EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. július 15.[1]

C-167/19. P. és C-171/19. P. sz. egyesített ügyek

Európai Bizottság
kontra
Freistaat Bayern (C-167/19 P),
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV,

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

„Fellebbezés – Állami támogatások – A bajor tejágazatnak nyújtott támogatás – A tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok finanszírozása – A támogatást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító határozat – Eljárást megindító határozat – A Bizottság kötelezettségei – Az érintett tagállam jogai – Az érintett felek közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga – Lényeges eljárási szabályok megsértése”

1. Az Európai Bizottság a jelen két fellebbezésben arra kéri a Bíróságot, hogy helyezze hatályon kívül a Törvényszék Freistaat Bayern kontra Bizottság ítéletét[2] és Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns és társai kontra Bizottság ítéletét.[3] Ezen ítéletekben a Törvényszék helyt adott a Freistaat Bayern (Bajorország szövetségi tartomány, a továbbiakban: Bajorország tartomány) és az Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns és társai (a továbbiakban: érdekcsoport) által az (EU) 2015/2432 bizottsági határozat[4] részleges megsemmisítése iránt benyújtott kereseteknek.

I. A jogviták előzményei

2. A jogviták előzményeit az első megtámadott ítélet 1–21. pontja és a második megtámadott ítélet 1–20. pontja ismerteti. A jelen indítványban az alábbi körülmények kiemelésére szorítkozom.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] 2018. december 12-i ítélet (T-683/15, EU:T:2018:916; a továbbiakban: első megtámadott ítélet).

[3] 2018. december 12-i ítélet (T-722/15–T-724/15, nem tették közzé, EU:T:2018:920; a továbbiakban: második megtámadott ítélet).

[4] A tejről és zsírról szóló törvény keretében a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatokhoz Németország által nyújtott SA.35484 (2013/C) (korábbi SA.35484 [2012/NN]) állami támogatásról szóló, 2015. szeptember 18-i határozat (HL 2015. L 334., 23. o.; a továbbiakban: vitatott határozat).

3. Németországban a tej minőségét hagyományosan független minőségellenőrzési vizsgálatok útján biztosítják. Ezen, a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatokat Bajorországban (Németország) egyrészt a tejfelvásárlókra kivetett tejilletékből származó forrásból, másrészt pedig Bajorország tartomány – a jelen fellebbezési eljárásban az egyik ellenérdekű fél – általános költségvetéséből finanszírozzák.

4. A 2013. július 17-i levélben a Bizottság közölte Németországgal, hogy megindítja az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást (a továbbiakban: eljárást megindító határozat). E határozat az 1952. évi Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (a tej, a tejtermékek és a zsír forgalmazásáról szóló törvény)[5] alapján a tejágazat támogatása érdekében több német szövetségi tartományban bevezetett különböző intézkedésekre vonatkozik, ideértve a vitatott határozatban érintett támogatásokat. Ami e támogatást illeti, a Bizottság egyrészt az eljárást megindító határozatnak a vizsgált intézkedések finanszírozásával kapcsolatos 2.5 pontjában hivatkozott az MFG-nek a tejilletékre vonatkozó 22. §-ára. Másrészt ezen határozat (264) preambulumbekezdésében a Bizottság az MFG ugyanezen rendelkezésére hivatkozással jelezte, hogy a vizsgált intézkedéseket adójellegű díj útján finanszírozták.

5. A Bizottság megállapította, hogy a vitatott támogatás a 2001. november 28. és 2006. december 31. közötti időszak tekintetében összeegyeztethető a belső piaccal, ugyanakkor kétségeit fejezte ki annak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően a 2007. január 1-jével kezdődő időszak tekintetében.

6. A Németországi Szövetségi Köztársaság a 2013. szeptember 20-án kelt levelében terjesztette elő az eljárást megindító határozattal kapcsolatos észrevételeit. Az érdekeltek részéről hét olyan észrevétel érkezett a Bizottsághoz, amelyekben a vitatott határozatban szereplő, a tej minőségének ellenőrzésére irányulóan előírt vizsgálatokra vonatkozó intézkedésekre hivatkoztak. A benyújtott észrevételeket közölték a Németországi Szövetségi Köztársasággal, amely ezt követően állást foglalt egy 2014. július 8-i további észrevétellel kapcsolatosan.

7. A Bizottság 2015. szeptember 18-án elfogadta a vitatott határozatot. E határozat kizárólag a tej minőségének ellenőrzésére irányuló azon vizsgálatok finanszírozására vonatkozik, amelyeket 2007. január 1-jétől kezdődően Baden-Württembergben (Németország) és Bajorországban végeztek el.

8. Először is, a Bizottság megvizsgálta, hogy a tejilletékből származó források az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősülnek-e. Ezenfelül az MFG 22. §-a (2) bekezdésének 1–6. pontja meghatározta, hogy a tejilletékből származó források milyen célokra használhatók fel. A Bizottság következésképpen megállapította, hogy a tejilletékből származó bevételeket úgy kell tekinteni, hogy azok állami ellenőrzés alatt állnak, és hogy a tejilletékből származó forrásból finanszírozott intézkedéseket állami forrásból biztosították, és azok az államnak tudhatók be.

9. Másodszor, a Bizottság megállapította, hogy a bajorországi tejfeldolgozók szelektív előnyben részesültek azáltal, hogy a tejilletékből és a Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásokból visszatérítették a részükre a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok őket terhelő költségeit. A Bizottság úgy vélte, hogy a tejre vonatkozó ezen vizsgálatok végső soron a tejfeldolgozók javát szolgálták, mivel a jogszabályok ez utóbbiakat kötelezték a hozzájuk beszállított tej vizsgálatára. A tejfeldolgozók az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése

[5] BGBl. 1952. I, 811. o.; a továbbiakban: MFG.

értelmében vállalkozásoknak minősültek, és a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálat céljából a vizsgálati szerveknek történő leadásnál felmerülő költségeket szokásos működési költségnek kellett tekinteni, amelyet az érintett vállalkozásoknak, vagyis a tejfeldolgozóknak rendes körülmények között maguknak kellett viselniük.[6] Másrészt, a Bizottság álláspontja szerint az esetleges előnyben csak „bizonyos vállalkozások" részesültek, mivel Németországban a tejfeldolgozó ágazaton kívül még számos más ágazat létezik, amelyek nem élvezik a szóban forgó intézkedés előnyeit. Következésképpen az esetlegesen nyújtott előny szelektívnek minősült. Ezenkívül a Baden-Württembergen és Bajorországon kívüli szövetségi tartományokban a vizsgálatokhoz kapcsolódóan a tejfeldolgozók részéről felmerült költségek nem a tejilletékből származó forrásból kerültek visszatérítésre. Végül, a Bizottság a vitatott határozat (145) preambulumbekezdésében figyelembe vette azt a körülményt, hogy az intézkedés Bajorország tartomány általános költségvetéséből is finanszírozásra került. Következésképpen álláspontja szerint az az előny, amelyben a tejfeldolgozók a tej minőségének vizsgálatával összefüggésben felmerült költségek átvállalásával részesültek, nem szükségszerűen felelt meg annak az összegnek, amelyet a tejilleték címén korábban megfizettek. A Bizottság ezt a megállapítást átültette a Bajorország tartomány általános költségvetéséből történő finanszírozásra.

10. Harmadszor, a létező támogatás fennállását illetően a Bizottság úgy vélte, hogy az MFG kivételével, amely nem szabályozta az érintett támogatási programot, a német hatóságok nem nyújtottak be olyan információkat, amelyek bizonyították volna, hogy létezik a vizsgálat időszakában még eredeti tartalommal hatályban lévő, 1958 előtt elfogadott jogalap.

11. Végül negyedszer, a Bizottság megállapította, hogy a tej rendszeres ellenőrzéséhez nyújtott támogatások nem felelnek meg azon feltételeknek, amelyeket az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatások, 2007–2013 (HL 2006. C 319., 1. o.) 109. pontja határoz meg, amelyet az említett 109. pont által hivatkozott 1857/2006/EK bizottsági rendelet[7] 16. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

12. E körülmények között a Bizottság a vitatott határozat 1. cikkében úgy döntött, hogy a 2007. január 1-jétől Bajorországban nyújtott támogatás jogellenesnek minősül, és az összeegyeztethetetlen a belső piaccal. Ezen határozat 2–4. cikkében a Bizottság elrendelte a támogatás visszatéríttetését, és előírta e visszatérítttetés módját.

II. A Törvényszék előtti eljárások és a megtámadott ítéletek

13. 2015. november 26-án, illetve 2015. december 4-én Bajorország tartomány és az érdekcsoport keresetet terjesztett elő a vitatott határozat részleges megsemmisítése iránt.

14. Mind Bajorország tartomány, mind az érdekcsoport első jogalapja az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének, valamint a 659/1999 rendelet[8] 6. cikke (1) bekezdésének és 20. cikke (1) bekezdésének a megsértésén alapult.

[6] A szarvasmarhaféléket érintő fertőző szivacsos agyvelőbántalmak szűrővizsgálatával kapcsolatos párhuzamos ügyet illetően lásd: 2016. június 30-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

[7] [Az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikknek] a mezőgazdasági termékek előállításával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról és a 70/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. december 15-i rendelet (HL 2006. L 358., 3. o.).

[8] Az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.; más néven „eljárási rendelet").

15. Az érdekcsoport második jogalapja szerint a Bizottság megsértette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését, mivel a tejilletékből származó forrást állami forrásnak tekintette.

16. A megtámadott ítéletekben a Törvényszék a felperesek első jogalapjával összefüggésben először is megjegyezte, hogy az eljárást megindító határozat a 659/1999 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a vonatkozó ténybeli és jogi kérdéseket foglalja össze, a Bizottság előzetes értékelését tartalmazza, valamint a Bizottságnak a szóban forgó intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban felmerült kétségeit határozza meg, anélkül hogy tartalmilag kiüresítené az érintett felek azon jogát, hogy észrevételeket tegyenek.

17. Másodszor, a Törvényszék értékelte a vitatott határozatot az eljárást megindító határozatra figyelemmel annak megállapítása érdekében, hogy ez utóbbi érintette-e a Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásokból való finanszírozást. A Törvényszék megállapította, hogy az eljárást megindító határozat nem tartalmaz említést a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok Bajorország tartomány általános költségvetési forrásából való finanszírozásáról. A második megtámadott ítéletben a Törvényszék rámutatott arra, hogy a Bizottság nem hivatkozott arra, hogy ezt a finanszírozást kifejezetten említette az eljárást megindító határozat. A Törvényszék ennélfogva megállapította, hogy az érintett felek jogszerűen feltételezhették azt, hogy a Bizottságnak az eljárást megindító határozat keretében lefolytatott vizsgálata kizárólag a tejilletékből származó forrásokra irányult.

18. Harmadszor, a Törvényszék megjegyezte, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő „állami források” fogalma tág értelmű, mivel e rendelkezés előírja, hogy a közös piaccal összeegyeztethetetlen az e forrásból „bármilyen formában nyújtott” támogatás. Következésképpen e források eltérő formájúak lehetnek, ebből következően pedig a Bizottság köteles azok azonosítására és körültekintő vizsgálatára. A Törvényszék emellett megjegyezte, hogy az állami forrás a támogatásnak való minősítés egyik alkotóelemének minősül. E tekintetben a „pénzügyi támogatásnak” a Bizottság által az eljárást megindító határozatban alkalmazott fogalmát, még ha azt feltételezzük is, hogy az értelmezhető úgy, hogy mindkét finanszírozási forrásra vonatkozik, úgy kell tekinteni, mint amely nem kellően pontos. A Törvényszék hozzátette, hogy a végleges határozat kétségkívül bizonyos eltéréseket mutathat az eljárást megindító határozathoz képest. Ugyanakkor a jelen ügyben nem bizonyították ilyen eltérés fennállását. Amint azt a Bizottság elismerte, a tagállam már jóval az eljárást megindító határozat elfogadását megelőzően tájékoztatta őt a Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásokból való finanszírozás kapcsán. A Törvényszék megjegyezte továbbá, hogy a vitatott határozatban a Bizottság kifejezetten arra hivatkozott, hogy a támogatást Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásból finanszírozták, és ily módon elismerte, hogy ez a finanszírozási forma nem minősült olyan elemnek az általa folytatott vizsgálaton belül, amely ne bírt volna jelentőséggel. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott határozat meghozatalára anélkül került sor, hogy az érintett feleknek lehetőséget biztosítottak volna arra, hogy kifejtsék álláspontjukat a Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásokból való finanszírozás kapcsán.

19. Következésképpen a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott határozatot a felpereseknek a közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga, ebből következően pedig az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének és a 659/1999 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének a megsértésével fogadták el. A Törvényszék azt is megállapította, hogy a Bizottságot terhelő azon kötelezettség, hogy az érintett felek számára az eljárást megindító határozat szakaszában lehetővé tegye, hogy előterjeszthessék észrevételeiket, lényeges eljárási szabály jelleggel bír, amelynek megsértése következményekkel,

többek között a jogellenes jogi aktus megsemmisítésével jár, függetlenül attól, hogy e jogsértés kárt okozott-e annak, aki arra hivatkozik, vagy hogy a közigazgatási eljárás eltérő eredményre vezethetett volna-e. Következésképpen helyt adott az első jogalapnak.

20. A teljesség kedvéért a Törvényszék megállapította, hogy nem zárható ki, hogy a megállapított szabálytalanság hiányában, azaz amennyiben a felperesnek ténylegesen lehetősége lett volna arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás keretében az általános költségvetése útján való finanszírozás kapcsán előterjessze észrevételeit, az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna. A Törvényszék e tekintetben rámutatott különösen arra, hogy a vitatott határozat nem folytat le külön-külön vizsgálatot a két finanszírozási mód tekintetében. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a vitatott határozatban vagy az érintett finanszírozási módra való hivatkozás nélkül folytatott le vizsgálatot, vagy a tejilletékből való finanszírozásra vonatkozó érvelését átültette a Bajorország tartomány általános költségvetéséből való finanszírozásra. Ennélfogva nem kizárt, hogy a Bajorország tartomány általános költségvetéséből való finanszírozásra vonatkozó érvek, amennyiben azok a hivatalos vizsgálati eljárás során benyújtásra kerültek volna, eltérő eredményre vezethettek volna.

