

 **Jakub Kociubiński**

Uniwersytet Wrocławski

[jakub.kociubinski@uwr.edu.pl](mailto:jakub.kociubinski@uwr.edu.pl)

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-192-7/10>

## 10. CZEGO NAUKI PRAWNE MOGĄ SIĘ NAUCZYĆ OD EKONOMII? SPRAWA POMOCY PUBLICZNEJ PO PANDEMII COVID-19<sup>1</sup>

### What law can learn from behavioural economics? The case of state aid following COVID-19

**Abstract:** This chapter provides an overview of the newest European Union’s State aid acquis regarding interpretative trends revealed during the wave of COVID-19 relief measures and on this basis seeks to identify areas where law can learn from economics, in-line with the so-called More Economic Approach which is often proclaimed but rarely attained in state aid evaluations. The paper begins with a brief outline of the EU State aid instruments used to remedy economic disturbances. Then the analysis moves to the examination of identified problem areas – a risk of moral hazard resulting from extending subsidies beyond the absolute necessity and an issue of imposing conditions on the aid beneficiaries to ensure their adaptation to new, post-crisis market conditions. At the conclusion, the challenges associated with integrating economics into legal texts are analysed and recommendations are formulated.

**Keywords:** state aid, more economic approach, refined economic approach, serious economic disturbance.

---

<sup>1</sup> Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu 2021/43/B/HS5/00548.

#### Sugerowane cytowanie:

Kociubiński, J. (2023). Czego nauki prawne mogą się nauczyć od ekonomii? Sprawa pomocy publicznej po pandemii COVID-19. W: J. Polowczyk (red.), *Ekonomia i inne nauki społeczne. Studia interdyscyplinarne* (s. 170–184). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.  
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-192-7/10>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

## Wprowadzenie

W czasie pandemii COVID-19 państwa członkowskie Unii Europejskiej (dalej UE, Unii) stosowały pomoc publiczną, żeby wesprzeć sektory i indywidualne przedsiębiorstwa dotknięte przez skutki lockdownów (słowo nie ma dobrego polskiego tłumaczenia) i innych wprowadzanych restrykcji na bezprecedensową dotąd skalę. Ze względu na nagły charakter początku kryzysu konieczność udzielenia możliwie szybkiego wsparcia dla utrzymania płynności finansowej była nadrzędnym celem w przypadku wszystkich środków pomocowych (Biondi, 2020). W związku z tym państwa członkowskie UE otrzymały niemal *carte blanche* w zakresie stosowania pomocy publicznej<sup>2</sup>. Obecnie jednak, gdy świat wkroczył w fazę gospodarczej niepewności, w której problemy gospodarcze mają bardziej trwałe, ale mniej „ekstremalne” charakter niż na początku pandemii, takie permissywne stanowisko do udzielania wsparcia powinno być zrewidowane, zwłaszcza w kontekście doświadczeń stosowania środków pomocowych w czasie COVID-19.

Autor niniejszego rozdziału bierze za punkt wyjścia wielokrotnie powtarzane stanowisko, że w kontroli pomocy państwa w UE brakuje metodologicznego rygoru i niewystarczająco bazuje ona na dorobku nauk ekonomicznych (Bacon, 2017; Blauburger, 2011; Hildebrand i Schweinsberg, 2007; Temple Lang, 2014). Analizując najnowsze trendy interpretacyjne ujawnione w czasie pandemii, podjęto próbę zidentyfikowania obszarów problemowych, w których prawo pomocy publicznej może zaabsorbować zasady tzw. „bardziej ekonomicznego podejścia” (*more economic approach*), które, choć stosowane w ogólnym prawie konkurencji od mniej więcej trzech dekad, jakoś nie mogły przebić się do prawa pomocy państwa (por. Piernas López, 2015 za Witt, 2016)<sup>3</sup>.

## Narzędzia „kryzysowej” pomocy państwa

Instrumentarium „kryzysowej” pomocy państwa w prawie UE obejmuje zasadniczo dwa rodzaje środków: wsparcie udzielane na podstawie art. 107 ust. 2 lit b i na podstawie art. 107 ust. 3 lit b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Pierwszy jest relatywnie wąskim, czysto reaktywnym instrumentem

<sup>2</sup> Jako pomoc kryzysowa autor rozumie wsparcie udzielane na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE i w mniejszym stopniu na podstawie art. 107 ust. 2 lit b TFUE.

<sup>3</sup> Pojęcie „bardziej ekonomicznego podejścia” (*more economic approach*) określa inicjatywę rozpoczętą przez KE w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku mającą na celu zwiększenie wykorzystania dorobku nauk ekonomicznych w całym obszarze prawa konkurencji (Witt, 2016).

mającym na celu pokrycie bezpośrednich strat powstałych w wyniku klęsk żywiołowych i nadzwyczajnych wydarzeń<sup>4</sup>. Dla zastosowania środka pomocowego musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między pomocą a danym wydarzeniem, a wsparcie musi być ograniczone do minimum niezbędnego dla skompensowania strat<sup>5</sup>. Tym samym wtórne, pośrednie skutki wydarzeń nadzwyczajnych, jak na przykład niewypłacalność partnerów handlowych, nie kwalifikują się do skompensowania<sup>6</sup>. Tak samo jak przepis nie znajduje zastosowania do wydarzeń powtarzalnych, i przez to przewidywalnych, oraz minimalizacji skutków pogorszenia ogólnej sytuacji gospodarczej<sup>7</sup>. Wsparcie udzielane na podstawie art. 107 ust. 2 lit b TFUE jest więc mocno ograniczonym narzędziem i będzie pominięte w dalszej dyskusji.

Natomiast pomoc udzielona na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE może być użyta proaktywnie i tym samym przepis oferuje znacznie większą elastyczność, pozwalając na złagodzenie skutków czasowej utraty płynności finansowej, czyli umożliwia przetrwanie najtrudniejszego okresu (Nicolaidis, 2020). Przepis był podstawą tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19 i jest również podstawą obecnie obowiązujących wytycznych dotyczących pomocy w celu wsparcia gospodarki w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę<sup>8</sup>.

