

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ELLENŐRZÉSI JOGKÖRE A CSOPORTMENTESSÉGI RENDELETEK ALAPJÁN NYÚJTOTT TÁMOGATÁSOK TEKINTETÉBEN

STAVICZKY PÉTER¹

I. Bevezetés

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ, volt EK-Szerződés 87. cikk) 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó állami támogatásokat a tagállamok csak az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) felé EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján tett bejelentés, majd a Bizottság által kiadott előzetes engedély birtokában léptethetik hatályba. E bejelentési kötelezettség alóli kivételek körét szabályozza a 994/98/EK rendelet (továbbiakban: felhatalmazó rendelet).² A felhatalmazó rendelet alapján a Bizottság ún. csoportmentességi rendeleteket alkothat, különböző támogatások tekintetében. A csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatásokról a tagállamok csak utólagosan tájékoztatják a Bizottságot, magukra vállalva annak felelősségét, hogy a támogatásokat a csoportmentességi rendeletek szabályait betartva nyújtják. Ugyanakkor a felhatalmazó rendelet előírja azt is, hogy a csoportmentességi rendeleteknek szabályozniuk

¹ A szerző a Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

² A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 142., 1998. 05. 14. 1. o.).

kell a mentesített támogatások átláthatóságát és nyomon követését is. A csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások átláthatóságának biztosítása és nyomon követése azért is kiemelt jelentőségű, mivel a Bizottság erőforrásai csak a szűrőpróbaszerű ellenőrzést teszik lehetővé. Így a tagállamok felelőssége nagyobb, mint a Bizottság által jóváhagyott intézkedések végrehajtása során. A Bizottság 2005-ben kiadott Állami Támogatási Cselekvési Tervében³ külön ki is emelte, hogy a hatékonyabb végrehajtás tekintetében számít a tagállamok fokozottabb együttműködésére.

A Törvényszék (volt Elsőfokú Bíróság) 2009 novemberében ítéletet⁴ hozott egy Németország által indított kereset illetően, amelynek központi kérdése a Bizottság csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások ellenőrzésére vonatkozó jogainak meghatározása volt. Ez a rövid összefoglaló az ítélet bemutatásán keresztül ismerteti a Törvényszék álláspontját a Bizottság ellenőrzési jogosultságait illetően.

II. A jogvita előzményei

2006-ban a Bizottság felszólította Németországot, szolgáltatson információt az XS 24/2002 illetve az XS 29/2002 támogatási programról, hogy ellenőrizhesse, ezek a támogatási programok megfelelnek-e a KKV-mentesítési rendeletnek⁵ (pl. a kedvezményezettek KKV-nak minősülnek-e). Németország az információszolgáltatási kötelezettségnek eleget tett. Ezt követően a Bizottság újabb leveleiben hangsúlyozta, hogy úgy tűnik, a támogatási programok eleget tesznek a KKV-mentesítési rendelet rendelkezéseinek, azonban további információkat kért az öt legnagyobb támogatást kapott kedvezményezetttről.

Németország arra való hivatkozással, hogy a 70/2001/EK rendelet 9. cikke alapján a Bizottság nem kérhet ilyen jellegű információkat, mivel előzetesen arra a következtetésre jutott, hogy a rendelet szabályai

³ Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához (SEC (2005) 795).

⁴ A T-376/07. sz. Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, II-4293. o.].

⁵ A Bizottság 70/2001/EK rendelete (2001. január 12.) az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról (HL L 10., 2001. 01. 13. 33. o.).

betartásra kerültek, megtagadta ezen információk közlését, és ezen álláspontját a Bizottság újabb felkéréseire válaszolva megerősítette. A Bizottság ezért információkérő határozatot bocsátott ki. Németország ezt követően közölte a Bizottsággal a kért információkat. Azonban fenntartotta azt az álláspontját, miszerint a Bizottságnak nincsen jogköre arra, hogy kötelezze őt ezeknek az információknak a közlésére, mivel nem merült fel benne kétség a KKV-mentesítési rendeletben meghatározott kötelezettségek betartásával kapcsolatban. Németország véleménye szerint a KKV-mentesítési rendelet 9. cikkében foglalt, az ellenőrzésre és az átláthatóságra vonatkozó rendelkezések,⁶ amelyek felhatalmazzák a Bizottságot arra, hogy megkövetelje a tagállamtól minden olyan információ benyújtását, amelyet szükségesnek tart annak megállapításához, hogy a mentesítés feltételei teljesültek-e, nem ruháznak általános ellenőrzési jogkört a Bizottságra, hanem csak azokra az esetekre korlátozzák ezt a jogkört, amelyekben kétség merül fel.