21. A Törvényszék, anélkül hogy a felperesek által hivatkozott további jogalapokról határozott volna, megsemmisítette a vitatott határozat 1–4. cikkét, amennyiben abban megállapításra kerül, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által a tej minőségének a Bajorországban történő ellenőrzése tekintetében nyújtott támogatás összeegyeztethetetlen a belső piaccal, és amennyiben abban elrendelik e támogatás visszatéríttetését.

III. Értékelés

22. A Bizottság négy jogalapra hivatkozik.

A. Az első, az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének és a 659/1999 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének téves értelmezésére és alkalmazására alapított jogalapról

1. Az elfogadhatóságról

23. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében azt állítja, hogy a Bizottság első jogalapja elfogadhatatlan, mivel a Törvényszék által tett ténybeli megállapításokat vitatja, anélkül hogy a tények vagy bizonyítékok elferdítésére hivatkozna.

24. Bajorország tartomány először is arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem azt kifogásolja, hogy a Törvényszék megsértette a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését, hanem azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte az eljárást megindító határozatot.

25. Másodszor, Bajorország tartomány azzal érvel, hogy a Törvényszék – a Bizottságnak az első megtámadott ítélet 60., 61. és 65. pontjában ismertetett előadásával ellentétben – nem állapította meg, hogy a Bizottságot pozitív kötelezettség terheli az intézkedés finanszírozási módjának pontos leírását illetően. A Törvényszék egyszerűen csak azt állapította meg, hogy az a körülmény, hogy a Bizottság az eljárást megindító határozatban nem zár ki egy finanszírozási módot, nem elegendő ahhoz, hogy ezt a finanszírozást hallgatólagosan érintse az említett határozat.

26. Harmadszor, Bajorország tartomány és az érdekcsoport véleménye szerint ez a jogalap elfogadhatatlan, mivel az a Törvényszék előtt felhozott jogalapok és érvek megismétlését tartalmazza.

27. Amint azt azonban a következő pontokban kifejtem, ennek az érvelésnek nem lehet helyt adni, és az első jogalap elfogadható.

28. Bajorország tartomány és az érdekcsoport állításaival ellentétben az első jogalap nem a tényállás Bíróság általi újbóli értékelésére irányul.

29. Elegendő annak megállapítása, hogy a jelen jogalap keretében a Bíróságnak a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését kell értelmeznie az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésére figyelemmel annak meghatározása érdekében, hogy a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségére figyelemmel, hogy „összefoglalja a vonatkozó ténybeli és jogi kérdéseket”, milyen fokú pontosságra van szükség a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozatban. Mindenesetre, ha ennek keretében a Bíróságnak meg kell vizsgálnia a vitatott határozat Törvényszék általi értelmezését, akkor a 2020. március 11-i Bizottság kontra Gmina Miasto Gdynia és Port Lotniczy Gdynia Kosakowo ítéletből (C-56/18 P, EU:C:2020:192; a továbbiakban: Gdynia ítélet; 121. pont) az következik, hogy ez a kérdés a fellebbezés szakaszában elfogadható jogkérdésnek minősül.

30. E jogalap ezenfelül nem tekinthető elfogadhatatlannak azon az alapon, hogy állítólag a Törvényszék előtt már felhozott érveket ismétel meg.

31. Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy „márpedig, amennyiben valamely fél az uniós jognak [a Törvényszék] általi értelmezését vagy alkalmazását kifogásolja, az elsőfokú eljárásban megvizsgált jogkérdések a fellebbezés keretében újból vita tárgyát képezhetik. Ugyanis, ha valamely fél [a Törvényszék] előtt már felhasznált jogalapokra és érvekre nem alapíthatná fellebbezését, a fellebbezési eljárás részben értelmét vesztené”[9].

2. Az ügy érdeméről

a) A felek érveinek rövid összefoglalása

32. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék az első megtámadott ítélet 60–67. pontjában és a második megtámadott ítélet 56–64. pontjában az eljárást megindító határozat tartalmára vonatkozó követelmények meghatározásánál tévesen értelmezte és alkalmazta az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdését, valamint a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését és az uniós bíróságok e rendelkezésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. A Bizottság véleménye szerint valamely támogatás finanszírozási forrását csak kivételesen és különleges körülmények között kell megadni az eljárást megindító határozatban.

33. A Bizottság rámutat arra, hogy egy ilyen eljárást megindító határozatban meghatározza a potenciálisan állami támogatásnak minősülő intézkedéssel kapcsolatos releváns ténybeli és jogi elemeket, és ezen elemeket előzetes értékelésnek veti alá.[10] A jelen ügyben a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálat céljából a

[9] 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 116. pont).

[10] 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

vizsgálati szerveknek teljesített kifizetés egységes támogatási intézkedésnek minősül. Ezt az intézkedést Bajorország tartomány költségvetéséből finanszírozták, amelynek forrásait a tej minőségének ellenőrzését végző Milchprüfring Bayern eV vizsgálati szervnek adták át az e források éves felhasználásáról szóló egyszeri határozattal. Ezt az intézkedést az eljárást megindító határozat (3), (5) és (15)–(20) preambulumbekezdése ismerteti.

34. Az eljárást megindító határozatban a Bizottság Bajorország tartomány költségvetésének „kiadási” részében mutatta be az említett intézkedéssel kapcsolatos költségvetési jogcímet. A Törvényszék azonban azt kifogásolta vele szemben, hogy nem tüntette fel e költségvetési jogcím „bevételi” részét, azaz a támogatás finanszírozási forrását. A Bizottság véleménye szerint a Törvényszék ezzel olyan új eljárási szabályt állapított meg, amelynek nincs jogi alapja.

35. A Bizottság szerint különösen a 2003. október 21-i van Calster és társai ítéletből (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571) kitűnik, hogy a támogatási program tagállam általi módosításának csak kivételes helyzetekben, mégpedig akkor kell az intézkedés finanszírozásának módjára is kiterjednie, ha a bevétel és a kiadás között elválaszthatatlan kapcsolat áll fenn, és valószínűsítő körülmények állnak fenn arra vonatkozóan, hogy a bevétel beszedésének módja sérti az uniós jog valamely más rendelkezését. Ezen ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Bizottságnak az eljárást megindító határozatban – kivételes esetektől eltekintve – nem kell meghatároznia a támogatási intézkedés finanszírozási forrását.

36. A jelen ügyben a finanszírozás vegyes, és a finanszírozásnak csak a tejilletékből származó része volt problematikus. A Bizottság ezért azt állítja, hogy nem volt köteles kifejezetten megjelölni a finanszírozás másik módját, azaz a Bajorország tartomány általános költségvetéséből történő finanszírozást.

37. A Bizottság hozzáteszi, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint a támogatás fennállását az a körülmény alapozza meg, hogy az intézkedést állami forrásból finanszírozzák. Ezért ezen állami források pontos eredete irreleváns a támogatás fennállásának kérdése szempontjából.

38. A Bizottság emellett különbséget tesz egyrészt a támogatási intézkedés (egy adott összeg kifizetése a támogatás kedvezményezettjeinek), másrészt ezen intézkedés finanszírozása (annak különböző forrásai: a tejilleték és Bajorország tartomány adóbevételei) között. A Bizottság ezenfelül rámutat arra, hogy az ellenérdekű felek nem vitatták a Bizottság által megállapított tényállást, és hogy a Törvényszék nem állapított meg hibát e tekintetben. A Bizottság tehát azt állítja, hogy a vitatott határozatban ugyanúgy határozta meg a támogatási intézkedést, mint az eljárást megindító határozatban. Az említett határozatokban ismertetett általános költségvetésből egyértelműen kitűnik, hogy ez az egységes támogatási intézkedés két finanszírozási forrást foglalt magában. A Bizottság a 2019. június 13-i Copebi ítéletre (C-505/18, EU:C:2019:500; a továbbiakban: Copebi ítélet) hivatkozik, amely – érvelése szerint – megerősítette azt az álláspontját, hogy az eljárást megindító határozatban nem kötelező a támogatási intézkedés finanszírozási forrásait a legapróbb részletességgel feltüntetni. Elegendő e támogatási intézkedés leírása.

39. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében azt állítja, hogy az első jogalap megalapozatlan. Először is arra hivatkoznak, hogy a Bizottság a megtámadott ítéletek tartalmának pontatlan idézésére alapozza érvelését. Másodszor, azt állítják, hogy a Bizottság eljárást megindító határozatának minden esetben kielégítően meg kell határoznia a bizottsági vizsgálat keretét, és így egyértelműen meg kell jelölnie a Bizottság által figyelembe vett összes

különböző finanszírozási módot. Harmadszor, Bajorország tartomány és az érdekcsoport vitatja a Bizottság azon állítását, miszerint a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy „a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatokért teljesített kifizetés” „egyetlen és egységes támogatási intézkedésnek” minősül. Végezetül, amennyiben a Bizottság az eljárást megindító határozatban kifejezetten egy konkrét finanszírozási módra hivatkozik, Bajorország tartomány és az érdekcsoport azt állítja, hogy a Bizottságot köti ez a hivatkozás, és nem vonhat be utólag más finanszírozási forrásokat az értékelésébe.

b) Értékelés

40. Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy nem világos számomra, hogy a Bizottság miért nem említette az eljárást megindító határozatban a támogatási intézkedés költségvetési finanszírozásának módját (mivel hivatkozott a finanszírozásra, de a két mód közül csak az egyikre, a tejilletékből történő finanszírozásra); a legvalószínűbb magyarázat a véletlen mulasztás.

41. Amint azt a Törvényszék az első megtámadott ítélet 60. pontjában helyesen megállapította, a Bizottság nem hivatkozhat egyszerűen arra, hogy elegendő, ha az eljárást megindító határozat *nem zárta ki a Bajorország tartomány általános költségvetéséből származó forrásból való finanszírozást*. A 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése ugyanis olyan, a vonatkozó ténybeli és jogi kérdések összefoglalására vonatkozó pozitív kötelezettséget állapít meg a Bizottság számára, amely alapján az nem hivatkozhat ilyen érvre, amely megfosztaná a lényegi tartalmától e kötelezettséget.

42. Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdéséből az következik, hogy a Bizottság a hivatalos vizsgálati szakasz során köteles felhívni az érintett feleket észrevételeik megtételére.

43. Amint azt a Törvényszék az ítélkezési gyakorlatában már megállapította, a hivatalos vizsgálati eljárás lehetővé teszi az eljárást megindító határozatban felmerült kérdések részletes megvizsgálását és tisztázását. [11]

44. Az eljárást megindító határozat célja a bizottsági vizsgálat keretének meghatározása. [12]

45. Ezért hangsúlyozom, hogy az eljárást megindító határozatnak lehetővé kell tennie az érintett felek számára, hogy a hivatalos vizsgálati eljárásban hasznosan és hatékonyan ismertethessék álláspontjukat.

46. A 659/1999 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének első mondata egyértelművé teszi, hogy „[a] hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező [helyesen: megindító] határozat összefoglalja a vonatkozó ténybeli és jogi kérdéseket, tartalmazza a Bizottság előzetes értékelését a javasolt intézkedés támogatási jellegére vonatkozóan, és meghatározza a közös piaccal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban felmerült kétségeket”.

47. Véleményem szerint egy támogatási intézkedés finanszírozási módja kétségtelenül „vonatkozó ténybeli kérdés” annak megállapítása szempontjából, hogy az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatási intézkedés áll-e fenn.

[11] Az első megtámadott ítélet 47. pontjában hivatkozott 2009. március 4-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-424/05, nem tették közzé, EU:T:2009:49, 69. pont).

[12] Lásd: 2009. december 15-i EDF kontra Bizottság ítélet (T-156/04, EU:T:2009:505, 108. pont).

48. Amint az ugyanis az ítélkezési gyakorlatból[13] kitűnik, „az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében az állami támogatásnak való minősítéshez négy feltételnek kell teljesülnie, vagyis [i.] állami beavatkozásnak vagy állami forrásból történő beavatkozásnak kell fennállnia, [ii.] e beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet, [iii.] a kedvezményezett számára előnyt kell megtestesítenie és [iv.] torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie”.

49. A jelen ügyben szóban forgó első feltétellel kapcsolatban ugyanez az ítélkezési gyakorlat megállapítja, hogy „[a]hhoz, hogy az előnyök az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében támogatásnak minősüljenek, egyrészről közvetlenül vagy közvetve állami forrásból kell származniuk, másrészről az államnak tulajdoníthatónak kell lenniük”[14].

50. Ezért az a különbség, amelyet a Bizottság az intézkedés finanszírozása és a támogatásnak a kedvezményezett részére történő kifizetése között kíván tenni, bizonytalan.

51. Ezen túlmenően, amint arra Bajorország tartomány és az érdekcsoport rámutatott, az intézkedés finanszírozási módja valószínűleg az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett szelektív előny minősítésével összefüggésben, valamint a létező támogatás fogalmának értékelése során is szerepet játszik a jelen ügyben.

52. A 2003. október 21-i van Calster és társai ítéletben (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571, 49. pont) a Bíróság megállapította, hogy „valamely támogatás finanszírozási módja az egész finanszírozni kívánt támogatási programot összeegyeztethetetlenné teheti a közös piaccal. Ennélfogva a támogatás vizsgálatát nem lehet elválasztani finanszírozási módja hatásainak vizsgálatától […] Éppen ellenkezőleg, a támogatási intézkedés Bizottság általi vizsgálatának a támogatás finanszírozási módját is figyelembe kell vennie, amennyiben ez utóbbi az intézkedés szerves részét képezi”.

53. Igaz, hogy „amennyiben a felperes fél vitatja a Bizottságnak a vitatott intézkedés »állami támogatásként« történő minősítésére vonatkozó értékelését, a hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat uniós bíróság általi felülvizsgálata csak annak vizsgálatára terjed ki, hogy a Bizottság nem követett-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát”.[15]

54. A vonatkozó ténybeli és jogi kérdések meghatározásának azonban – amelyet a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése értelmében tartalmaznia kell a Bizottság eljárást megindító határozatának – objektív kritériumokon kell alapulnia.

55. Nem ez lenne azonban a helyzet, ha a Bíróság elfogadná, hogy a vonatkozó ténybeli és jogi kérdések említés nélkül maradhatnak az említett határozatban pusztán azért, mert a Bizottság az említett jogi aktus kibocsátójaként úgy vélte, hogy ezek a kérdések magától értetődőek.

