MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. október 27.[1]

C-414/15. P. és C-415/15. P. sz. ügyek

Stichting Woonlinie,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting Woonstede (C-414/15 P)
Stichting Woonpunt,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)
kontra

Európai Bizottság

„Fellebbezés — Állami támogatások — EUMSZ 108. cikk — A létező támogatási programok vizsgálata — Holland lakásépítő szövetkezetek részére bevezetett támogatási programok — 659/1999/EK rendelet — A 19. cikk (1) bekezdése — A tagállam által tett kötelezettségvállalásokat kötelező erejűvé tévő bizottsági határozat — A bírósági felülvizsgálat terjedelme”

Bevezetés

1. A jelen fellebbezésekkel hat fellebbező társaság[2] az Európai Unió Törvényszékének a 2015. május 12-i Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ügyben[3] és a 2015. május 12-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ügyben[4] hozott azon két végzése (a továbbiakban: a megtámadott végzések) hatályon kívül helyezését kéri, amelyekben a Törvényszék elutasította az E 2/2005 és N 642/2009. sz. állami támogatásról (Hollandia – létező támogatás és különleges projekttámogatás lakásépítő szövetkezetek részére) szóló, 2009. december 15-i C(2009) 9963 végleges bizottsági határozat (a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítése iránt indított keresetüket.

2. E fellebbezések – amelyek megfogalmazása azonos, ami indokolja azok együttes vizsgálatát – lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy felvázolja az Európai Bizottság azon határozatait érintő bírósági felülvizsgálat kereteit, amelyek a valamely tagállam által egy létező támogatási program vonatkozásában tett kötelezettségvállalásokat hagynak jóvá.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Három fellebbező, a Stichting Allee Wonen, a Stichting WoonInvest (C-414/15 P) és a Stichting Havensteder (C-415/15 P) elállt a fellebbezésétől.

3 — T-202/10 RENV, nem tették közzé, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, nem tették közzé, EU:T:2015:286.

Jogi háttér

3. A létező támogatási programok vizsgálati eljárását a 659/1999/EK rendelet[5] 17–19. cikkei szabályozzák.

4. A 659/1999 rendelet 17. cikke előírja:

„(1) A Bizottság az érintett tagállamtól minden szükséges információt megkap [az EUMSZ 108. cikk] (1) bekezdése szerinti létező támogatási programoknak a tagállamokkal együttműködésben végzett felülvizsgálatához.

(2) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, előzetes véleményéről tájékoztatja az érintett tagállamot, és lehetőséget biztosít számára, hogy egy hónapos határidőn belül benyújtsa észrevételeit. Kellően indokolt esetekben a Bizottság ezt a határidőt meghosszabbíthatja."

5. E rendelet 18. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a 17. cikk szerint a tagállam által nyújtott információ alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, ajánlást készít, amelyben megfelelő intézkedéseket javasol az érintett tagállamnak. Az ajánlásban javasolhatja, különösen:

a) a támogatási program lényeges módosítását;

vagy

b) eljárási követelmények bevezetését;

vagy

c) a támogatási program megszüntetését."

6. A 659/1999 rendelet 19. cikke a következőket mondja ki:

„(1) Amennyiben az érintett tagállam elfogadja a javasolt intézkedéseket, és erről tájékoztatja a Bizottságot, a Bizottság ezt a megállapítást rögzíti, és erről tájékoztatja a tagállamot. A tagállamot az elfogadás kötelezi a megfelelő intézkedések végrehajtására.

(2) Amennyiben az érintett tagállam nem fogadja el a javasolt intézkedéseket, és a Bizottság az érintett tagállam érveit figyelembe véve még mindig úgy véli, hogy az intézkedések szükségesek, kezdeményezi a 4. cikk (4) bekezdése szerinti eljárást. A 6., 7. és 9. cikket értelemszerűen kell alkalmazni."