Patrząc na art. 107 ust. 3 lit b TFUE przez pryzmat dominującego w pandemii imperatywu udzielania czysto doraźnej pomocy, *ratio legis* przepisu – wyprowadzane z literalnego brzmienia – wydaje się pomijane. Wspomniany przepis ma na celu „[...] zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”, nie zaś udzielanie wsparcia ratunkowego dla poszczególnych przedsiębiorstw<sup>9</sup>. Wspieranie indywidualnych podmiotów powinno być trakto-

<sup>4</sup> Pomoc na kompensację szkód może też być zakwalifikowana jako pomoc regionalna. Ale art. 50 rozporządzenia 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu (GBER), Dz. Urz. UE z 2014, L 187/1 ogranicza zastosowanie tylko do klęsk naturalnych, dlatego GBER będzie pominięty w dalszej dyskusji.

<sup>5</sup> Zobacz na przykład T-70/07 *Cantieri Navali Termoli v Commission*, EU:T:2008:486; 2000/625/EC *Sea transport of Irish livestock*, Dz. Urz. UE z 2000, L263/17.

<sup>6</sup> Na przykład SA.28036 *Pigmeat Processors Hardship Assistance (Northern Ireland)*, Dz. Urz. UE z 2008, C147/5.

<sup>7</sup> Na przykład C-71/09 P, C-73/09 P and C-76/09 P *Comitato "Venezia vuole vivere" and Others v Commission*, EU:C:2011:368; 2010/473/EU *Support measures implemented by Spain in the agricultural sector*, Dz. Urz. UE z 2010 L235/1.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, Dz. Urz. UE z 2020, C911 (ze zm.) i Komunikat Komisji Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy, Dz. Urz. UE z 2022, C426/1 (ze zm.).

<sup>9</sup> Porównaj początkową interpretację w na przykład 730/79 *Philip Morris v Commission*, EU:C:1980:209; 88/167/EEC *Grants to Greek industry* [1988] L76/18 z interpretacją stosowaną

wane jedynie jako środek zaradczy<sup>10</sup>. Można wobec tego argumentować, bazując na interpretacji stosowanej przed kryzysem z 2008 roku, że art. 107 ust. 3 lit b TFUE powinien być stosowany tylko wtedy, gdy beneficjent jest na tyle istotny dla gospodarki krajowej, że udzielnie mu wsparcia jest w stanie w zauważalnym stopniu przełożyć się na poprawę ogólnej sytuacji gospodarczej<sup>11</sup>. Tymczasem w najnowszym orzecznictwie – serii spraw zainicjowanych przez Ryanaira przeciwko pomocy „covidowej”, jaką otrzymały inne linie lotnicze – sąd stwierdził, że Komisja Europejska (dalej KE, Komisja) musi tylko ocenić, czy środek pomocy jest „niezbędny, odpowiedni i proporcjonalny” do zaadresowania zaburzenia<sup>12</sup>. Sąd jednak nie zdecydował się na wyjaśnienie, na czym badanie miałyby polegać. Zamiast tego, co według autora jest co najmniej zastanawiające, stwierdził, że art. 107 ust. 3 lit b TFUE nie wymaga od Komisji przeprowadzenia testu balansującego zestawiającego pozytywny skutek środka z powodowanym przez niego zaburzeniem konkurencji i handlu<sup>13</sup>. Cała ocena zgodności z rynkiem wewnętrznym opierała się na założeniu, że zaburzenie, o którym mowa w przepisie, jest na tyle poważne i szerokie, że każde działanie responsywne jest uzasadnione. Wybór beneficjentów w kontekście ich roli dla gospodarki krajowej był więc zupełnie bez znaczenia przy tak łagodnym podejściu do stosowania art. 107 ust. 3 lit b TFUE (por. Nicolaides, 2021 z podejściem stosowanym w kryzysie z 2008 roku w D’Sa, 2009)<sup>14</sup>.

---

w pandemii na przykład SA.57405 *Covid-19 - Groupe Novares* Dz. Urz. UE z 2020, C236/1; SA.63245 *COVID-19 – Capital increase in Charleroi Airport BSCA*, Dz. Urz. UE z 2022, C71/1.

<sup>10</sup> C-526/14 *Kotnik and Others*, EU:C:2016:570.

<sup>11</sup> Porównaj interpretacja sprzed pandemii na przykład w 98/490/EC *Crédit Lyonnais* [1998] OJ L221/21; SA.24126 *Northern Rock*, Dz. Urz. UE z 2008, C43/1 z obecnym podejściem na przykład w SA.61945 *Aid scheme for mink farmers and related businesses affected by the COVID-19 outbreak*, Dz. Urz. UE z 2021, C195/1; SA.62368 *COVID-19: Aid to the fireworks sector*, Dz. Urz. UE z 2021, C477/1; SA.63932 *COVID-19: Compensation for the costs of rebooking events in the Flemish Region*, Dz. Urz. UE z 2021, C306/1.

<sup>12</sup> Postępowania określane w tekście jako sprawy Ryanaira obejmują T-238/20 *Ryanair v Commission (Sweden)*, EU:T:2021:91; T-259/20 *Ryanair v Commission (France)*, EU:T:2021:92; T-378/20 *Ryanair v Commission (SAS, Denmark)*, EU:T:2021:194; T-379/20 *Ryanair v Commission (SAS, Sweden)*, EU:T:2021:195; T-388/20 *Ryanair v Commission (Finnair I)*, EU:T:2021:196; T-465/20 *Ryanair v Commission (TAP)*, EU:T:2021:284; T-628/20 *Ryanair v Commission (Spain)*, EU:T:2021:285; T-643/20 *Ryanair v Commission (KLM)*, EU:T:2021:286; T-665/20 *Ryanair v Commission (Condor)*, EU:T:2021:344; T-677/20 *Ryanair v Commission (Austrian Airlines)*, EU:T:2021:465; T-657/20 *Ryanair v Commission (Finnair II)*, EU:T:2022:390; T-111/21 *Ryanair v Commission (Croatia Airlines)*, EU:T:2022:699. Linia argumentacji jest identyczna w większość aspektów, dlatego tylko jedna reprezentatywna sprawa T-238/20 będzie cytowana w toku dalszej analizy

<sup>13</sup> Orzeczenie T-238/20, pkt 68.

<sup>14</sup> Ten czynnik był bardziej eksponowany w sprawach dotyczących pomocy udzielanej w kryzysie z 2008 roku. Zobacz C-526/14 *Kotnik* pkt 49–50.

