

KÖTELEZETTSÉG A NEMZETI BÍRÓSÁGOKON – A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK JOGHATÁSA

STAVICZKY Péter*

Tárgyszavak: nemzeti bíróságok feladata, jogellenes támogatás, hivatalos vizsgálati eljárás joghatása, arányosság

1. Bevezetés

Az európai légitársasági ágazattal kapcsolatos állami intézkedések versenyszempontú értékelése a Deutsche Lufthansa kontra Flughafen Frankfurt–Hahn-ügyben¹ újabb mérföldkövet jelentett az állami támogatási jog fejlődésének folyamatában. Az állami forrás,² az államnak való betudhatóság³ és a gazdasági tevékenység⁴ fogalmának pontosítását, az infrastruktúra-fejlesztés állami támogatási értékelését,⁵ a piaci

* A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőtének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének.

¹ A C-284/12. sz. Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2013:755).

² T-358/94. sz., Air France kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:1996:194).

³ A T-351/02. sz., Deutsche Bahn AG kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2006:104).

⁴ A T-128/98. sz., Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:290).

⁵ A T-443/08. sz. T-455/08. sz. Mitteldeutsche Flughafen és Flughafen Leipzig-Halle kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:117)

magánbefektető elvének kifejtését,⁶ és az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) eljárási kötelezettségének definiálását⁷ követően jelen esetben a nemzeti bíróságokra vonatkozó eljárási és tartalmi követelmények meghatározására került sor az ítéletben, amelynek messze ható következményei lehetnek a harmadik felek jogvédelme terén. Az ítélet azonban nem csak a nemzeti bíróságok, hanem a támogatást nyújtó hatóságok és a potenciális kedvezményezettek számára is mérföldkőként szolgálhat a döntéshozatali folyamatok tervezése és a jogi kockázatok minimalizálása során.

2.A Deutsche Lufthansa-ügy háttere

A nemzeti bíróság (Oberlandsgericht Koblenz) amiatt fordult előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban: Bíróság), mivel a Deutsche Lufthansa és a Frankfurt–Hahn repülőteret üzemeltető, többségi köztulajdonban lévő Flughafen Frankfurt Hahn GmbH (továbbiakban FFH) közötti jogvitában az uniós állami támogatási jog értelmezésére volt szüksége. Az FFH működésének kezdetétől folyamatosan veszteséges volt, amely veszteség mértéke 2011 végére elérte a 197 millió eurót. Az FFH veszteségeit 2009-ig a frankfurti repertet üzemeltető Fraport AG finanszírozta, majd 2009-ben az FFH-ban meglévő részesedését jelképes áron értékesítette Rajna-vidék–Pfalz tartománynak. Az FFH utasforgalmának 95%-át a Ryanair fapados légitársaság bonyolítja. Az FFH árszabása oly módon került 2001-ben kialakításra, hogy a Ryanairnek nem kellett utasonként repülőter-használati díjat fizetnie.⁸ A Ryanair versenytársa, a Lufthansa szerint az

és a C-288/11 P. sz. Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:821).

⁶ A T-296/97. sz., Alitalia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2000:289) és a T-196/04. sz., Ryanair kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2008:585).

⁷ A T-442/07. sz. Ryanair Ltd. kontra Európai Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2011:547).

⁸ A díjszabás a Ryanair által alkalmazott repülőek méretkategóriájában (5,7 és 90 tonna közötti járművek) mentesítette az összes repülőgépet a díjfizetés alól. A díjat emellett befolyásolta az adott légitársaság által bonyolított éves utasforgalom, azonban mentességet élveztek azok a járatok is, ahol a földi kiszolgálás nem

FHH díjszabási gyakorlata a Bizottság felé előzetesen be nem jelentett, tehát az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdésének megsértésével nyújtott támogatásnak minősül. A Lufthansa ezért 2006-ban a Landgericht Bad Kreuznach (területi bíróság) előtt kérte a Ryanair részére 2002 és 2005 között kifizetett járatindítási támogatások és csökkentett díjak visszafizettetésének elrendelését, valamint az FHH további támogatásnyújtástól való eltiltását. Keresetének elutasítását követően a Lufthansa fellebbezést nyújtott be a kérdéseket később a Bírósághoz előterjesztő nemzeti bírósághoz. A kereset másodfokon is elutasításra került. Ezt követően a Lufthansa felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) elé, amely hatályon kívül helyezte a másodfokú ítéletet és visszautalta az ügyet a másodfokú bírósághoz az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése megsértésének kivizsgálása céljából.

