



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A belső piacot torzító külföldi támogatásokról
szóló rendelet alkalmazási kérdései**

(Kisimulnak a belső piac szövetének gyűrődései?)

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 5.

1 Tartalomjegyzék

2	Témamegjelölés	4
3	A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet általános jellemzése.....	5
3.1	<i>Ratione temporis</i>	5
3.2	<i>Ratione personae et materiae</i>	5
3.3	<i>A külföldi támogatás meghatározása</i>	6
3.4	<i>Gazdasági kontextus</i>	7
4	A rendelet által betöltött szabályozási hiátus és viszonya a nemzetközi normákhoz.....	9
4.1	<i>Az (EU) 2022/2560 rendelet kapcsolata a nemzetközi kereskedelmi joggal</i>	10
4.2	<i>Állami támogatások</i>	11
4.3	<i>Versenyjog és a Külföldi támogatásokról szóló rendelet kapcsolata.</i>	12
4.4	<i>FDI & FSR: A külföldi közvetlen tőkebefektetések és a külföldi támogatások viszonya</i>	13
5	Az Alapító Szerződések által biztosított bírói jogvédelem kérdései az (EU) 2022/2560 rendelet tükrében.	15
5.1	<i>Jogi aktusok Bíróság általi megsemmisítése.....</i>	15
5.1.1	<i>Létező jogi aktus követelménye</i>	16
5.1.2	<i>A kötelező joghatás kiváltására alkalmas aktus követelménye.....</i>	16
5.1.3	<i>A jogi aktus megsemmisítésére irányuló eljárásban résztvevő felek</i>	17
5.1.4	<i>Információkérések</i>	18
5.1.5	<i>Helyszíni szemlék.....</i>	19
5.1.6	<i>A nemzeti bíróságok szerepe a helyszíni szemlék során</i>	20
5.1.7	<i>A részletes vizsgálatot megindító határozat</i>	21
5.2	<i>Jogi aktus alkalmazhatatlanságára hivatkozás.....</i>	22
5.3	<i>Kártérítés iránti kereset</i>	22
5.4	<i>Az előzetes döntéshozatali eljárás</i>	24
6	A Rendelettel kapcsolatos első jogvita és tanulságai	25
6.1.1	<i>Ellenszer az Információkérések ellen a büntetőjogi felelősség? Az információkérések gyakorlati problémái.....</i>	29
7	Alkalmazási tendenciák.....	33
8	Irodalomjegyzék.....	35
8.1	<i>Jogszabályok.....</i>	35
8.2	<i>Ítéletek</i>	35
8.2.1	<i>Bíróság ítéletei.....</i>	35
8.2.2	<i>Törvényszék ítéletei</i>	36
8.3	<i>Könyvek</i>	36
8.4	<i>Szakkikkek.....</i>	37

8.5	<i>Unió's dokumentumok</i>	38
-----	----------------------------------	----

2 Témamegjelölés

Egyre intenzívebb globális politikai ellentétek negatív gazdasági hatásai a belső piacon is érződnek. A határok nélküli kereskedelem és az évtizedek óta tartó neoliberális kereskedelempolitika inherens veszélyei, hogy bizonyos aktorok visszaélnek a szabályrendszerrel. A kínai államkapitalizmus növekvő térhódítása és az állami támogatáscsomagok COVID-19 járványnak köszönhető robbanásszerű növekedése válaszlépésre késztette az Európai Uniót.¹ A válasz A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (a továbbiakban a Külföldi támogatásokról szóló rendelet, Rendelet vagy (EU) 2022/2560 rendelet) melynek célja az egyenlő versenyfeltételek megteremtése a belső piacon tevékenykedő uniós és külföldi vállalkozások számára.²

A Belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet, 2022. december 14-én került elfogadásra.³ A rendelet megalkotásával az Európai Unió egy régóta hiányos keretrendszer fontos elemét illesztette a belső piac hatékony működésének szerkezetébe. Jelen pályamű az uniós kereskedelempolitika novumát a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletet hivatott elemezni. A tanulmány vizsgálja a jogalkotási aktus alaki és anyagi szabályait, illetve viszonyát vis á vis kereskedelmpolitikai és versenypolitikai instrumentumokhoz. Továbbá az uniós bírói jogvédelemmel kapcsolatban felmerülő alkalmazási kérdések lehetséges válaszai feltérképezésre kerülnek. Ilyen kérdés a nemzeti büntetőjog és a Bizottság határozatainak súrlódási pontjai. A dolgozat célja a Rendelet uniós jogrendben elfoglalt helyét definiálni és a bírói jogfejlődés lehetséges irányait feltérképezni. A dolgozat megalkotásában mesterséges intelligenciára épülő eszköz nem került felhasználásra.

¹Chi, M., Bungenberg, M., & Bjorklund, A. K. (2022). Asian Yearbook of International Economic Law 2022. Springer Nature., p. 133.

² A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete HL L 330., 2022.12.23, p. 1–45,

³ Ibid.

3 A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet általános jellemzése

A Külföldi támogatásokról szóló rendelet gyakorlatilag egy új támogatási kontroll rendszer, mely, de iure önállóan de facto a már meglévő jogi instrumentumokat kiegészítve funkcionál. Az új szabályozás célja, hogy kiegyenlítse az uniós vállalatok és az unióban tevékenykedő külföldi vállalatok között fennálló eltérő piaci feltételeket.⁴ Ilyen torzító hatás, hogy az uniós vállalatok állami támogatása általános tilalomba ütközik az EUMSZ 107. cikke szerint, míg a Külföldi támogatásokról szóló rendelet hatályba lépése előtt a külföldi támogatások hatékony korlátok nélkül folyhattak a belső piacra.

3.1 Ratione temporis

A lépcsőzetes hatályosulási folyamat 2023. október 12-én ért véget, ugyanis onnantól élt a vállalatok bejelentési kötelezettsége.⁵ Illetve a rendelet visszamenőleges hatállyal kiterjed az olyan elmúlt 5 évben nyújtott külföldi támogatásokra, melyek 2023. július 12. után is kifejtik a piactorzító hatásukat. Ez nem vonatkozik a 2023. július 12. előtt odaítélt közbeszerzési szerződésekre és a megkötött összefonódási megállapodásokra.⁶

3.2 Ratione personae et materiae

A rendelet személyi hatálya kiterjed minden unióban működő vállalkozásra függetlenül mérettől és tevékenységi körtől és működési formától. Tárgyi hatály szempontjából legfőképpen közbeszerzési eljárások és fúziók kerülnek megvizsgálásra, de a Bizottság bármilyen tranzakció felülvizsgálatára van hatásköre. Ennek ellenére a vállalkozások ex ante bejelentési kötelezettsége, csak a bizonyos küszöbértékek teljesülése esetén él.

Az automatikus bejelentési küszöb mellett a Bizottság is kérhet előzetes bejelentést minden olyan összefonódó vállalkozástól, aki az elmúlt három évben bármilyen külföldi támogatást kapott.⁷ Véleményem szerint a bejelentési küszöb zsinórmértékének elvétele jogbizonytalanságot kreál hiszen az egyetlen feltétel, hogy a Bizottságnak gyanúja legyen a külföldi támogatásról az összefonódó vállalatokkal kapcsolatban. További fékek nélkül a Bizottság elméletben diszkriminálhatna a bejelentési küszöböt el nem érő vállalkozások között

⁴ Schonberg, M. (2022). The eu foreign subsidies regulation: substantive assessment issues and open questions. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 21(2), p. 143.

⁵ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 54. cikk

⁶ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 53. cikk

⁷ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 21. cikk (5) bek.

előzetes bejelentésre kötelezéssel. Ezáltal a kisebb vállalkozásoknak is familiarizálniuk kell önmagukat a Külföldi támogatásokról szóló rendelet szabályrendszerével, hogy bármilyen esetben információt tudjanak szolgáltatni a Bizottság számára. Ez az adminisztrációs terhek kiterjesztését fogja maga után vonni. Következésképpen növekedni fog az olyan befektetések kockázata, melyben külföldi elem is található.⁸

3.3 A külföldi támogatás meghatározása

A Rendelet 3. cikk (1) bekezdése határozza meg a külföldi támogatás fennállásának esetét, mely végső soron az unió joghatóságát is meghatározza. A továbbiakban kifejtésre kerül a külföldi támogatás három konjunktív definíciós eleme. Az első definíciós elem a harmadik ország által közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzügyi hozzájárulás kritériuma.⁹ Ezen feltétel három fő kategóriába sorolható. A támogatás jöhet (i) közvetlenül az államapparátustól, vagyis a központi kormányzattól és hatóságoktól, továbbá olyan (ii) közjogi szervezetektől, melyeknek tevékenysége a harmadik országnak tulajdonítható és érkezhetsz olyan (iii) magánszervezetektől, melynek intézkedései a harmadik országnak tulajdoníthatóak. A rendelet alkalmazásában harmadik országnak minősül minden olyan ország, mely nem uniós állam vagy az Európai Unió. A jogalkotási aktus egy exemplifikatív felsorolást ad a pénzügyi hozzájárulás tekintetében.¹⁰

A második definíciós elem a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára biztosított gazdasági előny feltétele. A gazdasági előny kritériumának meghatározásában maga a rendelet preambuluma is útmutatást nyújt.¹¹ A Bizottság vizsgálhatja a támogatás célját összegét és jellegét, illetve bizonyos mutatókat figyelembe véve a támogatás pozitív gazdasági hatását. Az előny meghatározásához a Bizottság összehasonlítási alapként veheti a magánbefektetői gyakorlatot vagy szokásos piaci folyamatokat. Véleményem szerint a gazdasági előny helyes elbírálásához muszáj azt a piactorzító hatásvizsgálattal együttesen elvégezni. Az előny meghatározásához a Bizottság összehasonlítási alapként veheti a magánbefektetői gyakorlatot vagy szokásos piaci folyamatokat és egyéb referenciamutatókat. Amennyiben a külföldi támogatás által biztosított előny nem haladja meg a piaci feltételek mellett elérhető gazdasági előnyt úgy nem tekinthető piactorzítónak a támogatás.¹²

⁸Haak, A., & Thiemann, B. (2022). Fostering tech sovereignty with level playing field on state aid and foreign subsidies. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 21(1), p. 30.

⁹ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 3. cikk

¹⁰ Luja, R. (2021). The foreign subsidies regulation: countering state aid beyond the european union. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 20(2), 188. oldal

¹¹ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, (13) preambulumbekkezdés

¹² Ibid.

A harmadik kritérium, hogy a külföldi támogatásnak jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra kell, hogy korlátozódnia. Az utolsó conditio a külföldi támogatás de jure illetve de facto szelektivitásának szükségességét hangsúlyozza.¹³

3.4 Gazdasági kontextus

Az Európai Unió a világ legnagyobb gazdasági tömbje, és a világ legnagyobb exportőre volt szolgáltatások tekintetében 2022-ben a maga 23,93%-os részesedésével, míg az Amerikai Egyesült Állam a második 16%-al és Kína csak a negyedik legnagyobb exportőr 6%-al.¹⁴ Javak tekintetében az Európai Unió a világ második exportőre Kína után a világkereskedelem exportjának 14 %-a az Unióból érkezik.¹⁵ A legfrissebb adatok szerint az Unió éves szinten több mint 2.180.700 millió EUR értékben exportál javakat és szolgáltatásokat harmadik országokba.¹⁶ Az Unió gazdasági erejének egyik tartópillére a nyitott piac és a kereskedelem minél nagyobb fokú intenzifikációja. A nyitott belső piac kétélű kard, egyrészt munkahelyeket teremt és versenyre, ezáltal innovációra készteti a szereplőket, ugyanakkor könnyen kitetté válik harmadik államok protekcionista magatartásának. Az Unióba érkező külföldi beruházás a globális FDI 24,66%-a, és az Európai Unióból harmadik államba érkező FDI mértéke az globális össz FDI 30,73%-a volt 2019-ben.¹⁷ A legnagyobb mértékű külföldi tőkebefektetések jellemzően olyan gazdasági hatalmaktól érkeznek, mint az Amerikai Egyesült Államok vagy a Kínai Népköztársaság. Azonban az Unióba érkező külföldi közvetlen beruházás gyakran állami támogatásokkal együtt érkezik.¹⁸ Ennélfogva érdemes megvizsgálni a támogatások hatását a gazdasági folyamatokra. Mivel az EUMSZ 107. cikke már szabályozza az állami támogatásokat a tagállamok számára és a támogatások természetén nem változtat, hogy tagállamtól vagy harmadik országtól érkezik, így quasi konszenzus van a közgazdászok között a hatások egyezőségéről. Érdemes néhány szóban értekezni a támogatások gazdasági hatásairól a Rendelet mögött álló *ratione materiae* megértése érdekében. Egy támogatás segíthet egy vállalat működésének

¹³ Luja, R. (2021). The foreign subsidies regulation: countering state aid beyond the european union. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 20(2), p. 189.

¹⁴ European Commission: Directorate-General for Trade. (2024). DG Trade statistical guide: August 2024. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/503667>. p. 24.

