

A TÁRSADALMI HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE ÖSSZEEGYEZTETHETETLEN TÁMOGATÁSOK VISSZATÉRÍTÉSÉNEK FELFÜGGESZTÉSE SORÁN

STAVICZKY PÉTER*

Tárgyszavak: visszatéríttetés, visszatéríttetés felfüggesztése, fumus boni juris, sürgősség, helyrehozhatatlan kár, érdekek mérlegelése, közrend

1. Bevezetés

A Törvényszék elnöke 2012. szeptember 19-én végzést hozott¹ egy Görögország által nyújtott és az Európai Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősített támogatás visszafizettetésének felfüggesztése tárgyában. A végzés mérföldkőnek tekinthető a vonatkozó joggyakorlatban. Egyrészt, érdekes kérdéseket vet fel az állami támogatás fogalmát illetően és annak eddig biztosnak tűnő értelmezése lehetséges módosulását veti előre. Másrészt, a korábbi gyakorlathoz képest pontosítja a támogatási programok alapján nyújtott támogatások visszatéríttetésnek felfüggesztés során vizsgálandó tényezőket. E két szempont miatt érdemes áttekinteni a végzés megállapításait és levonni a lehetséges következtetéseket. Annak érdekében, hogy a végzést szövegösszefüggésében lehessen értelmezni, az alábbi cikk ismerteti

* Állami támogatásokért felelős attasé, Magyarország Állandó képviselete az EU mellett.

¹ A T-52/12. R. sz. Görögország kontra Európai Bizottság ügyben hozott végzés (az EBHT-ban még nem tették közzé).

az uniós jog tiltott támogatások visszafizettetésére és a visszafizettetés felfüggesztésére vonatkozó legfontosabb előírásait is.

2. Az összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése

Az Európai Unió állami támogatási joga alapján az állami támogatások nyújtása főszabály szerint tilos, és csak bizonyos előre meghatározott kivételes esetekben kerülhet erre sor (az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ 107. cikke). A támogatások belső piacra gyakorolt hatásának értékelése az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ebből következően a tagállamoknak minden támogatási tervezetet, amelyik nem tartozik a Bizottság által mentesített körbe, előzetesen be kell jelenteniük a Bizottság részére [EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés], és nyújtására csak a Bizottság engedélye birtokában kerülhet sor. E bejelentési kötelezettség megsértésével nyújtott támogatások jogellenesnek minősülnek. Amennyiben a jogellenes támogatások nem teljesítik az anyagi szabályok előírásait sem, összeegyeztethetetlenek minősülnek, és a joggyakorlat alapján a Bizottságnak el kell rendelnie azok visszatéríttetését a kedvezményezettől.² Tehát az uniós jog alapján az összeegyeztethetetlen támogatások versenytorzító hatásának megszüntetése legegyszerűbben a támogatás kedvezményezett által történő visszafizetésével érhető el, bár a támogatás által okozott bizonyos előnyök így nem kezelhetők (pl. ha egy versenytárs időközben a támogatás miatt kiszorult a piacról, felszámolás alá került és megszűnt). A visszafizetés célját tekintve fontos elmondani, hogy a visszafizetés nem szankció,³ mivel a célja az eredeti állapot helyreállítása és nincsen represszív jellege. A visszatérítésre azért van szükség, hogy a belső piacon fennmaradjanak a vállalkozások közötti egyenlő feltételek, ezért a Bíróság szerint a támogatás összeegyeztethetlensége megállapításának logikus következménye,⁴ és az EUMSZ célki-

² A C-70/72. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [EBHT 1973., 813. o.].

³ A C-75/97. sz. Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1999., I-03671. o.] 65. pontja.

⁴ A C-303/91. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I-3131. o.] 16. pontja.

tűzéseit figyelembe véve nem tekinthető aránytalannak.⁵ Továbbá a visszatérítés elrendelésére vonatkozó kötelezettséget nem befolyásolja az sem, hogy a támogatás nyújtására milyen formában került sor.⁶ A visszafizetendő támogatás összegére rakódó kamatos kamat is a támogatás nyújtása óta eltelt idő által okozott előny megszüntetését hivatott szolgálni. Tekintettel a visszafizetés céljára (az eredeti állapot helyreállítása) a kedvezményezett anyagi helyzete, vagy az a tény, hogy csőd-, illetve felszámolási eljárás alatt áll, nem lehet a visszafizetés elrendelésének akadálya.⁷ Ugyanez vonatkozik a felszámolási eljárásra.⁸

A tételes jogban az összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésére az EK-Szerződés 93.⁹ cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet¹⁰ (eljárási rendelet) 14. cikke és az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet¹¹ tartalmaz előírásokat.

3. A visszafizetés felfüggesztésének feltételei¹²

Tekintettel arra, hogy az uniós jog alapján az unió szervei által hozott határozatok kötelezőek azokra nézve, akiket címzettként megjelölnek, a visszatérítés címzettjeként az érintett tagállam köteles a határozatot

⁵ A C-278/92., C-279/92. és C-280/92. sz. Spanyolország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1994., I–4103. o.] 75. pontja.

⁶ A C-183/91. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [EBHT 1993., I–3131. o.] 16. pontja és a C-404/97. sz. Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I–4897. o.] 38. pontja.

⁷ A C-52/84. sz. Bizottság kontra Belga Királyság ügyben hozott ítélet [EBHT 1986., 9. o.] 14. pontja, illetve a C-42-93. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (Merco) [EBHT 1994., I–4175. o.].