Ezzel párhuzamosan az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján a Bizottság is vizsgálatot indított az esetlegesen nyújtott állami támogatások kivizsgálása céljából.⁹ Az eljárást megindító határozatában a Bizottság előzetes következtetései szerint a Ryanairnek nyújtott intézkedések állami támogatásnak minősülnek, és feltételezhetően nem felelnek meg a piaci magánbefektető elvének¹⁰ sem, mivel a Ryanair által fizetett díjak nem fedezik az FFH felmerült költségeit.¹¹

A nemzeti bíróság külön kikérte a Bizottság véleményét az ügyről.¹² A Bizottság által adott vélemény szerint jelen esetben a nemzeti bíróságnak nem kell értékelnie azt, hogy az intézkedések az EUMSZ 107.

haladta meg a 30 percet. Emellett a reptér új útvonalak megnyitása esetén támogatást is nyújtott a Ryanairnek, amire egyébként csak az Európai Bizottság 2005-ös légi ágazatra vonatkozó iránymutatása (HL [2015] C 312/1., 2015.12.9.) biztosított lehetőséget.

⁹ HL [2009] C 12., 2009.1.17. 6. o.

¹⁰ A piaci magánbefektető elvét teljesítő állami intézkedések nem valósítanak meg a piacon meg nem szerzhető előnyt, így állami támogatást sem.

¹¹ A Bizottság végül 2014-ben arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedések egy része nem minősül állami támogatásnak, másik része pedig összeegyeztethető támogatás. C 29/2008. sz. eljárás, a határozat szövege még nem került közzétételre.

¹² A nemzeti bíróságok az előttük folyamatban lévő állami támogatásokat érintő eljárások során kikérhetik a Bizottság véleményét, amely folyamat független az előzetes döntéshozatali eljárástól. Lásd a Bizottság közleményét az állami támo-

cikk (1) bekezdése szerinti támogatásnak minősülnek-e, mivel ebben a tekintetben a Bizottság által hozott eljárást indító határozatra támaszkodhat, és enélkül dönthet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről.

A nemzeti bíróság szerint azonban a Bizottság eljárást indító határozatától függetlenül köteles annak értékelésére, hogy az intézkedések állami támogatásnak minősülnek-e.¹³ A nemzeti bíróság ezért felfüggesztette eljárását és előzetes döntéshozatali eljárásban a Bírósághoz fordult. A kérdés így hangzott: „Azzal a következménnyel járe az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének második mondata szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó, meg nem támadott bizottsági határozat, hogy a nemzeti bíróság a teljesített kifizetések visszatéríttetésére és a jövőbeli kifizetések megtiltására irányuló kereset tárgyában folytatott eljárásban a támogatási jelleg értékelése tekintetében kötve van a Bizottság jogi álláspontjához, amelyet az eljárás megindításáról szóló határozatban képvisel?”

3. A főtanácsnoki indítvány legfontosabb megállapításai

Mengozzi főtanácsnok az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatályát kiemelve hangsúlyozta, hogy a jogellenes támogatások elleni jogorvoslat biztosítása a nemzeti bíróságok feladata. A jogorvoslat mind a jogsértés megállapítását, mind a nyújtott támogatás visszatérítését magába foglalja. Ezt követően a főtanácsnok vizsgálta a felfüggesztési kötelezettség célját és terjedelmét is. A felfüggesztési kötelezettség célja „annak a biztosítása, hogy valamely adott támogatás ne fejthesse ki hatásait, még mielőtt a Bizottság ésszerű határidőn belül részletesen megvizsgálhatta volna a tervezett támogatási intézkedéseket, és adott esetben megindíthatta volna az e cikk (2) bekezdésében megállapított eljárást”.¹⁴ Ezzel az előzetes ellenőrzési rendszerrel elkerülhető össze-

gátásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról, 3. pont (HL [2009] C 85., 2009.4.9. 1. o.).