¹⁵ Ibid, p.23

¹⁶ Share of European Union EU27 (from 2020) in the World Trade EXT_LT_INTROEU27_2020__custom_3351101] <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/2e8f4498-c014-462c-949f-8fd9ddf6d00b?lang=en>

¹⁷ European Commission. (2021). DG Trade Statistical Guide. <https://doi.org/10.2781/63565> – 27. oldal Share of European Union EU27 (from 2020) in the World Trade EXT_LT_INTROEU27_2020__custom_3351101]

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/2e8f4498-c014-462c-949f-8fd9ddf6d00b?lang=en>

¹⁸ Business Europe: „The EU and China: Addressing the Systemic Challenge. A comprehensive EU strategy to rebalance the relationship with China”, Brüsszel, January 2020

finanszírozásában, amely egyébként nem lenne versenyképes a piacon. Az ilyen támogatás túlkínálatot, innovációs potenciál elvesztését és hosszú távú veszteséget eredményezhet a fogyasztók számára árban vagy minőségben.¹⁹

A támogatás felhasználható a versenytársakat elrettentésére a piacra lépés szándékától. A támogatott vállalat például mesterségesen alacsony árakat tarthat fenn az új belépők elleni akadályként, vagy megtartja piaci részesedését ideiglenesen elszenvedett veszteségekkel, amelyeket a támogatás finanszíroz. Ez elrettentheti a versenytársakat a piachoz való csatlakozástól, mivel a potenciális piacuk mesterségesen csökkent. A harmadik országokból érkező támogatások megakadályozhatják a versenytársakat abban is, hogy elegendő piaci részesedést szerezzenek ahhoz, hogy kihasználhassák a méretgazdaságosság előnyeit.²⁰

Egy külföldi támogatást arra is felhasználhatnak, hogy növeljék egy vállalat piaci részesedését például fúziók és felvásárlások vagy közbeszerzési eljárások útján. Ilyen esetekben a támogatott vállalat túllicitálhat az akvizíciós tenderekben, vagy alul licitálhat a közbeszerzéseknél. Ez közvetlen hatással lehet a versenytársakra, de piaci részesedésének növelésével elérheti azt a domináns pozíciót is, amely lehetővé teszi a vállalat számára más versenyellenes magatartásformák alkalmazását, például túlzott- vagy prédaárazást. Ilyen esetben a támogatásokra szükség lehet a vállalatnak a domináns pozíció eléréséhez, de azokra már nem feltétlenül van szükség az üzlet fenntartásához a méretgazdaságosság miatt.

Az nyilvánvaló, hogy a COVID-19 pandémia és az orosz agresszió által okozott permakrízis elkerülhetetlenné tette az állami beavatkozást a piacgazdaságokba, melynek eredménye például az uniós állami támogatásokra vonatkozó szabályok átmeneti enyhítése.²¹ A tagállami támogatások szabályozásának enyhítésére vonatkozó ideiglenes válság- és átállási keret bizonyos rendelkezéseit a Bizottság 2024. június 30-án folytatólagosan hatályban tartja.²² Azonban az állami támogatások növekedése nem csak kizárólag uniós jelenség. A globális éves új piaci intervenciók száma 2019-ben még csak 1400 volt ez a szám 2023-ban már 3804 új piaci intervenció éves szinten. Továbbá 2022-ben globálisan a protekcionista kereskedelmi intézkedések 47%-a állami

19 Ulrich Schwalbe: „Economic Principles of State Aid Control” in: Franz Jürgen Säcker, Frank Montag: „European State Aid Law: A commentary.” (Oxford: Bloomsbury Publishing 2016, 24-40)

20 Ethier, Wilfred. (1982). National and International Returns to Scale in the Modern Theory of International Trade. American Economic Review. 72. 389-405.

21 A Bizottság Közleménye: Állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes válságkezelési keret a gazdaságnak Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követő támogatása céljából (2022/C 131 I/01)

22 A Bizottság Közleménye: Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret módosítása (C/2023/1188), (C/2024/3113)

támogatás formájában valósult meg.²³ Jelentékeny növekedés figyelhető tehát meg az állami támogatás eszközének alkalmazásában világszinten. Ez különösképpen igaz Kínára, mely a GDP 1.3-1.6%-át költ állami vállalatok direkt és indirekt támogatására.²⁴ A kínai államkapitalizmus egyik meghatározó sajátossága az állami támogatások nyújtása, mely konkurál a szabadpiaci kapitalizmus európai gondolatával. Ez a konfliktus elsősorban olyan stratégiai iparágakban merül fel, mint az alumínium ipar, kőolaj és földgáz ipar, autógyártás, repülőipar, félvezetők, hajógyártás, acélipar, telekommunikációs szektor és szállítmányozás.²⁵ Ezen iparágak szorosan kapcsolódnak az Európai Unió stratégiai autonómiájához, így az egyenlő versenyfeltételek biztosítása a fenti szektorokban kiemelt gazdasági érdeke nem csak a tagállamoknak, de minden európai polgárnak.

4 A rendelet által betöltött szabályozási hiátus és viszonya a nemzetközi normákhoz.

Habár a belső piac egyenlő versenyfeltételeinek megteremtése évtizedek óta folyamatos és organikus fejlődés útján materializálódik, a szabályozás koránt sem hermetikus. A Fehér Könyv és a Bizottság által készített hatásvizsgálat elsősorban versenyjogi szempontból vizsgálja a külföldi támogatások kezelésére használható eszközöket, azonban egyiket sem találja kielégítőnek.²⁶ Az Rendelet tehát nem egy légüres térbe érkezett jogi instrumentum, hanem több nagyon is élő jogterület határmezsgyéjén mozgó specifikus probléma megoldásaként ékelődik az igen komplex nemzetközi kereskedelmi és gazdasági jogba. Az összetett szabályozási környezet miatt a Rendelet 6. fejezete a más jogi eszközökkel való kapcsolatát taglalja.²⁷ Az (EU) 2022/2560 rendelet rögzíti, hogy a versenyjog, állami támogatások joga nem érinti a külföldi támogatásokról szóló rendeletet. Jóllehet szabályozási tárgyuk különbözik, céljuk a belső piac hatékony működése, és az azt torzító hatások eliminálása. Egyes szerzők szerint a Rendelet strukturális változást hoz az uniós versenyjogban, mely a klasszikus versenyjogi triász 1/2003 EK rendelet, 139/2004 EK Rendelet és az állami

²³ https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/day-to_1211/flow_all

²⁴ Business Europe: „The EU and China: Addressing the Systemic Challenge. A comprehensive EU strategy to rebalance the relationship with China”, (Brussels, 2020)

²⁵ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, SWD(2021) 99 final, Brüsszel, 2021.05.05.; Annex 4. pp. 88-101.

²⁶ FEHÉR KÖNYV a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról COM(2020) 253 final

²⁷ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 44. cikk

támogatások joga kibővül két új instrumentummal a Digital Markets Act-el és a 2056/2022 EU rendelettel.²⁸

A Külföldi támogatásokról szóló rendelet ezentúl a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kötött támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodáshoz való kapcsolatát is szabályozza. A dolgozat következő részében szeretném bemutatni és értékelni a Külföldi támogatásokról szóló rendelet viszonyát vis á vis a különböző nemzetközi beruházásvédelmi, versenyjogi vagy állami támogatást szabályozó instrumentumokhoz.

4.1 Az (EU) 2022/2560 rendelet kapcsolata a nemzetközi kereskedelmi joggal

A Külföldi támogatásokról szóló rendelet egy olyan novum a nemzetközi kereskedelmi jog számára, mely a World Trade Organization égisze alatt született jogi instrumentumok alkalmazásának tekintetében is kérdéseket vet fel. Két főbb WTO rezsim alá tartozó szabályt kell a külföldi támogatások fennállása esetén figyelembe venni. Az egyik a GATT VI. cikke mely megengedi a külföldi támogatásokra kirótt kiegyenlítő vámokat a támogatás értékéig.²⁹ A VI. cikk szerinti felhatalmazás hiányában a kiegyenlítő tarifák az úgynevezett *most favoured nation principle* megsértésével kerülnének bevezetésre a részes államok által.³⁰ Ennek következtében a részes államok csak annyira alkalmazhatnak ellenirányú (és kontraszsubvenció) vámtarifákat, amennyire a GATT VI. cikke lehetővé teszi. A másik releváns szabály a Támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló WTO-egyezmény (a továbbiakban SCM-megállapodás) 32. cikk (1) bekezdése, mely jogellenesnek nyilvánít minden állami támogatás ellen tett egyoldalú intézkedést, mely nem a GATT egyezmény szerint történik.³¹ Fontos megjegyezni, hogy azok a támogatások, amelyeket az SCM-megállapodás nem fed le, azokat a GATT VI. cikk sem fed le. Ezért a két támogatási rezsim között fontos különbséget tenni szabályozási tárgy tekintetében. A GATT VI. és XVI. cikke, illetve az SCM-megállapodás az exportösztönző és importkiváltó jellegű termékekre irányuló szubvenciókat tiltja.³² Ezen egyezmények csak azokra az esetekre vonatkozóan adnak jogalapot a fellépésre, mikor a támogatott vállalkozás a támogató állam területén állítja elő a terméket, mely ezt követően kerül a belső piacra. Ezeket a szakirodalom belföldi támogatásoknak (domestic

²⁸ Blockx, J., & Mattiolo, P. (2023). The foreign subsidies regulation: calling foul while upping the ante? *European Foreign Affairs Review*, 28 (Special Issue), p. 58.

²⁹ Az 1994. Évi Általános Vám- És Kereskedelmi Egyezmény VI. Cikk

³⁰ Az 1994. Évi Általános Vám- És Kereskedelmi Egyezmény II. cikk

³¹ Támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodás 32. cikk (1) bekezdés

³² Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény VI. cikk és XVI. cikk
Megállapodás A Támogatásokról és Kiegyenlítő Intézkedésekről (SCM) 3. cikk

subsidy) hívja.³³ Ezzel szemben a Külföldi támogatásokról szóló rendelet az olyan vállalatoknak nyújtott támogatást szabályozza, melyek már a belső piacon aktívak. Ezeket a szakirodalom külföldi támogatásnak (extraterritorial subsidy) hívja. Az SCM Megállapodás nyelve és szerkezete arra utal, hogy az extraterritoriális támogatásokat azért hagyhatták ki, nem voltak széles körben elterjedtek abban az időben.³⁴ Travaux préparatoires-ból is kitűnik, hogy az SCM-megállapodás nem egy taxatív támogatás felsorolást hozott létre a nemzetközi kereskedelemben, hanem a támogatások egy részét kívánta csak lefedni. Mindezekon túl a WTO tagállamok VI. cikkén alapuló jogukat nem adnák fel szívesen sem belföldi, sem külföldi támogatások tekintetében. Ennélfogva ezzel szembe menne az SCM-megállapodás 32. cikk (1) bekezdésének tágabb értelmezése.

Az (EU) 2022/2560 Rendelet tehát egy olyan problémára ad választ, melyre a WTO nem tudott hatékonyan reagálni az elmúlt évtizedekben. A megnövekedett magánvállalkozásoknak juttatott külföldi támogatások száma fontos válaszlépés elé állította a WTO tagállamokat, melyeknek reakcióideje jelentősen lassabb és komplexebb döntéshozatali nemzetközi közjogi szerződés kevésbé hatékony választ eredményez, mint az Európai Unió jogrendje.

4.2 Állami támogatások

A külföldi támogatások szabályozásának legfőbb inspirációjaként és az EUMSZ 107. cikkben foglalt állami támogatási rezsim szolgál. A *raison d'être* ugyanis a külföldi támogatási rendelet és az állami támogatások mögött is az egyenlő versenyfeltételek biztosítása.³⁵ Az a tény, hogy a Szabályozás "az EU Állami támogatási szabályaihoz hasonló elveken alapul", azt a szándékot fejezi ki, hogy minimalizálja a harmadik országoktól származó megtorló intézkedések kockázatát.³⁶ Valóban, a Bizottság úgy véli, hogy "a megtorló intézkedések valószínűleg nem lennének összhangban a WTO szabályaival, mivel diszkriminatívak lennének, ha a harmadik országnak nincs megfelelő rendszere a hazai támogatások ellenőrzésére."³⁷ Így az (EU) 2022/2560 rendelet azt a célt szolgálja, hogy tükrözze az Állami támogatási rendszert. Ez nyilvánvaló a Szabályozásban alkalmazott tartalmi fogalmakban,

³³ Ruta, M., Brou, D., & Campanella, E. „The value of domestic subsidy rules in trade agreements.” *Social Science Research Network* 2009.

³⁴ Nagy, C. (2023). The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift? *Journal of World Trade*, 57(6), p. 901.

³⁵ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 1. cikk (1) bek.;

³⁶ Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a belső piacot torzító külföldi támogatásokról COM(2021) 223 final, Brüsszel 2021.05.05. p. 56.

³⁷ Ibid. 34.

különösen a külföldi támogatás meghatározásában és a nem torzítónak tekintett támogatásokra vonatkozó minimális küszöb meghatározásában. Továbbá az állami támogatás joggyakorlata várhatóan az Külföldi támogatásokról szóló rendelet értelmezésének alapját fogja képezni, beleértve olyan kérdéseket is, mint például mikor nyújt előnyt egy pénzügyi hozzájárulás? Továbbá milyen entitáson keresztül kell érkeznie a támogatásnak azért, hogy harmadik országnak tulajdonítható legyen az? Valamint a versenytorzítások és pozitív hatások azonosításának feltételeinek tekintetében is valószínű, hogy az Európai Unió Bírósága az állami támogatások joggyakorlatára nagyban fog támaszkodni.

Az Rendelet eljárási szabályai szintén tükrözik az EUMSZ 107. cikke szerinti eljárást, mivel a Bizottság vizsgálatainak két szakaszát a "előzetes vizsgálati" szakasznak és az "részletes vizsgálati" szakasznak nevezik. Azonban más szempontok alapján a két vizsgálati rend eltérő egymástól. Ilyen különbség a vállalkozásokat terhelő megfelelési kötelezettségek, melyeket az (EU) 2022/2560 rendelet a koncentrációkra vonatkozó felülvizsgálati eljárás és az uniós fúziós szabályok rendszerére modellezett. Ez eltér az állami támogatási rendszertől, ahol a Bizottság csak megtilthatja a támogatást vagy elrendelheti annak visszafizetését jogorvoslat útján.³⁸ A gyakorlatban a két rendszer talán nem is áll olyan távol egymástól, figyelembe véve, hogy a Bizottság az állami támogatás jóváhagyásáról szóló határozataihoz kötelezettségvállalások vagy feltételek formájában is előírhat jogorvoslati lehetőségeket, és hogy ezek a kötelezettségvállalások nagyon részletesek lehetnek. Ezeket a "korrekciós intézkedéseket" azonban hivatalosan a támogatást nyújtó tagállamra, és nem a támogatásban részesülő vállalkozásra róják ki.