56. Következésképpen, bár – amint arra a Bizottság hivatkozik – úgy tűnhet, hogy a tagállam általános költségvetéséből történő finanszírozás állami forrásnak minősül, ez nem igazolja, hogy a Bizottság nem foglalkozott ezzel az elemmel az eljárást megindító határozatban, mert ez a körülmény az állami támogatási intézkedés alkotóelemét képezi.

[13] 2013. december 19-i Association Vent De Colère! és társai ítélet (C-262/12, EU:C:2013:851, 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[14] Uo., 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[15] 2016. december 21-i Bizottság kontra Hansestadt Lübeck ítélet (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57. Egy ilyen elem nyilvánvalóan a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „vonatkozó ténybeli és jogi kérdésnek” minősül.

58. Ez a megoldás következik ugyanis a hatóságok kötelező erejű jogi aktusai meghatározottságának elvéből (vagy a „pontosság elve”, németül Bestimmtheitsgrundsatz, amely a jogbiztonság elvének kifejeződése) is, amely megköveteli, hogy egy jogi aktus tartalmát bizonyos fokú egyértelműség és pontosság jellemezze. Az EUSZ 2. cikk, amely kimondja, hogy az Európai Unió többek között a jogállamiság elvén alapul, valóban ezen elv formális szerződéses alapjának tekinthető. Ahogyan a Bíróság azt számos alkalommal megállapította, a jogbiztonság elve az uniós jog egyik alapelve, amely azt követeli meg, hogy a szabályozás egyértelmű és pontos legyen, lehetővé téve azt, hogy a jogalanyok félreérthetőség nélkül megismerjék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el. [16]

59. Ellentétben tehát azzal, amit a Bizottság a C-167/19. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezésének 52. pontjában állít, ez az intézmény nem szorítkozhat azon vonatkozó körülmények vagy „ténybeli és jogi kérdések” kifejtésére, amelyek véleménye szerint nem „nyilvánvalóak”.

60. A 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése a ténybeli és jogi kérdések hivatalos vizsgálat szempontjából fennálló relevanciáját veszi alapul: nem az ilyen kérdések feltételezett és szubjektív „nyilvánvalósága” bír jelentőséggel, hanem azok relevanciája a döntés szempontjából. A jelen ügyben szóban forgó kérdések az állami forrásból történő finanszírozásra vonatkoznak, amely az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek egyikét képezi. E finanszírozást ezért relevánsnak kell tekinteni a végleges döntés szempontjából.

61. Úgy vélem továbbá, hogy a Bizottság nem hivatkozhat az eljárást megindító határozat ideiglenes jellegére az ilyen vonatkozó kérdéssel való foglalkozás elmulasztásának igazolása érdekében. Egyetértek az érdekcsoporttal abban, hogy az érintett félnek lehetőséget kell kapnia arra, hogy előterjessze a szóban forgó támogatási intézkedés értékeléséhez szükséges ténybeli és jogi kérdésekkel kapcsolatos észrevételeit.

62. A Bizottság érveivel ellentétben véleményem szerint az következik a 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítéletből (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 103. pont), hogy a Bizottságnak „megfelelően [indokolnia kell az eljárást megindító határozatot], világosan kifejtve azon indokokat, amelyek miatt nem végleges jelleggel azt állapította meg, hogy a szóban forgó intézkedés támogatásnak minősül, és hogy komoly kétségei merültek fel a közös piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban”.

63. Véleményem szerint továbbá a Bizottság tévesen állítja azt is, hogy álláspontját alátámasztja a 2013. május 30-i Doux Élevage és Coopérative agricole UKL-ARREE ítélet (C-677/11, EU:C:2013:348), valamint a 2003. október 21-i van Calster és társai ítélet (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Ezek az ítéletek közvetlenül nem relevánsak a jelen összefüggésben. Először is, amint arra Bajorország tartomány és az érdekcsoport rámutatott, az előbbi ítélet egy érdemi kérdésre vonatkozik: az állami forrás fogalmának terjedelmére.

[16] Lásd: 2005. április 14-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-110/03, EU:C:2005:223, 30. pont); 1981. július 9-i Gondrand és Garancini ítélet (169/80, EU:C:1981:171, 17. pont); 1996. február 13-i Van Es Douane Agenten ítélet (C-143/93, EU:C:1996:45, 27. pont).

65. Másodszor, a 2003. október 21-i van Calster és társai ítélet (C-261/01 és C-262/01, EU:C:2003:571) nem támasztja alá azt a következtetést, hogy a támogatás finanszírozási forrását csak kivételes esetekben és különleges körülmények között kell megadni az eljárást megindító határozatban. Az említett ítélet nem az eljárást megindító határozat tartalmára, hanem a tagállamok bejelentési kötelezettségének terjedelmére vonatkozik. Először is, a Bizottság által vont párhuzam nem megfelelő, mivel a támogatási intézkedés bejelentése és az eljárást megindító határozat az eljárás különböző szakaszait érinti, eltérő funkciókkal rendelkezik, és azokra eltérő jogi kritériumok vonatkoznak. Másodszor, az említett ítélet mindenesetre csak azt állapítja meg, hogy bizonyos esetekben a támogatás finanszírozási módját meg kell jelölni az intézkedés bejelentésében. Mindenesetre a jelen ügyben nem pusztán az a kérdés, hogy az eljárást megindító határozat nem tartalmaz egy finanszírozási módra vonatkozó információt, hanem az a körülmény, hogy ez a határozat egyáltalán nem említi a támogatási intézkedés két finanszírozási módja közül az egyiket.

66. Úgy vélem, hogy a Bizottság érvei, amelyek a Copebi ítélet saját értelmezésén alapulnak, nem hasznosak álláspontja alátámasztásához.

67. A Bizottság állításával ellentétben ugyanis a jelen ügyben szóban forgó jogi kérdésekre nyilvánvalóan nem ad választ a fent említett ítélet. Az említett ítélet alapjául szolgáló helyzet már a tényállás tekintetében is eltér a jelen helyzettől. A Copebi ítélet tárgyát nem az eljárást megindító határozat tartalma, hanem a végleges határozat, különösen a végleges határozat címzettjeinek köre képezte.

68. Amint arra az érdekcsoport rámutatott, a Copebi ügyben a Bizottság valamennyi előírt alakiság betartásával értesítette az érintett feleket a támogatásokra vonatkozó eljárás megindításáról, és így nem sérült az eljárásban való részvételhez való jog.[17] A Copebi ítéletben a különböző megállapítások azt mutatják, hogy mind a finanszírozási forrást, az Oniflhort (a gyümölcs-, a zöldség- és a kertészeti ágazattal foglalkozó országos szakmaközi hivatal, Franciaország), mind az érintett intézkedést azonosították, és a Copebi SCA-t mint gyümölcs- és zöldségtermelőt bevonták a támogatás visszatérítettése által potenciálisan érintett felek körébe. A CEBI mezőgazdasági bizottság,[18] amelyet nem említettek meg, csupán az állami hatóság által garantált forrásokat osztotta szét, tehát végső soron egyszerű kifizető ügynökségként járt el. Az nem minősült sem finanszírozási forrásnak, sem „vonatkozó kérdésnek” az állami támogatásnak való minősítés szempontjából.

69. Szeretném hangsúlyozni, hogy az első jogalappal kapcsolatos megközelítésemet számos ítélet alátámasztja, figyelembe véve, hogy eddig csak a Törvényszéknek volt lehetősége foglalkozni ezzel a kérdéssel.

70. A Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság ítéletből[19] kitűnik, hogy az eljárást megindító határozatban a Bizottságnak egyértelműen meg kell jelölnie, hogy az érintett intézkedés mely elemeit kifogásolja.

[17] 2019. június 13-i Copebi ítélet (C-505/18, EU:C:2019:500, 34. és 35. pont).

[18] Comité économique bigarreau industrie (bigarreaucseresznye-ipari gazdasági bizottság) (CEBI)

[19] 2002. március 6-i ítélet (T-127/99, T-129/99 és T-148/99, EU:T:2002:59, 136. pont) (a fellebbezést elutasította a Bíróság).

71. A Törvényszék már megállapította, hogy az eljárást megindító határozatnak megfelelően pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az érintett felek felmérhessék, hogy kívánnak-e észrevételeket benyújtani. [20]

72. A Törvényszék azt is megállapította, hogy „szükséges, hogy a Bizottság kielégítően határozza meg vizsgálatának keretét annak érdekében, hogy tartalmilag ne üresítse ki az érdekeltek azon jogát, hogy észrevételeket tegyenek” [21].

73. A Törvényszék szintén megállapította, hogy „[s]zükséges […], hogy a Bizottság kielégítően határozza meg vizsgálatának keretét annak érdekében, hogy lehetővé tegye, hogy az eljárás alá vont tagállam kifejthesse álláspontját *a kérdéses intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetősége kérdésében határozó végleges bizottsági határozat indokolását megalapozó ténybeli és jogi elemek összességéről*” [22].

74. A 2006. február 22-i Le Levant 001 és társai kontra Bizottság ítéletben (T-34/02, EU:T:2006:59, 77–83. pont) a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság megsértette az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdését és a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését, mivel nem szólította fel a magánbefektetőket észrevételeik megtételére. A Törvényszék megállapította, hogy a támogatás kedvezményezettjeinek azonosítása mindenképpen „vonatkozó ténybeli és jogi kérdésnek” minősül a 6. cikk (1) bekezdésének első mondata értelmében. Ennélfogva azt e rendelkezés alapján az eljárást megindító határozatnak – amennyiben az eljárás ezen szakaszában lehetséges – tartalmaznia kell, mivel a kedvezményezettek meghatározása alapján tudja a Bizottság a későbbiekben elfogadni a visszatérítési határozatot. Ha ugyanis – akár az eljárást megindító határozatban, akár a hivatalos vizsgálati eljárás későbbi szakaszában, a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetetlenségét megállapító végleges határozat meghozatala előtt – nem jelzik, hogy az érintett fél a vitatott támogatás kedvezményezettjének minősül, akkor nem lehet úgy tekinteni, hogy ezt az érintett felet megfelelő módon felszólították észrevételei megtételére, mivel jogosan gondolhatja azt, hogy nem szükségesek az észrevételei, hiszen nem minősítették a visszatérítendő támogatás kedvezményezettjének.

75. Így például a Görögország kontra Bizottság ügyben, [23] amely az Olympic Airwaysnek nyújtott támogatásra vonatkozott, amelyet egy jogutódra ruháztak át egy repülőgépnek a főszerződés szerinti bérleti díjaknál állítólag alacsonyabb összegért történő albérletbe adása révén, a Bizottság határozatát megsemmisítették azon az alapon, hogy a hivatalos vizsgálatot megindító határozatban nem szerepelt a bérleti díjak előzetes értékelése annak meghatározása céljából, hogy azok támogatási elemet tartalmaznak-e. [24]

76. A 2009. július 1-jei KG Holding és társai kontra Bizottság ítéletben (T-81/07–T-83/07, EU:T:2009:237, 134. pont) a határozatot részlegesen megsemmisítették annyiban, amennyiben az eljárást megindító határozat nem jelölte meg a visszatéríttetésre való felszólítás tárgyát.

[20] 2005. május 11-i Saxonia Edelmetalle kontra Bizottság ítélet (T-111/01 és T-133/01, EU:T:2005:166, 50. pont) (nem támadták meg fellebbezéssel). Lásd: Hancher, L., Ottervanger, T., és Slot, P. J., *EU State Aids*, Sweet&Maxwell, 4. kiadás, 2012., 968. o.

[21] 2009. július 1-jei ISD Polska és társai kontra Bizottság ítélet (T-273/06 és T-297/06, EU:T:2009:233, 126. pont).

[22] Kiemelés tőlem. 2009. november 30-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (T-427/04 és T-17/05, EU:T:2009:474, 137. pont).

[23] 2010. szeptember 13-i ítélet (T-415/05, T-416/05 és T-423/05, EU:T:2010:386, 240. pont) (az ítéletet nem támadták meg fellebbezéssel a Bíróság előtt).

[24] Lásd: Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, 3. kiadás, 2015., 556. o.

77. Megközelítésemet a Törvényszék Ferriere Nord kontra Bizottság ítélete [25] is alátámasztja: „[a] bizalomvédelem elve, amelyre a felperes hivatkozik, megköveteli, hogy a Bizottság az állami támogatást vizsgáló eljárása során figyelembe vegye azt a jogos bizalmat, amelyet [az] eljárást megindító határozatban található megállapítások kelthetnek […], és hogy ezt követően ne alapítsa a végső határozatát olyan elemek hiányára, amelyek előterjesztését az érdekelt felek e megállapítások alapján nem tarthatták feladatuknak.”

78. A fenti megfontolásokból következik, hogy az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

B. Az eljárást megindító határozat téves értelmezéséből eredő hiányos indokolásra alapított második jogalapról

1. Az elfogadhatóságról

79. Bajorország tartomány és az érdekcsoport szerint a második jogalap mindkét része elfogadhatatlan, mivel a Bizottság a tények Törvényszék általi értékelését vitatja, és megismétli az első fokon előterjesztett érveket és jogalapokat.

80. Úgy vélem, hogy ezeket az érveket el kell utasítani a jelen indítvány 28–31. pontjában említettekhez hasonló okok miatt.

2. Az ügy érdeméről

a) A felek érveinek rövid összefoglalása

81. Egy formálisan két részből álló másodlagos jogalapban a Bizottság az első megtámadott ítélet 53–58. és 62. pontját, valamint a második megtámadott ítélet 47–53. és 56. pontját vitatja.

1) A második jogalap első részéről

82. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor szelektív módon értelmezte az eljárást megindító határozatot, és csak néhány preambulumbekezdésre támaszkodott, holott e határozat valamennyi preambulumbekezdését figyelembe kell vennie. [26]

83. A Bizottság először is emlékeztet arra, hogy az eljárást megindító határozat (az (5) preambulumbekezdés) „költségvetési eredetű összegeket” és „a támogatásra szánt összegeket” említ. Még ha ez utóbbi kifejezés egy – különösen a tejilletékből származó bevételből képzett – külön költségvetésből származó forrásokból történő finanszírozásra vonatkozik is, a Bizottság úgy véli, hogy nyilvánvaló, hogy ez a kifejezés az általános költségvetésből történő finanszírozásra is vonatkozik. Véleménye szerint az eljárást megindító határozat (18) preambulumbekezdéséből kitűnik továbbá, hogy a finanszírozást költségvetési forrásokból és a tejilletékből származó forrásokból biztosítják.

