

A PANASZOSOK, HARMADIK FELEK JOGVÉDELME A KÖZÖSSÉGI ÁLLAMI TÁMOGATÁSI JOGBAN¹

*Az Európai Bíróság a C-521/06 P Athenaïki Techniki kontra
az Európai Közösségek Bizottsága ügyben,
2008. július 17-én hozott ítélete alapján*

REMETEI FILEP ZSUZSANNA

Az idézett bírósági ítélet lényeges és régóta várt tisztázását jelentheti az Európai Bíróság (Bíróság) joggyakorlatának, tekintettel a közösségi állami támogatási jogterület panaszosainak eljárási szerepére és eljárási jogainak védelmére. Habár a Bíróság nem megy nyíltan szembe saját korábbi, a Sytraval-ügyben hozott ítéletében foglaltakkal, mégis számottevően megerősíti a panaszosok helyzetét, azaz, hogy az Európai Bizottság (Bizottság) hozzon végleges és peresíthető határozatot az egyes panaszokról. Kérdés, hogy panasz esetén köteles-e a Bizottság az EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdése [EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése] alapján előzetes vizsgálati eljárást lefolytatni és az eljárási rendelet² 4. cikke szerinti határozatot hozni. Többen vitatják, hogy a jelenlegi szabályozás arra a feltételezésre adhat okot, miszerint a Bizottság végző álláspontja – függetlenül annak formájától, illetve függetlenül attól, hogy a bepanaszolt intézkedést a tagállam bejelentette-e a Bizottság részére – megkérdőjelezhető, peresíthető döntésnek minősül.

¹ Hanns Peter Nehl, a luxembourgi Elsőfokú Bíróság bírósági titkárának az EStAL 2009. évi 3. számában megjelent cikke alapján.

² 659/1999/EK rendelet az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról [1999] HL L 83., 1999. 03. 27., 1–9. o. (a továbbiakban: eljárási rendelet).

I. Bevezetés

Az *Athenaiki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben³ hozott Bírótság ítélet az Elsőfokú Bíróságtól a T-94/05. számú, *Athenaiki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben⁴ hozott végzéshez érkezett fellebbezés alapján készült. Az Elsőfokú Bírótság fellebbezéssel érintett végzése szerint a panaszos keresete, amelyet a Bizottság az ügy lezárásáról és így tulajdonképpen a panasz elutasításáról szóló tájékoztató *levelére* alapozott, nem fogadható be. Első ránézésre az Elsőfokú Bírótság végzése következetes és helyes, hiszen az eljárási rendelet 20. cikke értelmében az érintett feleknek az állami támogatási eljárásokban nincsenek olyan különleges jogaik, mint ahogy ez az EK-Szerződés 81. és 82. cikkével kapcsolatos eljárásokban⁵ létezik. Az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése valójában nem is említi külön a panaszosokat, csupán „minden érdekelt fél” lehetőségeiről rendelkezik, miszerint: *„Minden érdekelt fél tájékoztathatja a Bizottságot a feltételezett jogellenes támogatásról és a támogatással való feltételezett visszaélésről. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a birtokában lévő információ alapján nincs megfelelő alap az eset vizsgálatára, erről tájékoztatja az érdekelt felet.”* Továbbá, az eljárási rendelet 25. cikke⁶ szerint a jogi kötőerővel rendelkező és peresíthető bizottsági *határozatok* címzettjei kizárólag az érintett tagállamok. Végül kérdéses, hogy bármely, az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése szerinti érdekelt félnek címzett *levél* önmagában jár-e jogkövetkezménnyel és peresíthető-e az EK-Szerződés 230. cikke⁷ alapján.

³ C-521/06 P. sz. ügy *Athinaiki Techniki AE kontra az Európai Közösségek Bizottsága* [EBHT 2008, I-05829. o.]

⁴ Az Elsőfokú Bírótság végzése a T-94/05. sz. ügyben *Athinaiki Techniki AE kontra az Európai Közösségek Bizottsága* [EBHT 2005, II-00073. o.].

⁵ A Bizottság 773/2004/EK rendelete a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról HL L 123., 2004. 04. 27., 18. o.

⁶ Eljárási rendelet 25. cikk: *A határozatok címzettje az érintett tagállam. A Bizottság e határozatokról haladéktalanul értesíti az érintett tagállamot [...].*

⁷ EK-Szerződés 230. cikk – [...] *Bármely természetes személy vagy jogi személy azonos feltételek mellett indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, amelyet ugyan rendeletként vagy egy másik személynek címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyesen érinti. [...]*

Bár az eljárási rendelet 20. és 25. cikkeiről – amelyek semmilyen különleges jogot sem biztosítanak a panaszosoknak – úgy tűnhet, hogy azokban a bíróságok esetjoga alapján kialakult, megalapozott elvek kerültek kodifikálásra, a gyakorlat mást mutat. E tekintetben különösen érdekes lehet a Bíróság 1998-ban, még az eljárási rendelet hatálybalépése előtt, a *Sytraval-ügyben*⁸ hozott, mérföldkőnek számító ítéletét visszaidézni. Ebben az ítéletben a Bíróság határozottan azt az álláspontot képviselte, hogy az Elsőfokú Bíróság jogi hibát vétett, amikor azt állította, hogy a Bizottság állami támogatási tárgyú panaszt elutasító *levele* peresíthető határozatnak minősül.

A *Sytraval-ügyben* alkalmazott érvelés alapján kérdéses, hogy a T-94/05 számú, *Athenaiki Techniki kontra Bizottság* esetben a Bíróság és főtanácsnokának az Elsőfokú Bíróság megközelítését támadnia kellett volna-e. Valójában, az Elsőfokú Bíróság megoldása – legalábbis első ránézésre – a *Sytraval* doktrínával összhangban lévőnek tűnik, azaz egy panaszos csak akkor peresítheti a Bizottság tagállamnak címzett *határozatát*, amennyiben az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése értelmében ő saját maga is személyesen és közvetlenül érintett az ügyben. Ennek megfelelően, önmagában annak a ténynek az alapján, hogy a Bíróság helyesbítette az Elsőfokú Bíróság fellebbezéssel kapcsolatos álláspontját, úgy tűnik, mintha „csendes forradalomnak” lennének tanúi. Ezáltal felvetődik a kérdés, hogy ez a „forradalom” tényleg csak apró változás, amely csupán továbbfejleszti a *Sytraval* doktrínát azáltal, hogy az eljárási rendelethez igazítja vagy pedig már-már pálfordulásnak minősülő, jelentősebb változást hozhat. Bizonyos álláspontok szerint a Bíróság *Athenaiki Techniki* ügyben alkalmazott megközelítése a közép-utat jelenti, anélkül, hogy egyértelműen kimondaná a *Sytraval* doktrína kiigazításának okát.

Mindenesetre, nem tűnik nagy vakmerőségnek kimondani, hogy az Elsőfokú Bíróság lényeges szerepet játszott a fordulat bekövetkeztében, figyelembe véve, hogy a *Sytraval-ügyben* 1995-ben hozott ítéletében – legalábbis hallgatólagosan – kimondta, hogy a panaszosnak joga van vitatni a Bizottság közvetlenül hozzá címzett döntését, amelyben elutasítja állami támogatásra vonatkozó panaszát. Ebből a szempontból, az

⁸ C-367/95. P. sz. ügy Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (*Sytraval*) és Brink's France SARL [EBHT 1998, I-01719. o.].

Elsőfokú Bíróság *Athenaïki Techniki* ügyben hozott végzése a Bíróság *Sytraval* doktrínája megváltoztatására szóló felhívásnak is tekinthető. Tulajdonképpen, az EK-Szerződés 232. cikke⁹ szerinti, elmulasztott fellebbezéstől eltekintve, ez az álláspont – amennyiben tág értelemben alkalmazták – felelős azért, hogy a panaszos minden hatékony jogvédelem nélkül marad, amennyiben a Bizottság nem jár el a tagállammal szemben. Ehhez hasonlóan, ellentétben a *Sytraval* ügygel, az *Athenaïki Techniki kontra Bizottság* ügyben, a vitatott intézkedés tagállami bejelentésének hiányában, a Bizottság nem hozott a tagállamnak címzett (pozitív) *határozatot*, csupán *levélben* értesítette a panaszost, hogy nem áll rendelkezésére elegendő információ az ügy megítéléséhez. Az Elsőfokú Bíróság korábbi ügyeiben, amelyek a Bíróság elé került *Athenaïki Techniki* ügghöz hasonlóak voltak, úgy tűnik, hogy megerősítésre került az a következtetés, hogy a *Sytraval* ítéletet szűken kell értelmezni annak érdekében, hogy a panaszosok jogvédelmével kapcsolatos joghégzag megszűnjön.

II. Bot főtanácsnok indítványa¹⁰

Attól függetlenül, hogy a Bíróság nagymértékben átvette a főtanácsnok érvelését, érdekes, hogy a főtanácsnok egyáltalán nem vitatta a Bíróság *Sytraval*-ügyben ismertetett érveit, annak ellenére, hogy ez volt a lényege nem csak az Elsőfokú Bíróság végzésének, hanem a Bíróság előtt zajló eljárás során a Bizottság védekezésének is. Ez azt a feltételezést tűnik megerősíteni, hogy Bot főtanácsnok álláspontja eredményorientált, azaz hogy megszűnjön az állami támogatási ügyekben eljáró panaszosokat érintő joghégzag még akkor is, ha ez a korábbi esetjoggal szöges ellentétben áll. A főtanácsnok nem sajnálta részletezni álláspontja indokait, amely szerint a Bizottság a panasz alapján vizsgált ügyek lezárásáról szóló döntései peresíthetők. A főtanácsnok megközelítése feltételezhető

⁹ EK- Szerződés 232. cikk: *Ha a [...] Bizottság [...] a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az Unió többi intézménye keresettel fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. [...]*

¹⁰ C-521/06 P. sz. ügy Bot főtanácsnok indítványa: *Athinaïki Techniki AE kontra az Európai Községek Bizottsága* [EBHT 2008, I-05829. o.].

en azon alapult, hogy a vonatkozó jogi szabályozás és a Bíróság esetjoga egyaránt az Elsőfokú Bíróság megközelítését támasztotta alá.

1. A Cook-¹¹ és a Matra-¹² esettel való párhuzam

Bot főtanácsnok indítványa nagymértékben támaszkodik a *Cook*- és a *Matra*- esetre, ahol a panaszosok jogorvoslattal élhettek a bepanaszolt intézkedéssel kapcsolatban, a Bizottság által, az előzetes vizsgálati eljárás lezárásaként hozott, az érintet tagállamoknak címzett, kifogást nem emelő *határozatával* szemben. Ez a két eset fontos vívmánynak minősül az állami támogatási ügyekben érdekelt felek, így a panaszosok eljárási helyzete és jogvédelme területén. Ugyanis megteremti a lehetőséget arra, hogy a panaszosok, illetve az érintett/érdekelt felek megtámadják azokat a döntéseket, amelyek magukban foglalják az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindításának megtagadását, azon az alapon, hogy ellenkező esetben meg lennének fosztva az eljárás biztosította garanciális lehetőségektől. Habár, a főtanácsnok elmulasztotta említeni azt a tényt, hogy a *Cook*- és a *Matra*-esetben elsősorban arra törekedett a bíróság, hogy a panaszosok legalább minimális jogvédelmet élvezhessenek, azaz mivel az eljárási szabályok szerint nincs jogszabály biztosította lehetőségük aktívan részt venni az előzetes vizsgálat folyamatában, legalább a panaszukat elutasító döntést vitathassák/peresíthessék. Valójában úgy tűnik, hogy ez volt a valódi ok, ami a Bíróságot a közelmúltban rávette arra, hogy továbbfejlessze a Bizottság következetes ellenállása ellenére, a *Cook* -és a *Matra*-esetben megfogalmazott álláspontját. A főtanácsnok utal arra, hogy bár a közösségi bíróságok, akár a panaszos érdekében is, számos eljárási kötelezettséget kényszerítenek a Bizottságra, különösen az állami támogatási témájú panaszok kezelése terén, az eljárási garanciák lehetősége mégis limitált. Ezek közé tartozik különösen a Bizottság azon kötelezettsége, hogy a panaszt alaposan és pártatlanul vizsgálja ki, azaz azokat a ténybeli és jogi szempontokat is vizsgálja meg, amelyek a panaszban

¹¹ C-198/91. sz. ügy William Cook plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1993, I-02487. o.].

¹² C-225/91. sz. ügy Matra SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1993, I-03203. o.].

magában esetleg nem voltak benne, továbbá, a Bizottságnak részletes indoklást kell adnia a tagállam felé intézett döntésében, amennyiben a panasz vizsgálata során arra a következtetésre jut, hogy az adott intézkedés nem minősül állami támogatásnak.

Úgy tűnhet, hogy bár a következtetés „hibátlan”, a főtanácsnok álláspontja bizonyos szempontból elfogult, azaz a hatékony bírói jogvédelem érdekében be akarta bizonyítani, hogy peresíthető a Bizottság panaszosnak címzett *levele*, amelyben tájékoztatást ad az eljárás lezárásáról. Továbbá valószínű, hogy Bot főtanácsnok kiinduló feltételezését tudatosan úgy alakította, hogy kibúvót találhasson a *Sytraval*- esetben felállított „csapda” alól. A főtanácsnok látszólag ragaszkodott az ott kialakított doktrínához, felismerve, hogy nem önmagában a panaszosnak címzett *levél*, mint olyan peresíthető, amely csupán értesíti a panaszost a Bizottság döntéséről mielőtt az esetet hivatalosan lezárják, azaz azelőtt, hogy a bizonyosan peresíthető *határozat* elkészülne¹³. Habár az eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdése alapján egyértelműnek tűnik, hogy egy ilyen *határozatot* – jelen esettel ellentétben – a tagállam részére kellett volna címezni, Bot főtanácsnok a peresíthető döntések fogalmának és a *Cook és Matra* jogeset panaszosok jogvédelméről szóló rendelkezéseinek kiterjesztett értelmezésével igyekezett a problémát orvosolni¹⁴. Mindazonáltal, a *Cook*- és a *Matra* -jogesetek értelmezése döntő volt a Bíróság érvelésében.

2. Jogszabályi rendelkezések – 659/1999/EK tanácsi rendelet

Bot főtanácsnok jogszabályi rendelkezésekre alapozott érvelése – megoldásorientált megközelítésként –, miszerint az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésnek szigorú megfogalmazása és ennek különbözősége a 773/2004 EK bizottsági rendelet 7. cikkétől¹⁵ való eltérése,

¹³ Bot főtanácsnok indítványa, 2008. április 3. C-521/06 eset – Athenaïki Techniki kontra Európai Községek Bizottsága, 93–94. pont.

¹⁴ Bot főtanácsnok indítványa, 113. ponttól.

¹⁵ 773/2004/EK rendelet a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról [2004] L 123, 2004. 04. 27., 18–24. o. 7. cikk: *A panaszok elutasítása - (1) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a birtokában lévő információ alapján nincs elegendő oka arra, hogy egy panasz alapján eljárjon, tájékoztatja a panaszost ennek okairól, és kitűzi azt a határidőt, amelyen belül*

amely az EK-Szerződés 81. és 82. cikkének végrehajtásával kapcsolatos panaszok kezeléséről rendelkezik, önmagában még nem szolgáltatna elegendő alapot arra az értelmezésre, hogy az előbbi rendelet előírása kizárja az állami támogatások területén a panasz alapján indult vizsgálatok lezárásáról szóló bizottsági határozat meghozatalát.¹⁶ Az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésének szövegezése abból az általános elvből eredhet, hogy az állami támogatási eljárások a Bizottság és a tagállam párbeszédéből állnak, amely utóbbi lesz a végső határozatok (ha készül ilyen egyáltalán) címzettje, és erről a panaszos csupán másolatot jogosult kapni¹⁷. Mindazonáltal, a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy ennek a rendelkezésnek az értelme, tartalma, nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy maga az eljárás lezárásának ténye peresíthető döntésnek minősüljön.¹⁸ Továbbá, ezt az értelmezést – áttételesen – az eljárási rendelet egyéb előírásai, mint pl. a 10. cikk (1) bekezdés és 13. cikk (1) bekezdése is megerősítik, amelyek az esetjoggal összhangban kimondják, hogy a panaszos beadványát gondos és pártatlan vizsgálatban kell elbírálni. A Bizottságnak késlekedés nélkül meg kell vizsgálnia minden, állítólagosan jogtalan támogatásról érkező panaszt, illetve ennek a vizsgálatnak az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdéseiben meghatározott határozatok valamelyikével kell zárulnia.¹⁹ Bot főtanácsnok azonban hozzátette, hogy ezek a rendelkezések nem vonatkoznak azokra az esetekre, amikor a panaszt lezárták és tagállami bejelentést követően, az eljárási rendelet 4. cikkében meghatározott határozatok valamelyikének meghozatala megtörtént. Ellenkezőleg, egy bejelentett támogatást és az eljárási rendelet által előírt állami támogatási ellenőrzést a Bizottságnak mindig az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdéseiben meghatározottak szerint kell lezárnia. Azaz, a Bizottság

a panaszos írásban ismertetheti álláspontját. Az említett határidő lejárta után beérkezett bármely további írásbeli beadványt a Bizottság nem köteles figyelembe venni. (2) Amennyiben a panaszos a Bizottság által kitűzött határidőn belül közli álláspontját, és a panaszos írásbeli beadványa nem vezet a panasz eltérő megítéléséhez, a Bizottság határozat útján elutasítja a panaszt. (3) Amennyiben a panaszos a Bizottság által kitűzött határidőn belül nem ismerteti álláspontját, a Bizottság úgy tekinti, hogy a panaszt visszavonták.

¹⁶ Bot főtanácsnok indítványa, 96–104. pont.

¹⁷ Bot főtanácsnok indítványa, 99–101. pont.

¹⁸ Bot főtanácsnok indítványa, 104. pont.

¹⁹ Bot főtanácsnok indítványa, 105–106. pont.

nem zárhatja le a tagállam által bejelentett ügyeket pusztán az eljárási cselekmények megszüntetésével.²⁰ Továbbá, a főtanácsnok szerint, egy állítólagos támogatás nyújtásáról érkezett panaszt el kell tudni bírálni további jogcselekmények nélkül is, amennyiben a Bizottság nem rendelkezik elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy az eljárási rendelet 4. cikkében meghatározott határozatok valamelyikét meghozza, tekintettel arra, hogy a panaszos nincs azonos helyzetben a bejelentéseket tevő tagállamokkal. A főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy habár sem az eljárási rendelet 4. cikke, sem a 13. cikk (1) bekezdése nem rendelkezik a panaszokkal kapcsolatos eljárás lezárásának lehetséges módjairól, tény, hogy a 4. cikk és a 10. cikk (1) bekezdése megerősítik, hogy egy ügy lezárása a döntések természetéből adódik, feltéve, hogy bármely panaszt, amely állítólagos tiltott állami támogatásról szól, alaposan kivizsgálják és ez a vizsgálat határozattal zárul.

Nehéz a főtanácsnoki érvelés belső logikáját követni. Tulajdonképpen úgy lehet ezt az álláspontot összefoglalni, hogy míg az eljárási rendelet a tagállami bejelentésekhez kapcsolódóan egyértelműen peresíthető, a tagállamnak címzett *határozatok* meghozatalát írja elő, addig nem zárja ki, hogy egyéb esetekben is, pl. panasz alapján végzett vizsgálat lezárásaként, készüljön az eljárási rendelet 4. cikke szerinti bizottsági *határozat*. A főtanácsnok felvetése szerint, az eljárási rendelet joghézagot tartalmaz, mert tulajdonképpen minden egyes állami támogatási ügyet a tagállamnak címzett és peresíthető *határozattal* kellene lezárni, függetlenül attól, hogy a vizsgált intézkedést a tagállam bejelentette-e a Bizottság felé vagy sem, és hogy a döntést a Bizottság a tagállamnak címezte-e vagy sem. Végül, a főtanácsnok megismételte a Bizottság gondos eljárási kötelezettségére való utalását, és ez úgy tűnik, hogy megerősíti érvelésének elfogultságát, amely azt mondja, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdése tulajdonképpen ennek a kötelezettségnek a jogszabályba foglalt formája. E szerint mindenképpen kell lennie peresíthető döntésnek az egyes ügyekhez kapcsolódóan, annak érdekében, hogy a Bizottság ne mentesülhessen a felelősségre vonás alól azokban az esetekben, amikor nem teljesíti eljárási kötelezettségét. Ez a kijelentés azonban nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy a Bíróság szűken határozta meg a gondos eljárásra való kötelezettség eseteit, mégpedig kifejezetten azokra az esetekre, amikor a panaszos csak a tagállamnak címzett *határozatot* tud

²⁰ Bot főtanácsnok indítványa, 108–109. pont.

vitatni és nem azt a *levelet*, amelyben értesítik, hogy az ügy lezárult.²¹ Látni fogjuk, hogy bár a Bíróság álláspontja nagyon hasonló, ám a főtanácsnok érvelésétől mégis kicsit eltérő lett.

3. Az EK-Szerződés 232. cikke elegendő jogi biztosíték?

Bot főtanácsnok végül visszautasította azt az érvelést, hogy az EK-Szerződés 232. cikke szerinti, egy határozat meghozatalának elmulasztása miatt indítható eljárás elegendő jogorvoslatot biztosítana a panaszosok számára.²² Természetesen vitatható az Elsőfokú Bíróság e rövid kijelentésének²³ komolysága, amely ahhoz a feltételezéshez vezethet, hogy az Elsőfokú Bíróság csupán így akarta felhívni a Bíróság figyelmét egyrészt arra a szabályozási vákuumra, amelybe a panaszos kerülhet, másrészt a *Sytraval*-ügyben hozott ítélet kijavításának szükségességére. Valójában, ahogy azt a főtanácsnok állította, amennyiben egy panasz alapján indult vizsgálat lezárása – függetlenül attól, hogy ez *határozat* formáját ölti-e vagy sem – elfogadható a Bizottság számára, akkor a *határozat* meghozatalának elmulasztása miatt benyújtandó kereset nem fogadható be.²⁴ Ezzel azonban ellentétes lenne, ha azt állítanánk, hogy egy panasz alapján indult vizsgálat bármilyen lezárása az eljárási rendletnek és az EK-Szerződés 232. cikk megfelelő *határozatnak* minősülne, és ezzel egy időben a határozat hiányára való utalással mégis a 265. cikk alapján eljárást lehetne kezdeményezni.

4. Közbenső következtetés

Habár a releváns esetjog ismeretében a főtanácsnok érvelése elfogultnak tűnik, az mégis erősen támogatja azt a törekvést, hogy a pana-

²¹ C-367/95. P. sz. ügy Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (*Sytraval*) és Brink's France SARL [EBHT 1998, I-01719. o.] 43–46. pontok, különösen a 45. pont.

²² Bot főtanácsnok indítványa, 132–137. pont.

²³ Elsőfokú Bíróság, 2006. szeptember 26-ai végzése, T-94/05. számú esetben, Athenaiiki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 31. pont.

²⁴ Bot főtanácsnok indítványa, 137. pont.

szosok jogvédelmét erősíteni kell. A főtanácsnok véleménye rávilágít azokra a fontos joghézagokra, amelyek az eljárási rendeletben, illetve az esetjogban tapasztalhatóak. A főtanácsnok – mivel az esetjog hiányosságaira, így különösen a *Sytraval* doktrínára is felhívta a figyelmet – kockáztatta, hogy a Bíróság nem osztja teljes mértékben álláspontját és az valóban a főtanácsnoki álláspont ellenkezőjére jutott. Vitatható, hogy nagyobb eséllyel lehetett volna-e meggyőzni a Bíróságot a javasolt megoldás tökéletességéről, ha a főtanácsnok bemutatta volna a panaszosok jelenlegi helyzete és a *Sytraval*-ügyben kialakult helyzet közti lényegi különbségeket, azaz azt a tényt, hogy a Bizottság nem hozott tagállamnak címzett és peresíthető (pozitív) bizottsági *határozatot*. A továbbiakban a Bíróság reakciója kerül bemutatásra, azaz megtörtént-e a csendes forradalom ebben a kérdésben?

III. A Bíróság határozata

1. A panaszosok jogvédelmének és eljárási jogainak erősítése az állami támogatási jogban: a Cook -és a Matra -jogesetek újraértelmezése

Az utólagos bölcsesség előnyét élvezve, bátran mondhatjuk, hogy Bot főtanácsnok helyesen tette meg az akkor még merésznek minősülő javaslatát, miszerint az esetleges állami támogatásokról szóló panaszokat lezáró cselekményeket peresíthetőnek kell tekinteni akkor is, ha azok formája nem bizottsági *határozat*. A Bíróság ítélete követte a főtanácsnok álláspontját, méghozzá nem csak eredményében, hanem hosszasan át is vette érvelését, és különös hangsúlyt fektetett arra a pontra, hogy a panaszosok jogvédelmének koherens rendszert kell alkotnia. Gyakorlatilag, a Bíróság a megoldását a korábbi esetjogra alapozta, miszerint az EK-Szerződés 230. cikke értelmében szükséges jogvédelmet biztosítani minden olyan intézkedés kapcsán, amelyet valamely közösségi intézmény bármely formában meghozott és amely intézkedés a kérelmezőre joghatással bír, jogi státuszát érinti.²⁵ Ez a feltételezés már előrejelzi, hogy a Bíróság megközelítésének célja, hogy kimondjon olyan elvi

²⁵ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 29. pont.

megállapításokat, amelyek alkalmasak arra, hogy alapvető változásokat hozzanak az esetjogban. A Bíróság hozzáállása tehát alá van támasztva azzal a későbbi megállapítással, hogy mivel az Európai Közösség a jog uralma alatt áll, ahol az intézmények munkájának közösségi joggal való összhangját megfelelő jogi felülvizsgálat útján lehet és kell ellenőrizni, az Európai Bíróságok előtt zajló eljárásokat szabályozó eljárási rendelkezéseket – ahol csak lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy ezek az eljárások azt a célt szolgálják, hogy hozzájáruljanak az EK jog szerint az egyéneket megillető hatékony jogvédelemhez²⁶.

A Bíróság egyetértett Bot főtanácsnok azon véleményével, hogy a Bizottság panaszost értesítő, a vizsgálat lezárásáról szóló *levele* önmagában nem peresíthető. Ám maga a tény, hogy a panaszost értesítették a vitatott cselekménnyel kapcsolatos vizsgálat lezárásáról, nevezetesen a Bizottság azon döntése, hogy nem tesz további cselekményt a panaszszal kapcsolatban, peresíthető. Így a panaszos értesítése által megnyílik az EK-Szerződés 230. cikk (5) bekezdésében meghatározott időtartam, amelyen belül cselekednie kell.²⁷ Habár a Bíróság ezt kifejezetten nem mondta ki, ítélete mégis meghatározó volt a tekintetben, hogy látszólag a *Sytraval* doktrínával összhangban lévő, sőt azt finomító, kiigazító döntést hozott. Továbbá, a Bíróság – a főtanácsnok érvelését felhasználva – megteremtette az alapot arra, hogy koherens lehessen az állami támogatási ügyek panaszosainak jogvédelme. A Bíróság összehasonlította a *Matra*- és a *Cook*-ügy körülményeit, azaz azt a szituációt, amikor a felperes a Bizottság az eljárási rendelet 4. cikke szerinti, „kifogást nem emel” tartalmú határozatát támadta meg arra való hivatkozással, hogy a felperes a határozat megsemmisítését kérte, mert a Bizottság az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdésére hivatkozva, a 88. cikk (2) bekezdésében meghatározott hivatalos vizsgálati eljárás nélkül hozott döntést, azaz a felperes nem tehetett az eljárásban észrevételt. Ez a megállapítás azonban nem veszi figyelembe, hogy panaszja benyújtásával a felperes már lehetőséget kapott kifogásai előterjesztésére, és a Bizottság által küldött értesítő *levél* meg is említette a további észrevétel tételének lehetőségét. Továbbá, ebben a tekintetben úgy tűnik, hogy a

²⁶ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 45. pont.

²⁷ Bíróság ítélete 2008. július 17-én, C-521/06 P eset, Athenaïki Techniki kontra Európai Közösségek Bizottsága, 30. pont.

Bíróság figyelmen kívül hagyta, hogy a *Sytraval*- ítélettel kezdődött és kialakult joggyakorlat szerint, harmadik érdekelt felek, mint pl. a panaszosok, az EK-Szerződés 88.cikk (3) bekezdése értelmében elvben nem jogosultak az előzetes eljárásban való aktív részvételre, és a 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás során is igen korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek. Fontos azonban megjegyezni, hogy a Bíróság érvelése magában foglalja annak elismerését, hogy pusztán az a tény, hogy a panaszos párbeszédbe bocsátkozott a Bizottsággal az állítólagos jogellenes támogatás nyújtásáról, önmagában nem elegendő arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás során rendelkezésére álló eljárási garanciákra jogot formáljon. Ezt a Bíróság későbbi megállapításai is megerősítik, amelyek szerint az érintett felek, annak ellenére, hogy nem bízhatnak a védekezés lehetőségében, legalább – az ügy körülményeitől függően – bekapcsolódhatnak a hivatalos vizsgálati eljárás folyamán. Ebben a tekintetben, a Bíróság egy döntő lépéssel tovább ment. A főtanácsnok véleményének 101. pontjára való hivatkozással azt állítja, hogy az eljárással való ilyen kapcsolat azt kell jelentse, hogy amikor a Bizottság értesíti az érintett feleket az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdésével összhangban, azaz, hogy nincs elegendő indok az eset további vizsgálatára, akkor lehetővé kell tenni a harmadik felek számára, hogy további észrevételeket tehessenek. Ez a követelmény úgy tűnik, eltér az esetjogtól, amely szerint az érdekelt felek elvben csak egyszer tehetik meg észrevételeiket és azt is csak a hivatalos vizsgálati eljárás megkezdését követően. Ez arra enged következtetni, hogy a Bíróság szélesíteni kívánja az ez idáig a panaszosok hátrányára igen szűken értelmezett eljárási lehetőségeket, azaz hajlik arra, hogy az állami támogatási ügyekben megjelenő panaszosoknak az egyéb versenyjogi panaszosoktól különböző jogállást biztosítson. Valójában, az állami támogatási ügyekben előforduló panaszosok helyzetének különlegessége az egyéb versenyjogi panaszosi helyzethez képest abban áll, hogy itt a jogok igen korlátozottak és új helyzetet teremt a Bíróság azáltal, hogy hatékonyabb, kiterjedtebb jogvédelmet biztosít e személyek részére. Tulajdonképpen, a Bíróság elérte, hogy a megtámadott intézkedés valós tartalmát, célját vizsgálják, és ennek legyen jogkövetkezménye.

2.A fellebbezéssel érintett intézkedés valós tartalma

Ami a vitatott intézkedés természetét érinti, a Bíróság megerősítette a korábbi esetek alapján kialakult gyakorlatát, amely az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás és az eljárási rendelet 4. cikke, valamint 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás és az eljárási rendelet 6. cikke alapján alakult ki. Ebben az összefüggésben a Bíróság először tette egyértelművé, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdése és a 20. cikk (2) bekezdése értelmében az érintett személyeknek joguk van kezdeményezni a 88. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást azáltal, hogy a Bizottságot értesítetik bármely állítólagos tiltott támogatás nyújtásáról, amelynek közös piaccal való összeegyeztethetőségét így a Bizottságnak késedelem nélkül ki kell vizsgálnia. Valójában, az eljárási rendelet hatályba lépése előtt sosem volt egyértelmű, hogy egy panasz benyújtása gyakorlatilag egyenértékű-e az EK-Szerződés 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás megindításával vagy sem, amelynek elvileg alapfeltétele egy tagállamtól érkező bejelentés, vagy pedig a panaszokat külön, ettől eltérő eljárásban vizsgálják-e. Miután utaltunk a panaszosnak a létező szabályok által biztosított eljárási lehetőségeire, a Bíróság azt állítja, hogy amint az érdekelt felek, vagy a panaszos az előzetes vizsgálati eljárás során megtette észrevételeit, vagy ésszerű idő telt el, az eljárási rendelet 13. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottság köteles az eljárási rendelet 4. cikk (2), (3) vagy (4) bekezdése szerinti *határozatot* meghozni, azaz egy olyan döntést, amely kimondja hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, vagy nem emel ellene kifogást vagy, hogy hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményez. A Bíróság szerint tehát a Bizottság nem teheti meg, hogy nem folytat le legalább előzetes vizsgálatot, amelynek eredményeképpen a Bizottságnak vagy hivatalos vizsgálati eljárást kell indítania a panasz tárgyában, vagy végleges döntést kell hoznia, amelyben elutasítja azt. Továbbá, az eljárási rendelet 20. cikk (2) bekezdése értelmében erről a döntésről köteles a panaszost is tájékoztatni. Ez a megközelítés tovább is megy, mint Bot főtanácsnok álláspontja, legalábbis a tekintetben, hogy az eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdését és a 13. cikk (1) bekezdését úgy értelmezi, mint a panaszosok jogait deklaráló rendelkezéseket. Azaz először is, hogy ez indítja el a 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárást, másodszor, ennek következményeként a Bizottságnak véglegesnek mi-

nősülő és peresíthető határozatot kell hoznia a megkezdett eljárás tekintetében. E tekintetben úgy tűnik, hogy a Bíróság helyesli a főtanácsnok javaslatát, miszerint a versenyjog egyéb területein alkalmazott, a panaszosokkal szembeni eljárást kellene itt is alkalmazni. Összességében tehát, hasonlóan Bot főtanácsnok álláspontjához, nem említve a Bíróság *Sytraval-ügy*höz képest ellentétes esetjogát, a Bíróság meglepően nagy lépést tett az állami támogatási ügyekben fellépő panaszosok jogvédelme érdekében. Ez a lépés egyértelműen annak a problémának az orvoslása alapján történt, hogy a *Sytraval-ügy*ben, ahol a Bizottság nem küldött a tagállamnak semmiféle *határozatot*, a panaszos jogvédelme tekintetében űr keletkezett.

Továbbra is megmaradt tehát a kérdés, hogy hogyan lehet igazolni – az érintett tagállamnak címzett, pozitív bizottsági *határozat* hiányában – az eljárás lezárását és egyben az eljárási rendelet 4. cikke szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megkezdésének elutasítását. Amint azt a főtanácsnok, úgy a Bíróság is elérte, hogy az esetjogra való hivatkozással a vitatott intézkedés tartalmát – és nem formáját – kell figyelembe venni, azaz a jogalkotó szándéka a döntő a minősítés során. Nem meglepő módon, hasonlóan a főtanácsnok álláspontjához, a Bíróság egyéb versenyjogi döntésekre utalt, mint pl. az IBM- és az SFEI- esetek.²⁸ Eszerint az esetjog szerint, csak a Bizottság álláspontját kifejezetten tartalmazó és joghatást kiváltani célzó adminisztratív intézkedések és eljárások képesek harmadik felek érdekeit érinteni, tehát csak ezek peresíthetőek, ellentétben a pusztán köztes vagy előkészítő cselekményekkel. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy elvben, függetlenül a kérdéses cselekmény minősítésétől és formai kategorizálásától, ezek a döntések „*határozatnak*” minősülnek és az eljárási rendelet 4. cikk (2)–(4) bekezdései szerint minősülnek. Annak sincs jelentősége, ha – ellentétben az eljárási rendelet 25. cikkével – a Bizottság a döntéséről az érintett tagállamot nem is értesítette. A Bíróság arra a lehetőségre való hivatkozással fejezte be érvelését, hogy ha ez másképpen lenne, akkor a Bizottság csupán azzal, hogy ezeknek a formai kötelezettségeknek nem tesz eleget, azaz nem hoz formailag is határozatnak minősülő döntést,

²⁸ 60/81. sz. ügy International Business Machines Corporation kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1981, 02639. o.] 9–10. pontok; C-39/93. P. sz. ügy Syndicat français de l'Express international, DHL International SA, Service Crie-LFAL SA és May Courier International SARL kontra az Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1994, I-02681. o.] 31. pont.

kibújhatna a bírói ellenőrzés alól, és ez ellentétes lenne a közösségi jog-rendben uralkodó hatékony jogvédelem alapelvével.

A Bíróság ezért részletesen megvizsgálta a vitatott intézkedés lényegét, a Bizottság szándékát, és arra jutott, hogy a Bizottság kifejezetten és egyértelműen állást foglalt az előzetes vizsgálat befejezésekor, legalábbis abban a kérdésben, hogy a bepanaszolt intézkedés állami támogatásnak minősül-e vagy sem, és hogy van-e vagy nincs kétsége a közös piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. A Bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a – felperes által a vitatott levélben bejelentett – megtámadott cselekmény lényegét tekintve és összhangban a Bizottság szándékaival, a Bizottság döntését tartalmazta, miszerint a felperes panasa által kezdeményezett előzetes vizsgálati eljárás lezárását célozta. Elemzésében először hivatkozva a *Sytraval* -esetre, a Bíróság azon az állásponton volt, hogy a Bizottság azáltal, hogy kinyilvánította, hogy az előzetes vizsgálat nem tette lehetővé számára, hogy megállapítsa, hogy a bepanaszolt intézkedés az EK-Szerződés 87. cikke szerinti állami támogatásnak minősül-e, tulajdonképpen kimondta, hogy elutasítja az EK-Szerződés 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megkezdését. A Bíróság az elemzése eredményét végül összekötötte azzal az eljárásjogi garanciális kötelezettséggel, amellyel a panaszosok a *Cook*- és *Matra*-eset óta „rendelkeznek”, és amelyeknek a betartása csak úgy biztosítható, ha bármely panasz alapján indult eljárást lezáró döntést vagy határozatot peresíthetnek. Ezért, a Bizottság egyértelmű, támogatás nyújtását tagadó döntése birtokában, az EK-Szerződés 87. és 88. cikkeit sértő intézkedés ellen jogorvoslatot kereső panaszost értesítő levél az eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdése szerinti *határozatnak* minősítendő, amelyet az eljárási rendelet 13. cikk (1) bekezdésével és a 20. cikk (2) bekezdésének harmadik mondatával összhangban kell értelmezni. Valójában, az a tény, hogy a Bizottság erről az érintett tagállamot nem is értesítette, azaz, hogy a vitatott döntést nem *határozatnak* minősítette, és hogy *levelében* nem hivatkozott az eljárási rendelet 4. cikkére, nem lehet hatással a bizottsági cselekmény minősítésére. A Bíróság szerint, ez a *levélben* közölt döntés is joghatást keletkeztet, tehát alkalmas arra, hogy a felperes érdekeire hatással legyen, tehát az EK-Szerződés 230. cikke szerinti megtámadásra alkalmas intézkedésnek minősül. Ennek megfelelően, a fellebbezéssel érintett Elsőfokú Bírósági ítéletet hatályon kívül kell helyezni és az ügyet az Elsőfokú Bíróság újra kell tárgyalja.

IV. Következtetések

Az Athenaïki ítélet bár inkább visszafogott és váratlan, mégis jelentős fordulatnak számít a Bíróság állami támogatási ügyekben szereplő panaszosok felé kialakított gyakorlatában, azáltal, hogy mind az adminisztratív eljárások során erősíti a panaszosok rendelkezésére álló eljárásjogi garanciáit, mind a Bizottsági eljárásokat lezáró bármilyen cselekmény kapcsán kinyilvánítja azok peresíthetőségét. A Bíróság ezt Bot főtanácsnok álláspontjára támaszkodva érte el, először is, azáltal, hogy elkerülte a *Sytraval-ügyben* kialakított gyakorlat vitatását, másrészt, hogy a *Sytraval-ügy* felemlegetése helyett, inkább az eljárási rendelet rendelkezéseit, egy meglehetősen új szempontból, a versenyjogi panaszosok esetében kialakított joggyakorlatot is figyelembe véve értelmezte. Harmadrészt, tulajdonképpen mintha a semmiből teremtettné volna peresíthető bizottsági cselekményt, amely még be is illeszthető az eljárási rendelet szellemébe. A Bíróság tehát elérte, hogy ne kelljen megkérdőjelezni a *Sytraval-ügyben* jól kialakított gyakorlatot, amely szerint a panaszos csak az érintett tagállamnak címzett határozatot vitathatja, és nincs joga arra, hogy panaszát illetően neki címzett *határozatot* követeljen a Bizottságtól. E tekintetben tehát, a Bíróság által kitalált megoldás még mindig úgy tűnik, hogy eltér a versenyjogi (vállalati versenyjogi) panaszok kezelését szabályozó jogi rendelkezésektől, legalábbis az állami támogatási ügyekben nincs valós párbeszéd a panaszos és a Bizottság között, amely a panaszoshoz címzett határozattal zárulhatna.

Az Athenaïki eset kapcsán kimunkált, mind a jogelmélet, mind a joggyakorlat által várva várt megoldás fontos lépés az állami támogatási panaszosok jogvédelmében eddig tátongott űr betöltésére. Ez a lépés tűnik a legfontosabbnak, hiszen a Bíróság a jogrend alapjaira és az egyéneknek kijáró hatékony jogvédelemre való hivatkozással hozta meg ítéletét, azaz kinyilvánította azon szándékát, hogy el kíván térni az eddigiekben az állami támogatási ügyekben alkalmazott okfejtésétől. A Bíróság – érthetően – nem akart teljesen eltérni saját, a *Sytraval-ügyben* kinyilvánított álláspontjától, amely elfogadása idején mintha nem lett volna teljesen átgondolva, hiszen nem vette figyelembe azt a lehetőséget, mely szerint panasz esetén a Bizottság minden további nélkül elkerülheti, hogy az érintett tagállam részére címzett határozatot hozzon. Valójában, ahogy azt a főtanácsnok helyesen látta, az ilyen esetekben

az EK-Szerződés 232. cikke, amely alapján elmulasztott döntéshozatal esetén lehet perelni, nem nyújt kellően hatékony jogvédelmet a panaszos részére. Ez talán annyira magától értetődő, hogy a Bíróság érvelésében még csak nem is említi.

Feltehetjük tehát a kérdést, hogy vajon a Bíróság Athenaïki ügyben meghozott állásfoglalása ezentúl általánosítható-e. E tekintetben azonban óvatosnak kell lenni, a Bírósága bepanaszolt ügyre vonatkozó joghatásokról szóló részletes elemzése és a vitatott levélben megfogalmazott érvelése úgy tűnik azt indukálja, hogy a közösségi bíróságoknak esetről esetre kell eldönteniük, hogy a vitatott intézkedés az eljárási rendelet 4. cikke értelmében peresíthető határozatnak minősül-e vagy sem.