Végül mivel a Bizottság szankciókat képes kiszabni az vállalkozásokra, az Rendelet számos eljárási garanciát is biztosít, amelyek a hatékony védelemhez való joggal összhangban vannak. Valójában a külföldi támogatások kedvezményezettje szélesebb körű eljárási jogokkal rendelkezik az Külföldi támogatások rezsime alatt, mint az állami támogatási eljárásokban a tagállamok.

4.3 Versenyjog és a Külföldi támogatásokról szóló rendelet kapcsolata.

Az uniós versenyjog is az állami támogatások jogához hasonlóan nagy hatással bírt a Külföldi támogatásokról szóló rendelet szabályozási technikáinak kialakításában. Az új jogalkotási aktus által meghatározott eljárásban megtalálható a versenyjogban használatos ex ante bejelentési kötelezettség, vizsgálati határidők, Bizottság által használható eszközök

³⁸ A Tanács (EU) 2015/1589 Rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) 9. cikk (5) bekezdés; 16. cikk

nagyobb része, az eljárás felfüggesztő hatálya, illetve az eljárás alanyának eljárási jogai. Ezen jogosultságok és kötelezettségek hasonló logikán alapulnak mindkét rezsim esetében. Ráadásul a Külföldi támogatási rendelet egyik eljárása a háromból kifejezetten az összefonódások esetére fókuszál, mely klasszikusan az Unió fúziókontroll eszközeinek területe.³⁹ Az eljárási határidők tekintetében kérdéses, hogy a Bizottság miként kezeli majd a versenyjogi eszközök és a Külföldi támogatásokról szóló rendelet szinergiáit. Mindkét eljárás ugyanis csak akkor indulhat meg (innen számítanak az elévülési idők is), ha a Bizottság úgy határozott, hogy elegendő információ áll rendelkezésére a vizsgálat megindításához. Azonban a 1/2003/EK rendelet és az (EU) 2022/2560 rendelet szerinti eljáráshoz más információk szolgáltatása szükséges, tehát a Bizottság információigénye kvalitatív és kvantitatív szempontból is eltérő lehet.⁴⁰

A bírságok kiszabásának módja és mértéke egy újabb közös pont a versenyjog és a külföldi támogatások joga között. Az Külföldi támogatásokról szóló rendeletben szereplő bírságok mértéke megfelel az összefonódás-ellenőrzési és antitröszt-eljárásokban kiszabható bírságoknak. az 1/2003/EK rendelet, illetve a 139/2004/EK rendelet szerinti összefonódás-ellenőrzési eljárásokban, és a (EU)2015/1589 rendelet szerinti állami támogatási eljárásokban az eljárás alá vontakra éves forgalmuk legfeljebb 1%-ig terjedő bírságot szabhat ki a Bizottság. Amennyiben a vizsgálat alá vont jogalanyok helytelen, vagy hiányos adatokat szolgáltatnak, esetleg félrevezető információt szolgáltatnak, akkor a napi átlagos forgalmuk 5%-áig terjedő mértékben sújthatóak bírsággal, minden egyes napra, melyen nem tesznek eleget kötelezettségeiknek. A bejelentés elmulasztása esetén akár 10%-ig terjedő összegre is bírságozhatóak a vállalkozások, ha a Bizottság határozatát megsértették.⁴¹ Végül egy kifejezetten erős kényszerítő eszközként a Bizottság rendelkezésére áll mind a két eljárásban a viselkedési vagy strukturális magatartások előírása. A Bizottság szinte bármilyen korrekciós intézkedéssel élhet az adott üzletrész eladására kötelezéstől kezdődően az in integrum restitutio-ig.⁴²

4.4 FDI & FSR: A külföldi közvetlen tőkebefektetések és a külföldi támogatások viszonya

A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletet nem sokkal megelőzve hatályosult a külföldi közvetlen tőkebefektetések átvilágítását szabályozó rendelet. Utóbbi

³⁹ A TANÁCS 1/2003/EK RENDELETE (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról

⁴⁰ Laprévotte, F., & Lin, W. (2022). Between state aid, trade and antitrust: the mixed procedural heritage of the foreign subsidies regulation and the overarching principle of non-discrimination. ZEuS. Zeitschrift Für Europarechtliche Studien, 25(3), p. 448.

⁴¹ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 17. cikk

⁴² A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 7. cikk (4) bekezdés; 1. ábra

meghatározza a külföldi, azaz nem uniós közvetlen befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő átvilágítása terén folytatott együttműködés uniós keretét.⁴³ A rendelet az uniós tagállamok nemzeti FDI-átvilágítási mechanizmusaival párhuzamosan létezik és működik, amelyek célja a nemzetbiztonsági érdekek védelme. Az FDI-átvilágítási rendelet konkrétan meghatározza az ilyen átvilágítások kereteit, és rendelkezik, a külföldi államhoz kötődő de facto befektetők megállapításáról, amely különösen fontos az átvilágítás során.⁴⁴ Az ilyen kapcsolatok különösen szignifikánsak lehetnek ha a külföldi állam közvetlenül vagy közvetve finanszírozta a beruházást.⁴⁵ Ezzel szemben a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet a piactorzító hatások kiküszöbölésének érdekében került megalkotásra. Az FDI-átvilágítási rendelettel ellentétben az (EU) 2022/2560 rendelet nem a tagállamokra ruházza a döntéshozói és jogalkalmazói jogosítványokat, hanem a Bizottságot bízta meg. Ez az ésszerű centralizáció-decentralizáció ellentét a két szabályozás jogalapja közötti különbségből adódik. A belső piac hatékony működésének biztosítása a Bizottság feladata ennél fogva az támogatásokra vonatkozó szabályok értelemszerűen leghatékonyabban a Bizottság által kerül alkalmazásra, míg a külföldi közvetlen tőkebefektetésre vonatkozó szabályok célja az adott állam nemzet- és gazdasági biztonsága, így ebben az esetben a tagállamok a leracionálisabb jogalkalmazók. Fontos megjegyezni, hogy közös szabályozási tárgyuk a külföldi vállalatok gazdasági tevékenysége révén párhuzamos alkalmazásuk elkerülhetetlen lesz. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben a tagállamok nem lépnek fel a külföldi befektetés ellen az FDI-átvilágítási rendszerük alapján, de az Európai Bizottságnak aggályai vannak a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet küszöbértékei alá eső beruházással. Például a tagállamoknak nem feltétlen aggályos egy baráti országból származó, stratégiai ágazatban megvalósuló beruházás engedélyezése, de az Európai Bizottság aggályosnak tarthatja, így az (EU) 2022/2560 rendeletben meghatározott vizsgálat eredményeképpen korrekciós intézkedéseket vezet be. Összességében, az Európai Bizottság valószínűleg kénytelen lesz kompromisszumot kötni a két terület között húzódó különböző érdekek között. Ilyen eltérő érdek lehet, a *külföldi befektetések vonzása és a biztonság és a közrend, a tőke szabad mozgása és a piac torzulásai* ellenében.

Az már most világos, hogy sok különböző és akár ellentétes érdekekkel kell foglalkozni a kialakuló joggyakorlatnak. Továbbá a külföldi és a külföldi finanszírozású uniós befektetőknek

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról HL L 79I., 2019.3.21, p. 1–14

⁴⁴ Ibid, 9. cikk

⁴⁵ Dackö, C., Brodin, C., & Arlebo, A. (2022). The FDI screening mechanisms and the draft EU Foreign Subsidy Regulation – potential conflicts of interests and in application. ZEuS. Zeitschrift Für Europarechtliche Studien, 25(3), p. 507.

már az tranzakció korai szakaszában figyelembe kell venniük és meg kell próbálniuk azonosítani a kockázatok ezen új rétegeit. Az eladóknak többet kell majd megkövetelniük a vevőktől a külföldi államok tulajdonosi viszonyaira, kapcsolataira és finanszírozására vonatkozó átláthatóság tekintetében. Valamint ügyelni kell arra, hogy az ilyen információk cseréjére és értékelésére minél hamarabb kerüljön sor, hogy a felek felmérhessék az ügylet biztonságát, és ezután elkezdhessenek tárgyalni az árról.⁴⁶

5 Az Alapító Szerződések által biztosított bírói jogvédelem kérdései az (EU) 2022/2560 rendelet tükrében.

A tanulmány ezen része az uniós bírói jogvédelem rendszerében keres válaszokat az (EU) 2022/2560 rendelet alkalmazási kérdéseire. Mivel az rendelet a túlnyomórészt a belső piacon található vállalkozásokkal szemben konstituál jogokat és kötelezettségeket, így nem kerül tárgyalásra a tagállamok ellen indítható kötelezettségszegési eljárás, és az intézményi mulasztás megállapítására irányuló eljárás. Ezzel szemben relevánsnak tűnik számomra a fentemlített vállalkozások által is indítható jogi aktusok bíróság általi megsemmisítésére irányuló eljárás, a kártérítés iránti keresettel indított eljárás, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás.

5.1 Jogi aktusok Bíróság általi megsemmisítése

A Bíróság EUMSZ 263. cikkében szabályozott joga arra, hogy bizonyos jogi aktusokat felülvizsgáljon és az uniós jogba ütközőket megsemmisítse a jogvédelmi rendszer egyik központi eleme. Ebben az eljárási formában a Bíróság illetve a Törvényszék felülvizsgálja a jogalkotási és az uniós jogi aktusok konformitását a felettük álló jogforrásokkal.⁴⁷ A jogalkotási és jogi aktusok felülvizsgálatára Európai Unió Bírósága kizárólagos joghatósággal rendelkezik vis-a-vis a többi nemzeti vagy nemzetközi fórummal.⁴⁸ A jogvédelmi rendszerben betöltött szerepe további hangsúlyt kap azzal, hogy a jogszerűség felülvizsgálata úgynevezett közvetlen jogvédelmet biztosít, míg az előzetes döntéshozatali eljárás közvetett jogvédelmet. Mindezt, kiegészítik egyéb eljárási formák, mint a kártérítési kereset. Az alábbiakban tárgyalásra

⁴⁶ Figueroa, P. (2023, January 9). The Foreign Subsidies Regulation and Foreign Direct Investment: how to reconcile?- Kluwer Competition Law blog. Kluwer Competition Law Blog.

⁴⁷ Lenaerts, K., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2023). *EU Procedural Law*. In Oxford University Press, p. 275.

⁴⁸ A Bíróság 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 42. pont, a Bíróság 2019. december 3-i Iccrea Banca ítélete, C-414/18., EU:C:2019:1036, 37. pont

kerülnek az eljárási forma gyakorlati kérdései és lehetséges alkalmazása a Külföldi támogatásokról szóló rendelettel kapcsolatban.⁴⁹

Az eljárás tárgyát képező aktusok körülhatárolása egy központi kérdés az adott ügy befogadhatóságát tekintve. Az uniós bírói joggyakorlat hosszú ideje cizellálja a felülvizsgálható aktusok fogalmát. Ennélfogva a Külföldi támogatásokról szóló rendeletre nézve releváns aspektusok vizsgálata elősegítheti az (EU) 2022/2560 rendelet várható alkalmazási kérdéseinek megértését.

5.1.1 Létező jogi aktus követelménye

Kézenfekvőnek tűnhet első látásra mégis fontos kritérium, hogy a Bíróság csak létező jogi aktusokat vizsgálhat felül. Hipotetikus jogi aktusokat, melyek negatív jogi hatásaitól tart a felperes nem lehet felülvizsgálni.⁵⁰ Tehát, ha a Bizottság részletes vizsgálatának negatív eredményétől tart egy gazdasági társaság, nem indíthat meg egy quasi torpedó eljárást mert a megtámadni kívánt aktus még nem létezik. Ezzel ellentétben főszabály szerint a már hatályon kívül helyezett jogi aktusok bírói felülvizsgálat alá eshetnek, de csak akkor, ha a EUMSZ 263. cikke által meghatározott két hónapon belül indul meg az eljárás és a felperes bizonyítani tudja in concreto az eljáráshoz fűződő érdekét.⁵¹

5.1.2 A kötelező joghatás kiváltására alkalmas aktus követelménye

A bírói joggyakorlat homogenitása jellemzi a kötelező joghatás kiváltására alkalmas aktusok kiterjesztő értelmezését. Bármilyen uniós szerv, testület, ügynökség, szolgálat által hozott joghatás kiváltására alkalmas aktus bírói felülvizsgálat tárgya lehet formájától függetlenül.⁵² Ahogyan azt a Bíróság az 1982. november 11-i IBM és Bizottság ítéletében kimondta „*A határozatnak ténylegesen az illetékes hatóságtól származó, joghatás kiváltására irányuló intézkedésnek kell lennie, amely az e hatóságon belüli eljárás végpontját képezi, és amelynek során a hatóság olyan formában hozza meg végleges határozatát, amelyből annak jellege megállapítható.*”⁵³ A Európai Unió Bírósága az adott aktus tartalma alapján dönti el,

⁴⁹ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet

⁵⁰ A Törvényszék 2006. December 12-i Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran ítélete T-228/02. sz. EU:T:2006:384, 32. pont

⁵¹ Például a Bíróság 2013. május 28-i Abdulbasit Abdulrahim és Európai Unió Tanácsa ítélete C-239/12. P. sz EU:C:2013:331, 62-70. pont

⁵² A Bíróság 2021. június 3-i Magyarország és Európai Parlament ítélete C-650/18. sz. EU:C:2021:426, 37. pont, 2020. július 9-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-575/18 P, EU:C:2020:530, 46. pont,