[25] 2004. november 18-i ítélet (T-176/01, EU:T:2004:336, 88. pont) (a fellebbezést elutasította a Bíróság).

[26] 2001. július 10-i Irish Sugar kontra Bizottság végzés (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

84. Másodszor, a Bizottság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék az eljárást megindító határozat értelmezése során négy esetben tévesen alkalmazta a jogot.

85. Az első állítólagos téves jogalkalmazás az első megtámadott ítélet 53. pontját és a második megtámadott ítélet 48. pontját érinti. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék nem vizsgálta meg a Bizottság által felhozott első érvet, és ezért megsértette indokolási, valamint az elé terjesztett valamennyi védekezési jogalap elemzésére vonatkozó kötelezettségét.

86. A második állítólagos téves jogalkalmazás az első megtámadott ítélet 54. és 57. pontját, valamint a második megtámadott ítélet 49., 52. és 53. pontját érinti. A Bizottság azt állítja, hogy az eljárást megindító határozat (17) preambulumbekezdésében Baden-Württemberg tartomány rendelkezéseinek példaként történő említése lehetővé teszi Bajorország tartomány számára azon következtetés levonását, hogy az azonos bajorországi rendelkezések – amelyekre Bajorország tartomány az előzetes vizsgálati szakaszban és a hivatalos vizsgálati eljárásra adott válaszában hivatkozott – szintén az eljárást megindító határozat tárgyát képezték.

87. A harmadik állítólagos téves jogalkalmazás az első megtámadott ítélet 55. pontjához és a második megtámadott ítélet 50. pontjához kapcsolódik, ahol a Törvényszék úgy értelmezte az eljárást megindító határozat 3.3.1. szakaszát, hogy az egyetlen finanszírozási módra (a tejilletékre) korlátozza az előzetes vizsgálati szakaszt. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az eljárást megindító határozat említett szakasza csak a szóban forgó támogatás jellegének ideiglenes értékelését tartalmazta. Ez az elemzés ezért nem eredményezheti az említett határozat 2. szakaszában meghatározott vonatkozó ténybeli és jogi kérdések leírásának korlátozását.

88. A negyedik állítólagos téves jogalkalmazás kapcsán a Bizottság ugyanezekre az indokokra hivatkozik az első megtámadott ítélet 56. pontját és a második megtámadott ítélet 51. pontját illetően, ahol a Törvényszék állítólag megállapította, hogy az eljárást megindító határozat (264) preambulumbekezdése csak a tejilletékből történő finanszírozást említi.

89. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottság tévesen állítja, hogy a Törvényszék az eljárást megindító határozatban szereplő tények értékelése során szelektív módon e határozat egyes preambulumbekezdéseire támaszkodott. Azt az érvet is vitatják, hogy a Baden-Württemberg tartomány pénzügyi rendeletére való hivatkozásból levonható az a következtetés, hogy Bajorország tartomány szabályozása szintén az eljárást megindító határozat tárgyát képezi.

2) A második jogalap második részéről

90. A Bizottság vitatja a Törvényszéknek az első megtámadott ítélet 62. pontjában és a második megtámadott ítélet 56. pontjában szereplő megállapítását, amely szerint a közigazgatási iratanyag tartalma irreleváns az eljárást megindító határozat értelmezése szempontjából. A Bizottság ezzel szemben azt állítja, hogy az előzetes vizsgálat során váltott levelek alapján sem Bajorország tartománynak, sem a Törvényszéknek nem lehetett kétsége afelől, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás az általános adóbevételből történő finanszírozásra is kiterjedt.

91. A Bizottság ezenfelül azzal érvel, hogy az első megtámadott ítélet 53–58. és 62. pontjában, valamint a második megtámadott ítélet 47–53. pontjában a Törvényszék megsértette az indokolási kötelezettségre vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, és nem válaszolt a Bizottság érveire.

92. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében azt állítja, hogy a második jogalap e része megalapozatlan. A Bizottság állításával ellentétben a Törvényszék nem állapította meg, hogy a közigazgatási eljárás iratanyagának tartalma irreleváns az eljárást megindító határozat értelmezése szempontjából. Az érdekcsoport hozzáteszi, hogy a tartományok jogszabályainak példaként történő említése nem elegendő az érintett felek megfelelő tájékoztatásához. Az érdekcsoport emellett azt állítja, hogy a Bizottság által az eljárást megindító határozatban elvégzett értékelés csak az MFG alapján elfogadott intézkedésekre vonatkozik.

b) Értékelés

93. Úgy vélem, hogy e jogalap két részét együttesen kell kezelni.

94. Amint azt a Törvényszék az első megtámadott ítélet 57. pontjában megállapította, maga a Bizottság is megerősítette az elsőfokú eljárás során, hogy az eljárást megindító határozat nem tartalmaz említést a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok Bajorország tartomány általános költségvetési forrásából való finanszírozásáról.

95. Véleményem szerint nem szükséges a Bizottság által felhozott számos érvvel foglalkozni, mivel az első jogalap értékeléséből szükségszerűen az következik, hogy a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a vizsgálati eljárás szempontjából releváns ténybeli vagy jogi kérdés nem tekinthető egyszerűen úgy, hogy azt *implicit módon „összefoglalja”* a Bizottság eljárást megindító határozata, vagy *levezethető* abból.

96. Amint az a jelen indítvány 41. pontjából kitűnik: i. a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése pozitív kötelezettséget állapít meg a Bizottság számára, és ez eleve kizárja az ilyen implicit összefoglalást vagy levezethetőséget, és ii. ha a Bíróság elfogadná az ilyen implicit összefoglalást vagy levezethetőséget, az tartalmilag kiüresítené az érdekeltek azon jogát, hogy észrevételeket tegyenek az állami támogatásokra vonatkozó eljárásokban.

97. Véleményem szerint a vizsgálati eljárás szempontjából releváns ténybeli vagy jogi kérdéseket kifejezetten meg kell határozni az eljárást megindító határozatban.

98. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis „az [EUMSZ 296. cikk] által megkövetelt indokolást a szóban forgó aktus természetéhez kell igazítani, valamint *világosan és egyértelműen kell megfogalmazni* a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye. Az indokolás követelményét az ügy körülményeire, így többek között a jogi aktus tartalmára, az előadott indokok jellegére, és a címzettek, illetve a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett más személyek magyarázathoz jutás iránti érdekére figyelemmel kell értékelni”.[27]

99. Még egy utolsó megjegyzés: ha elfogadnánk a Bizottság jelen ügybeli érvelését, hogyan dönthetne a Bíróság egy megsemmisítés iránti kereset keretében a határozat indokolásának esetleges hiányáról, ha megengedett, hogy a határozat csak *implicit módon* említsen bizonyos vonatkozó ténybeli vagy jogi kérdéseket?

[27] Kiemelés tőlem. Lásd: 2011. július 21-i Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ítélet (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100. Következésképpen a második jogalap mindkét részét el kell utasítani mint megalapozatlant vagy hatástalant. Ennélfogva a második jogalapot is el kell utasítani.

C. Az EUMSZ 263. cikk második bekezdésének téves értelmezésére alapított harmadik jogalapról

1. Az elfogadhatóságról

101. Bajorország tartomány és az érdekcsoport vitatja e jogalap elfogadhatóságát, mert az önmagában nem vezethet a megtámadott ítéletek hatályon kívül helyezéséhez, mivel szorosan kapcsolódik a negyedik jogalaphoz.

102. Ha azonban a harmadik és negyedik jogalap még szorosan kapcsolódik is egymáshoz (a harmadik jogalapnak csak akkor lehet helyt adni, ha a negyedik jogalapnak helyt kell adni), ez önmagában nem elegendő ahhoz, hogy bármelyiket elfogadhatatlannak nyilvánítsák. Véleményem szerint a harmadik jogalap nem tekinthető hatástalannak, mert a Bizottság fellebbezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a negyedik jogalapot nem úgy terjesztette elő, hogy az a harmadik jogalaphoz képest csupán másodlagos lenne, hanem a két fellebbezési jogalap egymással egyenrangú.

103. Bajorország tartomány és az érdekcsoport szerint emellett a harmadik jogalap elfogadhatatlan, mert a Bizottság a tények Törvényszék általi értékelését vitatja, és megismétli a Törvényszék elé terjesztett érveket és jogalapokat.

104. Úgy vélem, hogy ezeket az érveket el kell utasítani a jelen indítvány 28–31. pontjában említettekhez hasonló okok miatt.

2. Az ügy érdeméről

a) A felek érveinek rövid összefoglalása

105. A Bizottság lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék az első megtámadott ítélet 70. és 71. pontjában, valamint a második megtámadott ítélet 66–68. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor abból indult ki, hogy harmadik felek részvételi joga esetében az EUMSZ 263. cikk második bekezdése szerinti lényeges eljárási szabályokról van szó.

106. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében azt állítja, hogy ez a jogalap megalapozatlan. Azzal érvelnek, hogy valamely lényeges eljárási szabály megsértése automatikusan a vitatott határozat megsemmisítését vonja maga után. Emellett azt állítják, hogy a 2008. május 8-i Ferriere Nord kontra Bizottság ítélet (C-49/05 P, nem tették közzé, EU:C:2008:259; a továbbiakban: Ferriere Nord ítélet) irreleváns a jelen ügy szempontjából. Ami a 2008. december 11-i Bizottság kontra Freistaat Sachsen ítéletet (C-334/07 P, EU:C:2008:709; a továbbiakban: Freistaat Sachsen ítélet) illeti, az említett felek azzal érvelnek, hogy ez az ítélet megállapítja, hogy a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti azon kötelezettsége, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás során lehetővé tegye az érintett felek számára észrevételeik megtételét, lényeges eljárási szabálynak minősül.

b) Értékelés

107. A Törvényszéknek az állami támogatások ellenőrzése terén a közelmúltban hozott egyes ítéletei [28] nagyon formalista szemléletet követnek, és túlságosan szigorú követelményeket kívánnak támasztani a Bizottsággal és annak határozataival szemben. Ez az ítélkezési gyakorlat túlmutat a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott követelményeken. A jelen ügyeken kívül (ami a harmadik és negyedik jogalapot illeti) erre példa a jelen indítványban részletesen tárgyalt ügy (a Gdynia ítélet), amelyben a Bíróság elutasította a Törvényszék megközelítését, és hatályon kívül helyezte annak ítéletét.

108. Arra is rámutatok továbbá, hogy a (jelenleg folyamatban lévő) Tempus Energy ügyre vonatkozó 2021. június 3-i indítványomban (C-57/19 P) kifejtem, hogy ebben az ügyben a Törvényszék megközelítését el kell utasítani, ítéletét pedig hatályon kívül kell helyezni, mert a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy kétségek merültek fel a bejelentett támogatási intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően. Véleményem szerint a Törvényszék e tekintetben tévesen vette figyelembe a kétségeket valószínűsítő elsődleges körülményként a bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel időtartamát és körülményeit, valamint az intézkedés összetettségét és újszerűségét, továbbá tévedett, amikor azt rótta fel a Bizottságnak, hogy nem vizsgálta meg megfelelően az Egyesült Királyság kapacitáspiacának bizonyos vonatkozásait. [29]

109. Ahogyan azt az alábbiakban kifejtem, a megtámadott ítéletekkel az a fő probléma, hogy ha a Bíróság elfogadná a Törvényszék megközelítését, az elmosná a Bíróság ítélkezési gyakorlatában régóta alkalmazott, egyrészt a címzett tagállamnak az állami támogatásokra vonatkozó eljárásokban fennálló jogai, másrészt az érintett felek (korlátozottabb) jogai közötti megkülönböztetést.

1) Az érintett tagállam védelemhez való joga kontra az érintett felek részvételi joga

110. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy az érdekelt felek jogai korlátozottabb terjedelműek, mint az érintett tagállam védelemhez való joga, [30] és megsértésük nem vezethet a végleges határozat megsemmisítéséhez, kivéve ha a tagállam bizonyítja, hogy a jogsértés hiányában az eljárás eredménye eltérő lehetett volna. [31]

111. E tekintetben az következik az ítélkezési gyakorlatból, hogy bár a hivatalos vizsgálati eljárás során minden érintett félnek lehetősége van észrevételeket benyújtani, ez az eljárás nem vezet kontradiktórius vitához a panaszossal vagy akár a támogatás kedvezményezettjével. A hivatalos vizsgálat során beérkezett észrevételeket csak az érintett tagállammal közlik. [32]

[28] Az állami támogatásokra vonatkozó közelmúltbeli ítélkezési gyakorlattal kapcsolatos általános áttekintésért lásd például: Staviczky, P., *What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States*?, European State Aid Law Quarterly, 3. szám, 2019., 293. o. E kiadvány ugyanezen számában lásd még például: Buendia, J. L., Buts, C., és Cyndecka, M., *Review of EU Case Law on State Aid – 2018*, 313. o.

[29] További példák is vannak arra, hogy a Törvényszék megközelítését és a Bizottság határozatát megsemmisítő ítéleteit a Bíróság fellebbezés nyomán felülbírálta. Lásd például: 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757); 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732); 2009. december 2-i Bizottság kontra Írország és társai ítélet (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

[30] 1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

[31] 1990. február 14-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-301/87, EU:C:1990:67).

[32] Lásd: 1998. április 2-i Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ítélet (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59. pont). Lásd még: 2004. július 8-i Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ítélet (T-198/01, EU:T:2004:222, 193–198. pont).