¹³ Az ítélet 18. pontja szerint a nemzeti bíróságnak kételyei merültek fel az intézkedés szelektivitását illetően.

¹⁴ A C-301/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT1990, I-307. o.] 17. pontja.

egyeztethetetlen támogatások nyújtása. A kötelezettség terjedelme a főtanácsnok szerint a bizottsági „eljárás egész időtartamára vonatkozóan köti a tagállamokat, függetlenül a bejelentett intézkedések természetétől, még abban az esetben is, ha ezen intézkedések *objektíve nem valósítanak meg támogatást*.”¹⁵ A főtanácsnok tehát az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó ellenőrzési rendszerének céljából és tartalmából arra a következtetésre jutott, hogy nem megengedhető annak elvi lehetősége sem, hogy egy folyamatban lévő bizottsági eljárás alatt egy nemzeti bíróság olyan döntést hozzon, ami később ellentétes a Bizottság megállapításával, mivel ez inkohereus jogalkalmazást eredményezne. Tehát a főtanácsnok a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat ideiglenes jellege ellenére, annak a nemzeti bíróságokra nézve kötőerővel rendelkező jellege mellett tette le a voksát.

4. A Bíróság ítélete

Bár a Lufthansa vitatta az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságát, de a Bíróság azt állapította meg, hogy „az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek lehetővé teszik mind a Bíróság számára, hogy megfelelően megválaszolja a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit, mind pedig a tagállamok kormányai és a többi érintett számára, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke alapján észrevételeket nyújtsanak be. Ezen túlmenően a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozatában világosan megjelölte azokat az okokat, amelyek alapján szükségesnek tartotta előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseket”. Ezek alapján a Bíróság a kérelmet elfogadhatónak minősítette.¹⁶

A Bíróság ezt követően tisztázta, hogy a nemzeti bíróság kérdése arra irányul, hogy a be nem jelentett, de már végrehajtott támogatások esetében amennyiben a Bizottság már megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, akkor ez a tény irányadó-e a nemzeti bíróság számára az EUMSZ 108. cikk (3) be-

¹⁵ A főtanácsnoki vélemény 23. pontja.

¹⁶ Az ítélet 22–23. pontjai.

kezdésében meghatározott felfüggesztési kötelezettség megsértéséből fakadó jogkövetkezmények¹⁷ megállapítására.

A Bíróság kiemelte, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése az állami támogatások előzetes ellenőrzési rendszerét alapozza meg,¹⁸ amely rendszer célja, hogy a Bizottság megtilthassa a belső piaccal össze nem egyeztethető támogatások végrehajtását, vagyis a tagállamok intézkedései nyomán ne valósulhasson meg indokolatlan versenytorzulás. E szabályok betartatása egyrészt a Bizottság, másrészt a nemzeti bíróságok feladata. A két feladatkör egymást kiegészíti, de egymástól el is különül.¹⁹ Míg a Bizottság a támogatások összeegyeztethetősége elbírálásának kizárólagos hatáskörével rendelkezik, a nemzeti bíróságok a jogalanyok (leginkább a kedvezményezett versenytársai) jogainak megóvására kötelesek a felfüggesztési kötelezettség megsértése esetén.²⁰ A Bíróság arra is rámutatott, hogy a nemzeti bíróságok beavatkozási lehetőségét az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének közvetlen hatálya alapozza meg.²¹ A nemzeti bíróságoknak jellemzően a kedvezményezetten kívüli jogalanyok védelme érdekében kötelessége a nemzeti joguk adta keretek között a felfüggesztési kötelezettség megsértéséből eredő valamennyi jogkövetkezmény megállapítása.²² „A nemzeti bíróságok tevékenységének következképpen az a célja, hogy a támogatások végrehajtása jogellenességének orvoslására alkalmas intézkedéseket hozzanak annak érdekében, hogy a kedvezményezett ne őrizhesse meg a támogatás feletti rendelkezés jogát a bizottsági határozat meghozataláig hátralévő idő alatt.”²³ A Bíróság a Bizottság és

¹⁷ Pl. a további támogatás nyújtásának megtiltása, a már teljesített kifizetések és kamatainak visszatéríttetése.