⁵³ A Bíróság az 1982. november 11-i IBM és Bizottság ítélete C-60/81 EU:C:1981:264

hogy felülvizsgálatra alkalmas-e.⁵⁴ Az esetek többségében az EUMSZ 288. cikke alapján könnyen eldönthető a jogi aktusról, hogy rendelet, irányelv vagy határozat és így felülvizsgálhatóak, avagy ajánlás és vélemény és tartalmuk alapján nem vizsgálhatóak felül. Azonban vannak ezentúl nehezebben körülhatárolható esetek. Ilyen eset klasszikusan amikor a Bizottság szóvivője kommunikációt tesz közzé egy gazdasági társasággal kapcsolatos eljárásról a hivatalos határozat közzététele előtt.⁵⁵ Ez természetesen napjainkban is könnyen megeshet, amikor a Bizottság nyílt sajtókommunikációja révén az uniós polgárok bármelyik folyamatban lévő ügghöz hozzáférhetnek. Így akár egy hibás kommuniké is a versenytársak előnyhöz jutását jelentheti a piacon. Amennyiben a Bizottság ilyen formában jelentené ki, hogy egy belső piaci szereplő az (EU) 2022/2560 rendelet küszöbértékén felül részesült támogatásban az egy felülvizsgálható aktusnak minősülne, hiszen változtatna a gazdasági társaság jogi helyzetén. Világos tehát, hogy a szubsztantív bírói analízis során az adott aktusok nyelvezetét kell elsősorban figyelembe venni. Amennyiben a nem kötelező formában kiadott aktus bármilyen kötelezettséget, vagy határozott jövő idejű kijelentéseket fogalmaz meg a címzettek magatartásával kapcsolatban, az a bírói gyakorlat alapján felülvizsgálható lesz.⁵⁶

5.1.3 A jogi aktus megsemmisítésére irányuló eljárásban résztvevő felek

5.1.3.1 *Alperesek*

Az EUMSZ 263. cikke jogalkotási aktusok és jogi aktusok ellen biztosítja a bírói felülvizsgálatot és indokolt esetben az aktus megsemmisítését. Ilyen jogi aktusokat bocsáthat ki a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank és az Európai Parlament, amennyiben a joghatás kiváltására irányul vis a vis harmadik személyekkel.⁵⁷ Ugyan az Alapító Szerződések értelmében az Európai Unió Bírósága és az Európai Számvevőszék is uniós intézménynek minősül, ezek az intézmények nem kerültek bele az EUMSZ 263. cikkébe. Ennek ellenére a bírói joggyakorlat azt mutatja, hogy a Bíróság nem tagadja meg a befogadhatóságot, amennyiben a kereset egyébként megalapozott. Az uniós intézményeken kívül az Unió szervei

⁵⁴ A Bíróság 2010. November 3-i NDSHT és Bizottság ítélete C-322/09. P. sz. EU:C:2010:701 46. pont

⁵⁵ A Törvényszék 1994. március 24-i Air France és Bizottság ítélete T-3/93 (92), EU:T:1994:36

⁵⁶ A Bíróság 1984. április 10-i Luxemburgi Nagyhercegség és Európai Parlament ítélete C-108/83. EU:C:1984:156, 28. pont, A Törvényszék 1994. március 24-i Air France és Bizottság ítélete T-3/93 (92), EU:T:1994:36

⁵⁷ A Törvényszék 2017. február 28-i NM kontra Európai Tanács végzése T-257/16. sz. EU:T:2017:130 42. pont, A Bíróság 2012. november 27-i Thomas Pringle kontra Government of Ireland és társai ítélete C-370/12. sz. EU:C:2012:756 34-36. pont
A Bíróság 2021. június 3-i Magyarország kontra Európai Parlament ítélete C-650/18. sz. EU:C:2021:426 37-39. pont

és hivatali is alperesek lehetnek amennyiben az általuk hozott jogi aktus harmadik személyekkel szemben joghatást vált ki.⁵⁸

5.1.3.2 *Felperesek*

A szakirodalom három csoportba osztja a lehetséges felpereseket. (I) A tagállamok és az uniós intézmények privilegizált felperesek, amelyeknek nem kell bizonyítaniuk jogi érdeküket az eljárásban.⁵⁹ (II) A fél-privilegizált felperesek az Európai Központi Bank, az Európai Számvevőszék és a Régiók Bizottsága, melyek jogi érdek bizonyítása nélkül is felléphetnek a bíróság előtt előjogaik biztosítása érdekében.⁶⁰ A (III) nem privilegizált felperesek Dr. Melchior Wathelet szerint: „mindenki más a világon.” Ez magába foglal minden természetes, és nem természetes vagy jogi személyt, mely a közjog szerint érvényesen alakult.⁶¹ Végül nem privilegizált felperes lehet minden más területi szervezési egység, régió, harmadik állam, nemzetközi szervezet.⁶² Ez felperesi kategória csak olyan jogi aktusok ellen indíthat eljárást, amely (1) személyükben közvetlenül érinti őket, amely (2) neki lett címezve vagy (3) olyan rendeleti jellegű aktusok, melyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. A bíróság kiterjedt joggyakorlattal rendelkezik a felperesi keresetek befogadhatóságával kapcsolatban. A Belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet szabályozási tárgykörébe tartozó vállalkozások ezen harmadik felperesi kategória jogi személy szegmensébe esnek. Tehát amennyiben bizonyítani szeretnék keresetük befogadhatóságát és megalapozottságát, úgy kívánatos a bíróság esetjogát vizsgálni. A Bíróság nemrégiben a Commune di Milano kontra Tanács ítéletében vezette le didaktikusan a befogadhatóságra vonatkozó feltételeket.⁶³

5.1.4 *Információkérések*

Információkérésre a Bizottság jogosult bármely belső piacon működő vállalkozással szemben. Az információkérés azonban a tágabb értelemben vett versenyjog gyakran használt eszköze. Szinte azonos vizsgálati jogokat biztosít az 1/2003 EK rendelet 18. cikke azzal az

⁵⁸ EUMSZ 263. cikk (1) bekezdés

⁵⁹ A Törvényszék 2012. szeptember 20-i Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ítélete T-154/10. sz. EU:T:2012:452, 36-38. pont

⁶⁰ EUMSZ 263. cikk (3) bekezdés

⁶¹ Professzor Melchior WATHELET az Európai Unió Bíróságának bírja volt 1995-2003 között, és főtanácsnok 2012-2018 között.

⁶² Professzor Melchior WATHELET előadása a KU Leuven Judicial Protection tantárgyának előadásán 2024. március 12.

⁶³ A Bíróság 2022. július 14-i Olasz Köztársaság és Comune di Milano kontra Az Európai Unió Tanácsa és Európai Parlament ítélete C-106/19. és C-232/19. sz. EU:C:2022:568

eltéréssel, hogy ott kétfajta információkérési fajtát határoz meg. Az egyik típus az egyszerű kérelemmel, a másik a határozati formában történő információkérés. Az eltérés a kettő között, hogy a Bizottság egyszerű kérelmére a címzett vállalat nem köteles válaszolni, hanem csak akkor szankcionálható, ha egyetértett a válasz elküldésével és az téves vagy helytelen információt tartalmaz.⁶⁴ Ez azt jelenti, hogy az egyszerű kérelem nem fogja megváltoztatni a vállalkozás jogi helyzetét, nem fejt ki joghatást. Ebből következően a Bíróság előtt az egyszerű információkérés nem lesz önmagában felülvizsgálatra képes aktus. A 1/2003 EK rendeletben meghatározott másik információkérési fajta a határozat útján történő információkérés.⁶⁵ A határozattal történő információ kérés elmulasztása hátrányosabbá teszi a mulasztó vállalkozás jogi helyzetét így az felülvizsgálatra alkalmas lesz a Bíróság előtt.⁶⁶ A fentiek alapján az (EU) 2022/2560 rendeletben található információkérés intézménye az utóbbira hasonlít. A két rendelkezést összehasonlítva az 1/2003 EK rendelet 23. cikk (1) bekezdés b) pontja és az (EU) 2022/2560 rendelet 17. cikk (1) bekezdése ugyanazon jogintézményt biztosítja a Bizottság számára. Így a Bizottságnak joga van határozat útján bírságot kiszabni a vállalkozásra, ha az nem nyújtotta be a megadott határidőn belül a kért információkat.

5.1.5 Helyszíni szemlék

Az uniós jogalkotó versenyjogi ihletettsége a helyszíni szemlére vonatkozó rendelkezésekben is tisztán tükröződnek a mindenkori komparativista számára. A két szabályozás funkcionális és formai értelemben is nagyfokú hasonlóságot mutat.⁶⁷ A külföldi támogatásokról szóló rendeletben megfogalmazott helyszíni szemlét a Bizottság határozata alapján lehet lefolytatni.⁶⁸ Ez a jogintézmény megfeleltethető a 1/2003 EK rendeletben található Bizottsági határozat alapján foganatosított helyszíni vizsgálatnak.⁶⁹ Mindkét rendelkezés célja a vállalkozások kötelezése a határozattal elrendelt vizsgálatnak történő alávetésnek. Ezentúl mindkét határozattípus tartalmi követelményeiben is nagyfokú egyezés figyelhető meg. A szemletárgy megjelölése és a szemle céljának rögzítése, az együttműködés megtagadásának hátrányos jogkövetkezményeinek kilátásba helyezése, illetve a bírói felülvizsgálatra vonatkozó információ. Fontos különbség, hogy az 1/2003 EK rendelet feltételként szabja az érvényes

⁶⁴ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról EGT vonatkozású szöveg. HL L 1., 2003.1.4, p. 1–25, 23. cikk (1) bekezdés

⁶⁵ Ibid. 18. cikk (3) bekezdés

⁶⁶ A Bíróság 2011. október 13-i Deutsche Post AG és Német Szövetségi Köztársaság ítélete EU:C:2011:656, 46. pont

⁶⁷ Siems, M. (2014). Comparative Law. Cambridge University Press. p. 233.

⁶⁸ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 14. cikk (3) bekezdés

⁶⁹ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról EGT vonatkozású szöveg. HL L 1., 2003.1.4, p. 1–25, 20. cikk (4) bekezdés

határozat meghozatalához a tagállami versenyhatósággal történő előzetes konzultációt is, míg az (EU) 2022/2560 rendelet csupán a tagállami hatóságok kellő időben történő értesítését követeli meg a Bizottságtól.⁷⁰ A versenyjogi megfogalmazás általános bírói jogorvoslati lehetőséget biztosít, az (EU) 2022/2560 rendelet 14. cikk (3) bekezdés d) pontja ezzel ellentétben már kifejezetten az EUMSZ 263. cikkén alapuló felülvizsgálati eljárás indításának jogát rögzíti a Bizottság határozatával szemben. Ennek a jogalkotás-technikai pontosításnak köszönhetően az eljárás alá vont vállalkozások jogbiztonsági szempontból várhatóan előnyösebb helyzetbe kerülnek.⁷¹

5.1.6 A nemzeti bíróságok szerepe a helyszíni szemlék során

Eddig a versenyjogi szabályokkal szinte azonos megfogalmazás volt megfigyelhető a Külföldi támogatások piactorzító hatásáról szóló (EU) 2022/2560 rendelet helyszíni szemlére vonatkozó bírói felülvizsgálati lehetőségére. A nemzeti bíróságok szerepénél sincs így másképpen. Főszabály szerint a Bizottság által elrendelt helyszíni szemlét meghatalmazott uniós tisztviselők vagy más kísérő személyek fogatosítják.⁷² Ez alól két kivétel van, amikor a Bizottság felkéri a nemzeti hatóságokat a helyszíni szemle lefolytatására, illetve amikor az érintett vállalkozás ellenszegül a helyszíni szemlének. Utóbbi esetben a Bizottság a tagállami rendőrséget kéri fel arra, hogy a helyszíni szemle lefolytatását lehetővé tegye a tisztviselők számára.⁷³ Ezekben az esetekben a tagállam joga szerint kérni kell az igazságügyi hatóság előzetes engedélyét. A versenyjog azonos jogintézménnyel operál, habár a magyar fordítás értelmében csak akkor kötelező az előzetes engedélykérés, ha azt a tagállam joga szerint egy bíróság jogosult megadni, ez a többi nyelvi változatban helyesen igazságügyi hatósággént szerepel.⁷⁴ Az igazságügyi hatóság fogalom magja tényleg a tagállam bíróságai, de a judiciális feladatokat ellátó egyéb hatóságok is beletartoznak a fogalomba.⁷⁵ A tagállami igazságügyi hatóság ilyen esetekben megvizsgálja a tervezett intézkedések arányosságát vis a vis az elérni kívánt céllal.⁷⁶ Mindezentúl az információt kérhet a Bizottságtól a tervezett helyszíni

⁷⁰ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 14. cikk (4) bekezdés, 1/2003 EK rendelet 20. cikk (4) bekezdés

⁷¹ A Bíróság 2009. október 1-i Bizottság kontra Tanács ítélete C-370/07. sz. EU:C:2009:590, 39. pont, Lenaerts, K., Van Nuffel, P., & Corthaut, T. (2021). EU Constitutional Law. In Oxford University Press p. 89-90.

⁷² A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 14. cikk (6) bekezdés első mondata

⁷³ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról EGT vonatkozású szöveg. HL L 1., 2003.1.4, p. 1–25, 20. cikk (7) bekezdés

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Angyal Zoltán: Az igazságügyi hatóság fogalma az Európai Bíróság legújabb ítélezési gyakorlatában. MISKOLCI JOGI SZEMLE 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet pp. 11-20.

⁷⁶ A Bíróság 2002. október 22-i Roquette Frères ítélete C-94/00, EU:C:2002:603 51. pont

vizsgálattal kapcsolatban. Ennek ellenére a vizsgált határozat semmissé nyilvánítására semmilyen körülmények között nincs kompetenciája, hiszen az az Európai Unió Bíróságának kizárólagos joghatóságába tartozik.⁷⁷ A fentiek értelmében a két jogalkotási aktus között funkcionális és formai egyezés is kimutatható. Kézenfekvőnek tűnik, hogy a Külföldi támogatásokról szóló rendelet alkalmazása során az EUB analógiát fog használni a versenyjogi ítélezési gyakorlat mentén.