112. Ezenkívül csak az érintett tagállam terjeszthet elő eredményesen a védelemhez való jogának megsértésére alapított jogalapot az uniós bíróságok előtti megsemmisítésre irányuló eljárásban. [33]

113. Ebben az összefüggésben hangsúlyoznám, hogy a Bíróság – még az érintett tagállam tekintetében is – vonakodik a vizsgálat kezdeti szakaszában történő meghallgatáshoz való jogra hivatkozni. [34]

114. Az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata ugyanis megerősítette, hogy az állami támogatások ellenőrzése terén a harmadik feleket nem illeti meg a következő jogok egyike sem: az arról való tájékoztatáshoz való jog, hogy a Bizottság támogatást vizsgál az előzetes szakaszban, [35] a lényeges tényekről az eljárást megindító határozat elfogadása előtti tájékoztatáshoz való jog, [36] az észrevételek előzetes szakaszban történő benyújtásához való jog, [37] illetve a Bizottság iratanyagához való hozzáférés joga. [38] A harmadik felek nem jogosultak továbbá arra, hogy eljárási kérdésekben jogorvoslati kérelemmel forduljanak a meghallgatási tisztviselőhöz, nem rendelkeznek teljes körű meghallgatáshoz való joggal (eltekintve az eljárást megindító határozattal kapcsolatos észrevételek benyújtásától), és nem jogosultak részt venni a Bizottság és az érintett tagállam közötti megbeszéléseken.

115. Amint arra a Bíróság a 2002. szeptember 24-i Falck és Acciaierie di Bolzano kontra Bizottság ítélet (C-74/00 P és C-75/00 P, EU:C:2002:524; a továbbiakban: Falck ítélet) 80–82. pontjában emlékeztetett, „a[z EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének] alkalmazása keretében valamely értesítésnek az Európai [Unió] Hivatalos Lapjában való közzététele megfelelő eszköz arra, hogy valamennyi érdekelt felet értesítsék az eljárás megindításáról […]. E közlemény arra szolgál, hogy a Bizottság ez utóbbiaktól minden olyan információt beszerezhessen, amely a jövőben segíti az eljárása lefolytatásában […]. Az ilyen eljárás garanciát nyújt a többi tagállamnak és az érintett köröknek arra is, hogy meghallgassák őket […]. […] Az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárás […] ugyanakkor – általános jellege alapján – olyan eljárás, amelyet a támogatás nyújtásáért [uniós] jogi kötelezettségei értelmében felelős tagállammal szemben indítanak. Így a védelemhez való jog tiszteletben tartása érdekében, amennyiben e tagállam nem volt jogosult arra, hogy észrevételeket fűzzön bizonyos információkhoz, a Bizottság az ezen állammal szemben hozott határozatban ezeket az információkat nem szerepeltetheti […]. Az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárásban az érintett tagállamtól eltérő érdekelt felek csupán a jelen ítélet 80. pontjában hivatkozott szerepet töltik be, és e tekintetben maguk nem tarthatnak igényt arra, hogy a Bizottsággal olyan kontradiktórius vitát folytassanak le, mint amely az említett tagállam számára nyitva áll”.

116. Ezért a jelen jogalapot a Bíróság említett ítélkezési gyakorlatának fényében kell megvizsgálni.

117. Ahogyan azt az alábbiakban látni fogjuk, a Törvényszéknek az első megtámadott ítélet 70. és 71. pontjában, valamint a második megtámadott ítélet 66–68. pontjában levont azon következtetése, hogy a harmadik felek részvételi joga esetében az EUMSZ 263. cikk második bekezdése szerinti lényeges eljárási szabályokról van szó, figyelmen kívül hagyja a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatát, és téves jogalkalmazást valósít meg.

[33] 1986. július 10-i Belgium kontra Bizottság ítélet (234/84, EU:C:1986:302, 30. pont); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 165. pont).

[34] 2005. május 10-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-400/99, EU:C:2005:275, 29–35. pont).

[35] 2009. március 11-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-354/05, EU:T:2009:66).

[36] 2009. március 11-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-354/05, EU:T:2009:66).

[37] 2009. március 11-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-354/05, EU:T:2009:66).

[38] 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

118. Ezen túlmenően az ilyen megközelítést azért is el kell utasítani, mert olyan jogi álláspontho vezet, amely alapvetően ellentétes az érintett tagállamot a Bizottsággal szemben megillető védelemhez való joggal, és paradox módon jobban védi az érintett felek jogait, mint az érintett tagállamét.

119. A Ferriere Nord ítéletében a Bíróság a védelemhez való joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot átültette a közigazgatási eljárásban való részvételhez való jogra. Ezért e jog megsértése nem vezethet a Bizottság végleges határozatának megsemmisítéséhez, kivéve ha – a jogsértés hiányában – az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna.

120. Az első megtámadott ítélet 70. pontjában és a második megtámadott ítélet 67. pontjában a Törvényszék a Freistaat Sachsen ítélet 55. pontjára alapozta érvelését.[39] Ennek során azonban figyelmen kívül hagyta az említett ítélet 56. pontját, amely kifejezetten megerősíti a Ferriere Nord ítéletet.[40]

121. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a Ferriere Nord ítélet és a Freistaat Sachsen ítélet közötti nyilvánvaló ellentmondás megszűnik, ha úgy értelmezzük azokat, hogy csak *a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának kötelezettsége* képez lényeges eljárási szabályt. Más szóval, a Bizottság nem fogadhat el a 659/1999 rendelet 7. cikke szerinti, a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozatot, ha korábban nem indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást az említett rendelet 4. cikkének (4) bekezdése és 6. cikkének (1) bekezdése szerinti határozattal.

122. Az eljárást megindító határozat elfogadásának elmulasztása a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül.

123. E tekintetben párhuzamot lehet ugyanis vonni azzal a körülménnyel, hogy a lényeges eljárási szabályok főszabály szerint egy alapvető intézményi szabályt fejeznek ki.[41] Ez összhangban áll a Bíróság ítélkezési gyakorlatának azon fent említett követelményével, hogy a Bizottságnak meg kell indítania a hivatalos vizsgálati eljárást, és el kell fogadnia az eljárást megindító határozatot, ami indokoltan lényeges eljárási szabálynak minősül.

124. Ezzel szemben egy vonatkozó ténybeli vagy jogi kérdés esetleges hiánya az eljárás megindításakor – mint például a támogatási intézkedés egyik finanszírozási forrására való kifejezett hivatkozás hiánya az eljárást megindító határozatban – nem tükröz alapvető intézményi szabályt, hanem „enyhébb” jogsértésnek, vagyis a harmadik felek közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga megsértésének minősül, mivel ez a hiány megakadályozza őket abban, hogy az adott elemre vonatkozóan észrevételeket tegyenek.

125. Ez a jogsértés nem vezethet a végleges határozat automatikus megsemmisítéséhez. Ez a határozat csak akkor semmisíthető meg, ha az érintett felek bizonyítani tudják, hogy az információ, amelyet az adott elemmel kapcsolatban közöltek volna, alkalmas lett volna arra, hogy megváltoztassa a hivatalos vizsgálati eljárást lezáró határozat tartalmát.

[39] „[…] az EK 88. cikk (2) bekezdéséből, valamint a 659/1999 rendelet 1. cikke h) pontjából következik, hogy amikor a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról határoz valamely tervezett támogatással kapcsolatban, lehetővé kell tennie az érdekeltek – köztük az érintett vállalkozás vagy vállalkozások – számára, hogy előterjeszthessék észrevételeiket. Ez a szabály lényeges eljárási szabály jelleggel bír.”

[40] „Ebből következik, hogy ha azon jogi szabályozás, amelynek hatálya alatt a tagállam megtette valamely tervezett támogatás bejelentését, megváltozik, mielőtt a Bizottság meghozza a határozatát, utóbbinak az új szabályok alapján történő határozathozatal érdekében – minthogy arra köteles – meg kell kérnie az érdekelteket, hogy foglaljanak állást e támogatásnak az új szabályokkal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Csak akkor más a helyzet, ha az új jogi szabályozás nem tartalmaz lényeges módosítást a korábban hatályban lévő szabályozáshoz képest (lásd ebben az értelemben a […] Ferriere Nord […] ítélet 68–71. pontját).”

[41] Lenaerts, K., Maselis, I., és Gutman, K., *EU Procedural Law*, OUP, 2014., 371. o.

126. E tekintetben rá lehet mutatni arra, hogy az első megtámadott ítélet 70. pontjában és a második megtámadott ítélet 67. pontjában hivatkozott 2016. szeptember 8-i Goldfish és társai kontra Bizottság ítélet (T-54/14, EU:T:2016:455) nem támasztja alá a Törvényszék értelmezését. Ez az ítélet ugyanis inkább a Freistaat Sachsen ítélettel kapcsolatos saját értelmezésemet támasztja alá. A Goldfish és társai kontra Bizottság ítélet 47. pontjában a Törvényszék elfogadhatatlannak tekintette „a bizonyítékok beszerzésére előírt és az érintettek alapvető jogainak védelmére irányuló eljárás *teljes* megsértésével megszerzett bizonyítékokat” (kiemelés tőlem).

127. A valamely lényeges eljárási szabály és valamely alanyi jog (mint például a jelen ügyben az érintett feleknek az állami támogatások ellenőrzése terén a közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga) közötti különbséget Fennelly főtanácsnok helyesen foglalta össze a Bizottság kontra ICI ügyben:[42] „[n]oha a Bíróság elkerülte a lényeges eljárási szabály fogalmának absztrakt meghatározását, az ítélkezési gyakorlat alapján úgy tűnik számomra, hogy ez a fogalom olyan eljárási szabályokra vonatkozik, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak az aktust meghozó hatóság szándékának kialakulásához és kifejeződéséhez, és hogy – amint az az [EUMSZ 263. cikkből] kitűnik – az ilyen szabály megsértése szükségszerűen igazolja az intézkedés egészének megsemmisítését. Mivel a jogsértés az intézkedés egészét érinti, az arra hivatkozó félnek nem kell bizonyítania az alanyi jogaira vagy érdekeire gyakorolt konkrét hátrányos hatást, és a legtöbb esetben erre lehetősége sincs; a jogsértés az intézkedés elfogadására vagy formájára vonatkozó olyan alapvető szabály megsértését jelenti, hogy az intézkedés nem tekinthető az intézmény érvényes és hiteles aktusának.”

128. Annak alátámasztására, hogy az érintett feleknek az állami támogatásokra vonatkozó eljárásban való részvételhez való jogának megsértése miért nem minősül lényeges eljárási szabálynak, hasznos példákat említeni arra, hogy az uniós bíróságok mit tekintenek lényeges eljárási szabálynak: a tagállamokkal a végleges dömpingellenes vám kivetése vagy a versenyjogi ügyben történő határozathozatal előtt folytatandó konzultációt.[43] Az ilyen konzultáció teljes hiánya automatikusan a dömpingellenes rendelet megsemmisítésével jár. A konzultáció érdemi hibája vagy késedelme csak akkor jár megsemmisítéssel, ha befolyásolhatta volna a konzultáció eredményét.

129. Ebből következően párhuzamot vonhatunk az eljárást megindító határozattal: annak teljes hiánya automatikusan a végleges határozat megsemmisítéséhez vezet, míg az eljárást megindító határozat érdemi hiányossága nem jár ezzel az eredménnyel, kivéve ha bizonyíthatóan befolyásolja az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálat eredményét.

[42] A Bizottság kontra ICI ügyre vonatkozó indítvány (C-286/95 P és C-287/95 P, EU:C:1999:578, 22. pont).

[43] A Törvényszék már vizsgálta ezt; lásd: 2014. május 22-i Guangdong Kito Ceramics és társai kontra Tanács ítélet (T-633/11, nem tették közzé, EU:T:2014:271, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a versenyjogi ítélkezési gyakorlatot is ideértve); 2010. szeptember 13-i Whirlpool Europe kontra Tanács ítélet (T-314/06, EU:T:2010:390, 91–96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a versenyjogi ítélkezési gyakorlatot is ideértve); 2014. szeptember 11-i Gold East Paper és Gold Huasheng Paper kontra Tanács ítélet (T-443/11, EU:T:2014:774, 95–101. pont); 2011. február 17-i Zhejiang Xinshiji Foods és Hubei Xinshiji Foods kontra Tanács ítélet (T-122/09, nem tették közzé, EU:T:2011:46, 100–112. pont); 2015. április 30-i VTZ és társai kontra Tanács ítélet (T-432/12, nem tették közzé, EU:T:2015:248, 176–185. és 212–217. pont).

2) A Gdynia ítélet már elutasította a Törvényszék arra irányuló törekvését, hogy az érintett felek jogainak megsértését lényeges eljárási szabállyá alakítsa át

130. A Gdynia ítéletben, különösen annak 78–82. pontjában [44] a Bíróság határozottan elutasította a Törvényszék megközelítését, és megerősítette, hogy a harmadik feleknek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti, a közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga nem minősül az EUMSZ 263. cikk értelmében vett lényeges eljárási szabálynak.

131. A Gdynia ügyben benyújtott fellebbezésben a Bizottság lényegében azzal érvelt, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta az érintett feleket az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján megillető azon jogot, hogy a Ferriere Nord ítélettel ellentétes módon nyújtsanak be észrevételeket, az adott ügy körülményei között tévesen olyan lényeges eljárási szabálynak minősítve e jogot, amelynek megsértése automatikusan a vitatott határozat megsemmisítését vonja maga után.

132. Rá kell mutatni arra, hogy Gdynia és a PLGK társaság, valamint a Lengyel Köztársaság lényegében azt állította, hogy a Bizottság minimalizálta az érintett felek észrevételek benyújtásához való jogának jelentőségét. Arra hivatkoztak, hogy a Bizottság azon ítélkezési gyakorlaton alapuló érvelése, amely szerint az érintett feleknek a hivatalos vizsgálati eljárásban kizárólag az a szerepe, hogy információforrásként szolgáljanak a Bizottság számára, ellentétes az uniós jog jelenlegi állásával, mivel a Bizottság által e tekintetben hivatkozott ítéleteket az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) hatálybalépése előtt hozták. Az említett felek azzal érveltek, hogy az érintett felek ahhoz való jogát, hogy a szóban forgóhoz hasonló helyzetben észrevételeket nyújthassanak be, a Charta által védett alapvető jogokra, és különösen a Charta 41. cikkében előírt azon megfelelő ügyintézéshez való jogra tekintettel kell értékelni, amelynek e jog az egyik lényeges elemét képezi. Ennélfogva a továbbiakban figyelembe kell venni az érintett felek azon jogát, hogy a Bizottság határozatának meghozatala előtt meghallgassák őket.

133. A Gdynia és a PLGK társaság, valamint a Lengyel Köztársaság által előadott érvelés azt sugallja, hogy a harmadik feleknek az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti, a közigazgatási eljárásban való részvételhez való joga lényeges eljárási szabálynak minősül, és lényegében ez az, amit a Törvényszék a 2017. november 17-i Gmina Miasto Gdynia és Port Lotniczy Gdynia Kosakowo kontra Bizottság ítéletében (T-263/15, EU:T:2017:820) elérni kívánt, és amit a megtámadott ítéletekben is elérni kíván.