W efekcie takiego interpretacyjnego podejścia wsparcie udzielane na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE przypomina (czasowo ograniczoną) pomoc operacyjną<sup>15</sup>. Jest to niepokojąca konkluzja, gdyż pomoc operacyjna jest uznawana za jedną z najbardziej zaburzających kategorii wsparcia, gdyż zwalniając przedsiębiorstwa z konieczności ponoszenia normalnych kosztów swojej działalności umożliwia przetrwanie nieefektywnym podmiotom<sup>16</sup>. Co prawda nagły i nieprzewidywany charakter wydarzeń, jak początek pandemii, wyklucza kwestię odpowiedzialności jakichkolwiek uczestników rynku, jednak kiedy obecne turbulencje gospodarcze są immanentną częścią ogólnej niepewnej sytuacji, pytanie, dlaczego przedsiębiorstwo dalej wymaga pomocy państwa, staje się relewantne. W związku tym pojawia się kwestia, czy ocena możliwości skorzystania z art. 107 ust. 3 lit b TFUE powinna zawierać, po pierwsze, analizę, czy sytuacja gospodarcza jest wystarczająco poważna, żeby uzasadnić interwencję państwa, i po drugie, czy warunki zgodności z rynkiem wewnętrznym powinny obejmować nałożenie na beneficjenta zobowiązań w zakresie podjęcia działań adaptacyjnych do nowych warunków rynkowych. Te zagadnienia zostaną kolejno poddane analizie.

## Hazard moralny w pomocy kryzysowej

Kwestia tak zwanego hazardu moralnego po raz pierwszy pojawiła się w kontekście pomocy publicznej na szerszą skalę w obliczu kryzysu z 2008 roku, kiedy wskazywano, że banki i instytucje finansowe, w znacznej mierze odpowiedzialne za sytuację, były mimo to chronione przed skutkami zaburzeń dzięki państwowemu wsparciu (Ahlborn i Piccinin, 2010; Flores Zadejas i in., 2022)<sup>17</sup>. Charakterystyka obecnych zaburzeń gospodarczych uwypukla inny aspekt hazardu moralnego: zamiast skupiać się, jak w kryzysie z 2008 roku, na tym, kto powinien otrzymać pomoc, obecnie na pierwszy plan wysuwa się kwestia powstania uzależnienia od otrzymywania wsparcia dłużej niż jest to uzasadnione okolicznościami zewnętrznymi wskutek albo przeszacowania skali zaburzeń

<sup>15</sup> Pomoc operacyjna jest definiowana jako wsparcie mające na celu pokrycie bieżących kosztów działalności przedsiębiorstwa. Nie może być połączona z żadnym konkretnym projektem inwestycyjnym. Zobacz na przykład T-177/10 *Alcoa Trasformazioni v Commission*, EU:T:2014:897; C-458/09 P *Italy v Commission*, EU:C:2011:769.

<sup>16</sup> Zobacz na przykład T-371/94 & T-394/94 *British Airways and Others et British Midland Airways v Commission*, EU:T:1998:140; T-123/97 *Salomon v Commission*, EU:T:1999:245.

<sup>17</sup> Termin hazard moralny oznacza sytuacje gdzie przedsiębiorstwo nie ma zachęty do poprawy swojej efektywności i ma większą skłonność do podejmowania działań ryzykownych, wiedząc, że jeśli pojawią się problemy, państwo zainterweniuje i udzieli wsparcia (Pauly, 1968).

gospodarczych, albo niewymagania od beneficjentów działań adaptacyjnych do pokryzysowych realiów (Kociubiński, 2023).

W odniesieniu do pierwszego z powyższych aspektów wspomniana seria spraw wszczętych przez Ryanaira przeciwko środkom pomocowym, jakie otrzymały dotknięte przez pandemię linie lotnicze, stanowi z jednej strony najbardziej aktualny szablon interpretacyjny, a z drugiej ujawnia potencjał powstania hazardu moralnego wynikającego z uzależnienia od państwowej kropłówki (por. Piernas López, 2021 za Kociubiński, 2023). Sąd odrzucił argumenty strony skarżącej – bazującej na przedcovidowym dorobku – że obowiązek zbalansowania pozytywnych efektów wynikających z celów art. 107 lit a do e TFUE z zaburzeniami konkurencji i handlu powodowanymi przez środki pomocowe wynika bezpośrednio z zasady proporcjonalności<sup>18</sup>. Wcześniejszy *acquis* (unijny dorobek prawny) wyraźnie stanowił, że wyjątek od ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej musi być interpretowany zawężająco, stąd też obowiązek przeprowadzenia testu balansującego istnieje dla wszystkich kategorii dopuszczalnego wsparcia, wliczając w to udzielone na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE<sup>19</sup>.

W sprawach Ryanaira sąd uznał, że ów wcześniejszy dorobek nie może być wykorzystany *per analogiam*, gdyż usunięcie skutków tak poważnego wydarzenia, „czarnego łabędzia”, jest istotnym celem samym w sobie, a „[...] okoliczność, że państwo członkowskie zdołało zaradzić poważnym zaburzeniom w swojej gospodarce może bowiem być wyłącznie korzystna dla Unii w ogólności, a zwłaszcza dla rynku wewnętrznego” (pkt 68 *in fine*). W przypadku kryzysów, które obejmują całą Unię, zakłada się więc, że środek pomocowy jest wydawany w interesie UE, zatem żadne dodatkowe uzasadnienie nie jest już potrzebne (Piernas López, 2021). Wystarczy ocenić, czy „[...] konkretny środek pomocy jest konieczny, odpowiedni i proporcjonalny do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego” (pkt 69).

Powyższe podejście można wyjaśnić, a być może usprawiedliwić faktem, że sprawy Ryanaira dotyczyły pomocy udzielanej na samym początku pandemii, kiedy zaburzenia i skutki lockdownów były najbardziej poważne. Jednak kiedy zostanie zastosowane do mniej istotnych zaburzeń gospodarczych, zasadniczy kierunek argumentacji sądu wskazuje na istnienie dychotomicznej hierarchii: każdy poziom zaburzenia konkurencji i handlu powinien być traktowany jako hierarchicznie niższy, jako „cena warta zapłacenia”, w stosunku do zaradzenia poważnym zaburzeniom, o których mowa w przepisie art. 107 ust. 3 lit b TFUE (Nicolaidis, 2021). Choć zasadniczo poprawne jest stanowisko, że zaradzenie wspomnianym zaburzeniom w państwie członkowskim jest korzystne dla całej Unii, to jednak pomija się tu fakt, że skala kryzysu jest stopniowalna.