5.1.7 A részletes vizsgálatot megindító határozat.

A Bizottság a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletben két szakaszban vizsgálhatja az adott állami támogatás jogszerűségét. A két szakaszt a rendelet előzetes felülvizsgálatnak és részletes vizsgálatnak nevezi, utóbbi kronologikusan követi az előbbi. Ezen eljárások során meghozott határozatok bírói felülvizsgálatra való alkalmasságának eldöntéséhez az állami támogatások jogát érdemes segítségül hívni.⁷⁸ Jelenleg az (EU) 2015/1589 rendelet szabályozza az állami támogatásokra vonatkozó eljárásokat. Az (EU) 2015/1589 rendeletben megtalálható kétszintű vizsgálati rendszer azonos elvi alapokon nyugszik, mint az belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet előzetes és részletes felülvizsgálata.⁷⁹ Fontos különbség azonban a két rezsim között, hogy az EUMSZ 108. cikkén nyugvó állami támogatások ex ante és ex post vizsgálatok is lehetnek, addig a külföldi támogatások csak ex post jelleggel a már megkapott állami támogatásokat tudja szabályozni. Az állami támogatások a tagállamok által nyújtott támogatások körét fedik le. Így az Uniónak a hatáskör-átruházás és a lojális együttműködés elvéből adódóan lehetősége van közvetlenül a tagállamokat kötelezni mielőtt azok bizonyos támogatást nyújtanának különböző vállalatoknak. A külföldi támogatások esetében ezek az elvek nem érvényesülnek harmadik országokkal szemben, így azok nem is lehetnek jogi aktus címzettjei. Ennélfogva magát a támogatás az Európai Unió nem tudja ex ante szabályozási tárgykörbe vonni, csupán ex post. Természetesen az állami támogatások nem csak új, hanem már létező állami támogatásokra is vonatkoznak.⁸⁰ A külföldi támogatásokkal kapcsolatos Bizottsági vizsgálatokhoz ezutóbbi fog leginkább hasonlítani a kiváltott joghatás szempontjából. A Bíróság joggyakorlata szerint az ex ante

⁷⁷ EUMSZ 263. cikk

⁷⁸ Az állami támogatások jogalapja az EUMSZ 107. 108. cikk, A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 248., 2015.9.24, p. 9–29

⁷⁹ Baumann, P. (2023). The EU Foreign Subsidies Regulation: The Final Piece of the Regulatory Puzzle to Ensure Competitive Neutrality in Cross-Border M&A? In Springer eBooks . 204. oldal

⁸⁰ EUMSZ 108. cikk

bejelentés tárgyában indított vizsgálatról szóló határozat változtat a felek jogi helyzetén így az felülvizsgálatra alkalmas lesz a Bíróság előtt.⁸¹ Ezzel szemben a már létező (ex post) állami támogatásokkal kapcsolatos vizsgálat megindításáról szóló határozat bírói felülvizsgálatra alkalmatlan, mivel nincsen felfüggesztő hatálya.⁸² Ennek fényében a külföldi támogatásokról szóló rendeletben a Bizottság által elrendelt részletes vizsgálat megindításáról szóló határozat szintén nem lesz önmagában megtámadható aktus, mivel az nem változtat a felek jogi helyzetén. A részletes vizsgálat során több olyan jogi aktus is születhet, mely felülvizsgálatra alkalmas (például ideiglenes intézkedés végrehajtási jogi aktus formájában) a vizsgálatokat megindító aktusok nem ilyenek lesznek.⁸³

5.2 Jogi aktus alkalmazhatatlanságára hivatkozás

A megsemmisítési eljárás szigorú időkeretek közé szorítja a kereset benyújtását a felek számára. Ez a felperessel való közléstől, ennek hiányában annak tudomásszerzésétől számított két hónap.⁸⁴ A fenti határidő lejártja miatt rendszeresen „elpárolog” a felperések keresetindítási joga. Ennek a részleges kompenzációja található meg a jogi aktus alkalmazhatatlanságára történő hivatkozásban.⁸⁵ Ez a jogintézmény lehetőséget biztosít a hátrányosan érintett uniós jogalanyok számára, hogy a jogaikat sértő általánosan alkalmazandó jogi aktus ellen fellépjenek. Ennek kettős célja van, egyrészt a két hónapos jogvesztő határidő sok esetben önmagában túlságosan rövid a hátrányos joghatás kiváltásához vagy felismeréséhez. Másrészt a nem privilegizált felperések számára így biztosítanak lehetőséget a Szerződések az általánosan alkalmazandó jogi aktusok jogellenessége elleni védelemre.⁸⁶ A jogi aktus alkalmazhatatlanságára történő hivatkozás összességében egy járulékos jogintézmény, amit már folyamatban lévő eljárásban lehet használni, önálló kereset nem alapítható rá.⁸⁷

5.3 Kártérítés iránti kereset

A belső piacot torzító külföldi támogatások tekintetében fontos eljárás lehet a kártérítés iránti kereset.⁸⁸ Ez a keresettípus uniós intézmények, szervek és hatóságok non-kontraktuális

⁸¹ A Törvényszék 2009. március 25-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélete T-332/06 EU:T:2009:79, 35-36. pont

⁸² A Bíróság elnökének 2003. június 26-i végzése a Belga Királyság és Forum 187 ABSL kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben C-182/03. R. és C-217/03. R. sz. EU:C:2003:385, 119. pont

⁸³ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 12. cikk

⁸⁴ EUMSZ 263. cikk (6) bekezdés.

⁸⁵ EUMSZ 277. cikk

⁸⁶ Lenaerts, K., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2023). *EU Procedural Law*. In Oxford University Press eBooks 434. oldal

⁸⁷ A Törvényszék 2023. december 23-i KI kontra eu-LISA ítélet T-511/21. sz., EU:T:2023:878 60. pont

⁸⁸ EUMSZ 268. cikk, 340. cikk

károkozása következtében csak a Törvényszék előtt indítható⁸⁹. Az organikus uniós bíróságok kizárólagos joghatóságának köszönhetően a Törvényszéken indított eljárásokat követően a Bíróság fog fellebbviteli fórumként eljárni.⁹⁰ Ez alapvetően eltér a nemzetközi szervezetek immunitás-központú hozzáállásától a szerződésen kívüli károkozások tekintetében. Fontos kiemelni, hogy csak a non-kontraktuális felelősségi kérdésekben van kizárólagos joghatósága az uniós bíróságoknak a kontraktuális felelősség szinte bármilyen választott vagy egyéb módon meghatározott fórum előtt érvényesíthető lesz az Unióval szemben.

A kártérítés iránti kereset az uniós jogvédelem rendszerében egy önálló keresettípus komplementer szereppel. Önmagában is megindítható eljárási forma és nem áll konjunktív feltételrendszerben más keresettípusokkal. Azonban gyakran indítják meg EUMSZ 263. cikk szerinti felülvizsgálati eljárással együtt, mivel a negatív jogkövetkezmények sokszor valós károkozáshoz vezethetnek. Tételezzük fel, hogy az (EU)2022/2560 rendelet szerint a Bizottság részletes vizsgálatot lezáró határozatában jogellenes magatartási szabályokat állapított meg és ebből az eljárás alá vont vállalkozásnak kára keletkezik. A vállalkozás a jogsérelmét a kártérítés iránti kereset és felülvizsgálati kereset egyidejű beadásával is orvosolhatja. A két kereset sokszor interakcióba léphet egymással és habár nem osztják egymás sorsát, befolyásolhatják egymás kimenetlét.⁹¹ A példában szereplő vállalkozásoknak tekintettel kell lenniük a kártérítés iránti kereset befogadhatósági feltételeire. Az károkozással érintett vállalkozásnak jogi érdeket kell bizonyítania, vagy meg kell határoznia egy nevében eljáró természetes vagy jogi személyt, aki ezt bizonyítja. Továbbá a kárnak személyesnek kell lennie oly módon, hogy a kárnak a vállalkozás saját eszközeiben kell keletkeznie.

Az (EU) 2022/2560 rendeletben meghatározott eljárások közül több olyan is található, ahol uniós tisztviselők vagy egyéb meghatalmazott személyek járnak el személyesen az eljárás alá vont vállalkozással szemben.⁹² Az ilyen tisztviselők által okozott károk ellen szintén a kártérítés iránti kereset biztosít jogvédelmet. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ennek az Unió által a tisztviselőkre bízott feladatok ellátásával szorosan összefüggő kárnak kell lennie.⁹³ Tehát amennyiben egy uniós tisztviselő a helyszíni szemle során kárt tesz egy nagyértékű munkagépben, vagy értékes adathordozóban ezek lehetségesen a kártérítés iránti kereset alapját

⁸⁹ EUMSZ 256. cikk (1) bekezdés

⁹⁰ Gentile, G. (2020). The ECJ as the EU Court of Appeal: Some Evidence from the Appeal Case-Law on the Non-Contractual Liability of the EU. Social Science Research Network.

⁹¹ A Törvényszék 2021. február 4-i *Germann Avocats kontra Bizottság* határozat T-352/18, EU:T:2021:64. 110-110. pont, A Bíróság 2022. június 1-i *Eleveté Invest Group, SL kontra Bizottság* ítélete T-523/17. sz. EU:T:2022:313, 590-591. pont

⁹² A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 14-15. cikk

⁹³ A Bíróság 2021. július 15-i OH ítélet C-758/19, EU:C:2021:603, 23. pont

nyújtják majd. Az uniós tisztviselő által okozott kár alapján indított kártérítési kereset nem érinti ezen tisztségviselők immunitását amennyiben az „hivatalos minőségében” járt el.⁹⁴

5.4 Az előzetes döntéshozatali eljárás

A tanulmány első felében megállapításra került, hogy a nemzeti bíróságok és az organikus uniós bíróságok legfontosabb kapcsolódási pontja az előzetes döntéshozatali eljárás. Valóban a bírói jogvédelem nem tudná betölteni és sértené a jogbiztonság elvét, ha a tagállami bíróságok saját jogértelmezésük útján párhuzamos joggyakorlatokat alakítanának ki.

Az előzetes döntéshozatali eljárásnak két típusa különböztethető meg, az uniós jog értelmezésére, és az uniós jogi aktusok érvényességére irányuló előzetes döntéshozatal.⁹⁵ Jelen fejezetben az utóbbi kerül tárgyalásra, mivel a Bírósági jogvédelem rendszerében ez az indirekt felülvizsgálati lehetőség. A közvetlen felülvizsgálat lehetőségét az EUMSZ 263. és 277. cikkei biztosítják és ez a három jogintézmény átfogó védelmet nyújt a jogellenes aktusok ellen. Fontos kiemelni azonban, hogy az olyan aktusok, melyeknek egyedi címzettjük van és az nem élt az EUMSZ 263. cikkében rögzített jogával, akkor nemzeti bíróság előtt sem hivatkozhat az adott aktus jogellenességére. Ezt a szakirodalom a Deggendorf típusú joggyakorlatnak hívja.⁹⁶ A *ratione legis* az Alapító Szerződésekben abból fakad, hogy a jogi aktus megsemmisítésére irányuló kérelem határidejét elmulasztják, akkor ne lehessen megkerülni azt egy nemzeti eljárással. Mindez megjelenik az (EU) 2022/2560 rendelet preambulumban, mely kifejezetten szorgalmazza az előzetes döntéshozatali eljárásra utalást, különösen közbeszerzési eljárásokban.⁹⁷ Ugyanakkor a fentemlített rendelet kodifikálja a Deggendorf típusú joggyakorlatot.⁹⁸ Ezzel szemben, ha egy vállalkozás először keresetet indít az EUMSZ 263. cikk alapján a Törvényszék előtt egy jogi aktus felülvizsgálatával kapcsolatban megváltozik az előzetes döntéshozatali eljárás helyzete. Amennyiben a Törvényszék bármilyen okból elutasítja a keresetet a vállalkozás ugyanúgy hivatkozhat a jogi aktus uniós jogba ütközésére a nemzeti bíróság előtt, így az képezheti előzetes döntéshozatali kérdés tárgyát.⁹⁹ Ennek a joggyakorlatnak egy további fejleménye, hogy a Bíróság szerint egy vállalkozás, amely jogosult az EUMSZ 263. cikke alapján keresetet indítani, egyszerre érvényesítheti a jogát a Bíróság előtt

⁹⁴ (7.) Jegyzőkönyv Az Európai Unió Kiváltságairól és Mentességeiről 11. cikk (a) bekezdés

⁹⁵ EUMSZ 267. cikk (1) bekezdés

⁹⁶ Lenaerts, K., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2023). *EU Procedural Law*. In Oxford University Press, p. 456-458.

⁹⁷ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, (56) preambulumbekkezdés

⁹⁸ A Bíróság 2015. március 5-i Estado português ítélete C-667/13. sz. EU:C:2015:151, 29-30. pont

⁹⁹ A Bíróság 2015. március 5-i Estado português ítélete C-667/13. sz. EU:C:2015:151, 29-30. pont

és lehet felperes egy nemzeti eljárásban ugyanazon jogi aktust illetően.¹⁰⁰ A Bíróság felismerte annak a lehetőségét, hogy bizonyos esetekben a jogellenes aktus nemzeti végrehajtásának felfüggesztése érdekében az aktus címzettjének, vagy érintettjének eljárást kell indítania a nemzeti bíróságok előtt. Ennélfogva az EUMSZ 263. cikke alapján indított és nemzeti bíróság előtt folyó párhuzamos eljárásokban a nemzeti bíróság felfüggeszti az eljárását amíg választ nem kap a Bírósághoz intézett kérdésére.

