

A LÉTEZŐ ÉS ÚJ TÁMOGATÁS ELHATÁROLÁSA A TÖRVÉNYSZÉK T-527/13. SZ. ÍTÉLETÉNEK TÜKRÉBEN

SIMON Stella*

Tárgyszavak: létező és új támogatás, támogatások módosítása, automatikus átminősítés, bizonyítási teher

Jelen esetismertetés az Európai Törvényszék 2015. június 24-én meghozott ítéletét mutatja be. A Törvényszék a T-527/13. sz. ügyben¹ az Olasz Köztársaság az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) határozatának megsemmisítésre irányuló keresetét részben elutasítva, részben helyt adva megsemmisítette a bizottsági határozat² egyes cikkeit. A Törvényszék ítéletében többek között a létező/új támogatások kérdéskörét vizsgálta, és kimondta, hogy a Bizottságnak nem áll jogában a már létező támogatási program valamely feltételének be nem tartása esetén automatikusan új támogatássá minősíteni az egész támogatási programot, és azt jogellenessé minősíteni.

* A szerző a Gazdasági Versenyhivatal Döntéshozatali Támogató Csoportjának munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos véleményének.

¹ T-527/13. sz. ügy, Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:429.

² 2013/665/EU Bizottság határozata az Olaszország által nyújtott SA.33726 (11/C) [korábban: SA.33726 (11/NN)] számú állami támogatásról, a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása Olaszországban. [2013] HL L 309., 2013. 11. 19., 40–48. o. (továbbiakban: 2013/665/EU Bizottsági határozat).

1. Előzmények

A Törvényszék az Olasz Köztársaság által az olasz tejtermelőknek nyújtott állami támogatást vizsgálta a tejre kirótt illeték megfizetésének elhalasztása ügyében. Az Olasz Köztársaság a tagállam tejtermelőinek az 1995/96–2001/2002-es idény során odaitélt tejkvóta túllépése miatt az Unió részére fizetendő kiegészítő illeték megfizetésének lehetővé tétele érdekében azt kérte az Európai Unió Tanácsától (továbbiakban: Tanács), hogy engedélyezze az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésének alkalmazásával egy állami támogatási program létrehozását. A Tanács engedélyt adott számukra, hogy az 1995/96 – 2001/2002-ig a tejre és tejtermékekre kivetett összeget a tagállam fizesse be az Unió részére, illetve jóváhagyta, hogy a tejtermelők kamatmentes részletekben fizessék vissza a tartozásukat a tagállamnak.³

A Tanács az összeegyeztethetőségi határozatában megkövetelte az olasz hatóságoktól, hogy a jelentsék be az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (továbbiakban: EMOGA) részére fizetendő kiegészítő illeték összegét, majd a vonják le az EMOGA által támogatott kiadásokból az Unió felé fennálló tartozás összegét, kamatokkal együtt. Ezenkívül előírta a tejtermelők számára, hogy tizennégy év alatt, egyenlő összegű éves részletekben fizessék vissza az államnak az általa nyújtott támogatást.⁴

Az olasz hatóságok több jogszabályt fogadtak el a fizetések ütemezésének rendszeréről, melyet több alkalommal is módosítottak annak érdekében, hogy a tejtermelőknek nyújtott tizennégy éves fizetési határidőt harmincéves időszakra ütemezzék át, illetve hogy a 2010. december 31-én esedékes tartozások összegének megfizetését fél évvel későbbre, 2011. június 30-ra halasszák.⁵

A hatóságok az intézkedések ‘támogatástartalmát’ a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott *de minimis* támogatásokra történő alkalmazásáról szóló rendelet⁶ terhére kívánták elszámolni. Az Európai Bizott-

³ T-527/13. sz. ügy. 1–2. pontok.

⁴ Uo. 3. pont.

⁵ T-527/13. sz. ügy. 4–5. pontok.