134. Úgy vélem azonban, hogy a jelen ügyben ez a vita nem releváns, mert a Gdynia ítélet egyértelműen elutasította ezt a megközelítést.

135. Először is, a Gdynia ítélet 70. pontjában a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint „az állami támogatások lehetséges kedvezményezettjeit érdekelt feleknek kell tekinteni, és […] a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében említett vizsgálati szakaszban kötelessége felhívni e feleket észrevételeik benyújtására”.

136. Ezt követően a Bíróság az említett ítélet 71. pontjában hangsúlyozta, hogy „[j]óllehet ezen érdekelt felek nem hivatkozhatnak a védelemhez való jogra, élhetnek azon jogukkal, hogy a Bizottság által lefolytatott közigazgatási eljárásban az eset körülményeire tekintettel megfelelő mértékben részt vegyenek”.

[44] Lásd még: a Bizottság kontra Gmina Miasto Gdynia és Port Lotniczy Gdynia Kosakowo ügyre vonatkozó indítványom (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

137. A jelen indítványban alkalmazott megközelítésemet az is megerősíti, hogy a Bíróság az általam az alábbiakban idézett pontokban (azaz a Gdynia ítélet 72–75. pontjában) a Falck ítéletre (80–83. pont)[45] támaszkodott, hogy egyértelműen hangsúlyozza a különbséget az érintett tagállamnak a közigazgatási eljárásban való *(közvetlen) részvételhez* való (védelmi) joga és a harmadik feleknek a közigazgatási eljárásban való *(közvetett) részvételhez* való joga között.

138. A Gdynia ítélet 72. pontjában a Bíróság lényegében emlékeztet arra, hogy az érintett felek (csak) azért rendelkeznek ilyen jogokkal, hogy a Bizottságot megfelelő módon tájékoztathassák.

139. A 73. pontban a Bíróság hangsúlyozza, hogy az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárás – általános jellege alapján – olyan eljárás, amelyet az érintett tagállammal szemben indítanak.

140. Ezzel szemben, amint arra a Bíróság – ismét a Falck ítéletre[46] támaszkodva – a Gdynia ítélet 74. pontjában rámutat, „az érintett tagállamtól eltérő érdekelt felek csupán [az említett] ítélet 72. pontjában hivatkozott szerepet töltik be, és e tekintetben *maguk nem tarthatnak igényt arra, hogy a Bizottsággal olyan kontradiktórius vitát folytassanak le, mint amely az említett tagállam számára nyitva áll*” (kiemelés tőlem).

141. A Gdynia ítélet 75. pontjában a Bíróság hozzáteszi, hogy „[a]z állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárással kapcsolatos egyetlen rendelkezés sem biztosít az érdekelt felek között az ilyen támogatás kedvezményezettjének sajátos szerepet”, nem utolsósorban azért, mert az említett eljárás nem a támogatás kedvezményezettje „ellen” indított eljárás, amelynek következtében ez utóbbi olyan jogokra hivatkozhat, amelyek terjedelme azonos a védelemhez való jog mint olyan terjedelmével.

142. A Gdynia ítélet alapjául szolgáló ügyben az érintett feleket nem hívták fel arra, hogy a 2014. évi bizottsági iránymutatás[47] alkalmazhatóságával és esetleges hatásaival kapcsolatos észrevételeiket a vitatott határozat elfogadása előtt nyújtsák be, jóllehet ezen iránymutatást az eljárást megindító határozat elfogadását követően, tehát az előzetes vizsgálati eljárás lezárását követően tették közzé. Ezért felmerült a kérdés, hogy a Törvényszék megállapíthatta-e ebben az ügyben, hogy az érintett felek azon joga, hogy a vitatott határozat elfogadását megelőzően az új jogi keretre (különösen a 2014. évi iránymutatásra) vonatkozóan észrevételeket nyújtsanak be, az EUMSZ 263. cikk értelmében vett olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelynek megsértése e határozat megsemmisítését vonja maga után, anélkül hogy szükséges lenne annak bizonyítása, hogy a közigazgatási eljárás más eredményre vezethetett volna.

143. A Bíróság nemleges választ adott erre a kérdésre.

144. A Bíróság megállapította, hogy az érintett feleknek az eljárást megindító határozatban nem említett körülményekre – például új értékelési szabályoknak az eljárást megindító határozat EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti közzétételét követő elfogadására – vonatkozó észrevételek benyújtására való felhívása nem lényeges eljárási szabálynak, hanem *eljárási szabálytalanságnak* minősül, amely ezért nem vezetett automatikusan a végleges határozat megsemmisítéséhez (az említett ítélet 78–82. pontja).

[45] A Falck ítélet releváns pontjait a jelen indítvány 115. pontjában idézem.

[46] A Falck ítélet releváns pontjait a jelen indítvány 115. pontjában idézem.

[47] Az „Iránymutatás a repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról” címet viselő bizottsági közlemény (HL 2014. C 99., 3. o.; a továbbiakban: 2014. évi iránymutatás).

145. A Bíróság a 78. pontban kifejtette különösen, hogy meg kell vizsgálni, hogy a Törvényszék helyesen állapíthatta-e meg, hogy az adott ügyben érintett felek azon joga, hogy a vitatott határozat elfogadását megelőzően az új jogi szabályozásra vonatkozóan észrevételeket nyújtsanak be, az EUMSZ 263. cikk értelmében vett *lényeges eljárási szabálynak minősül*.

146. A következő pontban (a Gdynia ítélet 79. pontjában) a Bíróság a Ferriere Nord ítéletre hivatkozva megállapította, hogy „a Bizottság, anélkül hogy ezzel az érintett felek eljárási jogait ne sértené meg, nem alapíthatja határozatát olyan új elvekre, amelyeket valamely új jogi szabályozás úgy vezetett be, hogy e feleket nem hívták fel arra, hogy e tekintetben nyújtsák be észrevételeiket”.

147. Ugyanakkor „az [ilyen] *eljárási szabálytalanság* csak akkor vonja maga után valamely határozat teljes vagy részleges megsemmisítését, ha megállapítást nyer, hogy e szabálytalanság hiányában a megtámadott határozat tartalma más lehetett volna”.[48] A Bíróság e tekintetben az 1986. április 23-i Bernardi kontra Parlament ítéletre (150/84, EU:C:1986:167) hivatkozik.

148. Közelebbről, a Bíróság a 81. pontban rámutatott arra, hogy „ami az érintett felek eljárási jogait illeti, amennyiben változás következik be a jogi szabályozásban azt követően, hogy a Bizottság lehetővé tette az érdekelt felek számára, hogy benyújtsák észrevételeiket, és azt megelőzően, hogy a Bizottság valamely tervezett támogatásra vonatkozó határozatot hoz, és amennyiben a Bizottság ezt a határozatot az új jogi szabályozásra alapozza, anélkül hogy felhívná e feleket az e szabályozásra vonatkozó észrevételeik benyújtására, pusztán az, hogy különbségek állnak fenn azon jogi szabályozás között, amelyre vonatkozóan az említett felek észrevételeket nyújthattak be, és azon jogi szabályozás között, amelyen az említett határozat alapul, önmagában nem alkalmas arra, hogy az ugyanezen határozat megsemmisítését vonja maga után. Ugyanis, még ha a szóban forgó jogi szabályozások megváltoztak is, felmerül a kérdés, hogy e szabályozásoknak a jelen ügyben releváns rendelkezéseire tekintettel az említett változás alkalmas volt-e arra, hogy megváltoztassa a vitatott határozat értelmét”.

149. Következésképpen a Gdynia ítélet 82. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a Törvényszék a megtámadott ítélet 81. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy az érdekelt felek azon joga, hogy a jelen ügyben fennállóhoz hasonló körülmények között észrevételeket nyújtsanak be, az EUMSZ 263. cikk értelmében vett lényeges eljárási szabály jelleggel rendelkezik, amelynek megsértése a megtámadott határozat megsemmisítését vonja maga után, anélkül hogy bizonyítani kellene, hogy e jog megsértése befolyásolhatta volna e határozat értelmét”.

150. Az említett ítélet 86. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a Törvényszék nem állapíthatta meg az érintett felek eljárási jogaira vonatkozó, a jelen ítélet 70–75., valamint 79. és 81. pontjában kifejtett ítélkezési gyakorlat figyelmen kívül hagyása nélkül, hogy nem szükséges megvizsgálni azt a körülményt, hogy milyen hatással volt a vitatott határozatra, hogy az érdekelt feleket nem hívták fel nyilatkozattételre e határozat elfogadását megelőzően, és az ilyen hatás fennállását sem állapíthatta volna meg, anélkül hogy megvizsgálta volna a Bizottságnak az önálló és független jogalap fennállását alátámasztó érvelését”.

[48] Kiemelés tőlem; a Gdynia ítélet 80. pontja.

151. Hangsúlyozni lehet továbbá, hogy a Gdynia ítélet 87. és 88. pontjában a Bíróság csak a Freistaat Sachsen ítéletre (55. pont) hivatkozik az alperesek érveire reagálva, és megismétli azt a korábbi megállapítását, hogy az érdekelt felek azon joga, hogy az adott ügyben fennállóhoz hasonló körülmények között észrevételeket nyújtsanak be, nem minősül lényeges eljárási szabálynak.

152. A Bíróság e tekintetben nem az eljárást megindító határozat tartalmára alapozza érvelését, hanem a Bizottság azon kötelezettségére, hogy „amikor […] hivatalos vizsgálati eljárás megindításáról határoz valamely tervezett támogatással kapcsolatban, lehetővé kell tennie az érdekel felek – köztük az érintett vállalkozás […] – részére, hogy benyújthassák észrevételeiket” (a Gdynia ítélet 87. pontja).

153. Amint arra a Bíróság a 88. pontban rámutatott, egyrészt a Freistaat Sachsen ítélet „azokra a kötelezettségekre vonatkozik, amelyek a Bizottságot a hivatalos vizsgálati eljárás megindításakor terhelik. Másrészt felveti a tervezett támogatás bejelentését követően elfogadott új jogszabályok alkalmazásának kérdését. [Az említett ítélet] tehát a jelen fellebbezés keretében felvetettektől eltérő kérdésekkel foglalkozik, mivel az észrevételek benyújtására vonatkozó jog, amelyre Gdynia település és a PLGK társaság hivatkozik, a jogi szabályozás olyan megváltozásához kapcsolódik, amelyre az említett felek észrevételeik benyújtására való felhívását követően és a vitatott határozat elfogadását megelőzően került sor”.

154. Ebből következik, hogy az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése által az érintett felek tekintetében jelentett lényeges eljárási szabály kizárólag az érintett felekhez annak érdekében intézett felhívásban rejlik, hogy lehetővé tegyék számukra, hogy az eljárást megindító határozat elfogadását követően azonnal előterjeszthessék észrevételeiket.

3) A Freistaat Sachsen ítélettel kapcsolatos mellékes érvelés

155. A főtanácsnoki indítványok esetében szokásos módon – a teljesség kedvéért – megvizsgálom, hogy eltérő következtetésre kellene-e jutnom, ha az érvelés kedvéért *(quod non)* úgy tekintenénk, hogy a Törvényszék (az első megtámadott ítélet 70. pontjában és a második megtámadott ítélet 67. pontjában) helyesen támaszkodott a Freistaat Sachsen ítéletre (55. pont), amennyiben megállapította, hogy „a Bizottságot terhelő azon kötelezettség, hogy az [érintett] felek számára az eljárást megindító határozat szakaszában lehetővé tegye, hogy előterjeszthessék észrevételeiket, lényeges eljárási szabály jelleggel bír […], amelynek megsértése következményekkel, többek között a jogellenes jogi aktus megsemmisítésével jár, függetlenül attól, hogy e jogsértés kárt okozott-e annak, aki arra hivatkozik, vagy hogy a közigazgatási eljárás eltérő eredményre vezethetett-e volna”.

156. Következtetésem még ebben az esetben is érvényes: a Törvényszék e megállapításának ugyanis az a logikus következménye, hogy a Gdynia ítélet felülbírálja (vagy akár korrigálja) a Freistaat Sachsen ítéletet.

157. Ahelyett ugyanis, hogy azt vizsgálta volna, hogy az adott ügyben megsértették-e ezt a lényeges eljárási szabályt (a Gdynia ítélet 78. pontja), a Bíróság – ahogyan az a fenti elemzésemben látható volt – a Bernardi kontra Parlament ítéletre (150/84, EU:C:1986:167, 28. pont) támaszkodott annak értékelése érdekében, hogy „a Törvényszék […] helyesen állapíthatta-e meg, hogy a jelen ügyben érintett felek azon joga, hogy a vitatott határozat elfogadását megelőzően ezen új jogi szabályozásra és különösen a 2014. évi iránymutatásra vonatkozóan észrevételeket nyújtsanak be, az EUMSZ 263. cikk értelmében vett olyan lényeges

eljárási szabálynak minősül, amelynek megsértése e határozat megsemmisítését vonja maga után, anélkül hogy szükséges lenne annak bizonyítása, hogy a közigazgatási eljárás más eredményre vezethetett volna”.

158. Ebből következik, hogy az első megtámadott ítélet 70. és 71. pontjában, valamint a második megtámadott ítélet 66–68. pontjában a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy „a Bizottságot terhelő azon kötelezettség, hogy az [érintett] felek számára az eljárást megindító határozat szakaszában lehetővé tegye, hogy előterjeszthessék észrevételeiket, lényeges eljárási szabály jelleggel bír”.

159. Az érintett felek közigazgatási eljárásban való részvételhez való jogának megsértése – például ha nem biztosítanak számukra lehetőséget észrevételeik benyújtására – ugyanis nem minősül lényeges eljárási szabály megsértésének, amely automatikusan a vitatott határozat megsemmisítését eredményezné.

160. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy még ha a jelen ügyben nem az érintett felek *jogszabályokra* (például – mint a Gdynia ügyben – az állami támogatások vizsgálatára vonatkozó bizottsági iránymutatásra), hanem inkább *egy ténybeli elemre* (azaz a jelen ügyben szóban forgó támogatási program második finanszírozási módjára, tehát Bajorország tartomány költségvetési forrásaira) vonatkozó észrevételeiről van is szó, ez a hiányzó észrevételek *tárgya* tekintetében fennálló eltérés nem zárja ki a Gdynia ítélet alkalmazását.