¹⁸ A 120/73. sz. Lorenzügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1973:152) 2. pontja, valamint C199/06. sz., CELF és Ministre de la Culture et de la Communication ügyben hozott ítélet [a továbbiakban: CELF Ítélet] (ECLI:EU:C:2008:79) 37. pontja

¹⁹ A C-39/94. sz. SFEI és társai ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1996:285) 41. pontja, a C-261/01. és C-262/01. sz., Van Calster és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2003:571) 74. pontja.

²⁰ Lásd a van Calster-ítélet 75. pontját.

²¹ A Lorenz ítélet 8. Pontja, a C354/90. sz. FNCE ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:79)11. pontja.

²² Lásd a bizottság közleményét az állami támogatásra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról HL [2009] C 85., 2009.4.9. 1. o.

²³ Az ítélet 31. pontja e tekintetben utalt a CELF I ügyben hozott ítélet 30. pontjára.

a nemzeti bíróságok eltérő feladataiból és azok tartalma alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának megindítása nem mentesítheti a nemzeti bíróságokat azon kötelezettségük alól, hogy a felfüggesztési kötelezettség megvédése érdekében eljárjanak. Ugyanakkor a Bíróság kiemelte, hogy a nemzeti bíróságok eljárási kötelezettsége változhat attól függően, hogy a Bizottság megindította-e a hivatalos vizsgálati eljárást az adott ügyben, vagy sem.²⁴

Amennyiben a Bizottság még nem indított hivatalos vizsgálati eljárást, nem foglalt kérdést a tekintetben, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatásnak minősülhet-e. Ebből következően a Bíróság szerint ilyenkor a nemzeti bíróságoknak értelmezni és alkalmaznia kell az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmát, abból a célból, hogy felmérje a bejelentési kötelezettség megsértését. A Bíróság szerint ugyanis a felfüggesztési kötelezettség azokra az állami intézkedésekre terjed ki, amelyek „állami támogatásnak minősülhetnek”.²⁵ Tehát a nemzeti bíróságnak a felfüggesztési kötelezettség megsértése előtt döntenie kell arról, hogy az adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e.

Amennyiben azonban a Bizottság már megindította a hivatalos vizsgálati eljárást, a Bíróság szerint ennek ténye – annak ellenére, hogy ebben a határozatban a Bizottság csak előzetes értékelését fogalmazza meg – joghatást vált ki a nemzeti bíróságokra nézve. A Bíróság szerint ugyanis, ha a nemzeti bíróságok megtehetnék, hogy egy intézkedést annak ellenére nem minősítenek állami támogatásnak, hogy a Bizottság megindította a hivatalos vizsgálati eljárását, nem teljesülnek az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének hatékony érvényesülése.²⁶ A Bíróság arra alapozta e következtetését, hogy amennyiben a Bizottság utólag támogatásnak minősíti az intézkedést, akkor a nemzeti bíróságok megsértenék a felfüggesztési kötelezettséget, vagyis az uniós jogot. Ellenkező esetben – tehát, ha a Bizottság az eljárás végén arra a következtetésre jut, hogy az intézkedés nem minősül állami támogatásnak – az előzetes bejelentésen alapuló támogatás-ellenőrzési rendszer akkor is megköveteli, hogy az intézkedés végrehajtását halasszák el

²⁴ Az ítélet 33. pontja.

²⁵ Az ítélet 35. pontja.

²⁶ Az ítélet 38. pontja.

addig, amíg az eljárást lezáró bizottsági határozat „el nem oszlatja [...] a kételyeket.”²⁷

A Bíróság emellett hangsúlyozta az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkében foglalt lojális együttműködés elvét, amely szerint az uniós jog alkalmazása során a nemzeti szerveknek (beleértve a bíróságokat is) az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítése érdekében minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni. Ebből következően a nemzeti hatóságoknak tartózkodniuk kell attól, hogy olyan határozatokat hozzanak, amelyek ellentétesek a Bizottság ‘ideiglenes’ határozatával. A Bíróság szerint a nemzeti bíróságok tehát a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása esetén „kötelesek mindazokat az intézkedéseket meghozni, amelyek az említett intézkedés végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kötelezettség esetleges megsértéséből eredő következmények megállapításához szükségesek.”²⁸ Ez lehet a támogatás végrehajtásának felfüggesztése, és a már teljesített kifizetések visszatéríttetése, valamint a jogellenesség időszakára vetített kamatok megfizetése,²⁹ illetve egyéb ideiglenes intézkedések elrendelése, melyek célja az eljárást megindító határozat hatékony érvényesülésének védelme. A Bíróság végül megismételte, hogy kétely esetén a nemzeti bíróságok a Bizottsághoz fordulhatnak felvilágosítás céljából, vagy az EUMSZ 267. cikke alapján előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetnek a Bíróság előtt.

5. Az ítélet értékelése

Könnyen belátható, hogy a Bíróság az ítélettel alapvetően megváltoztatta az eddigi gyakorlatot azzal, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó bizottsági határozathoz az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének védelmére vonatkozó joghatást kapcsolt.

²⁷ Az ítélet 40. pontja.

²⁸ Az ítélet 42. pontja.

²⁹ Lásd a CELF I ítéletet.

A Bíróság korábbi véleménye szerint a felfüggesztési feltétel kizárólag az állami támogatásnak minősülő állami intézkedésekre terjed ki.³⁰ A Frankfurt–Hahn-ítélet ezt a megközelítést megváltoztatta.

Az ítéletet értékelő szakirodalom nagyrészt annak túlzó jellege mellett foglal állást,³¹ és kritika érte az ítélethez kapcsolódó, azt tartalmilag megalapozó főtanácsnoki indítványt is.³²

Korábban a nemzeti bíróságok – sokszor ugyan hibásan, de – önállóan dönthettek arra vonatkozóan, hogy egy előttük vitatott intézkedés állami támogatásnak minősül-e vagy sem. Adott esetben az erre irányuló döntés során a nemzeti bíróságok igénybe vehették a Bizottság segítségét,³³ vagy előzetes döntéshozatali eljárásban kérhették a Bíróság jogértelmezését. A Frankfurt–Hahn-ítélet azonban ezt a szabadságot nagymértékben korlátozta és a Bizottság lépésétől tette függővé a nemzeti bíróságok mozgásterét. Amennyiben a Bizottság megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást – akár csak a miatt, mert nem egyértelmű számára, hogy az adott intézkedés állami támogatásnak minősül-e –, a Bíróság a felfüggesztési kötelezettség és az eljárást megindító határozat hatékony érvényesülésének védelme érdekében olyan esetekben is elvárja a nemzeti bíróságok közbelépését (visszafizettetés, kamatok

³⁰ A C-1/09. sz. Centre d'exportation du livre français (CELF) és Ministre de la Culture et de la Communication kontra Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) ítélet (ECLI:EU:C:2010:136) (CELF II ítélet) 36. pontja szerint: „A védőintézkedések elfogadásának kötelezettsége csak akkor áll fenn, ha az ilyen intézkedéseket igazoló feltételek teljesülnek, azaz ha az állami támogatásnak való minősítés nem kétséges, ha a támogatást éppen folyósítják, vagy már folyósították, és nem állapítottak meg a visszatéríttetést alkalmatlanná tevő, rendkívüli körülményeket. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, a nemzeti bíróságnak el kell utasítania a kérelmet.”

³¹ Lucyne GHAZARIAN: Binding Effect of Opening Decisions – Lufthansa AG v FFH. *Estal*, 2014/1. 108., Phedon NICOLAIDES: Are National Courts Becoming an Extension of the Commission? *Estal*, 2014/3. 409.

³² Ulrich SOLTÉSZ: Effet Utile Taken to Extremes: Does an opening Decision Already Trigger the „Stand-Still Obligation”? *Estal*, 2013/4. 643.

³³ A 22. lábjegyzetben hivatkozott bizottsági közlemény alapján a nemzeti bíróságok az uniós jog alkalmazása során a Bizottság segítségét kérhetik. A Bizottság emellett beavatkozhat állami támogatási kérdéseket érintő nemzeti eljárásokba. Ez utóbbi lehetőséget az állami támogatási eljárásokat szabályozó 659/1999/EK rendeletet ([1999] HL L 83., 1999.3.27. 1. o.) módosító 734/2013/EU rendelet ([2013] HL L 204., 2013.7.31. 15. o.) közvetlenül alkalmazható módon biztosítja.

megfizettetése ideiglenes intézkedések), amelyekről a Bizottság később lezáruló vizsgálatát követően kiderülhet, hogy nem is tartoznak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. A Bizottság statisztikai alapján az ügyeknek kb. 7%-a esik ebbe a kategóriába.³⁴ Ez a helyzet viszont jelentős jogsérelemmel járhat az intézkedés potenciális kedvezményezettjei számára, különösen akkor, ha például kötelezően alkalmazandó intézkedésről van szó (eltérő adókulcsok alkalmazása egyes adózókra) és a vállalkozásoknak nincsen lehetőségük befolyásolni azt, hogy alkalmazzák-e, igénybe veszik-e az intézkedést, vagy sem. Ellentétben a belső piaccal összeegyeztethetetlen és jogellenesen nyújtott támogatások Bizottság által elrendelt visszatéríttetésével, amely a joggyakorlat alapján nem szankció, hanem az összeegyeztethetlenség logikus következménye,³⁵ jelen esetben a nemzeti bíróságok beavatkozása szankcióként értékelhető, különösen akkor, ha végül a Bizottság megállapítja, hogy az intézkedés nem minősül támogatásnak. Ezekben az esetekben a nemzeti bíróság beavatkozásának arányossága megkérdőjelezhető.

Úgy tűnik, hogy a Bíróság nem csak az uniós jog elsőbbségét, hanem az uniós jog érdekét is tendenciózusan előtérbe helyezi, amint az korábban látható volt a bizottsági határozatok végrehajtása felfüggesztése³⁶ vagy nemzeti bíróságok általi megkérdőjelezése³⁷ tekintetében kialakított kritériumok esetében. Tehát az uniós jogból levezethető és nemzeti érdekek ütközése esetén a Bíróság következetesen az előbbieket érvényesülését pártolja.

Az ítélet tehát a bejelentési eljárás lefolytatása irányába tolja a tagállamokat, ezáltal közvetve a jogbiztonságot szolgálja. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Bizottság még a jogbiztonsági célból tett bejelentések esetében is ódzkodik annak határozatban történő

³⁴ Lásd az Európai Bizottság 2013-as eredménytábláját és NICOLAIDES i. m. 409.

³⁵ A C-183/91. sz. Görögország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:233) 16. pontja.

³⁶ A felfüggesztésre vonatkozó elvárások összefoglalását lásd STAVICZKY Péter: Az Elsőfokú Bíróság elnökének végzései két magyar erőmű által indított eljárásban. *Európai Jog*, X/1. 42.

³⁷ A C-143/88 és C-92/89. sz. Zuckerfabrik Süderdithmarschen A.G. és mások egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1991:65) 23. és az azt követő pontok, valamint a C-465/93. sz. Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH és mások ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:1995:369) 51. pontja.

kimondásától, hogy az intézkedés nem valósít meg állami támogatást. Sokkal inkább hoz olyan döntést, amely nyitva hagyja az intézkedés állami támogatássá minősítésének kérdését és az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét mondja ki. E tekintetben viszont érdemes és fontos szem előtt tartani, hogy az állami támogatási szabályok 2012 és 2014 közötti felülvizsgálata során az anyagi szabályokat olyan módon módosította, amelyek nagymértékben a bejelentés nélküli nyújtható ún. csoportmentesített összeegyeztethető támogatások nyújtását preferálják.³⁸ A tagállamok a 2014 előtti szabályokhoz képest sokkal több támogatást nyújthatnak a Bizottság előzetes engedélye alapján.³⁹ A korábban főszabályként alkalmazott és időigényes előzetes bejelentés visszaszorításáért cserébe a Bizottság a bejelentési ügyekre nagyobb figyelmet szentelhet. Az állami támogatási szabályok 2012–2014-es felülvizsgálatát követően a bejelentési eljárás azonban nem csak nagyobb figyelmet, hanem egyben nehezebben teljesíthető követelmények⁴⁰ betartását is jelenti. Másrészt, a Bizottság a bejelentések csökkenésével felszabaduló kapacitásait nagyobb lefedettséget eredményező utólagos ellenőrzésekre kívánja fordítani, aminek következtében könnyen előfordulhat, hogy egy, a tagállam által csoportmentesség alapján nyújtott támogatásról utólag megállapítja, hogy nem felel meg az általános csoportmentességi rendelet előírásainak és megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást. Ez a folyamat könnyen vezethet a nemzeti bíróságok előtti állami támogatási eljárások számának jelentős növekedéséhez, amire a bíróságok nem biztos, hogy fel vannak készülve.

³⁸ Lásd a Bizottság közleményét az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítéséről (COM/2012/0209 final).

³⁹ Lásd a Bizottság 651/2014/EU rendeletét a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL [2014] L 187., 2014.6.26. 1. o.). A Bizottságtól származó információk alapján az intézkedések 80%-át a tagállamok csoportmentesítés alapján nyújtják. Lásd Margarete Vestager versenypolitikáért felelős biztosnak az állami támogatásokkal foglalkozó Magas Szintű Fórumon elmondott 2014. december 18-i beszédét: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vestager/announcements/speech-high-level-forum-member-states-margrethe-vestager-commissioner-competition-18-december-2014_en. (Letöltés 2015. július 6.)

⁴⁰ Például a projekt finanszírozási hiányának kiszámítása, a támogatás szükségességének arányosságának és a kezelendő piaci hiányosság fennállásának és az okozott versenytorzulás elhanyagolható mértékének bizonyítása.

Emellett az sem kizárt, hogy az ítélet a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatai elleni fellebbezéseket fog generálni az uniós bíróságok előtt, mivel annak joghatásai a korábbiakhoz képest sokkal jelentősebbek. Pontosán ezen ok miatt (az eljárást megindító határozat csak a Bizottság előzetes értékelését tartalmazza) a Bíróság mindeddig relatíve szűk körben engedélyezte az ilyen határozatok megtámadását, és volt, amikor csak az eljárást megindító határozattal együtt bírálta el az erre irányuló keresetet,⁴¹ ami nyilvánvalóan nem megfelelő válasz a Frankfurt–Hahn-ítélet alapján kialakult új helyzetben. Ebből a szempontból figyelemre méltó, hogy a kérdést előterjesztő nemzeti bíróság csak a meg nem támadott eljárásindító bizottsági határozatokra vonatkozóan tett fel a felfüggesztési kötelezettségre vonatkozó kérdését, azonban a Bíróság ezt a megkülönböztetést az ítéletben nem alkalmazta. Vagyis, az ítélet alapján a nemzeti bíróságnak attól függetlenül kell eljárnia az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének védelme érdekében, hogy a Bizottság eljárást megindító határozatát megtámadták-e, vagy sem.