⁶ A Bizottság 1535/2007/EK rendelete az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról. [2007] HL L 337, 2007. 12. 21., 35–41. o.

ság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatot indított az Olasz Köztársaság ellen. Egyrészt azt vonta kétségbe, hogy a fizetéshalasztás a belső piaccal összeegyeztethető, másrészt azt, hogy a fizetéshalasztási rendszer bevezetése a tanácsi határozatban szereplő feltétel betartását jelenti.⁷ A határozatában megállapította, hogy a fizetéshalasztás és a fizetések átütemezése egy új és jogellenes támogatásnak minősül, és arra kötelezte az Olasz Köztársaságot, hogy a tejtermelők számára odaítélt támogatások visszafizettetését azonnali hatállyal rendelje el.⁸

Az Olasz Köztársaság 2013. szeptember 30-án benyújtotta a kéréslevelét, melyben kérte a Törvényszéktől, hogy elsődlegesen teljes egészében semmisítse meg a határozatot. Másodlagosan semmisítse meg a határozatot annyiban, amennyiben a tejtermelők részére odaítélt egyedi támogatások visszafizettetésére kötelezi.⁹

2. A jogkérdés

2.1. A bizonyítási teherről

Az Olasz Köztársaság kereseti kérelmében arra hivatkozott, hogy a Bizottság határozata sérti az 1535/2007/EK rendelet 3 cikkének (7) bekezdését. A Bizottság abból indult ki, hogy a Tanács által engedélyezett átütemezési rendszer már elérte a tejtermelők részére odaítélhető támogatás összegét. Az Olasz Köztársaság ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a tanácsi határozat nem tiltotta meg egy új támogatási rendszer bevezetését, tehát az így meghozott intézkedés nem ellentétes a határozattal.

A bizonyítási teher kérdésének tekintetében az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam feladata, hogy minden bizonyítékot rendelkezésre bocsásson, ami lehetővé teszi azt, hogy a Bizottság ellenőrizhesse, hogy a megtett intézkedés a belső piaccal összeegyeztethető.¹⁰

⁷ T-527/13. sz. ügy 6–8. pontok.

⁸ 2013/665/EU Bizottság határozata. 1–3 cikkek.

⁹ T-527/13. sz. ügy 9–11. pontok.

¹⁰ Uo. 16–17. pontok.

Különösen az 1535/2007/EK rendelet 4. cikke szerint, a tagállamok kötelesek közölni minden információt, amelyet [...] „a Bizottság szükségesnek tart az e rendeletben előírt feltételek teljesülésének megállapításához, így különösen az egy adott vállalkozásnak, illetőleg az érintett tagállam mezőgazdasági ágazatának odaítélt de minimis támogatások teljes összegét.” A fizetéshalasztási támogatások elszigetelt vizsgálata esetén azok *de minimis* jellegűeknek minősülnek, azonban az Olasz Köztársaság nem nyújtott be olyan információt, amely bizonyítaná, hogy a tejtermelők nem részesültek más, olyan *de minimis* támogatásban, amely összességében az 1535/2007/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott küszöbértéket meghaladja. Csupán annyit állít, hogy azt kell vélelmezni, hogy nem lépték túl a küszöbértéket.¹¹

A bizottsági határozat szerint a fizetéshalasztásra az összeegyeztethetőségi feltételek megsértésével került sor, így az egyedi támogatások egy része is jogellenessé vált. Végül hivatkozott arra is, hogy a halasztás és a fizetések átütemezésének halmozása miatt a tejtermelők magasabb „intenzitású” támogatásokat kaptak, ami sérti az 1535/2007/EK rendelet 3. cikkének (7) bekezdését.¹² Ezeket az érveket mind vitatta az Olasz Köztársaság, de az eljárás során ebben a tekintetben sem nyújtott be olyan érveket, amely alátámasztotta volna az állítások ellenkezőjét.