<sup>18</sup> Skarżąca bazowała na interpretacji ze sprawy T-68/15 *HH Ferries v Commission* [2018] ECLI-563 pkt 211, cała argumentacja pkt 210-214.

<sup>19</sup> Zobacz na przykład C-301/96 *Germany v Commission*, EU:C:2003:509.

Tym samym nawet jeżeli dane wydarzenie jest „poważne”, to samo w sobie nie powinno automatycznie uzasadniać każdego zaburzenia konkurencji i handlu w efekcie responsywnej pomocy państwa<sup>20</sup>. Rodzi się więc pytanie, w jaki sposób ocenić skalę i powagę zaburzeń gospodarczych wystarczających do uruchomienia wsparcia z art. 107 ust. 3 lit b TFUE.

Nie ulega kwestii, że pojęcie „poważnych zaburzeń”, o których mowa w art. 107 ust. 3 lit b TFUE, jest rozmyte i przez to trudne do zdefiniowania. Ogólne klauzule w prawie nie mogą być zdefiniowane przez prosty *numerus clausus*, zestaw taksatywnych przesłanek, i muszą zawsze bazować na opisie nomotetycznym (Leung i Durant, 2018). Ta okoliczność jednak nie powinna być utożsamiana z usprawiedliwieniem braku jakichkolwiek wskazówek interpretacyjnych. Na etapie oceny zgodności środka z rynkiem wewnętrznym dorobek nauk ekonomicznych powinien mieć szersze zastosowanie w naukach prawnych, bo w efekcie podejścia zastosowanego w sprawach Ryanaira państwa członkowskie otrzymały niemal *carte blanche* do subsydiowania. A większy poziom przejrzystości i przewidywalności niż oferowany przez obecne rudymtarne podejście *case-by-case* jest zdecydowanie potrzebny. W tym kontekście pierwszy aspekt hazardu moralnego – uzależnienie od ciągłego wsparcia – wiąże się z nieadekwatnym uwzględnieniem wiedzy ekonomicznej podczas oceny skali zaburzeń przy decydowaniu, czy można zastosować art. 107 ust. 3 lit. b TFUE (Kociubiński, 2023).

Z tym wiąże się drugi ze wzmiankowanych aspektów hazardu moralnego: zakładając, że skala zaburzeń jest do ustalenia dzięki wykorzystaniu ekonomicznego *acquis*, kwestia, czy pomoc publiczna w określonej wysokości nadal jest niezbędna, nabiera znaczenia. Obecne podejście interpretacyjne do art. 107 ust. 3 lit b TFUE pomija bowiem następujący istotny czynnik (zob. pkt 68): Jest różnica między twierdzeniem, że zaburzenie dotknęło przedsiębiorstwo w taki sposób, że pomoc publiczna jest potrzebna, a twierdzeniem, że pomoc jest *dalej potrzebna* (podkreślenie autora) ponieważ beneficjent nie zrobił nic (lub zbyt mało), żeby zaadaptować się do nowych warunków.

Problem polega na możliwości przedłużenia wsparcia powyżej tego, co byłoby absolutnie niezbędne<sup>21</sup>. Żadna działalność gospodarcza nie może po prostu przeczekać kryzysu bez dostosowania się do nowych pokryzysowych realiów. Tymczasem obecne podejście do oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy udzielanej na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE *implicite* bardzo

<sup>20</sup> W orzecznictwie ciągle podkreśla się, że art. 107 ust. 3 lit b TFUE musi być interpretowany zważająco: zobacz na przykład T-150/12 *Greece v Commission* EU:T:2014:191; T-348/04 *SIDE v Commission*, EU:T:2008:109; T-778/17 *Autostrada Wielkopolska v Commission*, EU:T:2019:756.

<sup>21</sup> Zobacz na przykład C-78/08 to C-80/08 *Paint Graphos and Others*, EU:C:2011:550; T-287/11 *Heitkamp BauHolding v Commission*, EU:T:2016:60; SA.32619 *Compensation of costs for the liberation of the first digital dividend in Spain*, Dz. Urz. UE z 2016, L361/1.

wyraźnie bazuje na założeniu, że sytuacja po prostu wróci do tej sprzed zaburzeń. Obecnie widać, że tak się nie dzieje. Dają się zauważyć istotne zmiany między innymi w preferencjach klientów, warunkach działania, kształcie łańcuchów dostaw, a dodatkowo jeszcze pogłębiające wszystkie zmiany gospodarcze skutki inwazji Rosji na Ukrainę (Cuerpo, 2022; Emmerling i in., 2021; Federle i in., 2022; Liadze i in., 2022).

Tymczasem zgodnie z obecnym podejściem, jeżeli zaburzenie gospodarcze na początku było uznane za wystarczająco poważne, żeby uzasadnić stosowanie art. 107 ust. 3 lit b TFUE, to beneficjent może uzasadnić potrzebę kontynuowania wsparcia, wykazując straty przy poziomie kosztów, jakie przedsiębiorstwo miało przed kryzysem. Beneficjenci pomocy nie są *ex lege* zobligowani do podjęcia działań adaptacyjnych<sup>22</sup>. Wszystkie późniejsze redukcje w poziomie wsparcia są przede wszystkim uzasadniane zmianami okoliczności zewnętrznych – ogólnego klimatu gospodarczego – nie zaś wewnętrznymi okolicznościami samego beneficjanta (będącymi pod jego kontrolą) (Kociubiński, 2023)<sup>23</sup>. Kwestia tworzenia zachęt do adaptacji przez na przykład stopniową regresję intensywności pomocy została pominięta. Jest to kolejny obszar, gdzie prawo ma możliwość skorzystania z dorobku nauk ekonomicznych. Natomiast to, czy i ewentualnie jak adaptacja do nowych warunków rynkowych może być wymuszana metodami nakazowymi, zostanie poddane analizie poniżej.