Ami az eljárást indító bizottsági határozatok megtámadását illeti, az EUMSZ 267. cikke szerinti megsemmisítés iránti keresetnek az intézmények által hozott valamennyi olyan jogi aktus vonatkozásában – függetlenül azok jellegétől vagy formájától – nyitva kell állnia, amelyek olyan kötelező joghatások kiváltására irányulnak, amelyek a felperes érdekeit sérthetik, jelentősen módosítva annak jogi helyzetét.⁴² Tehát főszabály szerint a Bizottság előzetes vizsgálatát lezáró, vagy a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását megtagadó határozatai, aktusai megtámadhatóak.⁴³ A joggyakorlat a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatot a tekintetben minősítette joghatást kiváltónak, hogy egy támogatást jogellenesnek minősített, illetve létező támogatásként való besorolását nem fogadta el.⁴⁴ A Frankfurt–Hahn-ítélet alapján azonban

⁴¹ Lásd például a T-80/06. és T-182/09. sz. Budapesti Erőmű kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet (ECLI:EU:T:2012:65).

⁴² Lásd a C-322/09 P. sz. NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB kontra Európai Bizottság (NDSHT-ítélet) (ECLI:EU:C:2010:701) 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

⁴³ Lásd a fenti hivatkozott NDSHT-ítélet 48–54. pontjait.

⁴⁴ A létező támogatások jövőbeli felülvizsgálatára az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás vonatkozik, továbbá visszatérítetésüket a Bizottság nem rendelheti el.

a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat ezen eseteken kívül is kiválthat joghatást, ami azonban attól függ, hogy nemzeti bíróság előtt él-e valaki keresettel a támogatás jogellenességét orvosolandó. Ebből következően várható, hogy a Bíróságnak szélesebb körben kell a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatok megtámadhatóságát engedélyeznie, ideértve a preventív célú, esetleges nemzeti bírósági eljárást megelőző megtámadásokat is.

Ugyancsak nem tisztázott, hogy a Bizottság eljárást indító határozata alapján fellépő nemzeti bíróság döntésének következményei miatt a jogosult milyen jogorvoslatot vehet igénybe, ha végül az intézkedésről a Bizottság megállapítja, hogy nem valósít meg állami támogatást. Magának az eljárást megindító határozatnak a megtámadása ebből a szempontból nem elegendő,⁴⁵ illetve nem is vezethet eredményre, mivel a jogkövetkezmény első sorban a nemzeti bíróság döntésével jelentkezik. Azonban mire a végleges bizottsági döntés megszületik, a nemzeti bíróság döntése elleni jogorvoslati határidő valószínűleg letelik.⁴⁶ Ez alól talán a rendkívüli jogorvoslatok (perújrafelvétel és a felülvizsgálati eljárás) képezhetnek kivételt. Azonban a rendkívüli jogorvoslatok rendszerszintű alkalmazása nem jelenthet adekvát választ ennek a kérdésnek a rendezésére, nem mellesleg – mivel az adott tagállam nemzeti jogában kerülnek szabályozásra – nagymértékben eltérő jogvédelmet eredményezhetnek a különböző tagállamokban működő károsultak esetében.

Az ítélet tehát amellet, hogy követi a nemzeti bíróságok állami támogatások ellenőrzésében betöltött szerepét megerősítő legújabb joggyakorlatot,⁴⁷ számos gyakorlati kérdést vet fel, ami hosszabb távon komoly negatív következményekhez és elhúzódó jogi eljárások megindításához vezethet egyes állami intézkedések által érintett vállalkozások esetében.

⁴⁵ Eddig az eljárást megindító határozat megtámadása során a Bíróság csak azt vizsgálta, hogy megfelelő eljárásban került elfogadásra és az előzetes megállapítások helyesek-e.

⁴⁶ Különösen akkor, ha a Bizottság eljárást lezáró határozatát valaki az uniós bíróságok előtt megtámadja.

⁴⁷ Lásd a már hivatkozott CELF I ítéletet és a C-275/10. sz. Residex Capital IV CV kontra Gemeente Rotterdam ügyben hozott ítéletet (ECLI:EU:C:2011:814).