A Törvényszék a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Bizottság jogosan állapította meg, hogy a fizetéshalasztáshoz kapcsolódó támogatások a belső piaccal összeegyeztethetetlenek, mert az Olasz Köztársaság ezt nem cáfolta bizonyítékokkal, hiszen az állandó joggyakorlat szerint a tagállam feladata ennek bizonyítása. Törvényszék szerint egyébként így közömbös, hogy a Bizottság tévesen vagy helyesen állapította meg a jogsértést. A Törvényszék ezt a jogalapot, mint hatástalant, elutasította.¹³

¹¹ T-527/13. sz. ügy 21. és 27. pontok.

¹² Uo. 22–23. pontok.

¹³ Uo. 25–29. pontok.

2.2. Létező és új támogatások

A második jogalapjában az Olasz Köztársaság a kifogások két csoportjára hivatkozott. Az egyik szerint a határozat sérti az 1535/2007/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdését, mert a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a fizetéshalasztás következtében a tejtermelőnek nyújtott támogatás küszöbértéke a 7500 EUR-t meghaladta, és így nem áll jogában a visszafizetésre kötelezni a tagállamot. Másodszor arra hivatkozik, hogy a fizetéshalasztás kapcsán nyújtott egyedi támogatásokat a fizetések ütemezésének rendszerével együtt vizsgálta, holott egymástól elszigetelten kellett volna, ahelyett, hogy egy létező támogatási program egészét átminősíti új és jogellenes támogatássá.¹⁴

A Bizottság azzal érvelt, hogy – ahogy határozatában is írta – két, különálló intézkedést vizsgált, amelyeket jogellenesnek és új támogatásnak minősített. A tanácsi határozatban meghatározott egyik feltételt megsértette az Olasz Köztársaság, amikor fizetéshalasztást engedélyeztek tejtermelők számára, ami a fizetések ütemezésének rendszerével összeegyeztethetetlen, tehát a két támogatás címén odaítélt összegeket párhuzamosan kell visszafizetni.¹⁵

2.2.1. A Törvényszék álláspontja

Az Olasz Köztársaság azt kifogásolja, hogy a megtámadott határozat jogalapja nem érvényes annyiban, amennyiben a fizetések ütemezésének rendszerét új és jogellenes támogatásnak minősíti, és a visszafizetetésére kötelezi.¹⁶

A Törvényszék a Bizottság érveléseit négy megállapításban foglalja össze. Először is kimondja, hogy a fizetések ütemezésének rendszere létező támogatási programnak minősül. Erre utal több, közvetett kifejezés a megtámadott határozatban.¹⁷ Másodszor, az összeegyeztethetőségi nyilatkozat nem abszolút jellegű, hisz az engedélyezés bizonyos feltéte-

¹⁴ T-527/13. sz. ügy 30–33. pontok.

¹⁵ Uo. 36–37. pontok.

¹⁶ Uo. 39. pont.

¹⁷ Uo. 49–50. pontok.

lek betartásától függ¹⁸ Harmadszor, a fizetéshalasztásra bizonyos feltételek megsértésével került sor, és mint ilyen, új támogatásnak minősül. Negyedszer, megállapítja, hogy a Bizottság kizárólagos feladata, hogy biztosítsa a létező támogatások, támogatási programok végrehajtását – akár bizottsági, akár tanácsi határozaton alapul az engedélyezés.¹⁹

