

A NEMZETI BÍRÓSÁG ÍTÉLETÉNEK JOGEREJE AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGÁNAK TÜKRÉBEN

STAVICZKY PÉTER*

A közelmúltban az Európai Unió Bírósága (Bíróság) a *Frucona Košice* (Frucona) ügyben¹ hozott ítélete ismét rávilágított arra, hogy az uniós jog és ezen belül is az Uniós Bíróságok joggyakorlata a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatások visszatéríttetésére irányuló eljárások során milyen hatással lehet nemzeti bíróságok által hozott ítéletek jogerejére. A Bíróság Szlovákia által nyújtott, a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás visszatérítésével kapcsolatos ügyben tett megállapításai amellet, hogy felhasználják a joggyakorlat korábbi elemeit, útmutatóul szolgálnak a nemzeti hatóságok számára a jövőben a visszatéríttetési eljárások kezelésére, illetve az erre vonatkozó nemzeti jog megalkotása során. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió Bírósága egy összeegyeztethetetlen állami támogatás visszatéríttetése kapcsán indított előzetes döntéshozatali eljárásban már 2007-ben a *Lucchini*-ügyben² is foglalkozott a jogerő kérdésével, a téma elemzése során a teljesség kedvéért érdemes ezt a korábbi ítéletet is röviden áttekinteni.

* A szerző a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselőtének állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen cikk nem tekinthető az Állandó Képviselőt álláspontjának.

¹ A C-507/08. sz. Európai Bizottság kontra Szlovák Köztársaság [EBHT] 2010., I-13489. o.]

² A C-119/5. sz. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben hozott ítélet [EBHT] 2007., I-6199. o.]

1. A Lucchini-ügy relevanciája a jogerő tekintetében

A 2002-ben hatályát veszített Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés alapján az acéliparra támogatására speciális szabályok vonatkoztak.³ A Lucchini-ügyben az acélipari tevékenységet folytató Lucchini SpA 1985-ben kérelmet nyújtott be az olasz hatóságokhoz beruházásához 30%-os közvetlen támogatás és kamattámogatás megszerzése érdekében. Az olasz hatóságok 1988-ban előzetesen bejelentették a támogatási tervezetet az Európai Bizottság részére. A Bizottság válaszlevelében további információkat kért a támogatásról. Mivel a vonatkozó szabályok 1988 végén hatályukat veszítették és a Bizottság addig még nem hagyta jóvá a támogatási tervezetet, az olasz hatóságok 1988 novemberében a beruházás 15%-át kitevő tőkeemelést hajtottak végre a Lucchiniben, mivel az acéliparra vonatkozó szabályozás környezetvédelmi beruházásokra 15%-os támogatási intenzitás mellett lehetővé tette a támogatás nyújtását. A kamattámogatást viszont megtagadták, mivel az az előírt 15%-os határ fölé emelte volna a nyújtott támogatások intenzitását. A támogatás nyújtására vonatkozó végleges intézkedés meghozatala a Bizottság jóváhagyásától függött, és az illetékes hatóságok semmilyen kifizetést nem hajtottak végre. Mivel a Bizottság a rendelkezésre álló információk alapján a szabályokkal való összeegyeztethetőséget nem tudta megítélni, vizsgálati eljárást indított, amelynek végén, mivel nem látta bizonyítottnak az acélipari szabályok feltételeinek teljesítését, a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.⁴ A Lucchini a közösségi bíróság előtt nem támadta

³ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés 4. cikkének c) pontja tiltotta az államok által bármilyen formában nyújtott szubvenciókat, illetve támogatásokat a szén- és acélipari ágazatokban, azonban 1980-tól az acélágazat egyre fokozottabb és általánosabb válsága miatt, e tilalom alól az Európai Bizottság derogációs intézkedéseket fogadott el az ESZAK-Szerződés 95. cikkének (1)-(2) bekezdése alapján. Ezek az ún. acélipari kódexek, amelyek közül a Lucchini kérelme során a második és harmadik kódex volt hatályban: az acéliparban nyújtott támogatások közösségi szabályainak megállapításáról szóló, 1981. augusztus 7-i 2320/81/ESZAK bizottsági határozat (HL L 228., 14. o., a továbbiakban: második kódex) és az acélipari támogatások közösségi szabályainak meghatározásáról szóló, 1985. november 27-i 3484/85/ESZAK bizottsági határozat (HL L 340., 1. o.).

⁴ A Tirreno és a Siderpotenza acélmű javára az olasz hatóságok által tervezett támogatásokra (N195/88 – N200/88 támogatások) vonatkozó, 1990. június 20-i

meg a Bizottság negatív határozatát, azonban mivel nem folyósították neki a támogatást – 1989. április 6-án a Tribunale civile e penale di Roma előtt eljárást indított az illetékes hatóságok ellen az eredetileg követelt teljes támogatás kifizetéséhez való jogának (közvetlen támogatás és a kamattámogatás) megállapítása érdekében. E bíróság a közösségi jogot ítéletében nem érintve, arra a következtetésre jutott, hogy a Lucchini jogosult volt a szóban forgó támogatásra, és kötelezte az illetékes hatóságokat a kért összegek kifizetésére. Az illetékes hatóságok vitatva az első fokú ítéletet fellebbeztek a Corte d'appello di Romához, arra hivatkozva, hogy a támogatás kifizetését illetően semmilyen kötelezettség nem terhelte őket, valamint másodsorban előadták, hogy bármilyen Támogatási kötelezettségük csak a beruházás 15%-áig állhat fenn. A másodfokú bíróság 1994-ben a fellebbezést elutasította és helybenhagyta az első fokú bíróság ítéletét. Mivel a támogatást továbbra sem fizették ki, a Lucchini keresetét követően 1995. november 20-án a Tribunale civile e penale di Roma elnöke kötelezte az illetékes hatóságokat a Lucchininek járó összegek kifizetésére. E végzést ideiglenesen végrehajthatóvá nyilvánították. Ezt követően a nemzeti hatóságok a támogatás jogszabály-módosítást követően kifizették, ami tartalmazott egy klauzulát, amely szerint e támogatások egészben vagy részben visszavonhatók, különösen „az említett támogatások nyújtása vagy folyósítása érvényességére vonatkozóan kedvezőtlen közösségi határozatok esetén”. A hatóságok a támogatások törvényes kamatait is megfizették. A Bizottság az olasz hatóságokkal folytatott levelezésében megállapította, hogy az olasz hatóságok nem kérték a nemzeti jog szerint az ítélet megsemmisítését és kifejezésre juttatta azon véleményét, amely szerint az illetékes hatóságok azáltal, hogy kifizették a Lucchininek a 90/555/ESZAK határozattal a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatásokat, megsértették a közösségi jogot, és ugyanezen hatóságokat felhívta arra, hogy tizenöt napos határidőn belül fizetessék vissza a szóban forgó támogatásokat. Ezt követően az illetékes olasz hatóság módosította támogatás nyújtásáról szóló rendeletét és elrendelte a nyújtott támogatás referencia kamatlábbal növelt visszafizetését. Ezt a rendeletet a Lucchini a Tribunale amministrativo regionale del Lazio előtt megtámadta és e bíróság keresetének helyt adott arra hivatkozással, hogy a fellebbviteli bíróság jogerős ítélete nem

90/555/ESZAK határozat (HL L 314., 17. o.).

teszi lehetővé az illetékes hatóság részére korábbi rendeletének jogellenesség vagy alapvető hiba miatt bekövetkező érvénytelenségre való hivatkozással történő visszavonását. Az olasz hatóságokat képviselő Avvocatura Generale dello Stato a közösségi jog elsőbbségére hivatkozással fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen, a Consiglio di Stato (Államtanács) előtt. Az Államtanács szerint az illetékes hatóságnak a fellebbezés során hivatkoznia kellett volna a 90/555/ESZAK határozatra, mivel a jogvita a támogatás Bizottság jóváhagyásától függővé tétele miatt alakult ki. Azáltal, hogy a hatóságok lemondtak a másodfokú ítélet megtámadásáról az *res iudicata*-vá vált⁵ és jogereje vonatkozik a támogatás közösségi joggal való összeegyeztethetőségének a kérdésére, legalábbis az ítélet kihirdetésénél korábbi közösségi határozatokra (mint a 90/555/ESZAK határozat) vonatkozóan. Az Államtanács ezért az eljárást felfüggesztette és előzetes döntéshozatalt kért az Európai Bíróságtól abban a kérdésben, hogy a közösségi jog elsőbbsége alapján lehetséges-e a visszatérítés annak ellenére, hogy a támogatás kifizetését elrendelő nemzeti bíróság által hozott határozat jogerőssé vált, vagy mivel a visszatérítésre a nemzet jogot kell alkalmazni⁶ a visszatérítési eljárás nem válik-e jogilag lehetetlenné a codice civile 2909. cikke és a konkrét jogerőssé vált bírósági határozat miatt?

A Bíróság, miután a Lucchini által hatáskörére vonatkozó kifogást (a közösségi bíróságnak nemzeti jogot kell értelmeznie) arra hivatkozással elutasította, hogy az Államtanács jelen esetben nem a nemzeti jog vagy valamely nemzeti bíróság ítéletének értelmezését kéri, hanem annak pontosítását, hogy a nemzeti bíróságok mennyiben kötelesek a közösségi jog alapján figyelmen kívül hagyni a nemzeti jogot, az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdés eldöntésére vonatkozó hatáskörét megállapította.

⁵ A *res iudicata* jelentése: ítélt dolog, vagyis ugyanazon tényalapról származó, ugyanazon jog iránt, ugyanazon felek között új kereset már nem indítható. A bírói ítélet rendes jogorvoslattal történő megtámadásának kizárását vonja maga után. Az olasz polgári törvénykönyvnek (codice civile) az „Anyagi jogerő” című, 2909. cikke a következőt írja elő: „A jogerőssé vált ítéletben tett megállapítások ugyanazon felek és jogutódaik, illetve engedményeseik vonatkozásában kötelezőek.”

⁶ A 205-215/82. sz., Deutsche Milchkontor [és társai] egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 1983.] 2633].

Ezt követően a Bíróság összefoglalta az állami támogatásokra vonatkozó joggyakorlat uniós és nemzeti szervek közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó megállapításait, amely szerint:

- A nemzeti bíróságok értelmezhetik az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdését és a 108. cikk (3) bekezdését, vagyis azt, hogy az adott tagállam állami támogatást nyújtott-e és betartotta az előzetes bejelentési kötelezettséget.⁷ Ez természetesen értelemszerűen az acélágazatra irányadó ágazati állami támogatási szabályokra is igaz.⁸
- A támogatási intézkedések vagy a támogatási programok közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése a közösségi bíróság ellenőrzése mellett eljáró Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁹
- A közösségi jogi aktusok érvényességét illetően a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel,¹⁰ ez a Közösségi Bíróságok hatásköre.¹¹
- A joggyakorlat szerint a közösségi intézmények által elfogadott valamely olyan határozat, amelyet annak címzettje az előírt határidőn belül nem támadott meg a Közösségi Bíróságok előtt, az vele szemben jogerőssé válik.¹²

E megállapításokból következik, hogy egy támogatás kedvezményezettje, amely megtámadhatta volna a támogatásra vonatkozó bizottsági

⁷ A 78/76. sz. Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet [EBHT [1977.,] 595.] 14. pontja, és a C-354/90. sz. Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon ügyben hozott ítélet [EBHT [1991.,] I-5505.] 10. pontja.

⁸ A C-390/98. sz. Banks-ügyben hozott ítélet [EBHT 2001.,] I-6117] 71. pontja.

⁹ Lásd a fent hivatkozott Steinike & Weinlig ügyben hozott ítélet 9. pontját, a fent hivatkozott Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon ügyben hozott ítélet 14. pontját, valamint a C-9/94. sz., SFEI és társai ügyben hozott ítélet [EBHT [1996.,] I-3547.] 42. pontját.

¹⁰ A 314/85. sz. Foto-Frost ügyben hozott ítélet [EBHT [1987.,] 4199.] 20. pontja.

¹¹ A C-143/88. és C-92/89., Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT [1991.,] I-415.] 17. pontja.

¹² A C-188/92. sz. TWD Textilwerke Deggendorf ügyben hozott ítélet [EBHT [1994.,] I-833.] 13. pontja és a C-241/01. sz. National Farmers' Union ügyben hozott ítélet [EBHT [2002.,] I-9079.] 34. pontja.

határozatot, azonban hagyta, hogy a megtámadásra vonatkozó jogvesztő határidő leteljen, nem kérhet jogorvoslatot a nemzeti hatóságok által e határozat végrehajtására hozott intézkedésekkel szemben a nemzeti bíróságok előtt, hogy megkérdőjelezze e határozat jogszerűségét. Ezért a Bíróság szerint az Államtanács helyesen járt el, amikor elutasította a Lucchini azon kérelmét, hogy a Bizottság határozatának érvényességére vonatkozó kérdést is terjesszenek a Bíróság elé.

A Bíróság szerint a joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy az olasz bíróságok nem rendelkeztek hatáskörrel ahhoz, hogy döntsenek a Lucchini által kért állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, és hogy e bíróságok közül egyik sem érvényteleníthette az ezen támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító 90/555/ESZAK határozatot.¹³ A Bíróság szerint, ha lehetséges lenne a nemzeti eljárásban felvetni a bizottsági határozat érvényességének kérdését – amit egy korábbi eljárásban kellett volna felvetni –, az megakadályozná a közösségi jog hatékony alkalmazását, amennyiben lehetetlenné tenné a közösségi jog megsértésével nyújtott állami támogatás visszatéríttetését. Márpedig a nemzeti bíróságok kötelesek a nemzeti jog rendelkezéseit lehetőség szerint úgy értelmezni, hogy oly módon alkalmazhassák őket, ami hozzájárul a közösségi jog végrehajtásához. A Bíróság kiemelte, hogy a joggyakorlat alapján a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva –, eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes rendelkezéseinek alkalmazásától.¹⁴ Tekintettel arra, hogy a támogatási intézkedések vagy a támogatási programok közös piaccal való összeegyeztethetőségének mérlegelése a közösségi bíróság ellenőrzése mellett eljáró Bizottság *kizárólagos* hatáskörébe tartozik, és ettől a közösségi jog elsőbbsége miatt a belső jogban nem lehet eltérni, a Bíróság úgy döntött, hogy „a közösségi joggal ellentétes a *res iudicata* elvét megállapító olyan nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása, mint az olasz polgári törvénykönyv

¹³ Az ítélet 57. pontja.

¹⁴ Lásd többek között a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben hozott ítélet [EBHT [1977] 629. 21-24. pontját; a 130/78. sz. Salumificio di Cornuda ügyben hozott ítélet EBHT [1979.] 867.] 23-27. pontját; és a C-213/89. sz., Factortame és társai ügyben hozott ítélet [EBHT [1990.] I-2433.] 19-21. pontját.

2909. cikke, *amennyiben* annak alkalmazása akadályozza a közösségi jog megsértésével adott állami támogatás visszatéríttetését, amelynek a közös piaccal való összeegyeztethetlenségét jogerőssé vált bizottsági határozat állapította meg.”

A Lucchini-ítélet fényében egyértelmű, hogy az uniós jog elsőbbségének elve a nemzeti bíróságok által hozott jogerős ítéletekkel szemben is alkalmazandó. Továbbá, nemzeti bíróságok csak nagyon limitált körben foglalkozhatnak az Európai Bizottság (állami támogatásokkal kapcsolatosan hozott) határozatainak érvényességével.¹⁵ Ennek következtében, ha egy nemzeti bíróság az uniós jog elsőbbségét megsértve a bizottsági határozat végrehajtását ellehetetlenítő ítéletet hoz, annak még a felek között sincsen kötő ereje, e tekintetben az anyagi jogerő, a *res iudicata* nem áll be. Mindezek alapján megállapítható, hogy a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások nemzeti jog szerint visszatéríttetése során nemzeti bíróságok jogsértése, együttműködésének hiánya is megalapozhatja az adott tagállam felelősségre vonását.

2. A Frucona-ügy

A Frucona-ügyben a Frucona szeszesitalt, likórt, alkoholmentes italt, konzervgyümölcsöt- és zöldséget, valamint ecetet előállító vállalkozás jelentős, 16,86 millió eurós jövedéki adó tartozást halmozott fel. Több más hitelezővel együttesen az jövedéki adó behajtásáért felelős hatóság elfogadta a Frucona csődegyezség során tett ajánlatát, amely

¹⁵ A 11. lábjegyzetben említett Zuckerfabrick-ügy alapján nemzeti bíróságok kizárólag akkor rendelhetnek egy ideiglenes intézkedést egy bizottsági határozat végrehajtásával kapcsolatosan (és annak érvényességét saját hatáskörben ez esetben sem bírálhatják el, mert az az uniós bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik), ha

- (1) e bíróságnak súlyos kételyei merülnek fel az uniós jogi aktus érvényességével kapcsolatban, és ha a megtámadott jogi aktus érvényessége még nem vitatott a Bíróság előtt, akkor ő maga terjeszti ezt a kérdést a Bíróság elé;
- (2) az ideiglenes intézkedés sürgősen szükséges az intézkedést kérő félnél bekövetkező súlyos és helyrehozhatatlan károk elkerülése érdekében;
- (3) a bíróság kellően figyelembe veszi az uniós érdekeket; valamint
- (4) e feltételek mindegyikének vizsgálata során tiszteletben tartja az uniós bírásoknak a bizottsági határozat jogszerűségéről vagy az uniós szinten hasonló ideiglenes intézkedés iránti kérelemről hozott döntését.

szerint tartozásainak 35%-a megfizetésével a maradék 65% megfizetését a hitelezők elengedik és a cég tevékenységét folytathatja tovább. A csődegyezséget a szlovák jognak megfelelően az illetékes bíróság jóváhagyta és határozata a fellebbezésre nyitva álló határidő leteltével jogerőre emelkedett.

Az Európai Bizottság panasz alapján hivatalos vizsgálati eljárást indított,¹⁶ amely eljárást lezáró határozatában az állam részéről tett joglemondást a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette (véleménye szerint az intézkedés nem felelt meg a piaci magánhitelező elvének ezáltal támogatást valósított meg, ami nem volt összeegyeztethető egyetlen állami támogatási szabállyal sem) és elrendelte, hogy Szlovákia megtegye a szükséges lépéseket a támogatás kamatos kamattal növelt visszatérítése érdekében.¹⁷

Frucona keresetet nyújtott be a Törvényszékhez e határozat megsemmisítése iránt,¹⁸ Szlovákia azonban nem támadta meg a határozatot. A Frucona keresetét, amelyben tíz jogalapra hivatkozott a határozat jogellenességét illetően – a Törvényszék elutasította.¹⁹

A szlovák adóhatóság a határozat végrehajtása érdekében 2006-ben kötelezte a Fruconát a támogatás kamatos kamatokkal növelt összegének visszafizetésére és mivel a cég az előírt határidőn belül nem ezt teljesítette, az illetékes kassai II. számú kerületi bírósághoz fordult. E bíróság azonban az adóhatóság keresetét elutasította többek között arra hivatkozva, hogy az abban foglaltak teljesítésére nincsen lehetőség, mivel a csődegyezséget jóváhagyó bírósági határozat már jogerőre emelkedett. A másod fokú bíróság ezt az ítéletet helybenhagyta. Ezt követően az adóhivatal kérte a Szlovák Köztársaság legfőbb ügyészét, hogy terjesszen elő e határozattal szemben rendkívüli jogorvoslat iránti kérelmet.

¹⁶ A C25/2005. sz. (ex NN 21/2005. sz.) eljárást megindító határozat a Frucona Košice javára tett intézkedésekről (HL C 233., 2005.10.22. 47. o.).

¹⁷ A Bizottság 2007/254/EK határozata a Szlovák Köztársaság által a Frucona Košice, a. s. vállalatnak nyújtott C 25/205 (ex NN 21/2005) sz. állami támogatásról (HL L 112., 2007.4.30., 14. o.).

¹⁸ T-11/07. sz. Frucona Košice kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT [2010.] II-05453.]

¹⁹ A cég Törvényszék ítéletét az Európai Unió Bíróság előtt megtámadta (C-73/11 P. sz. ügy). A másodfokú eljárásban ítélethozatalra még nem került sor.

A Bizottság által az eljárással kapcsolatosan megfogalmazott kritikákkal (miért bírósági eljárást és nem beszedési eljárást kezdeményeztek) a szlovák hatóságok arra hivatkoztak, hogy egyrészt, a bírósági eljárás nélkülözhetetlen volt a támogatás és kamatai összegének behajtása érdekében, mivel a szlovák adójog nem biztosít jogalapot az adóhatóság által csődegyezség keretében leírt tartozás visszatéríttetésére (a hatósági határozat „nem írhatja felül” a bírósági határozatot). Másrészt, a határozat a Fruconára nézve nem bír közvetlen kötőerővel, hanem a Szlovák Köztársaságot kötelezte a jogellenesen nyújtott támogatás visszatéríttetéséhez szükséges valamennyi intézkedés megtételére. Vagyis a határozatot a nemzeti jog alapján nem lehetett csak a szlovák hatóságok által választott eljárás során végrehajtani.

Tekintettel arra, hogy a visszatéríttetésre 29 hónap után sem került sor a Bizottság a Bírósághoz fordult, hogy állapítsa meg Szlovákia jogsértését. A Bizottság szerint bár a nemzeti hatóság a nemzeti jog alapján járt el, a nemzeti bíróságok határozatai megakadályozták a bizottsági határozat hatékony végrehajtását és ezáltal a szlovák hatóságok megsértették a közösségi jog rendelkezései közvetlen hatályának egy tagállam jogszabályaival való összeütközés esetén fennálló elvét. A nemzeti bíróságok által hivatkozott jogerő tekintetében a Bizottság utalt a Lucchini-ítéletben foglalt megállapításokra és utalt arra, hogy a végrehajtás során a nemzeti hatóságok eljárási autonómiája nem vezethet tényleges érvényesülésének csorbításához.

Szlovákia ezzel szemben úgy érvelt,²⁰ hogy minden tőle telhetőt megtett a határozat végrehajtása érdekében és eleget tett az uniós jog előírásainak. Emellett Szlovákia arra is utalt, hogy véleménye szerint a határozatból eredő egyetlen kötelezettsége az érintett támogatás összegének visszatéríttetéséhez szükséges valamennyi intézkedés kitűzött határidőn belüli megtétele és a Bizottság határozata még nem emelkedett jogerőre, mert a Frucona a Bíróság előtt megtámadta. „A Szlovák Köztársaság hangsúlyozta továbbá, hogy a csődegyezség keretében az állami támogatás Fruconának történt odaítélését az egyezség felügyeletét ellátó bíróság határozata hagyta jóvá, és ezt a határozatot – annak jogerőre emelkedése után – nem semmisítheti meg az adóhivatal, amely közigazgatási szerv. A Szlovák Köztársaság arra hivatkozik, hogy a közösségi jog nem követeli meg, hogy egy ilyen közigazgatási

²⁰ A cikk a jogerő szempontjából releváns érvekre fókuszál.

szerv megsemmisítse a nemzeti bíróság jogerőre emelkedett határozatát.”²¹ Szlovákia szerint továbbá a Lucchini-ügy jelen esetben közvetlenül nem releváns, mert a nemzeti bíróság határozata még a Bizottság határozata előtt jogerőre emelkedett (a fellebbezésre rendelkezésre álló határidők még a bizottsági határozat elfogadása előtt lejártak).

Válaszában a Bizottság hangsúlyozta, hogy a hatékony végrehajtás elve alapján nem elegendő a nemzeti eljárások megindítása a tényleges visszatéríttetés a döntő jelentőségű. Továbbá bár nem kívánja a szlovák hatóságok eljárási autonómiáját korlátozni, nem kívánta meg az adóhivataltól, hogy semmisítsen meg egy jogerős bírósági döntést, hanem csupán annyit javasolt a bizottsági határozat végrehajtása lehetséges módjainak egyikeként, hogy az illetékes hatóság vonja vissza a jogellenes támogatást odaítélő határozatot, ami megfelelne az uniós ítélkezési gyakorlatnak. A Bizottság úgy érvel továbbá, hogy ezen ítélkezési gyakorlat előírja az illetékes nemzeti bíróságok számára, hogy ne alkalmazzanak a közösségi joggal ellentétes belső jogi rendelkezéseket.²² A Bizottság szerint az uniós jog elsőbbségének elve a bírósági ítéletekre is vonatkozik és nincsen relevanciája annak, hogy a nemzeti bíróságok ítéleteiket a bizottsági határozat megszületése előtt hozták és emelkedtek jogerőre.

A Bíróság az ítéletben a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetésére vonatkozó joggyakorlat egyes elemeinek hangsúlyozását követően²³ rámutatott arra, hogy a Bizottság határozatának elfogadása óta 29 hónap eltelt és Szlovákia nem hivatkozott a

²¹ Az ítélet 27. pontja.

²² Az ítélet 36. pontja.

²³ A jogellenes támogatás visszatéríttetéssel való megszüntetése a jogellenesség megállapításának logikus következménye, és ez a következmény nem függhet a támogatás nyújtásának módjától (a C-183/91. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet [EBHT [1993.] I-3131.] 16. pontja. A kötelezettség megszegésének megállapítására irányuló bizottsági keresettel szembeni védekezés-ként a tagállam egyedül a visszatéríttetést elrendelő határozat megfelelő végrehajtásának teljes lehetetlenségére alapított érvre hivatkozhat (a C-214/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet [EBHT [2008.] I-8357.] 43. és 44. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Végrehajtási nehézségek esetén a Bizottságnak és a tagállamnak jóhiszeműen együtt kell működni a nehézségek legyőzése céljából (a C-214/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügy 45. pontja).

végrehajtás teljes lehetetlenségére. Ezzel szemben két érvre hivatkozik. Egyrészt, hogy a bizottsági határozat nem jelent eredményre vonatkozó kötelezettséget, hanem a végrehajtás teljesítettnek tekintendő a nemzeti jog szerinti lépések megtételével, függetlenül a tényleges visszafizetés megtörténtétől. a határozat valódi hatályának Ez az érv azonban sérti a hatékony végrehajtás (*effet utile*) elvét, mivel a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésének célja a hatékony verseny helyreállítása. Másrészt, a visszatérítés céljából kezdeményezett bírósági eljárás elkerülhetetlen volt, mivel a csődegyezséget, amelyet az illetékes bíróság jogerőre emelkedett határozata hagyott jóvá, nem semmisíthette meg az adóhivatal, amely egy közigazgatási szerv. A Bíróság szerint azonban a visszatérítésre azonnal és a nemzeti jog alapján kell sort keríteni, feltéve, hogy a nemzeti jog lehetővé teszi az azonnal és hatékony végrehajtást.²⁴ A nemzeti hatóságok autonómiája az eljárás megválasztását illetően addig terjed, hogy a választott intézkedések nem sérthetik az uniós jog alkalmazási körét és hatékonyságát. A Bizottság a Bíróság szerint tehát helyesen érvelt úgy, hogy egyáltalán nem kívánta meghatározni a Szlovák Köztársaság illetékes hatóságai számára a Fruconának nyújtott jogellenes állami támogatás behajtásának pontos módját, azonban úgy találta, hogy az ennek érdekében hozott intézkedések nem felelnek meg e támogatás közvetlen és hatékony visszatérítése követelményének.²⁵ A Bíróság nem kifogásolta a szlovák hatóságok által választott eljárást, azonban megállapította, hogy az az első- és másodfokú bíróságok döntései (amelyek egy korábbi jogerőre emelkedett bírósági határozatra utaltak) miatt nem volt eredményes. Így a bíróság szerint az eldöntendő kérdés az, hogy „egy olyan nemzeti bírósági határozat jogereje, amely egy fizetésképtelenségi eljárás keretében jóváhagyta az adótartozás részleges leírását eredményező csődegyezséget, amely leírást a Bizottság utólag állami támogatásnak minősített, akadályát képezheti-e e támogatás visszatérítésének”²⁶

²⁴ A Tanács 659/1999/EK rendeletének az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.) 14. cikke (3) bekezdése alapján.

²⁵ Az ítélet 52. pontja.

²⁶ Az ítélet 55. pontja.

A Bíróság ezt követően megállapította, hogy a jelen ügy eltér a Lucchini-ügytől, mivel a nemzeti bíróság határozata a bizottság határozatának meghozatala előtt emelkedett jogerőre. Ezért a Bíróság szerint a Lucchini-ügy közvetlenül nem releváns jelen esetben. Másodsorban a Bíróság kiemelte, hogy a jogerő elve az uniós és a nemzeti jogrendekben is kiemelt jelentőséggel bír a jogbiztonság és az igazságszolgáltatás szempontjából, mivel kizárja, hogy a bírósági határozatokat a jogorvoslati időt követően vita tárgyává lehessen tenni.²⁷ A Bíróság szerint az uniós jog nem írja minden esetben elő a nemzeti bíróságnak, hogy eltérjen a bírósági határozatokat jogerőre emelő belső eljárási szabályok alkalmazásától, még akkor sem, ha ez lehetővé tenné a szóban forgó határozat által megvalósított uniós jogi jogsértés orvoslását. Az uniós szabályozás 'csak' azt követeli meg, hogy tagállam hatóságai éljenek a nemzeti jog szerint rendelkezésre álló eszközökkel, amelyek gondos alkalmazása lehetővé teszi (jelen esetben lehetővé tette volna) a tagállam számára a támogatás visszatéríttetését.

Mivel Szlovákia nem szolgáltatott megfelelő információt

- egyrészt azokról a körülményekről, amelyek között a nemzeti jog alapján rendelkezésére álló eszközöket használta, alkalmazta,
- másrészt arról, hogy a legfőbb ügyész felé a rendkívüli jogorvoslat iránt előterjesztett kérés tárgyában milyen döntés született, illetve megindult-e az eljárás,

a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy Szlovákia az előírt határidőn belül nem hozott meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a bizottsági határozatban hivatkozott jogellenes állami támogatást visszatéríttesse a támogatás kedvezményezettjével. Ennek következtében Szlovákia megsértette az uniós jogból származó kötelezettségeit. Amennyiben Szlovákia ezt követően sem tesz eleget e kötelezettségeinek, a Bizottság az EUMSZ 260. cikke alapján hivatalos levél megküldésével kötelezettségszegési eljárást indíthat Szlovákia ellen. A kötelezettségszegési eljárásban – amennyiben a tagállam továbbra sem hajtja végre a határozatot, a Bizottság ismét a Bírósághoz fordul – a Bíróság pénzbüntetést szab ki a tagállamokra. A bíróság lehet

²⁷ A C-224/01. sz. Köbler-ügyben hozott ítélet [EBHT [2003.,] I-10239.] 38. pontja; a C-234/04. sz. Kapferer-ügyben hozott ítélet [EBHT [2006.,] I-2585.] 20. pontja és a C-2/08. sz. Fallimento Olimpiclub ügyben hozott ítélet [EBHT [2009.,] I-7501. o.] 22. pontja.

átalány vagy a jogsértés fennálltától annak megszüntetéséig kiszabott napi bírság, illetve mindkettő.

3. A Frucona-ítélet értékelése, összegzés

A Frucona-ügyben hozott ítélet alapján nyilvánvaló, hogy az uniós jog elsőbbségéből következően, a nemzeti bíróságok által a Bizottság határozatának meghozatala előtt hozott ítéletek jogerőre emelkedése sem vezethet az ítélettel jóváhagyott összeegyeztethetetlen támogatás visszatérítésének elmaradásához. Mindez az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdéséből egyértelműen következik.²⁸

A Frucona-ügyhöz képest a Lucchini-ügy abból a szempontból egyértelműbb volt, hogy a nemzeti bíróság által hozott ítélet a bizottsági határozat meghozatalát követően vált jogerőssé, így az uniós joggal való kollíziója kezdetektől fogva fennállt. Ezzel szemben a Frucona-ügyben a Bíróság egy másik kérdésre is választ ad, és ez a válasz – nem meglepő módon – nem bővíti a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésére vonatkozó általános kötelezettség alóli kivételek körét.

Az uniós jog elsőbbsége és érdeke alapján a belső piacot indokolatlanul torzító támogatásokat a kedvezményezettnek minden esetben vissza kell fizetnie.²⁹ Ebből a szempontból nem releváns, hogy milyen nemzeti hatóság vagy akár bíróság döntése következtében került sor a támogatás nyújtására. Az ítéletben a Bíróság azonban azzal is foglalkozott, hogy nem szükséges a nemzeti bíróság uniós joggal ellentétes, de jogerős határozatát megsemmisíteni, más megoldás is elfogadható lehet (pl. a határozat visszavonása). Ugyanakkor ez a lehetőség több szempontból sem biztos, hogy jogtechnikailag könnyű megoldásokhoz vezet. Egyrészt, pontosan a jogbiztonság védelme érdekében a bíróságok számára saját ítéletük visszavonására általában csak igen szűk körülmények és rövid határidők között van lehetőségük. Egy bizottsá-

²⁸ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés alapján az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatások csak az Bizottság előzetes engedélyével léptethetők hatályba.

²⁹ A kivételek az uniós tízéves elévülési határidő letelte, a támogatás visszatérítésének abszolút lehetetlensége (mert a kedvezményezett vállalkozás időközben jogutód nélkül megszűnt), illetve a kedvezményezett rendkívül szűk körben elfogadott jogos elvárása.

gi eljárás e határidőnél jóval tovább húzódhat.³⁰ Másrészt a rendkívüli jogorvoslatok száma és határideje ugyancsak korlátozott és összevetve az állami támogatások jogában alkalmazandó tíz éves elévülési határidővel,³¹ e jogorvoslatok alkalmazása is sok esetben már nem lesz lehetséges. Előfordulhat, hogy a Bizottság csak a támogatás nyújtását követő kilenc évvel indítja meg az előzetes vizsgálatát, majd csak egy évvel később az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálatot és csak évekkal később hoz eljárást lezáró, végső határozatot. Ezekben az esetekben a nemzeti jog szerinti jogszerű beavatkozási pontok nagy valószínűséggel már megszűntek. Az ilyen esetekre vonatkozóan csak jogalkotással lehet egyértelmű megoldást találni. Akár a tiltott támogatások visszatérítésére vonatkozó általános nemzeti jogszabály megalkotásával, akár a konkrét bizottság határozat nemzeti végrehajtására vonatkozó egyedi jogszabállyal, vagy a rendkívüli perorvoslatok körének ezzel a speciális esetre vonatkozó bővítésével. E nélkül előfordulhat, hogy a Frucona-ügyhöz hasonló esetekben a nemzeti jog alapján első ránézésre nincsen jogszerű megoldás az uniós joggal való összeegyeztethetetlen helyzet kezelésére. Jogalkotás nélkül a jogértelmezésre marad az ilyen esetek feloldása és az uniós joggal előírásainak megfelelő megoldás megtalálása.

Összegezve elmondható, hogy az ítélet az összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítése terén hozzájárult az uniós jog érdekei érvényesülésének megerősítéséhez, ugyanakkor közvetve, a nemzeti jog szintjén tulajdonképpen jogbizonytalanságot eredményez. Tekintettel a joggyakorlat által kialakított keretekre a kedvezményezetteket ezekben az esetekben általában a jogos elvárás jogintézménye sem védi a visszatérítéstől.³² Ezért különösen fontos az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének betartása, illetve a bejelentési kötelezettség alá nem tar-

³⁰ A Bizottság Verseny Főigazgatóságának belső statisztikái alapján a hivatalos vizsgálati eljárások hossza az előzetes eljárással együttesen átlagosan 24 hónap. Lásd Humbert DRABBE, a Verseny Főigazgatóság igazgatójának az Állami Támogatási Nap keretében elmondott, a hatékonyabb eljárásokról szóló 2011. május 12-i előadását: <http://tvi.kormany.hu/download/4/44/00000/Humbert%20Drabbe.pdf>.

³¹ A 659/1999/EK rendelet 15. cikke alapján.

³² Lásd Staviczky: A tiltott támogatások visszatérítésére vonatkozó szabályok, III. rész. Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat, 2009/12.

tozó csoportmentességi³³ vagy de minimis rendeletek³⁴ alapján nyújtott támogatások esetében a megfelelő támogatásnyújtási gyakorlat kialakítása, ami kizárja, vagy legalábbis a lehető legalacsonyabb szintre csökkenti a visszatéríttetés elrendelésének kedvezményezettet terhelő kockázatát.

³³ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) (HL L 214., 2008.08.09. 3. o.).

³⁴ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006.12.28.5. o.).