⁸ A C-499/99. sz. Bizottság kontra Spanyolország (Magefesa) ügyben hozott ítélet [EBHT 2002. I–6031. o.].

⁹ Az új számozás szerinti 108. cikk.

¹⁰ HL L 83, 1999.3.27 1–10. o.

¹¹ HL L 140, 2004.4.30. 1. o.

¹² Végrehajtást felfüggesztő ítéletek állami támogatási esetekben – Vajon a Bíróság ismét bezárja Pandora szelencéjét? Christoph Arhold cikke alapján készítette

végrehajtani.¹³ A joggyakorlat az uniós jog hatékony érvényesülésének elve (*effet utile*) alapján elvárja, hogy a tagállam azonnali és hatékony lépéseket tegyen a visszatéríttetés érdekében. A Bizottság a visszafizettetésre vonatkozó szabályokat összefoglaló közleménye¹⁴ alapján a visszafizettetést elrendelő határozatában általánosan kéthónapos általános határidőt ad a nemzeti jog alapján szükséges intézkedések elfogadására és további két hónapot a visszafizettetés tényleges végrehajtására. E viszonylag rövid határidő be nem tartása esetén az érintett tagállamot különösen, ha nem mutat hajlandóságot a megfelelő lépések megtételére, a Bizottság az Európai Unió Bírósága előtt vonhatja felelősségre az uniós jog be megsértése alapján (EUMSZ 258. cikk).

Az érintett kedvezményezett vagy a támogatást nyújtó tagállam a Bizottság határozatát megtámadhatja a Törvényszék, illetve az Európai Unió Bírósága előtt. Az EUMSZ 278. cikke értelmében azonban e kereseteknek nincs felfüggesztő hatálya a határozat végrehajtására. Az uniós bíróságok, amennyiben a körülmények ezt kívánják, elrendelhetik, hogy a vitatott cselekményt függeszék fel, erre azonban csak kivételes esetekben kerülhet sor.¹⁵ E kérdésben az eljáró bíró különvégzést hoz, mivel az Európai Bíróságok Eljárási Szabályainak¹⁶ 83. cikk (1) bekezdése szerint az EU intézményei által elfogadott rendelkezés felfüggesztése érdekében beadott kérelem csak abban az esetben engedélyezhető, amennyiben a kérelmező (legyen az a tagállam vagy a kedvezményezett) a rendelkezést az Unió Bíróságai előtti eljárásban

REMETEI FILEP Zsuzsanna és STAVICZKY Péter. In: *TVI Információs Füzetek*, 24. 68. http://tvi.kormany.hu/download/e/d1/00000/TVI_infofuezet_24_cikkek_vegleges.pdf STAVICZKY Péter: Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzése két magyar erőmű által indított eljárásban. In: *Európai Jog*, X. 1. sz. 42.

¹³ A 94/87. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet [EBHT 1989., 175. o.].

¹⁴ A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról (HL C 272., 2007.11.15. 4. o.).

¹⁵ A Bíróság elnöke C-377/98. R. sz., Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyben hozott végzésének [EBHT 2000., I-6229. o.] 44. pontja, valamint az Elsőfokú Bíróság elnöke T-191/98. R. II. sz., Cho Yang Shipping kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 2000., II-2551. o.] 42. pontja.

¹⁶ http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-07/rp_cjue_hu.pdf

támadja meg. A felfüggesztésre vonatkozó írásos szabályok hiányában az eljáró bíró diszkréciójára van bízva, hogy a felfüggesztési kérelemnek helyt ad-e vagy sem.

Az ideiglenes intézkedésre irányuló kérelemben bizonyítani kell egyrészt azt, hogy a ténybeli és jogi panaszok első ránézésre (*prima facie*) nem megalapozatlanok (*fumus boni iuris*), tehát van esély arra, hogy a főeljárásban a Bizottság megtámadott határozatát a Bíróság megsemmisítse. Vagyis, ha a felperes által az alapkereset alátámasztására felhozott jogalapok közül legalább az egyik első látásra helytállóknak tűnik, legalábbis nem megalapozatlan, amennyiben egy olyan kényes jogi kérdés fennállására világít rá, amelynek a megoldása nem egyértelmű, és ezért alapos vizsgálatot követel meg, amelyet azonban az ideiglenes intézkedésről határozó bíró nem tud elvégezni, hanem annak az alapeljárás tárgyát kell képeznie.¹⁷ Másrészt a sürgősséget megalapozó körülményeket, vagyis hogy a felfüggesztés nélkül súlyos és helyrehozhatatlan károk merülnének fel. Ezért a kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy a kár bekövetkeztének komoly esélye, valószínűsége van (nincs szükség az abszolút bizonyosságra), valamint azt, hogy ez a kár komoly és helyrehozhatatlan. E feltételek konjunktívák, vagyis, ha azok egyike nem teljesül, az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet el kell utasítani.¹⁸ Az uniós bíróságok a fizetéseképtelenség kockázatát nem tekintik *a priori* komoly és helyrehozhatatlan kárnak.¹⁹ Sőt, a tisztán pénzügyi természetű kár csak kivételes körülmények között tekinthető helyrehozhatatlannak vagy akár nehezen helyrehozhatónak, mivel az általában utólagos pénzügyi ellentételezés tárgyát képezheti.²⁰ A bíróságok elfogadják,

¹⁷ A Bíróság elnöke C-39/03. P-R. sz., Bizottság kontra Artegoda és társai ügyben 2003. május 8-án hozott végzésének [EBHT 2003., I-4485. o.] 40. pontját, valamint a Törvényszék elnöke T-395/94. R. sz., Atlantic Container Line és társai kontra Bizottság ügyben 1995. március 10-én hozott végzésének [EBHT 1995., II-595. o.] 49. pontját, és T-18/10. R. sz., Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ügyben 2010. április 30-án hozott végzésének (az EBHT-ban nem tették közzé) 95. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁸ A Bíróság elnöke C-268/96. P(R). sz., SCK és FNK kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 1996., I-4971. o.] 30. pontja.