161. *A probléma mindkét esetben ugyanaz*: az érintett felek nem tudták ismertetni véleményüket az eljárást megindító határozatban szereplő egyes elemekkel kapcsolatban.

162. Az említett két ügyben az érintett felek észrevétele hiányának *oka* tekintetében fennálló eltérés – azaz a hivatkozás hiánya az eljárást megindító határozatban vagy új bizottsági iránymutatás elfogadása az eljárást megindító határozat közzétételét követően – nem releváns. Annak van jelentősége, hogy mindkét esetben megsértették az érintett felek közigazgatási eljárásban való részvételhez való jogát.

163. A Törvényszék ugyanis az első megtámadott ítélet 71. pontjában maga is hangsúlyozta, hogy a közigazgatási eljárásban való részvételhez való jog megsértésére került sor.

164. Ennélfogva a fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a harmadik jogalapnak helyt kell adni.

D. Az érintett felek észrevételek benyújtásához való jogának téves értelmezésére alapított negyedik jogalapról

1. Az elfogadhatóságról

165. Bajorország tartomány és az érdekcsoport azt állítja, hogy a negyedik jogalap elfogadhatatlan. Állításuk szerint a Törvényszék az első megtámadott ítélet 72. és 75. pontjában – egy pusztán ténybeli megállapítás alapján – arra a következtetésre jutott, hogy az érintett felek észrevételek benyújtásához való jogának megsértése hatással volt az eljárás kimenetelére. Az érdekcsoport szerint ez a jogalap elfogadhatatlan, mivel a tények Törvényszék általi értékelésére vonatkozik, és a Törvényszék előtt már felhozott jogalapok és érvek megismétlésének minősül.

166. Egyrészt Bajorország tartomány nem róhatja fel a Bizottságnak, hogy állítólag új tényekre támaszkodik, mivel a Bizottság a vitatott határozat tartalmára támaszkodik, amely egy jogi aktus. Másrészt elegendő rámutatni arra, hogy ezek az érvek elutasíthatók a jelen indítvány 28–31. pontjában említettekkel megegyező okok miatt.

2. Az ügy érdeméről

a) A felek érveinek rövid összefoglalása

167. A Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg az első megtámadott ítélet 72–75. pontjában és a második megtámadott ítélet 70–72. pontjában, hogy az érintett felek állásfoglalása abban a kérdésben, hogy a költségvetési eszközök állami forrásoknak minősülnek-e, megváltoztathatta volna az eljárás kimenetelét. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék nemcsak megsértette az EUMSZ 108. cikk (2) és (3) bekezdését, valamint a 659/1999 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését, hanem az állami források EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát és a létező támogatás EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése szerinti fogalmát is tévesen értelmezte. Végül a Bizottság azt is kifogásolja, hogy a Törvényszék eltorzította a vitatott határozatban megállapított tényeket, és nem vizsgálta a Bizottság védekezési jogalapjait.

168. A Bizottság először is vitatja az első megtámadott ítélet 73. pontjában és a második megtámadott ítélet 71. pontjában szereplő azon megállapítást, hogy Bajorország tartomány nem tudott állást foglalni abban a kérdésben, hogy az általános adóbevételből finanszírozott, a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok a jogszabály által kötelezően előírt vizsgálatokon túlmenően elvégzett vizsgálatok voltak. A Bizottság azt állítja, hogy az említett tartománynak a hivatalos vizsgálat során előterjesztett érvei nem változtatták meg ezen eljárás eredményét, mivel a kiegészítő vizsgálatok finanszírozására nem terjedt ki a vitatott határozat hatálya. A Bizottság továbbá azt állítja, hogy a Törvényszék nem vizsgálta védekezési jogalapjait: egyrészt, hogy még ha a Bajorország tartomány által a kiegészítő vizsgálatokkal kapcsolatban felhozott érvek helytállók is, semmiképpen nem vitatott, hogy ezeket a vizsgálatokat az MFG alapján végezték el. Az eljárást megindító határozat mindazonáltal az említett jogszabály által előírt valamennyi vizsgálatra, így ezekre a vizsgálatokra is kiterjedt.

169. Másodszor, a Bizottság vitatja az első megtámadott ítélet 74. pontjában szereplő azon megállapítást, hogy Bajorország tartományt nem lehetett meghallgatni abban a kérdésben, hogy a szóban forgó intézkedés létező támogatásnak minősül-e. A Törvényszék nem válaszolt a Bizottság védekezési jogalapjaira.

170. E tekintetben a Bizottság rámutat arra, hogy az eljárást megindító határozat (140)–(152) preambulumbekezdése lehetővé tette az érintett felek számára, hogy állást foglaljanak a létező támogatás fennállásának kérdésében. Hozzáteszi, hogy amint az a vitatott határozat (41)–(56) preambulumbekezdéséből következik, Bajorország tartomány részletes észrevételeket tett erre vonatkozóan.

171. Bajorország tartomány és az érdekcsoport lényegében azt állítja, hogy ez a jogalap megalapozatlan, mivel a megtámadott ítéletek téves értelmezésén alapul. Érvelésük szerint irreleváns az a kérdés, hogy a költségvetési források állami forrásoknak minősülnek-e. E felek továbbá azt állítják, hogy szintén irreleváns az a kérdés, hogy – az érintett felek részvételi

jogainak megsértése nélkül – az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna-e. Az érdekcsoport szerint ezenfelül a Bizottság nem hivatkozhat arra, hogy a kiegészítő vizsgálatokra külön bizottsági határozat vonatkozott.

b) Értékelés

172. Tekintettel arra, hogy a harmadik jogalapnak helyt kell adni, a negyedik jogalappal is foglalkozni kell.

173. Ezért meg kell vizsgálni, hogy – az érintett felek eljárásban való részvételhez való joga megsértésének hiányában (vagyis ha az érintett felek benyújthatták volna észrevételeiket a támogatási intézkedés második finanszírozási módjára vonatkozóan) – az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna-e, ahogyan azt a Törvényszék a megtámadott ítéletekben állítja.

1) A megtámadott ítéletekben alkalmazott megközelítés

174. Először is, Bajorország tartomány és az érdekcsoport tévesen állítja, hogy a jelen összefüggésben elegendő azt *feltételezni*, hogy az észrevételek, amelyeket benyújthattak volna, a szükséges hatással jártak volna.

175. A Ferriere Nord ítélet (83. pont) ugyanis egyértelművé teszi, hogy a Bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az álláspont „alkalmas-e arra, hogy megváltoztassa a vitatott határozat értelmét”.

176. A Törvényszéknek az első megtámadott ítélet 73–75. pontjában szereplő érvelése azonban kizárólag feltételezéseken és következtetéseken alapul.

177. Ahogy azt alább látni fogjuk, a Törvényszék még csak nem is értékelte – még kevésbé bizonyította –, hogy az érintett feleknek a szóban forgó támogatási intézkedés második finanszírozási forrására (azaz Bajorország tartomány költségvetésére) vonatkozó észrevételei *más irányba terelhették volna a vizsgálati eljárást*.

178. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a Törvényszéknek a következőképpen kellett volna eljárnia: az érintett félnek elé kell terjesztenie azokat a tényeket, amelyeket a közigazgatási eljárásban előadott volna, de részvételi jogainak megsértése miatt nem volt lehetősége erre; a Törvényszéknek vélelmeznie kell, hogy ezek a tények megfelelnek a valóságnak. A Törvényszéknek ez alapján meg kell vizsgálnia, hogy ezek a tények, ha a Bizottság ellenőrizte volna pontosságukat a közigazgatási eljárás során, alkalmasak lettek volna-e az ügy jogi értékelésének megváltoztatására.

179. A jelen esetben azonban a Törvényszék teljesen kihagyta ezen elemzés második szakaszát. E szakasz tárgya nem a tények megállapítása, hanem – „még ha helytállók is” – e tények joghatásainak értékelése. [49]

180. Következésképpen a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot.

[49] Lásd: 2016. június 16-i SKW Stahl-Metallurgie és SKW Stahl-Metallurgie Holding kontra Bizottság ítélet (C-154/14 P, EU:C:2016:445, 69–76. pont); 2007. január 11-i Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ítélet (C-404/04 P, nem tették közzé, EU:C:2007:6, 131–136. pont).

181. Megközelítését a jelen ügy tényállására alkalmazva a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy nem zárható ki, hogy a megállapított szabálytalanság hiányában (amennyiben az elsőfokú eljárás felperesének ténylegesen lehetősége lett volna arra, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás keretében az általános költségvetés útján való finanszírozás kapcsán előterjessze észrevételeit), az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna.

182. Ezt a következtetést két érvre alapozta. Először is Bajorország tartomány nem tudta benyújtani észrevételeit abban a kérdésben, hogy a költségvetéséből származó forrásból finanszírozott vizsgálatok túlmennek-e a jogszabály által kötelezően előírt vizsgálatokon (az első megtámadott ítélet 73. pontja). Másodszor, a Törvényszék megállapította, hogy Bajorország tartományt nem lehetett meghallgatni abban a kérdésben, hogy az ügy felveti-e a létező támogatás kérdését (az első megtámadott ítélet 74. pontja).

183. Ami az első érvet illeti (az első megtámadott ítélet 73. pontja), Bajorország tartomány azon állítása, hogy az általános adóbevételből más intézkedéseket finanszíroztak, nem pedig a tejilletékből finanszírozott vizsgálatokat (azaz „a kötelezően előírt vizsgálatokon [túlmenő]", a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatokat, amelyek „célja" „eltérő" volt), megalapozatlan, már csak azért is, mert a Bizottság a következőket állapította meg a vitatott határozat (25) és (27) preambulumbekezdésében: „Németország már az előzetes vizsgálati eljárásban azt állította, hogy ezek az intézkedések a következő okokból nem minősülnek támogatásnak: […] Különös jelentőséggel bírnak a nyerstej kiegészítő vizsgálatai, amelyek [az MGV[50]] követelményein jelentősen túlmutatnak. […] A Bizottság megjegyzi, hogy e kiegészítő vizsgálatok pénzügyi támogatásával külön határozat fog foglalkozni."

184. Ezt a megállapítást nem vitatták a Törvényszék előtt. Úgy vélem, hogy ebből az következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az első megtámadott ítélet 73. pontjában. Ez értelemszerűen vonatkozik a második megtámadott ítélet 70–72. pontjára is.

185. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot akkor is, amikor tévesen értelmezte a Bíróságnak az eljárásban való részvételhez való jog megsértésének következményeire vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. *Egy érv* Törvényszék *elé terjesztésének* puszta ténye nem elegendő. A Törvényszéknek ezt követően *érdemben kell értékelnie ezt az érvet* annak ellenőrzése érdekében, hogy az *alkalmas volt-e arra, hogy megváltoztassa* a közigazgatási eljárás eredményét.[51]

186. A Bajorország tartomány által a hivatalos vizsgálati eljárás során arra vonatkozóan előterjesztett érv, hogy a tej minőségének ellenőrzésére irányuló vizsgálatok túlmennek-e a jogszabály által előírt vizsgálatokon, nem változtathatta volna meg az eljárás eredményét, már csak azért sem, mert a Bizottság pontosan kizárta az ilyen kiegészítő vizsgálatokat a vitatott határozat hatálya alól.

187. A Törvényszék továbbá nem vizsgálta a Bizottság által elé terjesztett két érvet, amelyekkel a Bizottság azt kívánta bizonyítani, hogy a kiegészítő vizsgálatokra vonatkozó érvelés mindenesetre önmagában megalapozatlan.

188. A Bizottság lényegében azzal érvelt a Törvényszék előtt, hogy egyrészt, még ha Bajorország tartomány említett vizsgálatokkal kapcsolatos érvelése helytálló is (*quod non*), a felek között semmiképpen nem vitatott, hogy ez az MGV szerinti – tehát jogszabály által szabályozott –

[50] 1980. július 9-i Milch-Güteverordnung (a tej minőségéről szóló rendelet; BGBl. 1980. I, 878. o.; a továbbiakban: MGV).

[51] Ezen elv illusztrálására lásd: 2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 83–104. pont; a továbbiakban: Foshan Shunde ítélet).

mintavétel kérdése. Következésképpen az összes vizsgálatot az MFG alapján végzik. Mivel az eljárást megindító határozat az MGV által előírt valamennyi vizsgálatra vonatkozott, a fent említett mintavételre is kiterjedt. [52]

189. A Bizottság másrészt azzal érvelt, hogy nem volt *„a fortiori”*, hogy „a kötelezően előírt vizsgálatokon [állítólag] túlmenő” vizsgálatok költségeit általában nem a tejfelvásárlóknak kellett viselniük, ahogyan azt Bajorország tartomány a Törvényszék előtt állította. Éppen ellenkezőleg, ezek pontosan azok a költségek, amelyek a vállalatokra hárulnak, ha önként, jogi kötelezettség nélkül és saját érdekükben tesznek intézkedéseket, és amelyeket rendes körülmények között maguknak kell viselniük. [53]

190. Ezért az a körülmény, hogy a Törvényszék nem vizsgálta ezeket az érveket, önmagában téves jogalkalmazásnak minősül. [54]

191. Ami a második érvet illeti (az első megtámadott ítélet 74. pontja), annak szintén nem lehet helyt adni a Bizottság által a Törvényszék előtt kifejtett okok miatt, amely a megtámadott ítéletekben nem említette ezeket az okokat, és még kevésbé foglalkozott azokkal.

192. Ezek az érvek a következők voltak: először is, az eljárást megindító határozat már lehetővé tette a felek számára, hogy az általános adóbevételből történő finanszírozással kapcsolatban észrevételeket tegyenek a „létező támogatás” fennállására vonatkozóan (az említett határozat (140)–(152) preambulumbekezdése).

193. Másodszor, mindenesetre már a támogatási program jellegéből is az következik, hogy a támogatást minden évben vagy kétévente újból nyújtják. [55] A 659/1999 rendelet 1. cikkének b) pontja mindazonáltal az ellen szól, hogy a támogatást a jelen esetben létező támogatásnak kell tekinteni.