A Bizottság ezzel szemben az információkérő határozatában ezt az érvelést nem fogadta el, mivel szerinte nem minden esetben tudja az ellenőrzésre vonatkozó jogait, illetve kötelezettségeit (jogszerűen mentesül-e a kérdéses támogatás a bejelentési kötelezettség alól) alapos ellenőrzés nélkül teljesíteni. Az alapos ellenőrzéshez pedig szükséges, hogy egyes konkrét támogatásokat egyesével, az ügy minden dokumentumát áttekintve, megvizsgáljon. A Bizottság szerint ellenőrzési jogköre nem korlátozódik a támogatási szabályok megsértésének gyanúja esetére.

⁶ „A tagállamok részletes nyilvántartást vezetnek az e rendelet által mentesített támogatási programokról, az e programok keretében nyújtott egyedi támogatásokról, illetve az e rendelet által mentesített, semmilyen létező támogatási programhoz nem tartozó egyedi támogatásokról. Az ilyen nyilvántartás tartalmaz minden, annak megállapításához szükséges információt, hogy a mentesítés e rendeletben foglalt feltételei teljesültek-e, beleértve a vállalkozásnak a KKV státusára vonatkozó információkat is. A tagállamok a nyilvántartást az egyedi támogatásokról a támogatás nyújtásának időpontjától számított tíz éven keresztül, illetve támogatási programok esetében az e program keretében adott utolsó egyedi támogatás nyújtásától számított tíz éven keresztül vezetik. Írásbeli kérelemre az érintett tagállam 20 munkanapon vagy ennél hosszabb, a kérelemben meghatározott időszakon belül megad a Bizottságnak minden olyan információt, amelyet a Bizottság szükségesnek tart annak megállapításához, hogy az e rendeletben foglalt feltételek teljesültek-e.”

III. A felek kérelmei és érvei

Németország a Törvényszékhez (volt Elsőfokú Bíróság) fordult, és kérte a Bizottság határozatának megsemmisítését. A Bizottság pedig kérte, hogy a Törvényszék utasítsa el a keresetet.

Németország két jogalapot hozott fel keresete alátámasztására. 1. A Bizottságnak nem volt jogköre a megtámadott határozatot elfogadni. 2. A Bizottság megsértette a „*venire contra factum proprium*”⁷ jogelvét.

Ad 1. Németország szerint a felhatalmazó rendelet és a KKV-mentesítési rendelet rendelkezései nem biztosítanak a Bizottság számára jogkört arra, hogy a KKV-mentesítési rendelet hatálya alá tartozó támogatási programokra vonatkozó információk közlését kérje, amennyiben az említett rendelet feltételeinek betartását illetően nem merül fel kétség. A KKV-mentesítési rendelet 9. cikke e tekintetben pontatlan, ezért a felhatalmazó rendelet 3. cikkével összhangban kell értelmezni. A felhatalmazó rendelet 3. cikk (3) bekezdés második mondata alapján azonban Németország szerint a Bizottság csak abban az esetben kérhet valamely tagállamtól információ közlését, ha olyan adatok állnak a rendelkezésére, amelyek alapján kétség merül fel a mentesítési rendeletben megállapított feltételek betartásával kapcsolatban. Ezért a Bizottság számára biztosított mérlegelési jogkör csak a közlendő információk terjedelmére, nem pedig az információkérés alátámasztó indokokra vonatkozik.

A Bizottság a jogalap elutasítását kérte.

A Törvényszék az ítéletben kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a másodlagos jog valamely értelmezésre szoruló rendelkezését lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy a jogforrasi hierarchiát követendő, az EUMSZ rendelkezéseivel összeegyeztethető legyen. Ezen kívül egy végrehajtási rendeletet lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy összeegyeztethető legyen az alaprendelet rendelkezéseivel⁸. Ez az ítélkezési gyakorlat azonban nem alkalmazandó egy végrehajtási rende-

⁷ Saját cselekményével ellentétesen járt el, vagyis inkoherensen viselkedett.