## Wymuszanie adaptacji do nowych warunków rynkowych za pomocą instrumentów nakazowych

W odniesieniu do prawa konkurencji – w najszerszym tego słowa znaczeniu – często przywoływany jest słynny cytat Herberta Hovenkampa (2005, s. 134), że ta gałąź prawa opiera się na założeniu o racjonalności (w zbliżonym rozumieniu do teorii racjonalnego wyboru). Profesjonalni uczestnicy rynku są uznawani za podmioty racjonalne (Issacharoff, 1998; Karlsson, 2020). W teorii, dzięki ro-

<sup>22</sup> Wszystkie środki dopuszczane na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE są oceniane na podstawie tzw. „wspólnych zasad” (C-526/14 *Kotnik*). Co prawda praktyka nie jest do końca spójna, ale nawet zakładając, że nie są one wymagane, jeśli decyzja dotycząca pomocy jest podejmowana na podstawie wytycznych *soft law* (T-162/13 *Magic Mountain Kletterhallen and Others v Commission*, EU:T:2016:341), jak w przypadku pomocy w pandemii, można i tak dowodzić, że obowiązek podjęcia działań adaptacyjnych wynika z „efektu zachęty” i kryterium, żeby pomoc była „odpowiednim instrumentem” (zob. w tym kontekście Bacon, 2017, s. 100–108).

<sup>23</sup> Zobacz na przykład SA.57026 *COVID-19 – Aid to Blue Air* (Case), Dz. Urz. UE z 2020, OJ C430/1 [29-32]. *A contrario* T-665/20 *Ryanair v Commission (Condor)* [2021] ECLI-344 [60-65] sugerowałby inne podejście (McMahon, 2021), jednak okoliczności faktyczne są tu na tyle różne, że nie uprawniają do analogii (McMahon, 2021).



zumieniu motywacji racjonalnych jednostek, prawodawcy i regulatorzy będą w stanie przewidywać ich reakcje na zmiany środowiska prawnoregulacyjnego i tym samym odpowiednio modyfikować swoje działania (Kociubiński, 2020 wraz z cytowanymi tam źródłami). Z jednej strony jest to założenie niewątpliwie słuszne w swoim ogólnym zarysie. Nie można przecież oczekiwać, że przedsiębiorstwa *en masse* będą zachowywać się irracjonalnie i chaotycznie (zob. dyskusja w Grundmann i in., 2001). Jednak z drugiej strony założenie o racjonalności bazuje na zestawie generalizacji koncepcyjnie opartych na argumencie Milтона Friedmana, zgodnie z którym przedsiębiorstwa będą naturalnie dążyć do zwiększenia zysków, bo to są działania prowadzące do osiągnięcia największej użyteczności, co w efekcie doprowadzi do powstania ekonomicznie efektywnych, maksymalizujących dobrobyt rezultatów (Friedman, 1953; Jensen, 2001; Zouboulakis, 2014). W kontekście prawa pomocy publicznej to założenie oznaczałoby, że od beneficjentów należy oczekiwać, że będą się zachowywać racjonalnie i tym samym będą w stanie wydawać pieniądze podatnika w sposób optymalny.

Problem z tym podejściem – bardziej polityczny niż prawny – polega na tym, czy władze publiczne mogą po prostu założyć, że subsydiowane przedsiębiorstwa będą się zachowywać zgodnie z oczekiwaniami. Tam, gdzie mamy do czynienia z wydatkami środków publicznych, nadzór jest wymagany w sensie prawnym, choćby ze względu na konieczność zapewnienia dyscypliny finansów publicznych. Tego typu procedury nadzoru nieuchronnie wiążą się z nałożeniem na odbiorców środków ograniczeń w zakresie ich swobody co do podejmowania decyzji biznesowych. Natomiast brak analogicznych wymogów równocześnie mógłby doprowadzić do zakwalifikowania wsparcia jako pomocy operacyjnej, która jest co do zasady niezgodna z rynkiem wewnętrznym (zob. Quigley, 2022 rozdz. 5 wraz z cytowanym tam orzecnictwem). Jako dodatkowy argument można wskazać, że pomoc musi też się przyczyniać do realizacji „dobrze zidentyfikowanego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania” – czyli celu pozaekonomicznego – który może nie być zbieżny z biznesowymi celami przedsiębiorstwa (Bacon, 2017; Quigley, 2022). Można wobec tego zadać pytanie jak duże dodatkowe wymogi powinny być nałożone na beneficjentów pomocy, aby równocześnie zrealizować nieekonomiczne cele władzy i nie ograniczyć nadmiernie swobody biznesowej przedsiębiorstw.

Z perspektywy prawnej, jeśli art. 107 ust. 3 lit b TFUE ma na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom ekonomicznym jako takim, to kryteria dopuszczalności nie powinny być spełnione, jeśli beneficjenci nie zostaną zobowiązani do podjęcia kroków, które minimalizowałyby szanse (eliminacja jest niemożliwa), że nie będą w stanie przetrwać w nowych warunkach rynkowych po ustaniu publicznego finansowania (Kociubiński, 2023). Można bowiem przekonująco argumentować, że jeśli beneficjent zostanie zmuszony do zaprzestania operacji

albo będzie potrzebował pomocy ratunkowej i restrukturyzacyjnej w krótko- lub średnioterminowej perspektywie po zakończeniu pomocy, to cel art. 107 ust. 3 lit b TFUE nie zostanie spełniony<sup>24</sup>. Problem poważnych zaburzeń nie zostanie skutecznie zaadresowany, co najwyżej ich skutek zostanie odłożony w czasie (Ferri, 2020). Tym samym początkowo wydane środki publiczne zostałyby zmarnowane w sposób potencjalnie naruszający dyscyplinę budżetową.

Beneficjenci wsparcia otrzymywanego w czasie pandemii na podstawie art. 107 ust. 3 lit b TFUE i dedykowanych *Tymczasowych wytycznych* byli generalnie zobligowani do: czasu zwrotu pomocowych środków rekapitalizujących; niewypłacania kadrze zarządczej premii; niewykorzystywania rekapitalizacji do kampanii marketingowych; nienabywania więcej niż 10% udziałów konkurentów lub przedsiębiorstw w tym samym sektorze, wliczając w to operacje *upstream* i *downstream*; niewypłacania dywidend i odkupu akcji poza sytuacjami, w których byłiby *ex lege* zobligowani do takiego kroku<sup>25</sup>.