5 — Az [EK 87. cikk] 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.). Az [EUMSZ] 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i új 2015/1589/EU tanácsi rendelet – amelynek időbeli hatálya nem terjed ki a jelen ügyre – hasonló rendelkezéseket tartalmaz (21–23. cikk).

A jogviták előzményei

A vitatott határozat

7. A megtámadott végzések 1–12. és 39–40. pontja alapján a vitatott határozat elfogadásának körülményei a következőképpen foglalhatók össze.

8. A fellebbezők Hollandiában székhellyel rendelkező lakásépítő szövetkezetek (woningcorporaties, a továbbiakban: wocók). A wocók olyan nonprofit szervezetek, amelyek célja, hogy lakásokat szerezzenek meg, építsenek és adjanak bérbe lényegében hátrányos helyzetű személyek és szociálisan hátrányos helyzetben lévő csoportok számára. A wocók egyéb üzleti tevékenységeket is végeznek.

9. A Holland Királyság által működtetett, a lakásépítő szövetkezetekre vonatkozó finanszírozási rendszer támogatásokat ír elő a wocók számára.

10. 2005. július 14-én a Bizottság a 659/1999 rendelet 17. cikke alapján levelet küldött a holland hatóságoknak, amelyben ezt a rendszert létező támogatási programnak minősítette, és kétségeit fejezte ki e rendszer belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően.

11. Az elküldést követően a Bizottság és a holland hatóságok együttműködési eljárást kezdtek annak érdekében, hogy biztosítsák a szóban forgó támogatási programnak az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével való összhangját.

12. Az egyeztetések során a Bizottság a következő – a 659/1999 rendelet 18. cikke szerinti – megfelelő intézkedésekre tett javaslatot a támogatási rendszer megfelelőségének biztosítása érdekében: (i) a szociális lakhatás egy egyértelműen meghatározott, hátrányos helyzetű személyekből vagy szociálisan hátrányos helyzetben lévő csoportokból álló célcsoportra történő korlátozása; (ii) az üzleti tevékenység piaci feltételek mellett történő végzése úgy, hogy a közszolgálati és üzleti tevékenységek elkülönített elszámolás és megfelelő ellenőrzések tárgyát képezze; (iii) a szociális lakások kínálatának a hátrányos helyzetű személyek és szociálisan hátrányos helyzetű csoportok igényeihez történő igazítása.

13. 2009. december 3-i levelükben a holland hatóságok elfogadták a Bizottság által javasolt megfelelő intézkedéseket, kötelezettséget vállaltak a wocók finanszírozási rendszerének megújítására, és elküldték a Bizottságnak a vonatkozó nemzeti rendelkezések tervezetét.

14. A Bizottság – a 659/1999 rendelet 19. cikke értelmében – 2009. december 15-én meghozta a vitatott határozatot.

15. Ezen határozat a következő intézkedéseket tartalmazza: a) állami garancia a szociális lakások építésére nyújtott kölcsönökre vonatkozóan; b) a Centraal Fonds Volkshuisvesting (központi lakásalap) támogatásai, projektenkénti támogatás, illetve kedvezményes kamatú kölcsön vagy közvetlen támogatás formájában nyújtott észszerűsítési támogatás; c) földterületek helyi önkormányzatok általi eladása a piaci árnál alacsonyabb áron; d) kölcsönfelvételi jog a Bank Nederlandse Gemeentennél (a Holland Önkormányzatok Bankja).

16. A vitatott határozatban a Bizottság ezen intézkedések mindegyikét állami támogatásnak[6] minősítette, és úgy ítélte meg, hogy a wocók finanszírozási rendszere létező támogatásnak minősül. Rámutatott, hogy a holland hatóságok – új szabályok tervezetének benyújtásával – kötelezettséget vállaltak e rendszer módosítására. A projekt vizsgálata során a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az összeegyeztethető az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével, következésképpen tudomásul vette a holland hatóságok által elfogadott kötelezettségvállalásokat a 659/1999 rendelet 19. cikke (1) bekezdésének megfelelően.