6 A Rendelettel kapcsolatos első jogvita és tanulságai

A Törvényszék 2024. augusztus 12-én hozta meg ideiglenes intézkedés elrendelését visszautasító végzését, mely a Rendelet első valós találkozása volt az uniós bírói jogvédelem rendszerével. Az alábbiakban a döntés jogi és ténybeli hátterét, illetve a bíróság indoklása kerül kifejtésre. A kínai székhelyű **Nuctech Netherlands BV és Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. vállalkozások ellen indított eljárás alá vonásáról.**¹⁰¹ A Nuctech Europe olyan leányvállalatok összessége, melyek (továbbiakban a holland **Nuctech Netherlands BV** és lengyel **Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o.**¹⁰² leányvállalatok összefoglaló néven Nuctech) kínai államhoz fűződő tulajdonosi struktúrájú anyavállalata van, ez a **Tongfang Co., Ltd.** A Nuctech tevékenységi körébe különböző biztonságtechnikai eszközök gyártása tartozik. A Nuctech által gyártott biztonsági kapuk találhatóak a Zürich és Pisa repterein, illetve szállítmányozáshoz használatos beléptetőkapuk többek között Rotterdamba kerültek eladásra. Ezeket a berendezéseket a lengyelországi Kobyłka városában fekvő gyárban állítja elő a leányvállalat. Ezen a telephelyen és a vállalat rotterdami irodájában végzett helyszíni szemlét a Bizottság 2024. áprilisában, mely az első volt a maga nemében. A helyszíni szemlét követően a Bizottság kiértékelte a lefoglalt könyvviteli és egyéb dokumentumokat és további információt kért a Nuctech alkalmazottjainak vállalati elektronikus postafiókjáról. a kínai nemzetgazdasági minisztérium (továbbiakban: MOFCOM), illetve a Kínai Kereskedelmi Kamara élesen bírálta a Nuctech ellen indított eljárást és a kapcsolódó információkérést. Ezzel összhangban a Nuctech megtagadta az információt tároló szerverekhez való hozzáférést a Bizottságtól, azzal az indokkal, hogy azok Kínában találhatóak és közlésükkel kínai jogot sértene a vállalat. Válaszul a Bizottság a május 28-ig adott határidőt a Nuctechnek a kért információk szolgáltatására. A

¹⁰⁰ A Bíróság 2018. július 25-i Georgsmarienhütte ítélete C-135/16. sz. EU:C:2018:582, 23-25. pont

¹⁰¹ <https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoeknaamfonetischform.html?searchWord=Nuctech&oudeBenaming=on&pstcdeNPRP=&postgemeente1=&ondNP=true&ondNP=on&ondRP=true&ondRP=on&rechtsvormFonetic=ALL&vest=true&vest=on&filterEnkelActieve=true&filterEnkelActieve=on&actionNPRP=Search>

¹⁰² <https://www.biznes.gov.pl/en/wyszukiwarka-firm/wpis/krs/0000238939>

Nuctech május 29-én megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a Törvényszékhez. Mindemellett ideiglenes bírói jogvédelemre irányuló keresetet is küldve kérte a Törvényszéket, hogy mentesítse őt az adatok szolgáltatása alól a per elbírálásáig.

a. Ideiglenes bírói jogvédelem

Az EUMSZ 278. és 279. cikkei szerint az EUB azonnali jogvédelmet nyújthat a támadott határozat végrehajtásának ideiglenes felfüggesztésével. Az ideiglenes bírói jogvédelem kérelme minden esetben járulékos jellegű, azaz egy folyamatban lévő eljáráshoz kapcsolódóan nyújtható csak be. Ebből következően a Nuctech először egy törvényszéki eljárást kezdeményezett megsemmisítési eljárás formájában. Az alapeljárás jelenleg is a Törvényszék előtt van, míg az ideiglenes bírói intézkedésre irányuló kereset augusztus 12-én elutasításra került. Az uniós eljárási jogban a megtámadott jogi aktusokra tekintettel a Bíróság vagy Törvényszék előtt zajló eljárásnak főszabály szerint nincsen halasztó hatálya. A bírói joggyakorlat szigorú megfeleléségi követelményeiből is kitűnik, hogy a főszabályt kifejezetten nehéz áttörni. Az alábbiakban röviden elemezésre kerül, hogy milyen főbb feltételei vannak az ideiglenes jogvédelemnek a bírói gyakorlatban. Ezt követően a Nuctech kérelmében szereplő érveket és a Törvényszék álláspontját és az elutasítás okait elemezzük.

b. Sürgősség

Az ideiglenes intézkedés a bíróság jogvédelmének teljeskörű hatékonyságát hivatott biztosítani, hogy az ítélet tárgya biztonságban maradjon (például egy erdő) a jogerőre emelkedésig.¹⁰³ Legtöbbször az alapeljárás tárgyának veszélyeztetett mivolta alapozza meg az ideiglenes intézkedést. A Bíróság bevett joggyakorlata szerint a jogvédelem sürgőssége két kumulatív feltételhez van kötve: komoly és visszafordíthatatlan károkozás. Ezek alapján csak olyan jogtárgyak veszélyeztetése esetén, melyeknél fogalmilag kizárt az *in integrum restitutio*. Ilyen jogtárgy lehet egy természetvédelmi terület, vagy egy olyan vállalkozás, mely bizonyítani tudja, hogy gazdaságilag ellehetetlenítené, vagy jelentősen befolyásolná a piaci pozícióját a Bizottság által hozott határozatban foglalt bírság megfizetése.¹⁰⁴ A sürgősség követelményének teljesüléséhez a kárnak a felperest személyesen kell fenyegetnie, az nem lehet általános vagy harmadik személyekre irányuló.¹⁰⁵

c. Fumus boni iuris et Fumus non mali iuris

¹⁰³ 2016. január 14-i végzés, *AGC Glass Europe és Mások kontra Bizottság*, C-517/15 P-R, EU:C:2016:21, 27. bekezdés

¹⁰⁴ C-447/17R, *Bizottság kontra Lengyelország* (végzés), 2017, 54–61. bekezdések, T-92/21 R, *Darment kontra Bizottság* (végzés), 2021., 38. bekezdés

¹⁰⁵ C-703/21 P(R), *Girardi kontra EUIPO* (végzés), 2022, 59. bekezdés

A következő feltétel az ideiglenes bírói jogvédelem elbírálásakor, legalább egy olyan kereseti kérelem megléte, mely *prima facie* megalapozott.¹⁰⁶ Ugyan hagyományosan a Bíróság eljárási szabályai a *prima facie* megalapozottságot követelték meg, újabban a bírói gyakorlat enyhébb kritériumot alkalmazva akkor is vizsgálja az ideiglenes jogvédelem lehetőségét, ha a kérelem nem nyilvánvalóan megalapozatlan.¹⁰⁷ A *fumus boni iuris* avagy újabban inkább a *fumus non mali iuris* szemléltetéséhez az alábbi hasonlat nyújthat segítséget. A távolban gyújtott tűzből először a füstöt látja meg a szemlélő a horizonton és csak közelebb érve válik láthatóvá a tűz is, ugyanígy a bíróság is az ideiglenes jogvédelem tüzéből először a jóhiszemű joggyakorlás füstjét kell, hogy megpillantsa. A jogosság füstje (*fumus boni iuris*) terminus az uniós jogban a több nyelven is ismeretes mondásból következik, „hogy ahol füst van ott tűz is van”. Összegezve a bíróság megvizsgálja, hogy *prima facie* mennyire megalapozott a kereseti kérelem, azonban végleges döntést nem hoz róla. Amennyiben a kérelmek nyilvánvalóan megalapozatlanok a bíróság elutasítja az ideiglenes jogvédelem iránti kérelmet.

d. Érdekek egyensúlya

Az előzetes bírói jogvédelem jogintézményében alapvetően két érdek ütközik egymással. Egyrészt a felperes érdeke, hogy a jogai ne sérülhessenek visszafordíthatatlanul egy jogellenes uniós aktus miatt, másrészt az Európai Unió érdeke, hogy az uniós jog hatékony kikényszerítése indokolatlan korlátokba ütközzön az aktus felfüggesztésével. Az évek során ezen két érdek közötti egyensúly megtalálását, mint harmadik feltételt a sürgősség és a *fumus boni iuri* mellett szötte a Bíróság a joggyakorlat vásznába. A bírói esetjogban a felperessel szembenálló érdek származhat harmadik személytől, az Uniótól és az alperestől.¹⁰⁸ Az Bíróság önálló részt különít el az ideiglenes jogvédelemmel foglalkozó végzéseiben az érdekek megnevezésére, illetve súlyuk és egyensúlyuk meghatározására.

A Nuctech öt jogalapot jelölt meg, melyek közül legalább az egyiknek *prima facie* nem lett volna szabad megalapozatlannak lennie a jogvita szempontjából.¹⁰⁹ A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint akkor sem megalapozatlan a megjelölt jogalap, ha az olyan összetett jogi kérdés, mely nem válaszolható meg egyértelműen az ideiglenes határozatot hozó bíró által,

¹⁰⁶ ECJ RPC art. 156.

¹⁰⁷ Koen, L., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2023). *EU Procedural Law*. In Oxford University Press eBooks. p. 553., továbbá: C-76/08R, *Bizottság kontra Málta*(végzés),2008,.30. bekezdés; C-619/18R, *Bizottság kontra Lengyelország*(végzés),2018, bek. 51; T-486/10 R, *Iberdrola v Commission* (végzés), 2011, 63–64. bekezdések; T-172/14 R, *Stahlwerk Bous kontra Bizpttség* (végzés), 2014, 42. bekezdés

¹⁰⁸ *Editions Odile Jacob kontra Bizottság* (végzés), 2011, 76–77. bekezdések, **C-791/19 R** *Bizottság kontra Lengyelország* 104-114. bekezdés

¹⁰⁹ *Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság* T-284/24. sz. ügy 18. bekezdés

hanem az alapeljárásban eljáró bíró vizsgálatára szorul.¹¹⁰ Ahogyan arra a Törvényszék is felhívta a figyelmet a végzésben a Nuctech által benyújtott kérelem érdemi része szinte már túlzóan rövid.¹¹¹ A megjelölt jogalapokat mindössze nyolc rövid bekezdésben taglalja a végzés. A körülmények részleges bemutatása és a jogi érvek alacsony színvonala nem tette lehetővé az érdemi vizsgálatot. Ez determinálja a bírói indoklás mélységét is, mivel a Törvényszék a végzésben az uniós jogban általánosan ismeret koncepciókat tudott megjelölni, mint például a minősített hatások kritériuma.¹¹² Ennek ellenére több jelentős következtetés levonható a végzésből.

e. A kapcsolódó területek joggyakorlatának analógiája

A bíróság a végzésben megerősíti a versenyjogi analógiát, melyet a tudományos közeg a rendelet hatályosulása óta várt. A Rendelettről született írárok, hasonló jogalkalmazási gyakorlatot vártak a Bizottságtól és a bíróságtól, mint a versenyjog, állami támogatások vagy beruházásvédelem attól függően, hogy a vizsgált jogintézmény, mely uniós rezsimhez kapcsolódik szorosabban. A végzés azért jelentős előrelépés a kérdésben, mert a Törvényszék a helyszíni vizsgálatok és információkérések tekintetében az 1/2003 EU rendelettel kapcsolatos joggyakorlatot egyértelműen kiterjesztette a Rendelettel kapcsolatos helyszíni vizsgálatot és információkérést érintő jogvitákra.¹¹³ Ezáltal a bíróság meghatározta a jogfejlődés medrét, és csökkentette a jogbizonytalanságot.

f. Nemzetközi közjog és a minősített hatások alkalmazhatósága

A Nuctech első kereseti kérelme a kétségbe vonta a Bizottság joghatóságát. Törvényszék válasza az EU nemzetközi közjogon alapuló joghatóságának megállapíthatósága a minősített hatások és a területiség¹¹⁴ elvei alapján. A versenyjogból ismeretes minősített hatások¹¹⁵, és territorialitás¹¹⁶ elvei a külföldi állami támogatások viszonylatában is alkalmazandók az uniós bírói fórum szerint. A minősített hatások elv szerint amennyiben egy tevékenység előreláthatóan közvetlen és jelentős hatással bír a versenyre, úgy az EU joghatósága

¹¹⁰ 2018. december 17-i Bizottság kontra Lengyelország végzés, C-619/18 R, EU:C:2018:1021 30. bekezdés

¹¹¹ Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 18. bekezdés 43-46. bekezdés

¹¹² Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 18. bekezdés 37. bekezdés

¹¹³ Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 18. bekezdés 35-40. bekezdés

¹¹⁴ Papp M., Várnay E. (2017). *Az Európai Unió joga*. Wolters Kluwer Kft.

¹¹⁵ *Intel kontra Bizottság*, C-413/14 P, EU:C:2017:632, 44. bekezdés

¹¹⁶ C-89. sz., 104. sz. 114. sz., 116. sz., 117. sz. és 125–129/85. sz., *A. Ahlström Osakeyhtiö és mások kontra Bizottság (Wood Pulp I) egyesített ügyek (EBHT 1988., 5193. o.)* 11–23. pontok, in: *Versenyjogi esetek – Az Európai Bíróság gyakorlata*, 196. o.

megalapozott.¹¹⁷ A végzés 40. bekezdésében a Törvényszék kiemeli, hogy a fent említett elvek alkalmazandók a Bizottság vizsgálatára, azon belül az információkérésekre amennyiben valószínűsíthető, hogy a szóban forgó tevékenység uniós jogot sért és ezáltal jelentős hatást gyakorol a belső piac működésére. Ezzel a dedukcióval az uniós bírói fórum az EUMSZ 101-102. cikkéről elmozdulva a 114. cikkre is kiterjesztette a területiség és minősített hatások elveinek alkalmazási területét.