194. Harmadszor, függetlenül attól, hogy helytálló-e Bajorország tartomány azon érve, hogy a tejfeldolgozók költségeinek általános adóbevételből történő csökkentése „mindig is bevett gyakorlat volt”, amit a Bizottság vitat, továbbra is igaz, hogy ez nem alkalmas arra, hogy bizonyítsa az 1. cikk b) pontja szerinti létező támogatás fennállását. E tekintetben ugyanis nem az intézkedés finanszírozási módja a döntő, hanem maga az intézkedés. Az intézkedés azonban abban áll, hogy minden évben támogatást nyújtanak az éves vagy kétéves költségvetésből.

195. Negyedszer, Bajorország tartomány (például Baden-Württemberg tartománytól eltérően) soha nem állította a közigazgatási eljárás során, hogy a létező támogatás kérdéséről lenne szó.

196. Tekintettel arra, hogy ezeket az érveket a Törvényszék elé terjesztették, és ez utóbbi nem is említette azokat, nemhogy még foglalkozott volna velük, az első megtámadott ítélet 74. pontja téves jogalkalmazást valósít meg. [56]

[52] Lásd még ezzel kapcsolatban az első fokon előterjesztett ellenkérelem 22–24. és 35. pontját, valamint A.35. mellékletének 372. oldalát, továbbá a viszonválasz 19–21. pontját.

[53] Lásd az első fokon előterjesztett viszonválasz 21. pontját.

[54] Lásd: 2013. október 24-i Land Burgenland és társai kontra Bizottság ítélet (C-214/12 P, C-215/12 P és C-223/12 P, EU:C:2013:682, 110–112. pont).

[55] Lásd még ezzel kapcsolatban az első fokon előterjesztett ellenkérelem 6. és 36–39. pontját, valamint a viszonválasz 33., 34. és 50–97. pontját.

[56] Lásd: 2013. október 24-i Land Burgenland és társai kontra Bizottság ítélet (C-214/12 P, C-215/12 P és C-223/12 P, EU:C:2013:682, 110–112. pont).

2) A megtámadott ítéletek megközelítésének összehasonlítása a Bíróság Gdynia ítéletével

197. A helyes megközelítést, amelyet a Törvényszéknek követnie kellett volna, a Bíróság Gdynia ítélete ismerteti.

198. Az említett ítéletben a Bíróság, miután megállapította, hogy eljárási szabálytalanság történt, megvizsgálta, hogy az érintett felek eljárási jogainak megsértése befolyásolhatta-e a vizsgálati eljárás eredményét.

199. *Részletes értékelés* alapján (a Gdynia ítélet 83–86. és 123–160. pontja) a Bíróság a vitatott határozat indokolása nyomán arra a következtetésre jutott, hogy az említett határozat ugyanolyan tartalmú lett volna, ha az érintett felek észrevételeket nyújthattak volna be a 2014. évi iránymutatással kapcsolatban.

200. Úgy vélem (a Bizottsághoz hasonlóan), hogy miután megállapította az érintett felek észrevételek benyújtásához való jogának megsértését, a Törvényszék nem alapozhatta volna a vizsgálati eljárás – ilyen jogsértés hiányában – eltérő eredményének hipotézisét *egyszerű vélelmekre vagy feltételezésekre*.

201. Ezt csak a vitatott határozat indokolásának részletes értékelése (amilyet a Bíróság a Gdynia ügyben végzett) és az ellenérdekű felek érveinek elemzése alapján tehette volna meg. A Törvényszéknek meg kellett volna vizsgálnia a Bizottság valamennyi érvét, és csak azt követően, hogy azok hatástalannak bizonyultak, fejthette volna ki – a vitatott határozatban foglalt elemeket alapul véve –, hogy álláspontja szerint miért lehetett volna eltérő eredménye a vizsgálati eljárásnak.

202. A fenti megfontolásokra tekintettel a Törvényszéknek az első megtámadott ítélet 72–75. pontjában és a második megtámadott ítélet 70–72. pontjában szereplő érvelése, amely szerint az érintett felek észrevételek benyújtásához való jogának megsértése miatt meg kell semmisíteni a vitatott határozatot, téves jogalkalmazást valósít meg.

203. A Törvényszék ugyanis egyszerűen kijelentette, hogy *nem kizárt*, hogy az említett ítéletben megállapított szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna (az első megtámadott ítélet 72. pontja).

204. Az eljárás eltérő eredményének lehetősége azonban nem elegendő egy uniós jogi aktus megsemmisítésének igazolásához.

205. A Gdynia ítéletből egyértelműen kitűnik, hogy az eltérő eredmény *pozitív megállapítására* van szükség.

206. E tekintetben hivatkozom a Gdynia ítélet 81. pontjára: „hogy e szabályozásoknak a jelen ügyben releváns rendelkezéseire tekintettel az említett változás alkalmas volt-e arra, hogy megváltoztassa a vitatott határozat értelmét”; az említett ítélet 95. pontjára: „az [említett] ítélet 82–86. pontjában megállapított hibák csak abban az esetben eredményezhetik a megtámadott ítélet azon részének hatályon kívül helyezését, amelyben a Törvényszék megsemmisítette a vitatott határozatot, ha a 2014. évi iránymutatás azon rendelkezései, amelyekre a Bizottság e határozatban támaszkodott, ténylegesen nem voltak alkalmasak az említett határozat értelmének megváltoztatására”; valamint a 132. pontra: „[e] tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy amint az [az említett] ítélet 81. pontjából kitűnik, a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló helyzetben az

uniós bíróság nem szorítkozhat az új jogi szabályozás által bevezetett módosítások azonosítására annak érdekében, hogy igazolja az azt alkalmazó bizottsági határozat megsemmisítését, hanem ezen túlmenően azt is ellenőriznie kell, hogy a jogi szabályozás megváltozása befolyásolhatta-e ezen határozatot".

207. Hozzáteszem, hogy a jogi értékelés fent említett kritériumának alkalmazása szempontjából a jelen esetben is irreleváns a megkülönböztetés egyrészt az új összeegyeztethetőségi kritériumokra (az új 2014. évi iránymutatás, mint a Gdynia ítéletben) vonatkozó észrevételek hiánya, másrészt a finanszírozás azon része között, amely nem vitatottan állami források részét képezi (mint a jelen ügyben).

3) Mindenesetre a Gdynia ítéletet megelőző ítélkezési gyakorlat szintén egyértelmű volt a helyes megközelítést illetően

208. A Tanács kontra Interpipe Niko Tube és Interpipe NTRP ügyben [57] az eljárás egyik résztvevője egy nappal a rendelet elfogadása előtt értesült bizonyos számítások elvégzéséhez használt tényezőkről. Ezen információk alapján ez a fél elérte, hogy a Törvényszék részben semmisítse meg a szóban forgó rendeletet. A szóban forgó fél azzal érvelt, hogy nagyobb mértékű megsemmisítés is lehetséges lett volna olyan kiegészítő információk alapján, amelyeket akkor nyújtott volna be, ha már korábban tájékoztatták volna ezekről a tényezőkről. A Bíróság helyt adott ennek az érvnek, mivel a rendelet részleges megsemmisítése megerősítette az információk jogi relevanciáját.

209. Az SKW Stahl-Metallurgie és SKW Stahl-Metallurgie Holding kontra Bizottság ügyben [58] a fellebbezők a védelemhez való joguk megsértése miatt nem foglalhattak állást a Degussa vállalkozás által egy másik vállalkozásra (SKW) gyakorolt befolyás kérdésében. A Bíróság megállapította, hogy a felelősség kartellnak való betudása több elemen alapult, és ennek következtében az említett befolyás kérdése, még ha ez az érv helytálló lenne is, nem volt hatással a határozatra.

210. A Németország kontra Bizottság ügyben [59] a Bizottság elmulasztotta megküldeni a támogatás kedvezményezettje versenytársainak egyes leveleit az érintett tagállamnak (Németországnak), amely azt állította, hogy megsértették a védelemhez való jogát, és a határozatot ezért meg kell semmisíteni. A Bíróság megvizsgálta, hogy a német kormány – ha megkapta volna ezeket az észrevételeket – tudott volna-e olyan érveket felhozni, amelyek alapján a Bizottság engedélyezte volna a támogatási intézkedést. A német kormány azonban nem tudott olyan ténybeli vagy jogi elemekre hivatkozni, amelyek alapján a Bizottság eltérő határozatot hozott volna. A Bíróság válasza nemleges volt: az állami támogatás tilalma az alkalmazandó iránymutatásból következett, és így a Jadekost olyan működési támogatásban részesült, amely sem az említett iránymutatás alapján, sem főszabály szerint nem lett volna engedélyezhető.

[57] 2012. február 16-i ítélet (C-191/09 P és C-200/09 P, EU:C:2012:78, 75–88. pont).

[58] 2016. június 16-i ítélet (C-154/14 P, EU:C:2016:445, 69–76. pont).

[59] 2000. október 5-i ítélet (C-288/96, EU:C:2000:537, 92–106. pont; a továbbiakban: Jadekost ítélet).

211. A Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyben [60] a Bíróság ugyanígy járt el. Megvizsgálta, hogy azok az érvek, amelyeket a védelemhez való jog megsértése miatt nem lehetett előterjeszteni, még ha helytállók is, alkalmasak lettek volna-e arra, hogy a támogatási intézkedés engedélyezéséhez vezessenek. A Bíróság megállapította, hogy nem ez a helyzet, mivel a szerkezetátalakítási terv hiánya mindenképpen a tilalomhoz vezetett volna.

212. A Westdeutsche Landesbank ügyben [61] a német kormány azzal érvelt, hogy megsértették a meghallgatáshoz való jogát, mert a Bizottság megtagadta a hozzáférést bizonyos dokumentumokhoz. A dokumentumok tartalmának megvizsgálását követően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy nem sérült a védelemhez való jog, többek között mert a dokumentumok lényegében már kifejtett álláspontok részletezését és pontosítását szolgálták.

213. Végül érvelésük alátámasztása érdekében Bajorország tartomány és az érdekcsoport különösen a Foshan Shunde ítéletre (94. pont) hivatkozik. Ez az ítélet azonban nem hasznos álláspontjuk alátámasztásához. Amint arra a Bizottság rámutatott, az említett ítélet 81. pontjában a Bíróság emlékeztet az eljárás eltérő eredményének lehetőségére vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatra.

214. Azt a körülményt, hogy az említett ítélkezési gyakorlatban nem változott a teszt, megerősíti például az újabb, 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 40. pont) is, amelyben a Bíróság a Foshan Shunde ítéletre hivatkozik. A G. és R. ítéletben a Bíróság egyértelműen elmagyarázza a tesztet: „[a]z ehhez hasonló jogszerűtlenség megállapításához [ellenőrizni kell], hogy az ügy sajátos ténybeli és jogi körülményei alapján a szóban forgó közigazgatási eljárás eltérő eredményre vezethetett volna-e amiatt, hogy [az] érintett [felek] hivatkozhattak volna az [eljárás eltérő eredményét] igazoló elemekre”.

215. A Foshan Shunde ítélet 94. pontja csupán az ügy egyik sajátosságát veszi figyelembe, nevezetesen azt, hogy a dömpingellenes szabályok (például a versenyjog területén) valódi védelemhez való jogot biztosítanak a vállalkozások számára, és különösen a Bizottsággal folytatott párbeszédet, míg az állami támogatásokra vonatkozó szabályok szerint az érintett felek eljárásban való részvételhez való joga nyilvánvalóan nem tartalmaz ilyen párbeszédet. [62]

4) A negyedik jogalappal kapcsolatos következtetés

216. Ugyanúgy, ahogyan a Jadekost ítéletben a működési támogatás, a 2007. január 11-i Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ítéletben (C-404/04 P, nem tették közzé, EU:C:2007:6) pedig a szerkezetátalakítási terv nélküli szerkezetátalakítási támogatás mindenképpen tilos, az általános költségvetési források esetében főszabály szerint valószínű, hogy azok az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti állami forrásnak minősülnek.

217. Ezért egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítéletekben alkalmazott megközelítést el kell utasítani, mivel veszélyes precedenst teremtene, amely ellentmond a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, és gátolja a közigazgatási eljárás esetlegesen eltérő eredményének kritériuma által biztosított szűrő hatékony érvényesülését.

[60] 2007. január 11-i ítélet (C-404/04 P, nem tették közzé, EU:C:2007:6, 131–136. pont).

[61] 2003. március 6-i Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra Bizottság ítélet (T-228/99 és T-233/99, EU:T:2003:57).

[62] Lásd: Falck ítélet (82. pont); 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Gibraltár és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732, 181. pont).

218. Ebből következik, hogy a negyedik jogalapnak helyt kell adni.

219. Mivel a harmadik és negyedik jogalapnak helyt kell adni, a megtámadott ítéleteket hatályon kívül kell helyezni.

IV. Az ügynek a Törvényszék elé való visszautalásáról

220. Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 61. cikke első bekezdése szerint a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet maga is érdemben eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

221. Az elsőfokú eljárásban előterjesztett első jogalapról a Bíróság határozhat, mivel az a felek között a Törvényszék előtt, valamint most a Bíróság előtt is széles körű kontradiktórius vita tárgyát képezte. Úgy vélem, hogy a Bíróságnak el kell utasítania ezt a jogalapot a megtámadott ítéletek hatályon kívül helyezése miatt.

222. A többi jogalapot illetően azonban az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, mivel azokat első fokon kell megvitatni és megvizsgálni.

V. A költségekről

223. Mivel az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, a jelen fellebbezési eljárás költségeiről jelenleg nem kell határozni.

VI. Végkövetkeztetés

224. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) Utasítsa el az első két jogalapot.

2) Helyezze hatályon kívül az Európai Unió Törvényszékének 2018. december 12-i Freistaat Bayern kontra Európai Bizottság ítéletét (T-683/15, EU:T:2018:916) és 2018. december 12-i Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V. és társai kontra Európai Bizottság ítéletét (T-722/15–T-724/15, nem tették közzé, EU:T:2018:920).

3) Utasítsa el a megsemmisítés iránti keresetek első jogalapját annyiban, amennyiben e kifogás a jelen ügyekben érintett felek eljárási jogainak azáltal való megsértésén alapul, hogy ez utóbbiaknak nem volt lehetőségük arra, hogy nyilatkozzanak a támogatás általános költségvetésből történő finanszírozása kapcsán.

4) Utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé az első fokon előterjesztett többi jogalap vizsgálata céljából.

5) A költségekről jelenleg ne határozzon.