A Törvényszék és a Bíróság előtti eljárások

17. 2010. április 29-én és 30-án a fellebbezők a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló kereseteket terjesztettek elő.

18. A Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság,[7] illetve Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság[8] ügyekben 2011. december 16-án hozott két végzésével a Törvényszék ezeket a kereseteket elfogadhatatlanokként elutasította, a fellebbezők személyes érintettségének hiánya miatt.

19. A fellebbezők fellebbezést nyújtottak be e végzésekkel szemben.

20. A Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság,[9] illetve Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság[10] ügyekben 2014. február 27-én hozott két ítéletével a Bíróság hatályon kívül helyezte e végzéseket.

21. A Bíróság megállapította, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a fellebbezőket nem érinti személyükben a vitatott határozat (az ítéletek 44–51. pontja).

22. A Bíróság a keresetek elfogadhatóságáról jogerősen határozva úgy ítélte meg, hogy fennáll a fellebbezők eljáráshoz fűződő érdeke, mivel a támogatási program módosításai a korábbinál kedvezőtlenebbé teszik a [fellebbezők] működési feltételeit, és a vitatott határozat megsemmisítése a korábbi feltételek fenntartását eredményezné (az említett ítéletek 56. és 57. pontja). A Bíróság azt is megállapította, hogy a vitatott határozat közvetlen hatásokat gyakorolt a fellebbezők jogi helyzetére, amennyiben a Holland Királyság javaslatait a 659/1999 rendelet 19. cikke (1) bekezdésének megfelelően kötelezővé tette (ugyanazon ítéletek 59–61. pontja).

23. Megállapítva ily módon, hogy a fellebbezőknek egyfelől érdekük fűződik a vitatott határozat megtámadásához, másfelől pedig személyükben és közvetlenül is érinti őket ez a határozat; a Bíróság a kereseteket elfogadhatónak nyilvánította, és az ügyeket visszautalta a Törvényszékhez, hogy az érdemben határozzon.

24. A Törvényszék a megtámadott végzésekről visszautalás alapján határozott.

25. A keresetek alátámasztására a fellebbezők nyolc – a két keresetben megegyező – jogalapra hivatkoztak.

6 — A Bizottság E 2/2005 sz. állami támogatásról szóló 2010. augusztus 30-i C(2010) 5841 végleges határozata módosította a megtámadott határozat 22–24. pontját, mivel téves volt az a következtetés, hogy a Holland Önkormányzatok Bankjánál fennálló kölcsönfelvételi jogra vonatkozó intézkedés megfelelt az állami támogatás valamennyi feltételének.

7 — T-202/10, nem tették közzé, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, nem tették közzé, EU:T:2011:766.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

26. A megtámadott végzések 43–53. pontjában a Törvényszék elutasította a jelen indítvány 15. pontjában szereplő, lényegében a földterületek eladására vonatkozó c) pont szerinti intézkedés állami támogatásnak történő téves minősítésére alapított jogalapot, amelyet a fellebbezések sem vettek át.

27. A megtámadott végzések 55–88. pontjában a Törvényszék nyilvánvalóan megalapozatlanként elutasította a másodiktól a hetedik – a Bizottság által a szóban forgó támogatási program felülvizsgálata során elkövetett állítólagos mérlegelési hibákra alapított – jogalapot.

28. A Törvényszék mindenekelőtt emlékeztetett az ítélkezési gyakorlatára,[11] amely szerint az adott tárgyban a Bizottság széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezik, így a Törvényszék felülvizsgálati jogköre kizárólag annak ellenőrzésére irányul, hogy a Bizottság nem vétett-e nyilvánvaló mérlegelési hibát azzal, hogy úgy ítélte meg, hogy a tagállam által vállalt kötelezettségvállalások alkalmasak a vitatott támogatási program által felvetett versenyjogi problémák megoldására.