Ebből következően azt is meg kell vizsgálni, hogy a Bizottság a Szerződésben és végrehajtási jogszabályoknak megfelelően gyakorolta-e hatáskörét. Egyrészt az EUMSZ 108. cikke és a 659/1999/EK rendelet²⁰ alapján a támogatásokra előírt belső piaccal összeegyeztethetetlen feltételek megsértése esetén állapíthat meg jogkövetkezményeket.²¹ Mivel a 659/1999/EK rendelet 1. cikkének b) pontja értelmében a tanácsi határozaton alapuló fizetések ütemezésének rendszere létező támogatás, a fizetéshalasztás végrehajtására viszont a határozat egyik feltételének megsértésével került sor, így a Bizottság a 659/1999/EK rendelet alapján eljárhat.²² Csakhogy, a Bizottság a határozatát nem a 659/1999 rendeletre alapította, hanem az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján fogadta el. Jogosult volt ennek alapján megvizsgálni és felhívni a 659/1999/EK rendelet szerinti támogatással való visszaélésre vonatkozó eljárást.²³ Ennek ellenére azt mondta ki, hogy „a fizetések ütemezésének rendszere a fizetéshalasztás révén, és annyiban, amennyiben az e halasztásban részesülő termelőkre alkalmazzák, új támogatássá vált.” Azonban az új támogatásként minősítés és a támogatással való visszaélésként minősítés²⁴ kölcsönösen kizárják egymást, tehát a Bizottság téves logikai következtetést vont le, így jogellenesen járt el.²⁵

A létező és új támogatások elhatárolásához először tisztázni kell a fogalmakat. Mi minősül *létező támogatásnak*? Minden engedélyezett támogatás, támogatási program és egyedi támogatás, amelyet a Tanács

¹⁸ Uo. 51. pont.

¹⁹ Uo. 52–54. pontok.

²⁰ A Tanács 659/1999/EK rendelete EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. [1999] HL L 83., 1999.3.27., 1–9. o.

²¹ T-527/13. sz. ügy 56. pont.

²² A 659/1999/EK rendelet V. fejezete, *a létező támogatási programokra vonatkozó eljárás* alapján.

²³ T-527/13. sz. ügy 65–66. pontok.

²⁴ 659/1999/EK rendelet 1. cikk g) pontja.

²⁵ T-527/13. sz. ügy 68. pont.

vagy a Bizottság engedélyezett.²⁶ Új támogatás az a támogatás, támogatási program vagy egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, ide értve a létező támogatások módosítását.²⁷ Amennyiben egy létező támogatás módosítása történik, úgy annak végrehajtását megelőzően be kell jelenteni a Bizottságnak, ennek hiányában jogellenes támogatásoknak minősül.²⁸ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint csak magát a módosítást lehet új támogatásnak minősíteni,²⁹ kivéve, ha a módosítás a létező támogatás vagy támogatási rendszer lényegét érinti, mert akkor teljes egészében új támogatássá vagy támogatási rendszerré alakul. Nem lehet lényeginek tekinteni, ha az eredeti programtól egyértelműen elválasztható,³⁰ vagy tisztán formai vagy adminisztratív jellegű. Amennyiben a Bizottság új és jogellenes támogatásnak minősíti a támogatás egészét és nem csupán a módosítását, akkor annak anyagi jogi feltétele, hogy bizonyítsa, hogy a módosítás a létező program lényegét érinti.³¹ A Bizottság nem csatolta azokat a bizonyítékokat, amelyek ezt alátámasztanák, tehát jogellenesen minősítette a létező támogatási programot új támogatási programmá, és jogellenesen írta elő, hogy a tejtermelőktől téríttessék vissza az új és jogellenes támogatást, illetve a létező támogatási program alapján nyújtott egyedi támogatásokat is.³²

Másik kérdéskör, hogy a tanácsi összeegyeztethetőségről szóló nyilatkozat egyik feltételének be nem tartása eredményezheti-e a feltételesen jóváhagyott, létező program új és jogellenes támogatási programmá való minősítését? Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy a tagállam nem tesz eleget a határozatnak, kérheti a Bíróságtól a kötele-

²⁶ 659/1999/EK rendelet 1. cikkének b) pontja.

²⁷ 659/1999/EK rendelet 1. cikkének c) pontja.

²⁸ 659/1999/EK rendelet II. és III. fejezete szól az eljárásról.