Jak zostało wspomniane, wsparcie bazowało na wyraźnym założeniu, że sytuacja rynkowa po prostu powróci do stanu sprzed kryzysu. Beneficjenci nie byli zobligowani do zwiększenia „odporności” (*resilience*) czy zmniejszenia „wrażliwości” (*vulnerability*) przez na przykład dywersyfikację strumienia przychodów czy zmniejszenie kosztów (Ferri, 2020)<sup>26</sup>. Nawet jeżeli wydarzenia typu „czarny łabędź” – jak początek COVID-19 – są immanentnie dynamiczne, uniemożliwiając długoterminowe planowanie, to z biegiem czasu trendy zaczynają się ujawniać relatywnie szybko po początkowym „tąpnięciu”, umożliwiając tym samym bardziej proaktywną adaptację wykraczającą poza krótkoterminowe przetrwanie dzięki wykorzystaniu pomocy państwa dla zapewnienia płynności finansowej (Kenny i Morgan, 2011). W związku z tym brak adaptacji nie może być uzasadniony *ratio legis* art. 107 ust. 3 lit b TFUE podczas stosowania przepisu do przedłużających się, ale mniej „ekstremalnych” trudności gospodarczych. Ostatecznie pozostaje kwestią nauk ekonomicznych, jakie zobowiązania należałoby nałożyć na beneficjentów. Obowiązek ich nałożenia jest w pełni uzasadnialny w świetle celów systemu kontroli pomocy publicznej w UE.

<sup>24</sup> Można argumentować, że to był zasadniczy kierunek interpretacji – chociaż dokładnie takie sformułowanie nie padło – przekryzysowego podejścia. Zobacz 98/490/EC *Crédit Lyonnais*; SA.24126 *Northern Rock* and C-464/09 P *Holland Malt v Commission*, EU:C:2010:733.

<sup>25</sup> Zobacz na przykład decyzje SA.57544 *COVID-19: Aid to Brussels Airlines*, Dz. Urz. UE z 2021, C397/1; SA.102828 *COVID-19: scheme for the IMM Prod.*, Urz. UE z 2022, C242/1.

<sup>26</sup> Zobacz na przykład programy pomocowe SA.57135 *The Measure 'Partial Rent Compensation for the Enterprises Most Affected by COVID-19'*, Dz. Urz. UE z 2020, C168/1; SA.57143 *COVID-19 Liquidity guarantee scheme and rent relief*, Dz. Urz. UE z 2020, C168/1.

## Integracja ekonomii i prawa

Były dwa kluczowe momenty w kryzysowej pomocy publicznej w UE definiujące zasady jej stosowania: pierwszym był kryzys z 2008 roku, a drugim pandemia COVID-19. Obydwa te wydarzenia skutkowały istotnym poluznieniem zasad stosowania art. 107 ust. 3 lit b TFUE. Potrzeba chwili priorytetyzująca szybkość uruchamiania środków pomocowych spowodowała równocześnie negatywne skutki w ocenie zgodności z rynkiem wewnętrznym, w szczególności odnośnie do przeprowadzania badania wpływu na konkurencję i handel. To jest trend, który wpisuje się w wielokrotnie pojawiające się opinie, że prawo pomocy publicznej UE pozostaje w tyle za ogólnym prawem konkurencji, jeśli chodzi o poleganie na analizach ekonomicznych (Bacon, 2017; Blauburger, 2011; Hildebrand i Schweinsberg, 2007; Temple Lang, 2014). Podejście wydaje się o tyle zaskakujące, że Komisja Europejska od 2005 roku z inicjatywy SAAP (*State Aid Action Plan initiative*) deklaruje zamiar większego bazowania na dorobku nauk ekonomicznych w prawie pomocy państwa, co dodatkowo zostało potwierdzone w 2012 roku w inicjatywie SAM (*State Aid Modernisation*)<sup>27</sup>.

Wszelkie próby implementacji dorobku ekonomii do *verba legis* nieuchronnie napotykały odwieczny dylemat prawa, jak pogodzić pewność z elastycznością pozwalającą na stosowanie przepisów do nieprzewidywanych sytuacji. W tym kontekście wyzwania tworzenia kryteriów prawnych można, na pewnym poziomie ogólności, sprowadzić do wyboru między kryteriami jakościowymi a ilościowymi (Shah i Corley, 2006). Te pierwsze oferują szeroki margines swobody interpretacyjnej, ale ze względu na użycie nieostrych terminów – *vide* wymóg „niezbędnych, odpowiednich i proporcjonalnych” środków w sprawach Ryanaira – są podatne na subiektywne i arbitralne wykładanie. Z kolei kryteria ilościowe – na przykład konkretne kwoty albo ustalone progi intensywności pomocy – pozwalają osiągnąć większą pewność prawa, niemal eliminując możliwość arbitralnego stosowania, ale mogą stać się zbyt formalistyczne, zbyt sztywne i przez to nie pasować do wszystkich mogących się pojawić sytuacji – zatem będą podatne na występowanie luk (Roosevelt, 2018; Senden, 2004).

Biorąc pod uwagę konieczność uwzględnienia wielu okoliczności, często specyficznych dla konkretnej sprawy, które mogą się pojawić w czasie kryzysu, przedstawienie uwzględnienia dorobku ekonomii z perspektywy techniki prawodawczej jako alternatywy rozłącznej między kryteriami ilościowymi a jakościowymi jest fałszywą dychotomią. Jeżeli rzeczywiście dany instrument prawny ma

<sup>27</sup> State aid action plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009, COM(2005)0107 final; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU State Aid Modernisation (SAM), COM(2012)0209 final.

bazować na tym, co nauki ekonomiczne mogą zaoferować, zasadniczą kwestią jest nie dokonanie jednoznacznego wyboru, lecz odpowiednie wyważenie między skalą zastosowania kryteriów ilościowych i jakościowych.