29. E tekintetben a Törvényszék egyfelől hatástalanokként elutasította a fellebbezők – a holland hatóságok által tett kötelezettségvállalásokat megelőző támogatási rendszer Bizottság általi hiányos mérlegelésére alapított – érveit. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy ezek az érvek nem a vitatott határozatot érintették, hanem valójában e korábbi rendszer Bizottság általi – a 2005. július 14-i levélben elvégzett – vizsgálatát kifogásolták, amely nem szerepelt tehát a megtámadott határozatban, és így nem képezte a Törvényszék felülvizsgálatának tárgyát a jelen ügyben.

30. A Törvényszék másfelől nyilvánvalóan megalapozatlanokként elutasította a fellebbezők azon érveit, amelyek szerint a Bizottság egyes megfelelő intézkedések előírásával túlterjeszkedett a hatáskörén. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság által a létező állami támogatások felülvizsgálata során javasolt megfelelő intézkedések csupán javaslatok voltak, amelyek a holland hatóságok általi elfogadás tényével váltak kötelezővé.

31. Végül a megtámadott végzések 89–97. pontjában a Törvényszék a rosszhiszemű pervitelre alapított nyolcadik jogalapot nyilvánvalóan megalapozatlanként, és következésképpen a kereseteket is nyilvánvalóan megalapozatlanokként elutasította.

A felek kérelmei

32. A fellebbezők a két fellebbezésben megegyező kérelmeikben azt kérik a Bíróságtól, hogy a megtámadott végzéseket helyezze hatályon kívül, az ügyet utalja vissza a Törvényszékhez, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

33. A Bizottság elsődlegesen azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezéseket, és a fellebbezőket kötelezze a költségek viselésére.

34. Másodlagosan, amennyiben a Bíróság a fellebbezéseket elfogadhatónak nyilvánítaná, a Bizottság álláspontja szerint egyfelől nincs helye a megtámadott végzések hatályon kívül helyezésének a fellebbezés szakaszában nem érintett első jogalap – mindegyik ügyben megtörtént – elutasítása vonatkozásában, és másfelől pedig célszerű lenne az ügyet visszautalni a Törvényszékhez.

11 — 2009. március 11-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-354/05, EU:T:2009:66, 188. és 189. pont).

A fellebbezések elemzése

35. Fellebbezéseik alátámasztására a fellebbezők két – a két ügyben megegyező – jogalapra hivatkoznak a megtámadott végzések azon indokolásával szemben, amely szerint – az első jogalapot illetően – a Törvényszék által gyakorolt felülvizsgálat a jelen ügyben nem terjed ki a támogatási program módosítását megelőző összeegyeztethetetlenségének bizottsági mérlegelésére (a megtámadott végzések 56–60., 69–74., 81–82. és 86–87. pontja), illetve amely szerint – a második jogalapot illetően – ez a felülvizsgálat nem terjed ki a vitatott határozat által kötelezővé tett megfelelő intézkedésekre vonatkozó mérlegelésekre sem (a megtámadott végzések 61–66., 78–80., 90–95. pontja). A fellebbezők szerint ez az indokolás téves jogalkalmazáson alapul, „tévesen ítéli meg a tényeket”, illetve az indokolás hiányos.

36. A két fellebbezési jogalap kifogásolja a Törvényszéknek a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat bizottsági felülvizsgálatára vonatkozó megközelítését, ami lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy általános jelleggel vizsgálja ezt a kérdéskört.

A 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozatok bírósági felülvizsgálatáról

Előzetes észrevételek

37. A tagállami támogatások felülvizsgálata tárgyában az eljárási szabályok annak megfelelően változnak, hogy az intézkedések létező vagy új támogatásokat jelentenek-e. Az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése felhatalmazza a Bizottságot a létező támogatási programok folyamatos vizsgálatára. Szemben az új támogatások felülvizsgálatával, ez a vizsgálat kizárólag a támogatási programokat érinti, és a jövőre vonatkozik, amennyiben az érintett program adott esetben jövőre nézve történő módosítását vagy eltörlését célozza.