6.1.1 Ellenszer az Információkérések ellen a büntetőjogi felelősség? Az információkérések gyakorlati problémái

A harmadik államokban tárolt, illetve azok joghatósága alá eső információk, melyek a Bizottság információkérésének tárgyát képezhetik számos gyakorlati problémát vethetnek fel. Kérdéses, hogy a Bizottság jogköre meddig terjed ilyen esetekben és az esetleges nemzeti jogba ütközés gátat szabhat-e az Unió eljárások hatékonyságának? Ezen kérdések megválaszolásában segítségünkre lehet az uniós versenyjogi joggyakorlat vizsgálata ahhoz, hogy a jövőben felmerülő „Nuctech típusú” érvelések hatása kiszámíthatóbb legyen. A probléma relevanciája szemmel látható az Rendelet hatályba lépése óta kialakult Bizottsági gyakorlatból, ugyanis a Rendelet szerinti ex officio vizsgálatok egy kivételével mind kínai kötődésű vállalkozásokkal kapcsolatban merült fel.¹¹⁸ Továbbá az első részletes vizsgálat is a CRRC (China Railways Rolling Stock Company) belső piacon működő kínai vállalkozással szemben indult.¹¹⁹ A versenyjogból kölcsönzött eszközöknek (pl. vizsgálati eszközök, helyszíni szemle, információkérés) a Rendelet alkalmazásában és joggyakorlatában korrespondálnia kell. Ez levezethető a Bizottság extraterritoriális vizsgálati jogkörének versenyjogi analógiájából is, melyet a Törvényszék a Nuctech ügyben elvi szinten deklarált.¹²⁰

Mielőtt a Bíróság joggyakorlata vizsgálat alá kerül kívánatos felidézni a Nuctech érvelését az információkérés megtagadása kapcsán. A kínai anyavállalattal rendelkező Nuctech Europe a Törvényszék előtti érvelésében kifejtette, hogy az előzetes bírói jogvédelem alapját jelentős sürgősség indokolt, tekintve, hogy az információkérés teljesítése kínai jogot sértene,

¹¹⁷ Bernadette Zelger (2020) EU Competition law and extraterritorial jurisdiction – a critical analysis of the ECJ's judgement in *Intel*, European Competition Journal

¹¹⁸ Summary notice concerning the initiation of an in-depth investigation in case FS.100011 – EMIRATES TELECOMMUNICATIONS GROUP /PPF TELECOM GROUP pursuant to Articles 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560 (C/2024/3970)

¹¹⁹ *Foreign Subsidies Regulation: Commission Opens Investigation*, 2024

¹²⁰ Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 35-41. bekezdés

mely büntetőjogi szankciókkal is járhat.¹²¹ A felperes hivatkozása a kínai Államtitkok védelméről szóló törvény 28. § (5) bekezdésére irányult, mely a következő: „Az állami szervek és egységek kötelesek erősíteni az államtitkokat tartalmazó adathordozók kezelését, és a szervezeteknek és magánszemélyeknek tilos az alábbi magatartásokat tanúsítaniuk: ... (5) Államtitkokat tartalmazó adathordozók kivitele vagy továbbítása a szárazföldi területről a vonatkozó illetékes hatóságok engedélye nélkül tilos...”¹²² A Nuctech szerint mivel a Bizottság által kért elektronikus levelezések a kínai anyavállalat szerverein Kínában találhatóak, így azok engedély nélküli továbbítása az államhatárokon kívülre megsérteni a fenti rendelkezést. A Nuctech érvelése nem részletezte a vállalat alkalmazottainak levelezését érintő információk államtitokként történő minősítését, azonban az Államtitkok védelméről szóló törvény 13. §-a definiálja a jogszabály tárgyi hatályát. A jogszabályhely alapján a kínai állam az *állami gazdasági és társadalmi fejlődéssel kapcsolatos államtitkok* kategóriájába eshet a Nuctech alkalmazottainak levelezése.¹²³ Ennek ellenére a Nuctech semmilyen bizonyítékot nem terjesztett a Törvényszék elnöke elé az államtitkok fennállásáról az alkalmazottak levelezésének relációjában. A fentemlített törvény szankciórendszere valóban lehetőséget ad büntetőjogi szankciók kiszabására, azonban ezek végső eszközként szolgálnak az engedélyt kiadó állami szerv szankciórendszerében.¹²⁴ A kínai vállalatok jogosulatlan információtovábbítását először az állami titkokért felelős közigazgatási szerv határidő kitűzésével helyesbítésre kötelezheti, figyelmeztetést adhat ki, vagy bírálatot közölhet és súlyos esetben visszavonhatja a az adott vállalkozás titokvédelmi tanúsítványát.¹²⁵ Következésképpen a büntetőjogi tényállás nem ipso iure keletkezik az információ továbbítás tényével, hanem kifejezetten súlyos esetben alkalmazandó, ha a közigazgatási szankciók hatástalanok. A Nuctech 2024. október 22-én fellebbezést nyújtott be a Törvényszék elutasító végzése ellen a Bírósághoz, mely várhatóan a közeljövőben kerül elbírálásra.¹²⁶

Ezt követően érdemes megvizsgálni a bírói gyakorlatot, melyek esetében a Bizottság határozatának teljesítése nemzeti jogba ütközne. Az információkérés természetéből eredően a versenyjog térrénumán merült fel hasonló eset, melyben a Bizottság két francia médiaszolgáltató céget kötelezett a Fúziós rendelet alatti információkérés teljesítésére.¹²⁷ A

¹²¹ Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 24. bekezdés

¹²² 中华人民共和国保守国家秘密法 (PRC Law on Safeguarding State Secrets)

¹²³ Ibid. Article 13.

¹²⁴ Ibid. Article 62.

¹²⁵ Ibid. Article 60.

¹²⁶ Nuctech Warsaw Company Limited és InsTech Netherlands kontra Bizottság C-720/24 P(R). sz. ügy

¹²⁷ A Tanács 139/2004/EK Rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről 11. cikk

fúziókontroll-eljárásban érintett francia vállalatok (Vivendi SA és Lagardère SA) megtagadták a határozat teljesítést a Code pénale-ba ütközésre hivatkozva.¹²⁸ A Törvényszék elsőfokon elutasította a Lagardère ideiglenes bírói jogvédelem iránti kérelmét csakúgy mint a Nuctech esetében, azonban a francia vállalat fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz melyben a végzés hatályon kívül helyezését kérte. A továbbiakban a Bíróság fellebbezésben hozott ítéletének analizálásával választ keresek a Nuctech folyamatban lévő fellebbezésének lehetséges kimenetelére. Ezáltal a Rendelet szerinti információkérések gyakorlatának jogfejlődési pályáját előre vetítve.

A Vivendi SA 2022 októberében értesítette a Bizottságot egy tervezett összefonódásról a Lagardère SA-val.¹²⁹ Az összefonódást a Bizottság részletes vizsgálatot követően engedélyezte 2023 nyarán, majd újabb vizsgálatot indított ún. *gun jumping* gyanúja miatt.¹³⁰ A második vizsgálat során a Bizottság határozat formájában információt kért visszamenőlegesen a vállalatok alkalmazottainak elektronikus levelezéséről és egyéb üzenetváltásairól. A Lagardère nem tett eleget a Bizottság határozatának, hanem megsemmisítés iránti eljárást indított, mellyel párhuzamosan ideiglenes bírói jogvédelmet kért a Törvényszéktől a határozat végrehajtásának felfüggesztése érdekében.¹³¹ A határozat elutasításra került a Törvényszék elnöke által, azonban a Lagardère fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz, melyet a Bíróság elnökhelyettese 2024. április 11-én kelt végzésében helyben hagyott.¹³² A Bíróság több lényeges megállapítást tett a Bizottság információkéréseinek jogszerűségével és az ilyen természetű ideiglenes bírói intézkedésre irányuló eljárásokkal kapcsolatban. A kérelem megalapozottságának vizsgálata során a Bíróság deklarálta, hogy a büntetőjogi felelősségre hivatkozás „különösen hiányos” mivolta nem állapítható meg, ha a felperes kifejezetten hivatkozik a büntetőjogi tényállásra továbbá a kapcsolódó büntetési tételekre, melyek az információkérés teljesítése esetén fenyegetnek.¹³³ Ezen a ponton fontos kiemelni, hogy a Nuctech ugyanilyen jellegű hivatkozással élt saját ideiglenes bírói jogvédelemre irányuló

¹²⁸ A Törvényszék elnökének végzése, 2024. január 19. Lagardère SA kontra Európai Bizottság. T-1119/23. R. sz. ügy. ECLI:EU:T:2024:16

¹²⁹ Prior notification of a concentration (Case M.10433 – VIVENDI / LAGARDERE) (Text with EEA relevance) (2022/C 423/07), C(2023) 6429 final bizottsági határozat

¹³⁰ Bizottság kommuniké: Commission opens formal investigation for possible breach of notification requirement, standstill obligation and clearance conditions and obligations in Vivendi/Lagardère transaction https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3994

¹³¹ A Törvényszék elnökének végzése, 2024. január 19. Lagardère SA kontra Európai Bizottság. T-1119/23. R. sz. ügy. ECLI:EU:T:2024:16

¹³² A Bíróság elnökhelyettesének végzése, 2024. április 11. Lagardère SA kontra Európai Bizottság C-89/24 P(R) sz. ügy ECLI:EU:C:2024:312

¹³³ A Bíróság elnökhelyettesének végzése, 2024. április 11. Lagardère SA kontra Európai Bizottság C-89/24 P(R) sz. ügy ECLI:EU:C:2024:312 24-27. bekezdés

kérelmében, mikor többek között a kínai Államtitkok védelméről szóló törvény 28. §-ára és annak büntetőjogi szankcióira hivatkozott.¹³⁴ A Bíróság a Lagardère ügyben kiemelte továbbá, hogy irreleváns, hogy a kérelem mely részében (sürgősség, *fumus boni iuris*, érdekek egyensúlya) hivatkozik kifejezetten a nemzeti jogra, mivel az eljárás azonnali jellegéből adódóan nem várható el a felperestől, hogy önmagát ismétlje e tekintetben.¹³⁵

A Bíróság tovább fűzve a büntetőjogi szankciókkal kapcsolatos gondolatmenetet helyben hagyta a Lagardère arra irányuló érvelését, miszerint vizsgálati cselekmény elvégzéséért a francia jog alapján büntetőjogi minősítést kaphatnak a társaság ügyvezetői.¹³⁶ A francia vállalat szerint másodsorban ez büntetőjogi szankciókkal járhat. A bíróság szerint nem a sürgősség fennállásához szükséges súlyos és visszafordíthatatlan kárt nem csak a szankciók lehetősége, hanem a Bizottság határozatának bűncselekményre való kötelezése is megalapozza. Ezek alapján a Bíróság kifejtette, hogy büntetőeljárás megindítása nélkül is megalapozott a súlyos és visszafordíthatatlan kár, mivel nem zárható ki az a kockázat, hogy a Lagardère ténylegesen bűncselekmények elkövetésére kényszerül a vitatott határozatnak való megfelelés érdekében.¹³⁷ A Bíróság korábbi joggyakorlata a kellő előreláthatóság mércéjét állítja fel a súlyos és helyrehozhatatlan kár felmerülésének bizonyítása során, tehát elegendő valószínűsíteni azt.¹³⁸ A Lagardère ügy fontos sarokpontokat határoz meg a Bizottság információkérésének terjedelme vis á vis nemzeti jogok büntetőszankciói. Ezzel kapcsolatban a Nuctech ügyben kifejtett érvelés a sürgősség feltételének teljesítéséről nagyfokú hasonlóságot mutatnak. A Nuctech anyavállalatával szemben fennáll a büntetőjogi felelősség kockázata, amennyiben eleget tesz a Bizottság kérésének, mivel olyan szenzitív adatokat továbbíthat az államhatáron kívülre, melyre bizonytalan a felhatalmazása. A Bizottság nem vitatja a Nuctech által hivatkozott rendelkezések tartalmát és jogi relevanciáját, így azt valószínűsíthetően a Bíróság tényként elfogadja majd. Ezt követően a Bíróságnak értelmeznie kell a kínai jogszabályokat annak érdekében, hogy a bűncselekmény fennállásának kockázati fokát megállapítsa. Amennyiben nem tudja kizárni a büntetőjogi felelősség fennállásának kockázatát valószínűsíthető, hogy elismeri a súlyos és helyrehozhatatlan kárral való fenyegetettség tényét. A probléma a Nuctech ügyben az, hogy a Törvényszék végzése nem csak a sürgősség hiányára alapozza az ideiglenes bírói jogvédelem elutasítását, hanem a *fumus boni iuris* és az érdekek

¹³⁴ Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy 72. bekezdés

¹³⁵ A Bíróság elnökhelyettesének végzése, 2024. április 11. Lagardère SA kontra Európai Bizottság C-89/24 P(R) sz. ügy ECLI:EU:C:2024:312 28-30. bekezdés

¹³⁶ Ibid. 39-45. bekezdés

¹³⁷ Ibid. 44-47. bekezdés

¹³⁸ Bíróság elnökhelyettesének 2022. május 24-i Puigdemont i Casamajó és társai kontra Parlament és Spanyolország végzése, C-629/21 P(R), EU:C:2022:413, 75. pont

egyensúlyára is. Így a Nuctech fellebbezési kérelme várhatóan elutasításra fog kerülni, mivel az eljárási garanciák nem engednek új tényre történő hivatkozást. Ettől függetlenül az uniós bírói jogvédelem a nemzeti jogok büntetőjogi akadályai és a Bizottság határozatainak ütközése esetében együtt fog fejlődni. A versenyjogi vizsgálatok során hozott bizottsági- és a Rendelet alapján hozott határozatok elleni jogi védelem szintjének azonosnak kell lennie. Enélkül nem lehet valóban kiegyenlíteni a belső piac versenyfeltételeit és a jogi- illetve politikai polarizációt elkerülni.