⁸ A Bíróság C 61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítéletének [EBHT 1996, I-3989. o.] 52. pontja és C 90/92. sz. Dr. Tretter ügyben 1993. június 24-én hozott ítéletének [EBHT 1993, I-3569. o.] 11. pontja.

let olyan rendelkezésére, amely világos és egyértelmű, ezért nem szorul értelmezésre. A Törvényszék szerint azonban Németország álláspontjával szemben a KKV-mentesítési rendelet 9. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata pontos jelentését illetően nem ad okot félreértésre. Amennyiben figyelembe vesszük a csoportmentesség jogintézményének célját is, egyértelműen kitűnik belőle, hogy a Bizottságnak jogában áll a tagállamoktól minden olyan információt bekérni, amelyet szükségesnek tart annak megállapításához, hogy a KKV-mentesítési rendeletben foglalt feltételek teljesültek-e. Ha a Bizottság nem élhetne a valódi ellenőrzés jogával, akkor a tagállamok arra való hivatkozással, hogy valamely csoportmentességi rendelet alapján nyújtják az adott támogatást, elkerülhetnék a valódi kontrollt, illetve bizonyos esetekben a Bizottság nem tudná megállapítani, hogy a tagállam a rendelet minden előírását pontosan betartotta-e. Márpedig a csoportmentesített támogatások belső piaccal való összeegyeztethetőségének minden esetben előfeltétele, hogy a tagállamok az adott rendelet, előírásait teljes mértékben betartsák. A Bizottság ezekben az esetekben azért mond le az előzetes ellenőrzési jogáról, mivel a támogatás szerinte szükséges az elérni kívánt célhoz és arányos is azzal. A Törvényszék szerint ebből szükségszerűen következik, hogy a Bizottságnak e rendelkezés alapján minden körülmények között jogában áll információ közlését kérni a tagállamoktól. A KKV-mentesítési rendelet Németország által hivatkozott (20) preambulum bekezdése⁹ sem hivatkozik semmilyen olyan körülményre, amely korlátozná a Bizottság információkérési jogát. A Törvényszék ezért, elutasítva az első jogalapot, megállapította, hogy a Bizottság a megtámadott határozat meghozatala során nem lépte túl a rendeletekben részére biztosított jogkört.

⁹ Az átláthatóság és a hatékony ellenőrzés biztosítása érdekében a 994/98/EK rendelet 3. cikkével összhangban létre kell hozni azt a szabványos formát, amelynek használatával az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában való közzététel végett a tagállamok összefoglaló információt nyújtanak a Bizottságnak, valahányszor e rendelettel összhangban lévő támogatási programot, vezetnek be vagy ilyen programon kívül egyedi támogatást nyújtanak. Ugyanilyen okokból szükséges a tagállamok által az e rendelettel mentesített támogatások nyilvántartására vonatkozó szabályok megállapítása. A tagállamok által a Bizottságnak benyújtandó éves jelentés céljából a Bizottságnak rögzítenie kell ennek konkrét követelményeit, beleértve a – széles körben rendelkezésre álló szükséges technológia révén – számítógépes formában nyújtott információt.

Ad. 2. Németország álláspontja szerint a Bizottság az Állami Támogatási Cselekvési Tervben,¹⁰ illetve a keretében megfogalmazott jogalkotási folyamat során több olyan megállapítást is tett, amelyből az állapítható meg, hogy igazoló ok hiányában nem folytathat le ellenőrzést.¹¹ Németország szerint a Bizottság ezzel megsértette a „*venire contra factum proprium*” elvét, mivel a megtámadott határozat meghozatalával elhatárolódott korábbi kijelentéseitől. Németország szerint ez az elv célját tekintve közel áll a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvéhez, valamint az uniós bíróságok is több alkalommal hivatkoztak rá, ezért az uniós jog részét képezi. Vagyis Németország a Bizottság korábbi és az ellenőrzési eljárás során tanúsított magatartása közötti ellentmondásra alapozta érvelését. Németország szerint a Bizottság inkonzisztens magatartása ellentétes az uniós jog által elismert jogállamiság elveivel, ezért a Bizottság követelései nem megalapozottak. A Bizottság a jogalap elutasítását kérte.