W tym kontekście *soft law*, tzw. prawo „miękkie”, w UE jest powszechnie uznawane za instrument pozwalający osiągnąć pewność prawa, poprawić przewidywalność i wspomóc zharmonizowaną interpretację traktatów i prawa wtórnego (Eliantonio i in., 2021). Innymi słowy, twierdzenie, że pewne pojęcia są niedefiniowalne za pomocą kryteriów ilościowych, nie oznacza, że muszą być definiowane za pomocą nomotetycznych generalizacji *ad casum*. Tym samym konstrukcja kryteriów dopuszczalności wsparcia zgodna z zasadami tzw. bardziej ekonomicznego podejścia powinna bazować na „twardych” kryteriach ilościowych tam, gdzie to możliwe, ale *explicite* zawsze dopuszczać odejście od nich, kiedy sytuacja tego wymaga (Witt, 2016). Dlatego regulacja za pomocą instrumentów *soft law* jest preferowana.

Przez lata Komisja Europejska intensywnie wykorzystywała prawo miękkie we wszystkich obszarach polityk UE, w szczególności daje się zaobserwować znaczący wzrost roli tych aktów – wytycznych, komunikatów – w całym obszarze prawa konkurencji, a więc też w sferze prawa pomocy publicznej (Maher, 2011; Eliantonio i in., 2021; van de Gronden i Rusu, 2021). Zgodnie z utartą linią orzeczniczą *soft law* nie są wprawdzie prawnie wiążące, ale są w stanie wywierać skutki prawne i faktyczne (Senden, 2004; Snyder, 1993)<sup>28</sup>. Generalnie są samozobowiązaniem instytucji unijnych, że te będą interpretować „twarde” prawo w określony sposób (Sztefan, 2012). Takie samozobowiązanie uznaje się za wiążące tak długo, jak długo zaproponowana w danym akcie *soft law* interpretacja nie będzie prowadzić do rezultatów sprzecznych z traktatami<sup>29</sup>. Tworzenie wymogów za pomocą aktów prawa miękkiego nie jest w żadnym wypadku *terra incognita* w prawie UE, a w obszarze pomocy publicznej w szczególności (Piernas López, 2015).

Dodatkowych wskazówek interpretacyjnych podczas wykładni „twardego” prawa w wielu obszarach prawa pomocy państwa może, obok dokumentów *soft law*, dostarczyć też orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu UE (Senden, 2004; Sztefan, 2012). Jest to naturalny proces ewolucyjny kształtowania się ram prawnych, w którym wszystkie kryteria, niezależnie jak bardzo elastyczne czy szczegółowe, muszą zostać skonkretyzowane w orzecznictwie Trybunału i praktyce decyzyjnej KE. Na razie tego typu rozbudowany *acquis* nie istnieje w odniesieniu do art. 107 ust. 3 lit b TFUE (Sztefan, 2021) poza przywoływany-

<sup>28</sup> C-366/88 *France v Commission*, EU:C:1990:348; T-23/99 *LR AF 1998 v Commission*, EU:T:2002:75; T-203/01 *Michelin v Commission*, EU:T:2003:250; T-410/03 *Hoechst v Commission*, EU:T:2008:211; T-85/06 *General Química and Others v Commission*, EU:T:2008:598.

<sup>29</sup> C-72/91 & C-73/91 *Slooman Neptun v Bodo Ziesemer*, EU:C:1993:97; C-75/05 P & C-80/05 P *Germany and Others v Kronofrance*, EU:C:2008:482.

mi sprawami Ryanaira, które należy uznać za interpretacyjną „ślepą uliczkę”. Tu występuje efekt synergii, gdyż dopiero rozwój orzecznictwa pozwoli aktom *soft law* ujawnić swój potencjał.

## Podsumowanie

Potrzeba skonkretyzowania kryteriów stosowalności art. 107 ust. 3 lit b TFUE zgodnie z proklamowanym „bardziej ekonomicznym podejściem” jest w pełni uzasadniona nawet w świetle obecnego, mocno rudymetarnego podejścia do interpretacji powyższego przepisu. Jeżeli zdaniem sądu środek pomocowy musi być „niezbędny, odpowiedni i proporcjonalny”, to jest to możliwe do stwierdzenia tylko wtedy, gdy dojdzie do zestawienia skali zaburzenia gospodarczego ze skalą zakłócenia konkurencji i handlu powodowanej przez dany środek<sup>30</sup>. W przeciwnym wypadku pojawia się ryzyko, że pomoc wyrządzi więcej szkód gospodarce niż wydarzenie, którego negatywne skutki miała oryginalnie eliminować (Nicolaidis, 2021; Piernas López, 2021). Nie ma ani praktycznych, ani prawnych powodów, dla których dorobek nauk ekonomicznych nie miałby być zaadaptowany do oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa w taki sposób, w jaki ten dorobek jest od dekad wykorzystywany w ogólnym prawie konkurencji i kontroli koncentracji, czyli za pomocą instrumentów *soft law* (Witt, 2016).

## Bibliografia

- Ahlborn, C. i Piccinin, D. (2010). The application of the principles of restructuring aid to banks during the financial crisis. *European State Aid Law Quarterly*, 9(1), 47–64. <https://www.jstor.org/stable/26685998>
- Bacon, K. (red). (2017). *European Union law of state aid*. Oxford University Press.
- Biondi, A. (2020). Governing the interregnum: State aid rules and the COVID-19 crisis. *Market and Competition Law Review*, 4(2), 14–40. <https://doi.org/10.34632/mclawreview.2020.9520>
- Blauberger, M. (2011). State aid control from a political science perspective. W: E. Szyszczak (red.), *Research handbook on state aid law* (s. 28–43). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9780857936424.00011>

<sup>30</sup> Stanowisko *implicite* potwierdzone m.in. w SA.34947 *Support to Hinkley Point C Nuclear Power Station*, Dz. Urz. UE z 2015, L109/1; SA.27339 *State aid to Zweibrücken Airport* [2016] OJ L34/68; SA.38454 *Possible aid to the Paks nuclear power station in Hungary*, Dz. Urz. UE z 2017, L317/45.

- Cuerpo, C. (2022). Economic recovery in the age of COVID-19. *Intereconomics*, 57, 5–7. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1019-8>
- D'Sa, R. M. (2009). “Instant” state aid law in a financial crisis – a u-turn?. *European State Aid Law Quarterly*, 8(2), 139–144. <https://www.jstor.org/stable/26683025>
- Eliantonio, M., Korkea-aho, E. i Ștefan, O. (red.). (2021). *EU soft law in the member states: Theoretical findings and empirical evidence*. Bloomsbury Publishing.
- Emmerling, J., Furceri, D., Líbano Monteiro, F., Loungani, P., Ostry, J. D., Pizzuto, P. i Tavoni, M. (2021). *Will the economic impact of COVID-19 persist? Prognosis from 21<sup>st</sup> century pandemics*. IMF Working Paper, 119. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/04/30/Will-the-Economic-Impact-of-COVID-19-Persist-Prognosis-from-21st-Century-Pandemics-50288>
- Federle, J., Meier, A, Müller, G. J. i Sehn, V. (2022). *Proximity to war: The stock market response to the Russian invasion of Ukraine*. CEPR Discussion Paper, DP17185. <https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/17185.html>
- Ferri, D. (2020). The role of EU state aid law as a “risk management tool” in the COVID-19 crisis. *European Journal of Risk Regulation*, 22, 1–22. <https://doi.org/10.1017/err.2020.71>
- Flores Zedejas, J., Gaillard, N. i Michalek, R. (red.). (2022). *Moral hazard: a financial, legal, and economic perspective*. Routledge.
- Friedman, M. (1953). *The methodology of positive economics. Essays in positive economics*. University of Chicago Press.
- van de Gronden, J. i Rusu, C. (2021). *Competition law in the EU: Principles, substance, enforcement*. Edward Elgar.
- Grundmann, S., Kerber, W., Weatherill, S. (red.). (2001). *Party autonomy and the role of information in the internal market*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110873030>
- Hildebrand, D. i Schweinsberg, A. (2007). Refined economic approach in European state aid control – will it gain momentum. *World Competition*, 30, 449–462. <https://doi.org/10.54648/woco2007028>
- Hovenkamp, H. (2005). *The antitrust enterprise*. Cambridge University Press.
- Issacharoff, S. (1998). Can there be a behavioral law and economics?. *Vanderbilt Law Review*, 51, 1729–1746
- Jensen, M. C. (2001). Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, 14, 8–21. <https://doi.org/10.2307/3857812>
- Karlsson, H. L. (2020). *Conceptualising procedural fairness in EU competition law*. Bloomsbury Publishing.
- Kenny, G. i Morgan, J. (2011). Some lessons from the financial crisis to the economic analysis. *European Central Bank Occasional Paper Series*, 130. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp130.pdf>
- Kociubiński, J. (2020). Racjonalne przedsiębiorstwo jako racjonalne założenie prawodawcy w obszarze prawa konkurencji — zarys problemu. *Przegląd Prawa i Administracji*, 120, 393–403. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.78>
- Kociubiński, J. (2023). The three poisons of post-Covid state aid control emerging trends in interpretation and legislative approach to member states’ aid measures. *European State Aid Law Quarterly*, 1(22), 4–16. <https://doi.org/10.21552/estal/2023/1/3>

- Leung, J. i Durant, A. (2018). *Meaning and power in the language of law*. Cambridge University Press.
- Liadze, I., Macchiarelli, C., Mortimer-Lee, P. I Sanchez Juanino, P. (2022). *The economic costs of the Russia-Ukraine conflict*. NESIR Policy Papers, 32. <https://www.niesr.ac.uk/wp-content/uploads/2022/03/PP32-Economic-Costs-Russia-Ukraine.pdf>
- Maher, I. (2011). Competition law modernization: An evolutionary tale?. W: P. Craig i G. de Búrca (red.), *The evolution of EU law* (s. 717–741). Oxford University Press.
- McMahon, C. (2021). State aid junkies, viruses and the aviation Industry: Ryanair’s litigation against approved aid measures for airlines during the pandemic. *European State Aid Law Quarterly*, 20(2), 249–257. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/2/8>
- Nicolaides, P. (2020). Application of article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 measures: State aid to make good the damage caused by an exceptional occurrence. *Journal of European Competition Law & Practice*, 11(5–6), 238–243. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>
- Nicolaides, P. (2021). The limits of ‘proportionate’ discrimination. *European State Aid Law Quarterly*, 20(3), 384–396. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/3/7>
- Pauly, M. (1968). The economics of moral hazard: comment. *The American Economic Review*, 58(3), 531–537. <https://www.jstor.org/stable/1813785>
- Piernas López, J. L. (2015). *The concept of state aid under EU law: From internal market to competition and beyond*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198748694.001.0001>
- Piernas López, J. J. (2021). The COVID-19 state aid judgments of the general court... Every man for himself?. *European State Aid Law Quarterly*, 20(2), 258–269. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/2/9>
- Quigley, C. (2022). *European state aid law and policy (and UK subsidy control)*. Bloomsbury Publishing.
- Roosevelt, K. (2018). Certainty vs. flexibility in the conflict of laws. *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2–3, 18–40.
- Senden, L. (2004). *Soft law in European community law*. Bloomsbury Publishing.
- Shah, S. K. i Corley, K. G. (2006). Building better theory by bridging the quantitative–qualitative divide. *Journal of Management Studies*, 43(8), 1821–1835. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00662.x>
- Snyder, F. (1993). The effectiveness of european community law: Institutions, processes, tools and techniques. *Modern Law Review*, 56(1), 19–54. <https://www.jstor.org/stable/1096573>
- Ştefan, O. A. (2012). *Soft law in court – competition law, state aid, and the court of justice of the European Union*. Kluwer.
- Ştefan, O. A. (2020). *COVID-19 soft law: Voluminous, effective, legitimate? A research agenda*. *European Papers*, 5(1), 663–670. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/364>
- Temple Lang, J. (2014). EU state aid rules – the need for substantive reform. *European State Aid Law Quarterly*, 13(3), 440–453. <https://www.jstor.org/stable/26689401>
- Wegener Jessen, P., Gram Mortensen, B. O., Steinicke, M. I Engsig Sørensen, K. (2016). *Regulating competition in the EU*. Kluwer.
- Witt, A. C. (2016). *The more economic approach to EU Antitrust Law*. Hart Publishing.
- Zouboulakis, M. (2014). *The varieties of economic rationality: From Adam Smith to contemporary behavioural and evolutionary economics*. Routledge.