS számára 2020-ban a COVID-19 világiárvánnyal összefüggésben. Az állami támogatási program (feltőkésítési intézkedés) kritikus pontja az volt, hogy Dánia és Svédország nem biztosította kellőképpen, hogy a SAS-t ösztönözzék a tagállamok által megszerzett részvények visszavásárlására, miután a SAS túljutott pénzügyi nehézségein. Az ideiglenes keretszabály azonban előírja, hogy ha a szóban forgó támogatás a vállalat részvényeinek megszerzését célzó feltőkésítésnek minősül, akkor a tagállamnak a lehető leghamarabb ki kell szállnia a vállalatból, amint a vállalat visszanyerte pénzügyi stabilitását (Bizottság 2020a, Creve & Gaarslev 2023). A Törvényszék a Ryanair keresetének helyt adva azzal érvelt, hogy a Bizottság nem indokolta "az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése b) pontjának közvetlen alkalmazását és az ideiglenes keretszabály azon rendelkezéseitől való eltérést, amelyek a tőkeinstrumentumok tekintetében a "step-up" vagy alternatív mechanizmus beépítését írják elő". (Ryanair kontra Bizottság [SAS], 80. pont).

A *Ryanair kontra Bizottság és a Condor kontra Bizottság [Lufthansa]* közös ügyekben a Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott, és megállapította, hogy a vitatott állami támogatási rendszerben annak az árnak a kiszámítása, amelyen az állam a részvényeket a kedvezményezett tőkéjébe való belépéskor megszerzi, nem képez az ideiglenes keretszabály értelmében vett alternatív felállítási mechanizmust, amely az állami részesedés minél gyorsabb visszavásárlására ösztönöz. A Bíróság azt is megállapította, hogy a Bizottság nem értékelte, hogy a kedvezményezett nem tudott volna-e megfizethető feltételek mellett finanszírozáshoz jutni a piacon, ami az ideiglenes keretszabály értelmében a feltőkésítés formájában nyújtott állami támogatás nyújtásának előfeltétele. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a vitatott támogatásból eredő versenytorzulás lehetséges kockázatainak értékelése során a Bizottság nem értékelte megfelelően, hogy a DLH jelentős piaci erővel rendelkezik-e a Frankfurtban és Münchenben kívüli főbb repülőtereken, például Düsseldorfban és Bécsben, és ezzel megsértette az ideiglenes keretszabály rendelkezéseit.

Következtetések

A COVID-19 válságra tekintettel meghozott korlátozó intézkedések gazdasági hatása által leginkább érintett ágazatok közé tartozik a légi közlekedés. A legtöbb kormány kiemelt prioritásként kezelte a légi közlekedési összeköttetés fenntartását a gazdasági tevékenység és a munkahelyek védelme érdekében, nemcsak magában a légi közlekedésben, hanem a kapcsolódó ágazatokban, például a turizmusban is (Abate et al. 2020). Ez egyrészt azt jelenti, hogy a válságot megelőzően a légiközlekedési ágazat fejlődését alakító politikai prioritások - különösen az éghajlatváltozással és a környezetvédelemmel kapcsolatosak - jelentőségét korlátozták (Abate et al. 2020). Másrészt úgy tűnik, hogy az ágazatban az elmúlt évtizedekben a verseny fokozódása felé mutató fejlődés - legalábbis átmenetileg - megfordul, elsősorban az állami tulajdonban lévő vagy az állam számára stratégiai jelentőségű nagyobb vállalatok piaci pozícióját erősítve.

A fent bemutatott ágazati esettanulmány és a kapcsolódó jogi elemzés - szemben egy konkrét "vezető eset" elemzésének módszerével - lehetőséget nyújt az adott ágazatban egy adott kihívással kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egészének főbb tendenciáinak és sajátosságainak értékelésére, figyelembe véve a vonatkozó jogi és politikai kontextust. Ennek eredményeként láthatjuk, hogy a Bizottság lényegében elfogadta a tagállamok válság miatt megváltozott politikai prioritásait a légiközlekedési ágazatban, valamint az erőteljesebb állami beavatkozást jelentő állami támogatási intézkedéseiket. Az EUB ítélkezési gyakorlata nem változtatta meg alapvetően a Bizottság gyakorlatát, de több olyan példa is van, amikor az EUB szigorúbban követelte meg a tagállamoktól az ideiglenes keretszabályban meghatározott feltételek betartását (annak nem kötelező erejű jellege ellenére), mint maga a Bizottság, azaz a keretszabály megalkotója.