7 Alkalmazási tendenciák

Az (EU) 2022/2560 rendelet lépcsőzetes hatályba léptetésében 2023. október 12. jelentős mérföldkő volt, hiszen ettől a ponttól kezdve élt a vállalkozások bejelentési kötelezettsége.¹³⁹ Azóta eltelt időszakban a Külföldi Támogatásokról szóló Rendelet több mint 77 egyesülési és felvásárlási (M&A) értesítést érkezett ki az ügykezelő csapatokhoz, továbbá több mint 100 közbeszerzési bejelentést tettek. Ezenkívül több érdekelt fél aggályokat vetett fel, panaszokat nyújtva be az EU-n belüli esetleges támogatott tevékenységekkel kapcsolatban.¹⁴⁰ Ebben az időszakban a Bizottság megindította az első részletes vizsgálatát, mely a Bizottság 2024. február 16-án kiadott sajtóközleménye szerint a CRRC Qingdao Sifang Locomotive Co., Ltd.-vel szemben. Ezek a vizsgálatok egy szélesebb stratégiát tükröznek, amelyet Vestager EU-biztos 2024 áprilisában fogalmazott meg, hangsúlyozva a Bizottság „rendszerszintű megközelítését” a vélt tisztességtelen kínai támogatások kezelésére. Az EU-n belül működő vállalatoknak proaktívan kell gyűjteniük az FSR-hez kapcsolódó információkat, valamint védekezési stratégiákat kell kidolgozniuk a lehetséges vizsgálatokra való felkészüléshez, különös tekintettel az vizsgálatok során feltett kérdések széles körére és az információkérések szigorú válaszadási határidejére. A kínai cégeknek ezen túl mérlegelniük kell az adatátvitellel kapcsolatos kihívásokat is, amikor információt osztanak meg a külföldi szabályozó hatóságokkal.

Az (EU) 2022/2560 rendelet dinamikus alkalmazása és növekedő bejelentés valamit vizsgálati statisztikája az elemzők szerint is egy erős jogpolitikai eszköz képét mutatja.¹⁴¹ Az

¹³⁹ A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 rendelet, 54. cikk (4) bekezdés

¹⁴⁰ Luis Moscoso, Iveta Stoyanova Competition FSR brief: The foreign subsidies regulation – 100 days since the start of the notification obligation for concentrations ISBN:978-92-68-12950-0

¹⁴¹ Alan Beattie, (2024. május 9): *Europe's new anti-subsidy weapon is powerful but hard to control*. Financial Times

ilyen uniós jogi instrumentumoknak, pedig hagyományosan kiterjedt ítélkezési gyakorlatra számíthatnak.

8 Irodalomjegyzék

8.1 Jogszabályok

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata Jegyzőkönyvek Az Európai Unió működéséről szóló szerződés mellékletei A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok Megfelelési táblázatok HL C 202., 2016.6.7, p. 1–388 (A hivatkozásokban EUMSZ vagy EUSZ)
- (7.) Jegyzőkönyv Az Európai Unió Kiváltságairól és Mentességeiről HL C 326., 2012.10.26, p. 266–272 (ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/pro_7/oj)
- A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete HL L 330., 2022.12.23, p. 1–45, (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj>)
- A Tanács (EU) 2015/1589 Rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) HL L 248., 2015.9.24., 9–29. o
- A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról EGT vonatkozású szöveg. HL L 1., 2003.1.4, p. 1–25 (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj>)
- A TANÁCS 1/2003/EK RENDELETE (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról HL L 1., 2003.1.4., 1–25. o.
- Az állami támogatások jogalapja az EUMSZ 107. 108. cikk, A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (kodifikált szöveg) (EGT-vonatkozású szöveg) HL L 248., 2015.9.24, p. 9–29) ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról HL L 79I., 2019.3.21., 1–14. o.
- Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023. Egyesült Királyság
- 中华人民共和国保守国家秘密法 (PRC Law on Safeguarding State Secrets)
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202402/t20240227_434859.html

8.2 Ítéletek

8.2.1 Bíróság ítéletei

- A Bíróság az 1982. november 11-i IBM és Bizottság ítélete C-60/81 EU:C:1981:264
- A Bíróság elnökhelyettesének végzése, 2024. április 11. Lagardère SA kontra Európai Bizottság C-89/24 P(R) sz. ügy ECLI:EU:C:2024:312
- A Bíróság 1984. április 10-i Luxemburgi Nagyhercegség és Európai Parlament ítélete C-108/83. EU:C:1984:156,
- A Bíróság 2002. október 22-i Roquette Frères ítélete C-94/00, EU:C:2002:603
- A Bíróság elnökének 2003. június 26-i végzése a Belga Királyság és Forum 187 ABSL kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben C-182/03. R. és C-217/03. R. sz. EU:C:2003:385,
- A Bíróság 2009. október 1-i Bizottság kontra Tanács ítélete C-370/07. sz. EU:C:2009:590,
- A Bíróság 2010. November 3-i NDSHT és Bizottság ítélete C-322/09. P. sz. EU:C:2010:701

- A Bíróság 2011. október 13-i Deutsche Post AG és Német Szövetségi Köztársaság ítélete EU:C:2011:656,
- A Bíróság 2012. november 27-i Thomas Pringle kontra Gouvernement of Ireland és társai ítélete C-370/12. sz. EU:C:2012:756
- C-703/21 P(R), Girardi kontra EUIPO (végzés), 2022,
- Bíróság 2013. május 28-i Abdulbasit Abdulrahim és Európai Unió Tanácsa ítélete C-239/12. P. sz. EU:C:2013:331
- A Bíróság 2015. március 5-i Estado português ítélete C-667/13. sz. EU:C:2015:151,
- Intel kontra Bizottság, C-413/14 P, EU:C:2017:632,
- 2016. január 14-i végzés, *AGC Glass Europe és Mások* kontra *Bizottság*, C-517/15 P-R, EU:C:2016:21,
- A Bíróság 2018. július 25-i Georgsmarienhütte ítélete C-135/16. sz. EU:C:2018:582,
- A Bíróság 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023
- Bíróság 2019. december 3.-i Iccrea Banca ítélete, C-414/18., EU:C:2019:1036,
- A Bíróság 2020. július 9-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet, C-575/18 P, EU:C:2020:530,
- A Bíróság 2021. június 3-i Magyarország kontra Európai Parlament ítélete C-650/18. sz. EU:C:2021:426
- A Bíróság 2021. június 3-i Magyarország és Európai Parlament ítélete C-650/18. sz. EU:C:2021:426,
- A Bíróság 2021. július 15-i OH ítélet C-758/19, EU:C:2021:603, 23. pont
- A Bíróság 2022. június 1-i Eleveit Invest Group, SL kontra Bizottság ítélete T-523/17. sz. EU:T:2022:313,
- Bíróság elnökhelyettesének 2022. május 24-i Puigdemont i Casamajó és társai kontra Parlament és Spanyolország végzése, C-629/21 P(R), EU:C:2022:413
- A Bíróság 2022. július 14-i Olasz Köztársaság és Comune di Milano kontra Az Európai Unió Tanácsa és Európai Parlament ítélete C-106/19. és C-232/19. sz. EU:C:2022:568
- Nuctech Warsaw Company Limited és InsTech Netherlands kontra Bizottság C-720/24 P(R). sz. ügy

8.2.2 Törvényszék ítéletei

- Nuctech Warsaw Company Limited és Nuctech Netherlands kontra Bizottság T-284/24. sz. ügy
- A Törvényszék 1994. március 24-i Air France és Bizottság ítélete T-3/93 (92), EU:T:1994:36
- A Törvényszék 2009. március 25-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélete T-332/06 EU:T:2009:79,
- A Törvényszék 2012. szeptember 20-i Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ítélete T-154/10. sz. EU:T:2012:452,
- A Törvényszék 2017. február 28-i NM kontra Európai Tanács végzése T-257/16. sz. EU:T:2017:130
- A Törvényszék 2021. február 4-i Germann Avocats kontra Bizottság határozat T-352/18, EU:T:2021:64.
- A Törvényszék 2023. december 23-i KI kontra eu-LISA ítélet T-511/21. sz., EU:T:2023:878
- A Törvényszék elnökének végzése, 2024. január 19. Lagardère SA kontra Európai Bizottság. T-1119/23. R. sz. ügy. ECLI:EU:T:2024:16
- A Törvényszék 2006. December 12-i Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran ítélete T-228/02. sz. EU:T:2006:384
-

8.3 Könyvek

- C-89. sz., 104. sz. 114. sz., 116. sz., 117. sz. és 125–129/85. sz., *A. Ahlström Osakeyhtiö és mások kontra Bizottság (Wood Pulp I) egyesített ügyek (EBHT 1988., 5193. o.)* 11–23. pontok, in: Versenyjogi esetek – Az Európai Bíróság gyakorlata, 196. o.
- Chi, M., Bungenberg, M., & Bjorklund, A. K.: Asian Yearbook of International Economic Law 2022. (Springer Nature., 2022)

- Dackö, C., Brodin, C., & Arlebo, A.: The FDI screening mechanisms and the draft EU Foreign Subsidy Regulation – potential conflicts of interests and in application. (ZEuS. Zeitschrift Für Europarechtliche Studien, 25(3), 507. oldal, 2022) <https://doi.org/10.5771/1435-439x-2022-3-505>
- Figueroa, P.: The Foreign Subsidies Regulation and Foreign Direct Investment: how to reconcile? (Kluwer Competition Law blog. Kluwer Competition Law Blog. (2023)
- Haak, A., & Thiemann, B.. Fostering tech sovereignty with level playing field on state aid and foreign subsidies. (European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 21(1), 2022)
- Koen, L., Gutman, K., & Nowak, J. T. (2023). *EU Procedural Law*. In Oxford University Press eBooks. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833086.001.0001>
- Koen, L., Van Nuffel, P., & Corthaut, T. (2021). *EU Constitutional Law*. In Oxford University Press eBooks. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198851592.001.0001>
- Lapr v te, F., & Lin, W. Between state aid, trade and antitrust: the mixed procedural heritage of the foreign subsidies regulation and the overarching principle of non- discrimination. (ZEuS. Zeitschrift F r Europarechtliche Studien, 25(3), 2022) <https://doi.org/10.5771/1435-439x-2022-3-443>
- Luja, R.: The foreign subsidies regulation: countering state aid beyond the european union. European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 20(2), 2021)
- Nagy, C. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift? (Journal of World Trade, 57(6), 2023)
- Papp M., V rnay E. (2017). Az Európai Uni  joga. Wolters KluwerKft. <https://doi.org/10.55413/9789632956114>. (Let ltve: 2024. 10.14. https://mersz.hu/dokumentum/wk38_576/#wk38_580_p2)
- Ruta, M., Brou, D., & Campanella, E.: „The value of domestic subsidy rules in trade agreements.” (Social Science Research Network 2009.) <https://doi.org/10.2139/ssrn.1513927>
- Schonberg, M.: The eu foreign subsidies regulation: substantive assessment issues and open questions. (European State Aid Law Quarterly (ESTAL), 21(2), 143. oldal, 2022)
- Siems, M. (2014). *Comparative Law*. Cambridge University Press.

8.4 Szakcikk k

- Baumann, P. (2023). *The EU Foreign Subsidies Regulation: The Final Piece of the Regulatory Puzzle to Ensure Competitive Neutrality in Cross-Border M&A?* In Springer eBooks (pp. 199–218). https://doi.org/10.1007/17280_2023_9
- Beattie, A. (2024. m jus 9): *Europe’s new anti-subsidy weapon is powerful but hard to control*. Financial Times <https://www.ft.com/content/db880189-6556-427d-9c80-b4af3c8917d2>
- Bernadette Zelger (2020) EU Competition law and extraterritorial jurisdiction – a critical analysis of the ECJ’s judgement in *Intel*, European Competition Journal, 16:2-3, 613-627, DOI: 10.1080/17441056.2020.1840844
- Gentile, G. (2020). *The ECJ as the EU Court of Appeal: Some Evidence from the Appeal Case-Law on the Non-Contractual Liability of the EU*. Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3537816
- Jan Blox , & Pierfrancesco Mattiolo . (2023). The foreign subsidies regulation: calling foul while upping the ante? European Foreign Affairs Review, 28 (Special Issue), 53–74. <https://doi.org/10.54648/eerr2023014>
- Moscoso, L. Stoyanova, I. (2024) *Competition FSR brief: The foreign subsidies regulation – 100 days since the start of the notification obligation for concentrations* ISBN:978-92-68-12950-0

8.5 Uniós dokumentumok

- A Bizottság Közleménye: Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret módosítása (C/2023/1188)
- A Bizottság Közleménye: Az állami támogatásokra vonatkozó, az Ukrajna elleni orosz agresszióval összefüggésben a gazdaság támogatását célzó ideiglenes válság- és átállási keret második módosítása (C/2024/3113) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403113
- Bizottság kommuniké: Foreign Subsidies Regulation: Commission opens investigation. (2024, February 16). European Commission - European Commission
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_887
- Bizottság kommuniké: Commission opens formal investigation for possible breach of notification requirement, standstill obligation and clearance conditions and obligations in Vivendi/Lagardère transaction
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3994
- FEHÉR KÖNYV a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról COM(2020) 253 final
- Prior notification of a concentration (Case M.10433 – VIVENDI / LAGARDERE) (Text with EEA relevance) (2022/C 423/07), C(2023) 6429 final bizottsági határozat
- Summary notice concerning the initiation of an in-depth investigation in case FS.100011 – EMIRATES TELECOMMUNICATIONS GROUP /PPF TELECOM GROUP pursuant to Articles 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560 (C/2024/3970)
- Thierry Breton Belső piacért felelős biztos nyilatkozata: *STATEMENT/24/1729*
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1729
- European Commission: Directorate-General for Trade. (2024). DG Trade statistical guide : August 2024. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/503667>