²⁹ Ld. pl. T-222/04. sz. ügy, Az Elsőfokú Bíróság ítélete, Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága. ECLI:EU:T:2009:194., Illetve aT-394/08., T-408/08., T-453/08. és T-454/08. sz. ügyek A Törvényszék 2011. szeptember 20-i ítélete. Regione autonoma della Sardegna, SF Turistico Immobiliare Srl, Timsas Srl, és Grand Hotel Abi d'Oru SpA kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2011:493. 176. pont.

³⁰ Elsőfokú Bíróság T195/01. és T207/01.sz., Government of Gibraltar egyesített ügyekben 2002. április 30-án hozott ítéletének [EBHT 2002, II-2309.o.] 109–111. pontja.

³¹ T-527/13. sz. ügy74–76. pontok.

³² T-527/13. sz. ügy79–82. pontok.

zetségszegés megállapítását, vagy gyakorolhatja ellenőrzési jogköreit az anyagi és alaki jogi feltételek betartása mellett. Ha az ellenőrzést kíván gyakorolni, úgy csak az új támogatást vizsgálhatja; csak abban az esetben jogosult kivételesen kimondani azt, hogy egy korábban létező, de módosított intézkedés *egésze* összeegyeztethetetlen a belső piaccal, ha a módosítás végrehajtása előtt nem jelentették be a tagállamok.³³ A Törvényszék a fentiekre tekintettel kimondta, hogy a Bizottságnak nem áll jogában megállapítani, hogy [...] „a létező támogatási program jóváhagyása időpontjában előírt valamely feltétel be nem tartása ipso facto ezen intézkedés új támogatássá való „átminősítését” eredményezi, és még kevésbé az utóbit³⁴ ab initio jogellenesnek nyilvánítani, és annak visszafizettetését elrendelni, mintha jogellenesen végrehajtott, nem pedig korábban engedélyezett támogatásról lenne szó.”³⁵ Ha a Bizottság mégis úgy ítélné meg, hogy az összeegyeztethetőségről szóló határozatban található feltételeket nem tartotta be a tagállam, akkor kétségbe vonhatja a belső piacnak való megfelelését az EUMSZ vagy a 659/1999/EK rendelet szerinti eljárásban, de nem kérdőjelezheti meg a létező támogatásnak való minősítését. Végül, a végrehajtás tekintetében a Törvényszék kimondta, hogy mivel a létező támogatások jogszerűen végrehajthatók, így amíg a Bizottság nem állapítja meg, hogy a támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen, addig csak a jövőre nézve írhat elő kötelezettségeket.³⁶

3. Összegzés

A fentiekre tekintettel a Törvényszék megsemmisítette a 2013/665/EU bizottsági határozat 1. cikkének (2) bekezdését, amelyben a Bizottság azt mondta ki, hogy Olaszország által a tanácsi határozatban szereplő feltételek be nem tartásával az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével jogellenesen nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen. Ezenkívül a határozat 2–4. cikkeit is megsemmisítet-

³³ Uo. 85. pont.

³⁴ A hivatalos fordításban megtalálható elírási hiba.

³⁵ Uo. 86. pont.

³⁶ T-527/13. sz. ügy 88–89. pontok.

te, annyiban, amennyiben az 1. cikk (2) bekezdésére vonatkozó támogatási programra és egyedi támogatásokra vonatkoznak.

Összegzésként elmondható, hogy az ítélet előremutató a létező és új támogatások elhatárolásában. A Törvényszék kimondta, hogy a Bizottság nem jogosult annak automatikus deklarálására, hogy ha egy tagállam egy már létező támogatási program határozatának valamely feltételét nem tartja be, akkor az intézkedés egy – visszamenőlegesen jogellenes – új támogatásnak minősül. Ahhoz, hogy megállapítsa, hogy egy létező támogatás belső piaccal nem összeegyeztethető, meghatározott anyagi és alaki szabályok szerinti eljárásokat kell folytatnia, de azt, hogy *létező* a támogatás, csak kivételes esetekben kérdőjelezheti meg.