A Törvényszék szerint a KKV-mentesítési rendelet 9. cikk (2) bekezdés negyedik mondatának egyértelmű megfogalmazása (lásd az előző jogalapot) alapján Németországban nem merülhetett fel kétség a Bizottság e rendelet alapján fennálló ellenőrzési jogkörének pontos terjedelmét illetően. Ezért nem is hivatkozhat a bizalomvédelem elvének megsértésére. A Törvényszék nem fogadta el a Németország által felhozott konkrét érveket sem. Egyrészt kiemelte, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint indokolatlan jogos bizalmat támasztani valamely fennálló helyzet fennmaradására vonatkozóan, amelyet a közösségi intézmények a mérlegelési jogkörük keretében módosíthatnak (az ítélet 42. pontja).¹²

¹⁰ A Cselekvési Terv 52. és 54. pontjai: „[...] A tagállamoknak azonban tevékenyebben kell részt venniük annak biztosításában, hogy a mentességek feltételeit teljes mértékben tiszteletben tartásuk, valamint hogy kétség vagy panasz esetére az öszszegegyeztetettség ellenőrzését lehetővé tevő szükséges információkat a vonatkozó szabályoknak megfelelően megőrizték a Bizottság számára. [...] A Bizottság fokozza annak nyomon követését, hogy a tagállamok betartják-e az állami támogatásokra vonatkozó határozatokban rögzített feltételeket, beleértve a csoportmentességi rendeletek rendelkezéseinek tiszteletben tartását. [...]”

¹¹ Pl. a Bizottság 2007. évi általános csoportmentességi rendelet tervezetének 9. cikke (HL C 210., 14. o.).

¹² Lásd ebben az értelemben és analógia útján a Bíróság C-189/02. P, C-202/02. P, C-205/02. P-C-208/02. P és C-213/02. P sz., Dansk Rørindustri és társai kontra Bi-

Másrészt a Törvényszék szerint a Cselekvési Terv 52. pontját – ahogy arra Németország is hivatkozott – annak 54. pontjával összhangban kell értelmezni, amely pontban a Bizottság az ellenőrzés fokozását hangsúlyozza. E két pontból együttesen pedig a Törvényszék szerint nem következik a Bizottság arra vonatkozó szándékának határozott kinyilvánítása, hogy a KKV-mentesítési rendeletben foglalt feltételek betartásának ellenőrzésére vonatkozó jogkörét csak azokban az esetekben kívánja gyakorolni, amelyekben kétség merül fel (az ítélet 43. pontja). Ebből következően a Bizottságnak az ellenőrzési eljárás során joga van részletesebb információkat kérni a tagállamoktól, az állami támogatási szabályok megsértésének gyanúja nélkül is. A Törvényszék szerint az időközben közzétett általános csoportmentesítési rendelet Németország által hivatkozott tervezetének¹³ megfogalmazása nem befolyásolja az információ kérésekor hatályos jogszabály, a KKV-mentesítési rendelet világos értelmét. Ezért a Törvényszék a második jogalapot is elutasította. Vagyis a hatályos joggal szemben egy jogszabály tervezete sohasem tekinthető a Bizottság végleges szándékának, amely alapján a tagállamok jogos elvárásokat támaszthatnak a Bizottsággal szemben.

IV. Következtetés

Ítéletével a Törvényszék megerősítette a Bizottság állami támogatások ellenőrzése tekintetében fennálló erős jogkörét a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatásokra vonatkozóan is. Az ítélet alapján egyértelmű, hogy a Bizottság kétség és panasz nélkül is jogosult arra, hogy a tagállamoktól a csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatásokról információt, majd azt követően részletes kiegészítő információt kérjen annak érdekében, hogy megállapíthassa, a támogatásokat az adott csoportmentességi rendelettel összhangban nyújtották-e. A csoportmentességi rendeletek alapján nyújtott támogatások nyújtásához nincsen szükség a Bizottság előzetes engedélyére. A tagállamoknak azonban igen komolyan kell venniük a nyújtott támogatások

zottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet [EBHT 2005, I-5425. o.] 171. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/archive_docs/draft_gen_block_exempt_reg_hu.pdf

összeegyeztetőségére vonatkozó információk megfelelő megőrzését, mivel csak így biztosítható, hogy a Bizottság által az esetleges utólagos ellenőrzés során feltett kérdéseket maradéktalanul megválaszolva, megvédjék a kedvezményezettek jogait, és megóvják magukat, valamint a kedvezményezetteket a hosszadalmas visszatérítetési eljárás hátrányos következményeitől.