Hivatkozások

- Abate, M., Christidis, P. & Purwanto, A. J. (2020) Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic, *Journal of Air Transport Management* 89: 101931, <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2020.101931>.
- Bartha, & Horváth (2022) A mentességek kiterjesztése: rendszerszintű változások az Európai Unió jogában és politikáiban. *International Review of Administrative Sciences*, 88(2), 570-586. <https://doi.org/10.1177/0020852320905359>. <https://doi.org/10.1177/0020852320905359>
- Bogden, R. C. és S. K. Biklen (1982). *Kvalitatív kutatás az oktatásban*. Boston: Allyn and Bacon.
- A Bizottság közleménye - A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozáshoz való hozzáférést támogató állami támogatási intézkedések ideiglenes közösségi keretszabálya (HL C 16/1., 2009.1.22.).

- A Bizottság közleménye - A gazdaság támogatására irányuló állami támogatási intézkedések ideiglenes keretrendszere a jelenlegi COVID-19 járvány kitörésekor (HL C 91I/1, 2020.3.20.).
- Conant, L. (2021). Az Európai Unió Bírósága. In: Riddervold, M., Trondal, J. & Newsome, A. (szerk.) *The Palgrave Handbook of EU Crises. Palgrave Studies in European Union Politics*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_15.
- Creve, B. & Gaarslev, S. (2023). Jogellenes állami támogatás az SAS-nek? A Bizottság most mélyreható vizsgálatot indít. *kromannreumert.com* 2023. július 10., <https://kromannreumert.com/en/news/unlawful-state-aid-to-sas-commission-now-opens-in-depth-investigation>.
- Horváth, M. T. (2016). Az önkormányzatiságtól a centralizmusig: Változások a magyar helyi közszolgáltatások nyújtásában. In I. Kopric, G. Marcou és H. Wollmann (szerk.), *Köz- és szociális szolgáltatások Európában. Az állami és önkormányzati ellátástól a magánszektorbeli ellátásig*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 185-199.
- Horváth, M. T. (2018). A magyar közműszolgáltatók monopóliumellenes programjának értékelése. In I. Kopric, W. Hellmut, & M. Gérard (Eds.), *Evaluating reforms of local public and social services in Europe. Több bizonyíték a jobb eredményekért* (pp. 279-296). Palgrave Macmillan.
- Horváth, T. M., Bartha, I. (2018) EU-kompatibilis állami intézkedések és a tagállamok érdekei a közszolgáltatásokban: Tanulságok Magyarország esetéből. *Közép-európai Közigazgatási Szemle* 16(1/2): 99-121. https://cepar.fu.uni-lj.si/index.php/CEPAR/article/view/362/pdf_72.
- Horváth, M. T., Bartha I. & Lovas D. (2023). A látható kéz. Támogatáselosztási jog válságok idején, *Magyar Jog* 70(7-8) 459-470
- Lowe, P. (2011). Állami támogatáspolitikai a pénzügyi válság politikájában, *Competition Policy Newsletter* 16(3).
- Lykotrafiti, A. (2020). Mit tesz Európa a tisztességes versenyért a nemzetközi légi közlekedésben? A közelmúltbeli intézkedések kritikája, *Common Market Law Review* 57(3): 831–860, <https://doi.org/10.54648/cola2020694>
- Nicolaides, P. (2023). A Bizottságnak szigorúan alkalmaznia kell az ideiglenes keretszabály rendelkezéseit, de a Ryanairnek nyújtott állami támogatás továbbra is a levegőben lóg: T-34/21, T-238/21 és T-268/21 *Ryanair kontra Bizottság*, *Journal of European Competition Law & Practice* 22 July 2023, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad031>.
- OECD (2021) A légi közlekedési ágazat állami támogatása: A Covid-19 válsággal kapcsolatos fejlemények nyomon követése, <https://www.oecd.org/corporate/State-Support-to-the-Air-Transport-Sector-Monitoring-Developments-Related-to-the-COVID-19-Crisis.pdf>.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/712 rendelete (2019. április 17.) a légi közlekedés területén a verseny védelméről és a 868/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 123., 2019.5.10., 4-17. o.).
- Rosanò, Alessandro (2020). Alkalmazkodás a változáshoz: COVID-19 mint az uniós állami támogatási jogot alakító tényező. *European Papers: Journal on Law and Integration* 5(1): 621-631.
- Rule, P., Davey B. & Balfour, R. J. (2011). Unpacking the predominance of case study methodology in South African postgraduate educational research, 1995-2004, *South African Journal of Higher Education* 25(2): 301-321
- Simons, H. (1996). Az esettanulmány paradoxona, *Cambridge Journal of Education* 26(2): 225- 240.
- Simons, H. (2009). *Esettanulmány-kutatás a gyakorlatban*. London: Sage
- Stake, R. E. (1995). *Az esettanulmány-kutatás művészete*. London: Sage
- Tuominen, T., Salminen, M. és Halonen, K.-M. (2022). The European Union's responses to the COVID-19 crisis: How to fight a pandemic with the internal market, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 29(4), 451-467. <https://doi.org/10.1177/1023263X221130182>.
- Willis, J. W. (2007) *A kvalitatív kutatás alapjai. Értelmező és kritikai megközelítések*. Thousand Oaks: Sage
- Yin, R. K. (2011) *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage