

A LIPCSEI REPTÉRNEK NYÚJTOTT TÁMOGATÁS

T-443/08. és T-455/08. sz. egyesített ügyek, 2011. március 24-i, még nem publikált ítélet

TÓTH TIHAMÉR

Kulcsszavak: vállalkozás fogalma; gazdasági tevékenység; infrastruktúra támogatása; emberi jogok védelme az eljárás során; iránymutatás jogi természete; határozat rendelkező részének és indokolásának kapcsolata

1. Az ítélet és annak jelentősége

A Bizottság még 2008-ban az uniós állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető támogatásnak minősítette a kifutópálya építésére nyújtott 350 millió eurós állami beruházást, ugyanakkor kifogásolta a DHL gyorsposta szolgáltatónak a betelepüléshez adott 500 milliós hitelgaranciát¹. A 2011. március 24-én hozott ítéletével a Törvényszék érdemben egyetértett az Európai Bizottsággal (a továbbiakban Bizottság) abban, hogy a lipcsei reptérnek nyújtott különböző intézkedések állami támogatások, az összecszerűség terén elkövetett hiba miatt mégis megsemmisítette a határozat 1. cikkét. A Mitteldeutsche Flughafen mint a lipcsei reptér többségi tulajdonosa és a Flughafen Leipzig fellebbezést nyújtottak be, kifogásolva, hogy a déli kifutópálya kiépítésére kapott pénzek nem minősülnek állami támogatásnak.²

A Bizottság sokáig olyan általános gazdaságpolitikai intézkedésnek tekintette az infrastruktúra-beruházásokat, amelyeket nem vizsgálhat az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján. Ez a megköze-

¹ A Bizottság 2008. július 23-i 2008/948/EK határozata (HL L 346., 2008. 12. 23.,1.o.)

² Az ügy a C-288/11. P számon került iktatásra.

lítés azonban 2000 után megváltozott. Jelen határozat kapcsán is hangsúlyozta a Bizottság, hogy az utóbbi évek gyakorlata szerint az infrastruktúra-beruházások a reptér gazdasági tevékenységéhez kötődnek, így azok az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősülnek, amelyet kizárólag a Bizottság jóváhagyása esetén lehet nyújtani.

Az ítélet aktualitását mutatja, hogy a Bizottság idén júniusban részletes vizsgálati eljárást indított ugyanezen reptérnek nyújtott egyéb támogatások miatt. A Törvényszék ítélete után Németország nehezebben fog tudni amellett érvelni, hogy a szóban forgó beruházások nem érintenek gazdasági tevékenységet, azok olyan közlekedésbiztonságot szolgáló beruházások, amelyet magánberuházó nem vállalna fel.

Előjáróban meg kell említeni, hogy a repterek finanszírozása kapcsán a Bizottság még 2005-ben iránymutatást adott ki³ – a most bemutatott ítélettel részlegesen megsemmisített határozatban azonban még kifejezetten nem alkalmazta e dokumentumban rögzített mérlegelési szempontokat. Az iránymutatás felülvizsgálata jelenleg is folyamatban van.

2. A támogatás története

A lipcse-hallei repülőteret a Flughafen Leipzig-Halle GmbH (a továbbiakban: FLH) üzemelteti, amely a Mitteldeutsche Flughafen AG (a továbbiakban: MF) leányvállalata. Az FLH kisebbségi részvényesei Szászország (5,5%), Észak-Szászország tartományi körzet (0,25%) és Schkeuditz városa (0,25%). Az MF részvényesei Szászország (76,64%) és Szász-Anhalt tartomány (18,54%), valamint Drezda (2,52%), Halle (0,2%) és Lipcse (2,1%) városai. A Lipcse-Halle reptér évente 2,7 millió utast szolgál ki, s 2008 óta, a déli kifutópálya megépítését követően a DHL európai központjává vált. 2009-es adatok szerint mintegy 524 ezer tonna cargo forgalmat bonyolított. A reptér nemcsak más német, hanem francia (Vatry) és belga (Brüsszel) repterekkel is szoros versenyben áll. Az ügyben vizsgált állami intézkedések a következők voltak:

³ Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports, HL C 312., 2005., 1–14. o. Ezt megelőzően lásd Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector, HL C 350., 1994., 5. o.

1. Az MF 2004. november 4-én úgy határozott, hogy az állami részvényesek által nyújtott, 350 millió euró összegű tőkejuttatásból új déli fel- és leszállópályát épít.
2. Közel egy évvel később az FLH, az MF és a DHL Hub Leipzig GmbH 2005. szeptember 21-én keretmegállapodást írtak alá. Ebben az FLH vállalta, hogy megépíti a déli pályát, biztosítja annak folyamatos üzemeltetését a hét minden egyes napján. A DHL Hub Leipzig a tevékenységeinek jelentős korlátozása esetén fel is mondhatja a keretmegállapodást.
3. Nem sokkal ezután Szászország szándéknyilatkozatot bocsátott ki, biztosítva, hogy az FLH-nak a keretmegállapodás tartama alatt végig fenn fog állni a pénzügyi teljesítőképessége.

Ezt követően nem véletlen, hogy a német posta tulajdonában levő DHL 2005-ben úgy döntött, hogy hazaköltözik: a brüsszeli légi fuvarozási központját 2008-tól kezdődően Lipcse-Hallébe helyezi át. Ennyiben az ügynek tipikus „európai íze” is van.

3. A bizottság határozata

Németország 2006. április 5-én az EK 88. cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelet⁴ 2. cikkének (1) bekezdése alapján bejelentette az Európai Közösségek Bizottságának a keretmegállapodást és a szándéknyilatkozatot.

A Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást indított, amely kiterjedt a tőkejuttatásra is. Több konzultációt követően a Bizottság 2008. július 23-án elfogadta a Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló 2008/948/EK bizottsági határozatot.⁵ A tőkejuttatással kapcsolatban a határozat 1. cikke akként rendelkezett, hogy a déli pálya és az ahhoz kapcsolódó repülőtéri infrastruktúra építéséhez az FLH részére nyújtani kívánt, 350 millió euró összegű állami támogatás az EK 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján a közös piaccal összeegyeztethető volt. A keretmegállapodással

⁴ HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.; az EK- Szerződés 88.cikke ma az EUMSZ 107. cikke.

⁵ HL L 346., 2008. 1. o.

és a szándéknyilatkozattal kapcsolatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy egyrészt az e keretmegállapodásban nyújtott korlátlan biztosítékok, másrészt pedig az említett nyilatkozat az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatást képeztek, mivel Szászország, az MF és az FLH olyan feltételek mellett vállalták a DHL működési kockázatainak fedezetét, amelyeket a piacgazdaság rendes feltételei mellett működő magánbefektető (a továbbiakban: magánbefektető) nem vállalt volna.

Mivel a DHL korábban már részesült az EK 87. cikk (3) bekezdésének a) pontja alapján a közös piaccal összeegyeztethető beruházási támogatás legmagasabb összegében, a Bizottság úgy döntött, hogy a keretmegállapodásban és a szándéknyilatkozatban foglalt korlátlan biztosítékok nem voltak összeegyeztethetők a közös piaccal.

Ezért a határozat 4. cikke elrendelte a keretmegállapodásban nyújtott támogatás azon részének, amelyet a DHL-nek már rendelkezésére bocsátottak (azaz a garanciák 2007. október 1-jétől a korlátlan garanciák megszűntetéséig tartó időre vonatkozó díját), visszatéríttetését. A szándéknyilatkozatban testet öltő támogatás kapcsán annak tilalmát rendelte el a Bizottság.

A határozatot megtámadta egyrészt Szászország és Szász-Anhalt tartomány (T-443/08. sz. ügy), keresetőségi jog hiányában azonban a Törvényszék érdemben nem foglalkozott e beadványokkal. A T-455/08. számon folyó eljárás felperesei a közvetlenül érintett MF és az FLH voltak. A határozat címzettje, Németország a felperes oldalán beavatkozóként lépett csak fel.

4. Keresetőségi jog: ki támadhatja meg a Bizottság határozatát?

Az állami támogatások terén a bizottsági határozatot egyrészt annak címzettje (a támogatást nyújtó tagállam) és a többi tagállam támadhatja meg bíróság előtt automatikusan, különösebb előkérdések vizsgálata nélkül. Egyéb személyek által benyújtott megsemmisítés iránti kereset csak akkor fogadható el, ha a felperesnek (közvetlen és egyedi)⁶ érdeke fűződik a megtámadott aktus megsemmisítéséhez.

⁶ A zárójelben szereplő megszorítást érdekes módon az ítélet 46. bekezdése nem tartalmazza kifejezetten.

Az a körülmény, hogy a bizottsági határozat engedélyezhetőnek nyilvánította a tőkejuttatást, még nem zárja ki annak bírósági felülvizsgálatát, mivel az ettől még járhat a felperest érintő joghatásokkal.⁷

A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a felülvizsgált eljárás a Bizottság és a támogatást nyújtó tagállam között folyik, a kedvezményében részesült vállalatok és a támogatást nyújtó, államnál alacsonyabb szintű területi egységek, valamint a támogatás kedvezményezettjeinek versenytársai is csak „érdekeltként” vesznek részt abban. Nem minősülnek ügyfélnek, lényegében csak az információforrás szerepet ad nekik az uniós jog. Önmagában az, hogy ily módon részt vettek a bizottsági eljárásban, nem alapozza meg felperesi pozíciójukat.

Az ítélet 55. pontjában, a felperesi érvelésre reagálva a Törvényszék elismerte, hogy a magánszemélyek hatékony bírói védelemre jogosultak azon jogaikat illetően, amelyeket az uniós jogrendből származtatnak. E jogot az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény 6. és 13. cikke is megerősítette⁸. A Törvényszék szerint viszont jelen esetben ugyanakkor a T-443/08. sz. ügy felperesei semmilyen módon nincsenek megfosztva a hatékony bírói védelemtől. A felperesek ugyanis nemzeti bíróság előtt – ahol azért indíthatnak pert ellenük, hogy a tőkejuttatás általuk hivatkozott állítólagos semmisségének következményeit viseljék – folyamatban lévő jogvita keretében az EK 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérhetik a Határozat érvényességének amiatt történő megkérdőjelezését, hogy az megállapítja, hogy a szóban forgó intézkedés támogatást képez, valamint hogy e támogatás összege eléri a 350 millió eurót.

Ez a bírói álláspont jól mutatja, milyen kiegészítő szerep hárulhat a tagállamok bíróságaira az uniós állami támogatás szabályokkal összefüggésben. Jóllehet maguk nem dönthetik el, hogy egy állami intézkedés az EUMSZ 107. cikke szerint a belső piaccal összeegyeztethető vagy össze nem egyeztethető támogatás-e, de például egy kártérítési vagy semmisségi perben értelmezhetik e cikk (1) bekezdése alapján az állami támogatás fogalmát és levonhatják az ebből fakadó jogi kon-

⁷ Hivatkozva a Törvényszék T-212/00. sz., Nuove Industrie Molisane kontra Bizottság ügyben 2002. január 30-án hozott ítéletének [EBHT 2002, II–347. o.] 38. pontját.

⁸ Hivatkozva a Bíróság 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének [EBHT 1986, 1651. o.] 18. pontját.

zekvenciákat. E lehetőségre hivatkozva a Törvényszék nem kívánta a hatékony jogorvoslathoz való alapvető jogra tekintettel bővíteni a keresetjogi joggal rendelkező személyek körét.

5. Az infrastruktúra- építés gazdasági tevékenység

Az érdemben elbírált per felperesei szerint a Bizottság tévedett abban, hogy a déli pálya finanszírozása állami támogatásnak minősülne. Az infrastruktúra kiépítése ugyanis álláspontjuk szerint nem gazdasági tevékenység, hanem a közlekedéspolitika, a gazdaságpolitika és a regionális politika körébe tartozik, amely az uniós érdekeknek is megfelel. A déli pálya megépítése szerintük azért sem gazdasági tevékenység, mert e tevékenységet magánbefektető nem végezte volna el; a repülőtér használati díjának mértéke hatósági engedélytől függ, és összege nem kapcsolódik a beruházás költségeihez. A repülőtér építését nem magán gazdasági szereplők végzik, megfelelő piac hiányában sem lehet gazdasági tevékenységről beszélni. Hangsúlyozták, hogy különbséget lehet tenni a repülőtér üzemeltetőjének különböző tevékenységei között, ezek nem mindegyike minősül gazdasági jellegűnek. Így külön tevékenység a repülőtéri infrastruktúra kiépítése (ez nem gazdasági jellegű) és az ezen infrastruktúra üzemeltetésére irányuló, gazdasági jellegű tevékenység.⁹ A tevékenységek különválasztásának elmulasztásával a Bizottság túlzottan beavatkozna a tagállamok „magánéletébe”, azáltal, hogy az a tagállamok infrastrukturális politikájának általános ellenőrzéséhez vezetne.

A Törvényszéket azonban nem győzték meg a felperesi érvek. A vállalkozás fogalmával kapcsolatban emlékeztetett a több évtizedes esetjogra, mely szerint a versenyjogban a vállalkozás fogalma minden gazdasági tevékenységet folytató jogsábrára kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától.¹⁰ Gazdasági természetűnek pedig az a tevékenység minősül, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár. Fontos látni, hogy az uniós bíróságok

⁹ Hivatkozik e körben a Törvényszék T-196/04. sz., Ryanair kontra Bizottság ügyben 2008. december 17-én hozott ítéletére (EBHT 2008, II–3643. o.).

¹⁰ Hivatkozva egyebek között a 106. cikkhez kötődő, C-49/07. sz. MOTOE-ügyben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2008, I–4863. o.] 21. pontját.

egységes versenyjogi fogalomtárral dolgoznak: az állami támogatások jogában ugyanaz a jelentése a vállalkozás szónak, mint az antitröszt jogban.¹¹

Érdekes módon a Törvényszék hivatkozott a némileg korlátozott mélységű felülvizsgálati lehetőségére is. Az összetett gazdasági értékelés esetén ugyanis a bírósági felülvizsgálatának az eljárási szabályok és az indokolásra vonatkozó szabályok betartásának, a megtámadott határozat meghozatalakor elfogadott tények anyagi pontosságának, valamint annak ellenőrzésére kell szorítkoznia, hogy e tények értékelése során nem követtek-e el nyilvánvaló hibát, illetve nem történt-e hatáskörrel való visszaélés.¹² Véleményem szerint ez azért meglepő, mert az állami támogatás fogalmának meghatározásakor nem lenne szabad olyan összetett, gazdasági-politikai szempontokra is figyelemmel levő jogi mérlegelést végezni a Bizottságnak, ami nem tenné lehetővé az érdemi bírói kontrollt. Míg egy támogatás engedélyezhetőségénél nyilvánvalóan széles a Bizottság diszkrecionális jogköre, addig az állami támogatás fogalmánál teljes bírói kontroll alá vethető módon lenne szabad csak értelmezni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését.

A Törvényszék számára nem volt kérdéses, hogy az FLH a lipcse-hallei repülőtér üzemeltetése keretében gazdasági tevékenységet végez. A szolgáltatás természetéből adódó konklúziót megerősíti az is, hogy az FLH a repülőtéri díjakat is magában foglaló ellenszolgáltatásért nyújtja a repülőtéri szolgáltatásokat. Az, hogy az FLH regionális repülőtérrel, nem pedig nemzetközi repülőtérrel üzemeltet, nem vonhatja kétségbe a tevékenysége gazdasági jellegét. A Törvényszék rámutatott, hogy a déli pálya üzemeltetése az FLH gazdasági tevékenységének részét fogja képezni. Az infrastruktúrát kereskedelmi célokra fogja üzemeltetni, díjat kérve a használatáért. A pálya megépítése és kibővítése révén az FLH növeli kapacitását, bővítve a lipcse-hallei repülőtér üzemeltetésére irányuló gazdasági tevékenységét.

Szemben a felperesi érveléssel, nem lehet elválasztani valamely infrastruktúra megépítéséből vagy kibővítéséből álló tevékenységet ezen infrastruktúra utólagos használatától. A le- és felszállópályák ugyanis a

¹¹ Ezt az ítélet 117. pontjában a Törvényszék külön is kiemeli.

¹² Utal a Bíróság C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost kontra UFEX és társai egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2008, I–4777. o.] 141–143. pontjaira.

repülőtér üzemeltetője által végzett gazdasági tevékenységek elengedhetetlen elemeit képezik.

Azt elismerte a Törvényszék, hogy a repülőtér kezelőjének nem minden tevékenysége szükségképpen gazdasági jellegű. A közhatalmi jogkörök gyakorlásával kapcsolatos tevékenységek esetében nem lehet az uniós versenyjog szabályait alkalmazni. Jelen esetben, mivel a déli pálya megépítése és kibővítése a jellegére és tárgyára tekintettel önmagában nem minősül közhatalmi jogkör gyakorlásának, a Bizottság nem tévedett, amikor az FLH tevékenysége gazdasági jellegének mérlegelése során nem tett különbséget egyrészt a déli pálya megépítése és kibővítése, másrészt pedig annak üzemeltetése között.

Ezzel a Törvényszék a felperes talán egyik legfontosabb érvét utasította el. Amennyiben elfogadta volna, hogy külön tevékenység a reptér üzemeltetése és egy kifutópálya építése/bővítése, úgy ez utóbbinál erőteljesen szóba jöhetett volna a nem gazdasági tevékenységi körbe való sorolás, ezzel az ehhez kapcsolódó állami tőkejuttatás nem lett volna az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás (lévén, hogy a kedvezményezett nem gazdasági tevékenységet végző vállalkozás).

A Törvényszék szerint közömbös, hogy a déli pálya megépítése vagy kibővítése a regionális politika, a gazdaságpolitika és a közlekedéspolitikai körébe sorolható-e. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami beavatkozás okai vagy célkitűzései szerint, hanem azt annak hatásai alapján határozza meg az állami támogatás fogalmát.¹³ Az állami hatóságoktól származó tőke-hozzájárulást a magánbefektetői teszt alapján kell értékelni, elvonatkoztatva minden szociális, regionális politikai vagy ágazati megfontolástól¹⁴. Az, hogy a déli pálya megépítése és üzemeltetése közérdeket szolgál-e, a Bizottság – helyesen – a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése során vette figyelembe.

Igaz, hogy a múltban a Bizottság az ehhez hasonló beruházásokat nem tekintette vizsgálendő állami támogatásnak (ezt egy 1994-ből

¹³ Hivatkozza pl. a Bíróság 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítéletének [EBHT 1974, 709. o.] 27. pontját.

¹⁴ Lásd ehhez a Törvényszék T-20/03. sz., Kahla/Thüringen Porzellan kontra Bizottság ügyben 2008. szeptember 24-én hozott ítéletének [EBHT 2008, II-2305. o.] 242. pontját.

származó iránymutatás is tartalmazta), ugyanakkor a jogértelmezés idővel változhat. A repülőtéri ágazatban olyan változások következtek be, amelyek indokoltá tették az irányváltást. Az ítélkezési gyakorlat 2000-tól kezdve elismeri, hogy a repülőterek üzemeltetői alapvetően az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti gazdasági tevékenységet folytatnak, amely az állami támogatásokra vonatkozó előírások hatálya alá tartozik¹⁵. A Törvényszék kiemelte, hogy a Bizottság csak annyiban van kötve az állami támogatások terén saját maga által elfogadott keret-szabályokhoz és közleményekhez, amennyiben e szövegek nem térnek el a Szerződés rendelkezéseinek helyes alkalmazásától.¹⁶ E jogszabálynak nem minősülő dokumentumok nem értelmezhetők úgy, hogy korlátozzák az EK 87. cikk és az EK 88. cikk hatályát, vagy ellenkeznek azok céljaival.¹⁷

Összességében tehát a Törvényszék egyetértett a Bizottság azon megközelítésével, hogy a lipcei reptér infrastruktúrájának fejlesztését támogató állami intézkedés gazdasági tevékenységet végző vállalkozást kedvezményezett, így ezen az alapon nem lehetett eltekinteni az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazásától.

6. „Adok-kapok”

A felperesek próbáltak úgy érvelni, hogy a 100%-ban állami hatóságok által irányított FLH-t nem lehet egyszerre támogatást adó, illetve azt kapó személynek tekinteni. A Bizottság ugyanis úgy ítélte meg, hogy az FLH egyrészt a tőkejuttatás kedvezményezettje volt, másrészt pedig – a keretmegállapodással összefüggésben – a DHL-nek juttatott támogatások nyújtója.

A Törvényszék szerint, mivel a szóban forgó állami támogatások különállók, nem állapítható meg, hogy a támogatás kedvezményezettje

¹⁵ Ezt a fent már hivatkozott Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 88. pontja is megerősítette.

¹⁶ A közlemények és különösen a versenyjogi témájú közlemények jogi kötőerejéről lásd részletesebben: VÁRNAY ERNŐ – TÓTH TIHAMÉR: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány* L/4, 2009, 417–473. o.

¹⁷ Az ítélet e helyütt hivatkozza a Bíróság C-75/05. P. és C-80/05. P. sz., Németország és társai kontra Kronofrance egyesített ügyekben 2008. szeptember 11-én hozott ítéletét [EBHT 2008, I–6619. o.], annak is a 65. pontját.

és nyújtója minősítés egymással összeférhetetlen lenne. Állami vállalkozás esetében előfordulhat, hogy egyik esetben vállalkozásként kell megítélni a magatartását, másik esetben viszont az állam részeként támogatást nyújthat. Semmi nem zárja ki tehát, hogy az FLH egyrészt közjogi jogalany minőségében a keretmegállapodás és a szándéknyilatkozat útján a DHL részére juttatott állami támogatás nyújtója, másrészt pedig a repülőtéri szolgáltatások piacán tevékenykedő vállalkozásként állami támogatás kedvezményezettje legyen.

7. Létező vagy új állami támogatás?

A felperesek igyekeztek úgy érvelni, hogy a támogatás nem új, hanem létező támogatásként kellett volna elbírálni, melynek következtében nem kerülhetett volna sor a támogatás visszafizettetésének elrendelésére. A létező támogatások csak a jövőre vonatkozó joghatásokkal bíró, összeegyeztetetlenséget megállapító határozat tárgyai lehetnek.

A 659/1999 rendelet 1. cikke b) pontjának v. alpontja szerint létező támogatás többek között az „olyan támogatás, amely (...) hatálybalépése idején nem minősült támogatásnak, és ezt követően – a közös piac fejlődésének eredményeként és anélkül, hogy a tagállam módosította volna – vált támogatássá”. A Törvényszék szerint a „közös piac fejlődésének” e fogalmát a szóban forgó intézkedéssel érintett ágazat gazdasági és jogi környezetének változásaként is lehet értelmezni. Ilyen változást eredményezhet többek között a versenynek kezdetben ki nem tett piac liberalizációja is.

Emlékeztetett arra, hogy a Bizottság a repülőtéri ágazat fejlődésére és az ítélkezési gyakorlatra tekintettel úgy ítélte meg, hogy 2000-tól kezdve már nem lehet eleve kizárni az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések repülőterekre történő alkalmazását. A Bizottság egy határozatában 2001-ben felvetette, hogy a repülőtéri infrastruktúra finanszírozása állami támogatásnak minősülhet. Ez a német hatóságok előtt is ismert volt, hiszen 2002-ben bejelentették az N 644/2002. sz. állami támogatást, ráadásul a Bizottság az e támogatásra vonatkozó eljárás keretében 2003-ban tájékoztatta e hatóságokat az azzal kapcsolatos kétségeiről, hogy a szóban forgó intézkedéseket általános infrastrukturális intézkedéseknek lehetne minősíteni. Emiatt a Törvényszék szerint nem mondható, hogy a tőkejuttatás a nyújtásának időpontjában ne minősült

volna állami támogatásnak, és csak a közös piac fejlődésének eredményeként vált volna azzá. A tőkejuttatást a Bizottság helyes módon kezelte új támogatásként.

8. Jogértelmező iránymutatások

A Törvényszék kitért az ítéletben arra is, hogy a 2005. évi iránymutatás jellegéből és tartalmából egyértelműen következik, hogy ez a Bizottság számára a repülőtéri ágazatban nyújtott állami támogatásokkal kapcsolatos mérlegelési jogkörének gyakorlására vonatkozó olyan útmutatásnak minősül, amellyel a Bizottság engedélyezési jogkörének önkorlátozását vezette be. A Bizottság ugyanis a mérlegelési jogkörének gyakorlásához saját maga számára útmutatást adhat, feltéve, hogy ezek az általa követendő irányokra utaló szabályokat tartalmazzanak, és nem térnek el a Szerződés szabályaitól. Ezen iránymutatások célja a Szerződéssel összhangban azon szempontok pontosítása, amelyeket mérlegelési jogköre gyakorlása során alkalmazni kíván. Ez e jogkör önkorlátozását eredményezi, a Bizottság köteles a saját maga által felállított szabályoknak megfelelni. Jelen esetben a Törvényszék szerint semmi nem enged arra következtetni, hogy a Bizottság a vállalkozás fogalmának valamennyi repülőtérre – ideértve a regionális repülőtereket is – történő kiterjesztésével megsértette volna a Szerződés szabályait.

A Törvényszék ítéletében tehát megerősíti azt a korábbi gyakorlatot, amely a jogértelmező iránymutatásoknak és egyéb elnevezésű bizottsági dokumentumoknak egyfajta „puha” kötőerőt tulajdonít. Amennyiben annak megfogalmazása kellően konkrét, világos, attól eltérnie a Bizottságnak csak akkor szabad, ha az iránymutatás szövege, akár az idővel változó bírósági jogértelmezés folytán, kifejezetten ellentétes lenne a Szerződéssel.

9. A rendelkező rész és az indokolás viszonya

A Törvényszék az ítélet utolsó részében tér ki a Határozat ellentmondásosságára vonatkozó felperesi érvelésre. Egyrészt ugyanis 350 millió euróban határozza meg az állítólagos támogatás összegét (1. cikk), másrészt pedig megállapítja, hogy a közszolgáltatási feladatokhoz kap-

csolódó, 108,2 millió euróra értékelt egyes költségek nem minősíthetők az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatásoknak. Ez anynyiban releváns, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében a támogatás összege után kamatot kell fizetniük a támogatás nyújtása és az annak engedélyezése között eltelt időszak vonatkozásában, azzal, hogy e kötelezettség a közszolgáltatási feladatok költségeinek megtérítése kapcsán nem áll fenn. Jelen esetben a különbség hozzávetőleg 25 millió euró.

A Bizottság szerint, ha a határozat rendelkező részét az indokollással együttvéve értelmezzük, nyilvánvaló, hogy a Bizottság a déli pálya rendezésére legfeljebb 350 millió euró összegű támogatást engedélyezett. A felperesek által tapasztalt nehézségek nem a határozat értelmezésével kapcsolatosak, hanem azzal a kérdéssel, hogy a nemzeti bíróságok előtti esetleges eljárások keretében a Bizottságnak pontosan számszerűsítienie kell-e a tőkejuttatás azon részét, amely nem minősül állami támogatásnak.

A Bizottság azzal számolt, hogy az új déli pálya megépítését 350 millió euró értékben állami tőkejuttatásból finanszírozzák. A határozat indokolása elismeri, hogy az olyan funkciók finanszírozása, mint a közbiztonság és a közrend, nem valósít meg állami támogatást. E költségek biztonsági és rendőrségi funkciókra, a tűzvédelmi intézkedésekre és a közbiztonságra, az üzembiztonságra, a német meteorológiai szolgálatra és a légi irányításra vonatkoznak. A Bizottság azonban nem foglalt véglegesen állást e kérdésben, mert úgy ítélte meg, hogy ez nem érintené a jelen ügy kimenetelét: akkor is engedélyezett támogatásról lenne szó, ha e költségek állami támogatásnak minősülnének.

A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a határozatnak egyedül a rendelkező része válthat ki kötelező joghatásokat. Az indokolás ellentmondásos jellege akkor ad alapot a határozat megtámadására, ha ezen ellentmondás miatt a jogi aktus címzettje részben vagy egészben nem tudja megismerni a határozat valódi indokait.

Jelen esetben a Bizottság a határozat 1. cikkében azt állapította meg, hogy a tőkejuttatás teljes egészében állami támogatást képezett. Igaz, hogy a visszatérítendő támogatás pontos összegét nem kell megjelölnie¹⁸, ha azonban a Bizottság a határozat rendelkező részében fel-

¹⁸ Elegendő, ha a Bizottság határozata azokat az adatokat tartalmazza, amelyek a címzettek számára lehetővé teszik, hogy a támogatás összegét túlzott nehézségek nélkül maguk határozzák meg (a Bíróság 102/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1988. július 13-án hozott ítéletének [EBHT 1988, 4067. o.] 33. pontja).

tünteti az állami támogatás összegét, köteles annak összegét pontosan megjelölni.

Ennek még akkor is jelentősége van, ha egy támogatást utólag a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánít a Bizottság. Az uniós jog alapján ugyanis adott esetben a nemzeti bíróságnak köteleznie kell a támogatás kedvezményezettjét, hogy a jogellenességgel érintett időszak vonatkozásában fizessen kamatot. Márpedig e kamat összege elsősorban magának az állami támogatásnak az összegétől függ. A szóban forgó kamatokat ugyanis az állami támogatás teljes összege alapján, vagyis nem csupán a jogellenes támogatás összegének azon része alapján kell számítani, amelyet a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánított. A felperesek a tárgyaláson akként nyilatkoztak, hogy a jogellenességgel érintett időszak vonatkozásában a határozat 1. cikkében megjelölt 350 millió euró teljes összege után fizettek kamatot.

A Bizottság érvelésével szemben a Törvényszék úgy döntött, hogy mivel a Határozat rendelkező része világos és egyértelmű (a támogatás összegét 350 millió euróban határozza meg), e rendelkező részt nem szükséges a határozat indoklására tekintettel értelmezni. Kizárólag abban az esetben lehet ugyanis a határozat rendelkező részét az indokolás alapján értelmezni, ha a rendelkező rész szövegezése nem egyértelmű.

Mindezek miatt a Törvényszék a határozat 1. cikkét megsemmisítette abban a részében, amelyben az a Németországi Szövetségi Köztársaság által a lipcse-hallei repülőtéren az új déli pálya és az ahhoz kapcsolódó repülőtéri infrastruktúra építéséhez nyújtani kívánt állami támogatás összegét 350 millió euróban határozta meg.¹⁹

¹⁹ Utal a Törvényszék T-27/02. sz., Kronofrance kontra Bizottság ügyben 2004. december 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2004, II-4177. o.] 79. pontjára.