¹⁹ A Bíróság elnökének a C-12/95. P. sz., Transacciones Marítimas és társai ügyben hozott végzésének [EBHT 1995., I-467. o.] 12. pontja.

²⁰ A Bíróság elnökének a C-471/00. P(R). sz., Bizottság kontra Cambridge Healthcare Supplies ügyben 2001. április 11-én hozott végzésének [EBHT 2001.,

hogy a helyzet, amelyben egy vállalkozás csődeljárásra kényszerül, valóban okozhat komoly és helyrehozhatatlan károkat, azonban ennek elbírálására mindig egyedi alapon kerül sor, tekintettel a felmerült tényekre. Amennyiben a *fumus boni juris* és a sürgősség feltétele teljesül a bírónak mérlegelnie kell, hogy a különböző érdekek konfliktusában melyik érdemel elsőbbséget.²¹ A közösség érdeke az összeegyeztethetetlen és jogellenes támogatás minél hamarabbi visszatérítése, mivel így a támogatás által okozott versenytorzulás megszűnik. Az egyén (tagállam, kedvezményezett) érdeke, hogy az alapügy elbírálásáig ne kerüljön sor a támogatás visszafizetésére. Ezek az érdekek tehát kölcsönösen kizárják egymást. A joggyakorlat majdnem mindig a közösség érdekét részesíti előnyben, még akkor is, ha a kedvezményezett piaci részesedése alacsony, így a verseny torzulása valószínűleg csak kismértékű. E szigorú gyakorlat alapján tudomásom szerint eddig csupán két esetben került sor a Bizottság állami támogatásokra vonatkozó határozata végrehajtásának ideiglenes felfüggesztésére.²²

4. A Törvényszék elnökének végzése a T-52/12. R. számú ügyben

4.1. Az ügy előzményei

Görögországban 1988-ban törvénnyel került létrehozásra a mezőgazdasági gazdálkodók biztosító szervezete (ELGA), amely teljes egészében az állam tulajdonában áll, és célja a mezőgazdasági üzemek növényi és állati termelésében, valamint növényi és állati állományában természeti kockázatok folytán bekövetkező károkat fedező biztosítás nyújtása. A termelők kötelesek tevékenységük után biztosítási díjat fizetni az

I–2865. o.] 113. pontja, az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-339/00. R. sz., Bactria kontra Bizottság ügyben 2001. június 15-én hozott végzésének [EBHT 2001., II–1721. o.] 94. pontja.

²¹ Lásd a Bíróság elnöke C-445/00. R. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben hozott végzésének [EBHT 2001., I–1461. o.] 73. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

²² A Bíróság elnökének a C-232/02. P(R). sz., Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott végzése [EBHT 2002., I–8977. o.] és a Bíróság elnökének a C-182/03. R. és C-217/03. R. SZ., Belgium és Forum 187 ABSL kontra Bizottság ügyben hozott végzése [EBHT 2003., I–6887. o.].

ELGA-nak (állattenyésztők 0,5%-ot, növénytermesztők 3%-ot). 2009-ben a görög kormány 425 millió euró összegű kártalanítás ELGA által történő kifizetését tervezte azon veszteségek megtérítésére, amelyeket a nagyszámban panaszt tevő mezőgazdasági termelők a 2008. és 2009. évben a kedvezőtlen időjárási viszonyok (aszály, rovarfertőzés) miatt szenvedtek el. A Bizottság a támogatási szándék bejelentését követően az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított,²³ majd egyes kifizetéseket jogellenes és a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősített, és elrendelte azoknak a kedvezményezettekkel való visszatéríttetését.²⁴ Görögország e határozat végrehajtásának felfüggesztését kérte külön beadványban a határozat megtámadását követően.

4.2. A felek kérelmei és Törvényszék elnökének megállapításai

Ami a *fumus boni iurist* illeti, Görögország az alapügyben azt kifogásolta, hogy a Bizottság megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését azzal, hogy helytelenül úgy ítélte meg, hogy a vitatott kifizetések „érintik a tagállamok közötti kereskedelmet” és „a verseny torzításával fenyegetnek”. Holott a kártalanítás összege mezőgazdasági termelőnként átlagosan csak mintegy 500 euró volt, és valamennyi kifizetés a mezőgazdasági termelésben a termelőknek nem betudható okok miatt keletkezett valós veszteségek kiegyenlítését szolgálta. Továbbá, a Bizottság nem vette figyelembe az érintett piac jellemzőit és a kedvezményezett görög mezőgazdasági termelők gazdasági helyzetét. Emellett a Bizottság tévesen számította be az állítólagos állami támogatások összegébe azt a 186 millió eurós összeget, amely a termelők által 2008-ban és 2009-ben a kötelező ELGA biztosítási rendszerben fizetett járulékok összegének felel meg. Ezen összeget Görögország szerint le kell vonni a visszatéríttetendő támogatások összegéből. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a kifizetések kártérítési jellege nem befolyásolja

²³ A C 3/10. (ex NN 39/09) számú állami támogatási ügy (HL C 72., 2010.03.20. 12. o.).

²⁴ A görög mezőgazdasági biztosító szervezet (ELGA) által a 2008. és a 2009. évben folyósított kártalanítási támogatásokról szóló 2012/157/EU határozat (HL L 78, 21. o.).

támogatásként való minősítésüket. Emellett a verseny torzítására és a tagállamok közötti kereskedelem érintésére vonatkozó szempontokat illetően a következetes ítélkezési gyakorlat az, hogy nem létezik olyan érzékenységi küszöb, amely alatt e feltételek nem teljesülnek. A gazdálkodók befizetései (amelynek összege a Bizottság szerint nagyjából 145 millió euró) a görög állam irányítása alá kerültek, így magánjellegüket elvesztették és ezért nem kell levonni a visszatérítendő támogatás összegéből. Görögország emellett azt is kifogásolta, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta mérlegelési jogkörét, amikor a támogatást – figyelemmel a 2008 óta tartó pénzügyi és gazdasági válság görögországi hatásaira²⁵ – nem minősítette az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja²⁶ alapján összeegyeztethetőnek. A válság következtében a görög tőkepiac likviditásának szűkössége az agrárágazatot is terhelő rendszerszintű kockázatot hordoz magában, „hiszen a mezőgazdasági termelők adják a görög gazdaság termelési hálózatának egy jelentős részét, számuk – a teljes 5 millió főre eső mintegy 860 000 fő – pedig az aktív népesség jelentős százalékát teszi ki”.²⁷ A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a támogatások összeegyeztethetőségének megítélése terén fennálló széles mérlegelési jogkörével élve úgy döntött, hogy a válságkezelő támogatások személyi hatálya alól kizárja az elsődleges mezőgazdasági termelőket,²⁸ illetve szemben Görögország állításával nem zárta ki a csekély összegű (ún. *de minimis*) támogatások²⁹ levon-

²⁵ Görögországban a mezőgazdaságból származó jövedelem 2006 és 2011 között 22,6%-kal csökkent, míg az Európai Unióban ugyanez a jövedelem 19%-kal nőtt. A növénytermesztés 2005 és 2011 között több mint 15%-kal csökkent; a termelési költségek 2008-ban 11%-kal, 2010-ben 4%-kal és 2011-ben 7,5%-kal nőttek, miközben a termelői árak jelentősen csökkentek (33,9%-kal a paradicsom, 27,5%-kal a káposzta, 11,7%-kal a pamut, 11%-kal a dohány és 21,5%-kal a spenót ára). A mezőgazdasági vállalkozások banki finanszírozása 49%-kal csökkent, és a mezőgazdasági termelőknek mára csak igen kevés finanszírozási lehetőségük maradt.

²⁶ E rendelkezés lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a gazdaságukban bekövetkezett súlyos zavarok enyhítése céljából támogatást nyújtsanak.

²⁷ A végzés 18. pontja.

²⁸ A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez biztosított ideiglenes közösségi keretrendszerrel szóló közlemény (HL 2009 C 83., 1. o.) 4.2.2 pontja harmadik bekezdésének h) alpontja.

²⁹ Lásd a Bizottság az [EK 87. és EK 88. cikknek] a csekély összegű (*de minimis*)

hatóságát a visszafizetendő összegből (a 2009–2011-ig tartó 3 évben az ennek megfelelő összeg közel 67 millió euró).

A felek érveinek összefoglalását követően a Törvényszék elnöke megállapította, hogy Görögország egyrészt a kifizetések támogatássá minősítését, másrészt a visszafizetési kötelezettség túlzó jelegét kifogásolta. Ugyanakkor a Törvényszék elnöke úgy döntött, hogy ezen érvek vizsgálatakor „nem lehet elvonatkoztatni a Görögország 2008 óta fennálló gazdasági és pénzügyi helyzetét jellemző sajátos körülményektől”.³⁰ Továbbá megállapította, hogy a visszafizetendő 425 millió eurós összeg valószínűleg jelentősen csökkentendő egyrészt, a de minimis támogatások összegével másrészt, a gazdálkodók saját befizetéseivel (145 millió euró), mivel „az a körülmény, hogy az ELGA által teljesített vitatott kifizetéseket részben ilyen magáneredetű járulékokból finanszírozták, nem akadályozza e kifizetések állami támogatássá minősítésének, e kifizetéseknek a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt pénzügyi hatását csökkenti az, hogy maguk a mezőgazdasági termelők, és köztük a támogatások kedvezményezettjei is fizettek ilyen járulékot”.³¹ A visszafizetendő támogatás összegének jelentős csökkentéséből következik, hogy a kifizetések versenytorzító hatása is csökken, illetve csak a jövedelemvesztés miatti károk enyhítésére és nem a termelés, valamint az export előnyben részesítésére szolgálnak. Emellett a görög agrárágazatot a szétaprózódott termelői struktúra (kis családi gazdaságok) miatt nem jellemzi az agresszív kereskedelem- vagy exportpolitika és a támogatás egy vállalkozásra eső alacsony összege (átlagosan 500 euró) sem erősíti versenytorzító hatásokat. A Törvényszék elnöke ebből azt a következtetést vonta le, hogy az alapeljárásban a fő kérdés annak eldöntése, hogy e rendkívüli körülmények miatt a vitatott kifizetéseknek a görög termelők kártalanításából eredő pénzügyi hatásai valóban érintették-e a tagállamok közötti kereskedelmet, illetve valóban a verseny torzításával fenyeget-

támogatásokra való alkalmazásáról a mezőgazdasági és halászati ágazatban szóló, 2004. október 6-i 1860/2004/EK rendeletét (HL L 325., 4. o.) és az [EK 87. és EK 88. cikknek] a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2007. december 20-i 1535/2007/EK rendeletét (HL L 337, 35. o.).

³⁰ A végzés 22. pontja.

³¹ A végzés 25. pontja.

tek-e az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében. A Törvényszéke elnöke szerint e kérdés a Bíróság ítélkezési gyakorlatában még nem került véglegesen megválaszolásra. A Bíróság ugyanis azt az óvatos megfogalmazást használja, miszerint a támogatás viszonylag csekély jelentősége vagy a kedvezményezett vállalkozás viszonylag kis mérete „eleve nem zárja ki a tagállamok közötti kereskedelem esetleges érintettségét”, hiszen egy viszonylag csekély jelentőségű támogatás érinti a kereskedelmet és torzítja a versenyt, amennyiben azon ágazatot, amelyben a kedvezményezett vállalkozások tevékenykednek, élénk verseny jellemzi.³² Az elnök szerint a joggyakorlat alapján tehát nyitott a kérdés, hogy az adott körülmények között a görög agrárágazat úgy tekinthető-e, mint amelyet nem jellemez élénk verseny, és amely nem a nemzetközi kereskedelem felé irányul, ami esetlegesen kizárhatná azt, hogy a vitatott kifizetések érzékelhető módon érintették volna a tagállamok közötti kereskedelmet és a versenyt. A Törvényszék elnöke emellett kiemelte, hogy Görögország kérelme egy másik jogkérdést is felvet, nevezetesen azt, hogy fennállnak-e olyan rendkívüli körülmények az adott esetben, amelyek alapján el lehet tekinteni a tiltott támogatás visszatéríttetésétől.³³ Mivel a joggyakorlat alapján a válasz nem egyértelmű sem a versenytorzítás, sem a rendkívüli körülmények fennálltát illetően az elnök megalapozottnak látta a *fumus boni iuris* teljesülését.

A sürgősség fennállásának elemzése során az elnök kiemelte, hogy azokat szintén a kérelmezőnek kell bizonyítania, és a károk bekövetkezése nem lehet hipotetikus (magas valószínűség). Görögország, mint tagállam előnyösebb kérelmezői pozícióban van ebből a szempontból, mint a kedvezményezettek, mivel az általános nemzeti érdekek védel-

³² Lásd a végzés 30. pontját és az ott hivatkozott joggyakorlatot: a C-278/00. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-3997. o.] 69. és 70. pontját, valamint a C-372/97. P. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-3679. o.] 53. és 54. pontját, továbbá a C-298/00. P. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004., I-4087. o.] 54. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a nemzetközi kereskedelemben tevékenykedő vállalkozások tekintetében lásd 730/79. sz., Philip Morris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1980., 2671. o.] 11. pontját.

³³ Az elnök által hivatkozott ítéletekben a Bíróság kifejtette, hogy „főszabályként rendkívüli körülmények esetét kivéve” lehet a tagállamtól a visszatéríttetéssel az eredeti állapot helyreállítását megkövetelni. 33. pont.

mére is hivatkozhat.³⁴ Görögország e tekintetben hivatkozott arra, hogy a 425 millió euró visszatéríttetése az ország összes mezőgazdasági termelőjét érintené (családjaikkal együtt a népesség egyharmadát) és ez a válság következtében hozott megszorító intézkedések miatt szokásossá váló sztrájkok kockázatát erősítené. A termelői szövetségekkel történt kapcsolatfelvétel során azok jelezték, hogy tagjaik a nehéz gazdasági körülmények miatt nem képesek a támogatás visszatéríttetésére. Továbbá Görögország azt is kihangsúlyozta, hogy válságkezelő programjának fontos elemét képezi az adóelkerülés elleni intenzív fellépés, amit ellehetetlenítene, ha az adóhatóságnak 800 000 termelő kb. 500 eurós támogatásnak visszatéríttetését kellene elkönyvelnie és további konfliktusokhoz vezetne, hiszen sok esetben kényszervégrehajtást kellene kérni a nemfizetés miatt. Emellett a többletfeladat mellett a hatóságok nem tudnának a jelentősebb bevételnövekedést eredményező intézkedésekre koncentrálni. A Bizottság szerint a görög gazdaságot sújtó nehézségek nem hozhatóak összefüggésbe a visszatéríttetésre való képtelenséggel, ami, és a visszatéríttetésből fakadó adminisztratív tehernövekedés önmagában szintén nem tekinthető súlyos és helyrehozhatatlan kárnak. A Bizottság szintén nem látta bizonyítottnak a zavargások, sztrájkok valószínű bekövetkeztét. A Törvényszék elnöke egyetértett azzal, hogy a joggyakorlat alapján a belső, akár leküzdhetetlen nehézségektől való félelem nem igazolhatja az uniós jog betartásától való eltérést.³⁵ Ez a gyakorlat azonban nem alkalmazandó, ha a tagállam megfelelő jogi úton kifogásolja az uniós jogból fakadó kötelezettségét. A jelen esetben a *fumus boni iuris* feltételének vizsgálata során megállapításra került, hogy különböző okok miatt indokolt a végrehajtás felfüggesztése. Az elnök elismerte, hogy a jelenlegi görög gazdasági környezetben az adócsalás elleni küzdelem abszolút prioritást élvez, és ezért Görögország hivatali erőforrásait erre a területre összpontosítja, és így várhatóan 200 milliárd eurós elmaradt bevételt próbál beszedni. Az elnök tehát elfogadta azt az érvet, miszerint a visszatéríttetés a kedvezményezettek rendkívül magas száma és az önkéntes visszafizetés

³⁴ A C-280/93. R. sz., Németország kontra Tanács ügyben végzés [EBHT 1993., I-3667. o.] 27. pontja és a C-180/96. R. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott végzés [EBHT 1996., I-3903. o.] 85. pontja.

³⁵ A C-404/97. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet [EBHT 2000., I-4897. o.] 52. pontja.

várhatóan alacsony aránya következtében veszélyeztetné az adócsalás elleni küzdelmet. Az elnök azt is fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a visszafizettetés akadálya sok esetben a „kirívóan nehéz általános gazdasági helyzet”, ami az adóhatóság korlátozott kapacitásával nem lenne kezelhető, aminek következtében Görögország nagyobb bevételtől esne el. Ami a közrend megzavarását, mint valószínűsített veszélyt illeti, a Törvényszék elnöke utalt a görög hatóságokkal szembeni nagyfokú bizalomvesztésre, az általános elégedetlenségre, aminek következtében a heves tüntetések egyre gyakoribbak és a választások során szélsőséges pártok is bejutottak a parlamentbe. E körülmények alapján az elnök az erőszakba torkolló tüntetések veszélyét nem tekintette pusztán hipotetikusnak.³⁶ Az elnök szerint figyelemmel a közelmúlt eseményeire, ezek a rendbontások súlyos és helyrehozhatatlan károkat okoznának, vagyis Görögország megfelelően azonosította a károkat és valószínűsítette bekövetkezésüket.³⁷

Az érdekek mérlegelését illetően az elnök elfogadta Görögország érdekének elsőbbségét a visszafizettetés felfüggesztésére és elutasította a Bizottság érvelését, amely szerint a versenyszabályok érvényesülése elsőbbség élvez a közrend „homályos és bizonytalan” fenyegetettségével szemben. Furcsa módon az Elnök erre a következtetésre a *fumus boni iuris* és a sürgősség bizonyítása során megfogalmazott érvek megismérlésével jutott, bár hozzátette, hogy jelen esetben a támogatás megvalósulása is kérdéses (a verseny torzulása alapos vizsgálatot igényel) és a közrend megzavarásának veszélye valós. Emellett kiemelte, hogy a görög hatóságok adócsalás elleni küzdelme közvetett módon az Unió

³⁶ A végzés 49. pontjában az Elnök az alábbi érvelést fejt ki: Nem hagyható figyelmen kívül ugyanis az a lehetőség, hogy a vitatott kifizetések visszatéríttetését egyes körökben nyilvánosan a mezőgazdaságból élők elleni igazságtalanság példaként használják fel, és hogy a jelenlegi, érzelmekkel túlfűtött légkörben az ilyen nyilvános beszéd erőszakos tüntetéseket gerjeszt, miközben nincs jelentősége annak, hogy a lakosság mely csoportja váltja ki azt az erőszakos magatartást, amely a rendőri szervek egyre jelentősebb beavatkozását teszi szükségessé.

³⁷ Szemben a C-278/00. R. sz., Görögország kontra Bizottság ügyben hozott végzés (EBHT 2000., I-8787. o.; 8., 16. és 18. pont) alapját képező üggyől, amelyben a „súlyos szociális zavarokra” való hivatkozást a Bíróság elnöke elutasította azzal az indokkal, hogy az érintett tagállam konkrét körülményeket nélkülöző általános megfontolások előadására szorítkozott, és az állítólagos súlyos események eshetőségére vonatkozóan semmilyen konkrét információval nem szolgált. (A végzés 50. pontja.)

érdeke is, hiszen az adóbevételek egy része az uniós költségvetése kerül. Így az Unió érdekeinek sérelme a visszafizettetés felfüggesztésével csak azt a kockázatot hordozza, hogy később kerül sor a visszatérítésre „anélkül hogy bármi is utalna arra, hogy e halasztás önmagában ezen intézkedések sikerét veszélyeztetné.”³⁸

A fenti érvek alapján a Törvényszék elnöke helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek, ugyanakkor fenntartotta magának a jogot, hogy az ideiglenes intézkedésről szóló végzést a körülmények megváltozása esetén módosítsa, vagy visszavonja például a sürgősség kérdésének újraértékelése következtében.

5. A végzés értékelése

Az ismertetett végzés mellett, hogy a kisszámú tiltott támogatások visszafizettetésének felfüggesztését elrendelő ideiglenes intézkedések sorát bővíti és finomítja az erre vonatkozó kritériumokat, több egyéb említésre méltó megállapítást is tartalmaz, illetve felveti a joggyakorlat eddig szilártnak tűnő megközelítésének esetleges módosulását. E tekintetben jelenleg természetesen csak előzetes megállapítások tehetők és csak az alapügyben hozott ítélet(ek) alapján lehet végleges következtetéseket levonni.

A végzés abból a szempontból viszonylag eltérő a korábbiaktól, hogy maga a támogatást nyújtó tagállam kérte a végrehajtás felfüggesztését és az érintett intézkedés egy, jelentős számú kedvezményezettet érintő támogatási program volt. A visszafizettetés felfüggesztését elbíráló eddigi végzések jellemzően egyedi kedvezményezettek vagy a Bizottság határozatát megtámadó anyavállalataik kérelmeit bírálták el. Ebből a szempontból egy sor olyan érv értékelésére került sor, amely eddig nem képezte a vizsgálat tárgyát. A végzés mérföldkő jellegét támasztja alá, hogy bemutatta általános támogatási programok során nyújtott támogatások visszafizettetése felfüggesztésének vizsgálata során értékelendő tényezőket. A végzés különösen a görög gazdasági és társadalmi helyzet mélyreható értékelése és a lehetséges következmények, számbavétele terén tekinthető figyelemre méltónak. Ebből a szempontból a társadalmi következmények (rendbontások, tüntetések

³⁸ A végzés 54. pontja.

stb.) valószínűségének elfogadásával az okozott károk bekövetkezének valószínűsége már viszonylag kisebb bizonyítási nehézségeket okozott a közelmúlt eseményei alapján. Ugyanígy a sürgősség kérdése sem volt különösebben nehezen megítélhető a mezőgazdasági termelők pillanatnyi pénzügyi lehetőségeinek számbavételét követően, bár úgy tűnik, hogy az Elnök a támogatás összegének alacsony jellegétől függetlenül nem kérdőjelezte meg a visszafizetés nehézségére vonatkozó, a mezőgazdasági termelők szövetkezetei által szolgáltatott információkat. Tekintettel a kedvezményezettek nagy számára a hatóságok várható többletterhe valós érvnek tekinthető és az adócsalás elleni küzdelem eredményeként várható többletbevétel várható nagysága, ami elmaradna, ha a hatóságok a visszatérítéssel és a kényszerbehajtásokkal foglalkoznának, valóban meggyőző. Így az érdekek mérlegelése során a közrend fenntartása és a költségvetési bevételek biztosítása nem csak elvont fogalmakként kerültek bemutatásra, a felfüggesztés elrendelése nagyrészt ennek is köszönhető. A végrehajtás felfüggesztésére irányuló korábbi egyedi esetekben ezek az érvek nyilvánvalóan nem voltak alkalmazhatóak, mivel egyes cégek érdekei csak rendkívüli körülmények mellett előzhetik meg a közösség érdekét. Ami viszont meglepő, hogy a Törvényszék elnöke az érdekek mérlegelése során csak abban látott kockázatot, hogy a felfüggesztés miatt a végrehajtásra később kerül sor, de ez nem érinti annak sikerességét. Tekintettel arra, hogy ezt az általános érvet a legtöbb esetben fel lehetne hozni – sőt lehet, hogy jelen esetben a felfüggesztés alatt nagyszámú görög gazdálkodó szünteti meg tevékenységét, nem is biztos, hogy helytálló – érdekes lesz annak nyomon követése, hogy más ügyekben hivatkoznak-e erre a megállapításra a kérelmezők.

Ami az állami támogatásokkal kapcsolatos tágabb joggyakorlatot illeti, a végzésben a *fumus boni iuris* alatt megfogalmazott egyes megállapítások bizonyos kérdéseket újszerű megvilágításba helyeznek. Egyrészt, a verseny torzulásának EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti értelmezése terén az eddigi rendkívül széles értelmezés mellett a Törvényszék elnöke nem zárja ki, hogy elméletben léteznek a de minimis támogatásokon kívül is olyan támogatási intézkedések, amelyek alacsony összege (a kedvezményezettek alacsony kereskedelmi és exportjelentőségével párosulva) nem okoz versenytorzítást. Mivel a joggyakorlat nem igényli a verseny torzulásának tényleges megvalósulását, hanem az EUMSZ 107. cikk alkalmazásához elegendőnek tartja

a potenciális versenytorzulást is,³⁹ ez mindenképpen érdekes fejleménynek tűnik, főleg mivel az EUMSZ 107. cikke is úgy fogalmaz, hogy „torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget”.⁴⁰ Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az adott támogatási program minden görög mezőgazdasági termelőt, az egész ágazatot érintette. Így az alapesetben hozandó ítéletben meglehetősen jelentős eltérést jelentene a mostani joggyakorlat által felállított követelményrendszerrel annak kimondása, hogy a versenytorzulás még elvben sem volt lehetséges. A Törvényszék elnöke is azt tartotta az alapügyben indokoltnak megvizsgálni, hogy a támogatások valóban torzították-e a versenyt és érintették-e a tagállamok közötti kereskedelmet.⁴¹ Egy, a támogatás versenytorzító hatását kizáró ítélet minden valószínűség szerint lavinaszerű következményekkel járna a tagállamok támogatásnyújtási gyakorlatára. Hiszen sok esetben került elutasításra az az érvelés, amely szerint a kedvezményezett csak a tagállam belső piacán tevékenykedett és exporttevékenységet nem folytatott, ezért támogatása nem tartozik az EUMSZ 107. cikk hatálya alá. A joggyakorlat ezeket az érveket következetesen elutasította, többek között arra való utalással, hogy a kedvezményezett a támogatásból származó előny bármilyen más tevékenység beindításához, vagy megerősítéséhez felhasználhatja.⁴² Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a támogatás károk enyhítését szolgálta és versenytorzító hatása valószínűleg gyengébb,⁴³ bár a joggyakorlat a támogatássá minősítés szempontjából korábban sohasem volt tekintettel a támogatási intéz-

³⁹ A Bizottság a joggyakorlat alapján nem köteles az összeegyeztethetetlen támogatások versenyre gyakorolt tényleges hatásának bizonyítására. E tekintetben lásd a C-298/00. p. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, I–4087. o.] 49. pontját és a T-177/07. sz. Mediaset kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2010, II–2341. o.]. Továbbá, amennyiben a támogatás erősíti egy, a belső piacon vállalkozás pozícióját más vállalkozásokhoz képest, akkor a támogatás automatikusan érinti a tagállamok közötti kereskedelmet (A T-214/95. sz. Het Vlamse Gewest kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT II–717. o.]).

⁴⁰ Ezen értelmezés megerősítésére lásd a T-35/99. sz. Keller Meccanica kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, II–261. o.] 85. pontját.

⁴¹ A végzés 29. pontja.

⁴² Lásd a Bíróság C-148/04. sz. Unicredito Italiano SpA kontra Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I–11137. o.] 54. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

⁴³ A végzés 26. pontja.

kedések céljára, csak azok hatásaira.⁴⁴ A támogatás alacsony összege mellett versenytorzítással kapcsolatos másik érdekes felvetés, hogy a Törvényszék elnöke indokoltnak tartotta annak alapos (az alapügyben történő) vizsgálatát, hogy a görög gazdaságot jellemző több éves válság és megszorítások, mint sajátos és rendkívüli körülmények következtében egyáltalán fennáll-e a támogatás versenyre és a kereskedelemre gyakorolt érzékelhető (ismételten nem potenciális) hatása. E kérdésfeltevés is az állandó joggyakorlattól való eltérés lehetőségét vetíti előre, és mivel egy egész gazdasági ágazatról van szó, bármilyen sommás megállapításnak messzemenő következményei lehetnek.

A végzés másik jelentős megállapítása, hogy az állami forrás fogalmát is értelmezi, még pedig oly módon, hogy az ELGA által nyújtott kártérítésből, mint magáneredetű járulékokat, levonja a mezőgazdasági termelők befizetéseinek összegét. Véleményem szerint a Stardust Marine-ítéletben⁴⁵ meghatározott államnak való betudhatóság fogalma alapján, amennyiben valamilyen befizetés az állam irányítása alá kerül, onnantól állami támogatási szempontból irrelevánssá válik a korábbi származása. Hiszen az állami bevételek jelentős része eredetileg magánfelek befizetéséből (adók, illetékek stb.) származik. Ebből a szempontból a tárgybeli eset valamelyest kivételt képez, hiszen a mezőgazdasági termelők a lehetséges későbbi kártalanítás miatt fizettek járulékot, vagyis gyakorlatilag egy speciális 'biztosítási díjról' beszélünk. Mindazonáltal ez nem változtat azon a tényen, hogy a díj megfizetésével erről a forrásról a gazdálkodók 'lemondtak', mi több erre kötelező jogszabályi előírás alapján került sor, és az állami irányítás alá került.

A végzés harmadik jelentős kérdésfeltevése, hogy vizsgálandónak tartja, hogy a Görögországot sújtó gazdasági válság a támogatás visszatéríttetése (nem a visszatéríttetés felfüggesztése) szempontjából rendkívüli körülménynek minősül-e, ami megakadályozza a visszatéríttetést. A joggyakorlat mindeddig meglehetősen szűk körben adott lehetőséget a visszafizettetés elkerülésére (az elévülési idő letelte, jogos elvárások keletkeztetése uniós intézmények magatartása következ-

⁴⁴ Lásd a 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 1974. 709. o.].

⁴⁵ A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [EBHT 2002 I-04397. o.].

tében és az abszolút lehetetlenség). Amennyiben ez a kör a gazdasági válságra való utalással bővülne, egy sor tagállam (pl. Írország, Spanyolország, Portugália) jelezhetné, hogy az évek óta húzódó gazdasági válság következtében az adott intézkedés által érintett ágazat vagy kedvezményezett kör számára a visszafizettetés túlzó. Ez egyértelműen szembe menne a joggyakorlat eddigi követelményeivel, hiszen az alapján sem a kedvezményezettek helyzete, sem nagy száma nem lehet elvileg a visszafizettetés akadálya. Az sem egyértelmű, hogy egy, a gazdasági válság által erősen érintett ország hogyan tudná bizonyítani, hogy a támogatás visszatéríttetése még nagyobb válságot, vagy annak elhúzódását eredményezné. Mivel a tiltott támogatásokat a kedvezményezetteknek kell visszafizetniük, e logika mentén, minél nagyobb a jogsértés (a kedvezményezettek száma és az összeg), annál nagyobb az esély a visszatéríttetés túlzó jellegének bizonyítására és annak elkerülésére. Ez pedig a jóhiszemű joggyakorlás elvével ellentétes eredményre vezetne.

A fentiek alapján, mindenképpen érdemes az alapügyben folyamatban lévő eljárást figyelemmel kíséreni és a majdani ítélet tartalmát is alaposan áttekinteni, hiszen a fenti felvetésekre valamilyen választ fog adni. Az más kérdés, hogy amennyiben a Törvényszék akár a versenytorzulás kizárása, akár válság, mint a visszatéríttetést megakadályozó rendkívüli körülmény megállapítása tekintetében hoz Görögország számára pozitív döntést, a Bizottság minden bizonnyal megtámadja az első fokú ítéletet, és az Európai Unió Bíróságánál kéri annak megsemmisítését.