38. A 659/1999 rendelet 17–19. cikkei alapján ez a vizsgálat több szakaszban zajlik. Először, amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, lehetőséget biztosít a tagállam számára, hogy benyújtsa észrevételeit (e rendelet 17. cikkének (2) bekezdése). Másodszor, ezen észrevételek alapján a Bizottság megfelelő intézkedéseket javasolhat a tagállam számára (az említett rendelet 18. cikke).[12] Amennyiben a tagállam elfogadja a javasolt intézkedéseket, a Bizottság ezt a megállapítást rögzíti, és lezárja a 659/1999 rendelet 17–19. cikkei által előírt eljárást (e rendelet 19. cikkének (1) bekezdése). Ilyen elfogadás hiányában a Bizottság kezdeményezi a hivatalos vizsgálati eljárást (ugyanezen rendelet 19. cikkének (2) bekezdése).

39. A TF1 kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében[13] a Törvényszék – a Bizottság által képviselt ellentétes álláspont elutasításával – úgy ítélte meg, hogy a Bizottság azon aktusa, amellyel a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján rögzíti a tagállam kötelezettségvállalásainak megállapítását, megtámadható határozatot jelent. A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság és a tagállam kétségkívül egyeztethetnek a javasolt megfelelő intézkedésekről. Ugyanakkor a kötelezettségvállalások végül csak akkor válnak kötelezővé, illetve az eljárás csak akkor zárul le, amikor a Bizottság úgy dönt, hogy elfogadja a tagállami kötelezettségvállalásokat mint a szempontjainak megfelelőket.

12 — A Törvényszék megállapította, hogy egy ilyen javaslat nem támadható meg. Lásd: 1996. október 22-i Salt Union kontra Bizottság ítélet (T-330/94, EU:T:1996:154, 35. pont) és 2009. május 14-i US Steel Košice kontra Bizottság végzés (T-22/07, nem tették közzé, 55. pont).

13 — A 2009. március 11-i TF1 kontra Bizottság ítélet (T-354/05, EU:T:2009:66, 60–81., és különösen 69–70. pont).

40. Ezt az értelmezést a Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság[14] és Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság[15] ítéletek is megerősítették. A Bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdésére alapított vitatott határozat közvetlenül érinti a fellebbezők jogi helyzetét, amennyiben kötelezővé teszi a holland hatóságok által tett kötelezettségvállalásokat.

41. Az ügy visszautalásával hozott megtámadott végzésekben a keresetek elfogadhatósága tárgyában a Törvényszék igazodott a Bíróság megállapításaihoz. Majd az ügy érdemét tekintve a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a jogalapok és a fellebbezők érveinek legnagyobb része hatástalan vagy eleve elutasítandó, mivel a vitatott határozatban nem szereplő megállapításokat vitatnak.[16] A Törvényszék ennek megfelelően úgy határozott, hogy a Bizottságnak a támogatási program belső piaccal való – a támogatási program módosítását megelőző – összeegyeztethetőségére, valamint a megfelelő intézkedések terjedelmére vonatkozó megállapításai nem képezik bírósági felülvizsgálat tárgyát a jelen ügyben.

42. Fellebbezéseikben a fellebbezők vitatják a bírósági felülvizsgálat megtámadott végzésekben meghatározott korlátait, arra hivatkozással, hogy a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat elfogadása magában hordozza, hogy a megelőző állapot nem volt összeegyeztethető a Szerződéssel. A fellebbezők szerint egy ilyen határozat tehát szükségszerűen magában foglalja a támogatási program – annak módosítását megelőző – vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy szükségesek-e intézkedések e támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetővé tételéhez, illetve amennyiben igen, az említett módosító intézkedések meghatározása érdekében is.

43. A Bizottság a megelőző eljárásokban[17] képviselt álláspontjával szemben már nem hivatkozik a keresettel megtámadható aktus hiányára. Azt állítja ugyanakkor, hogy figyelembe véve a vitatott határozat sajátos jellegét; annak tartalma bírósági felülvizsgálatának a szóban forgó – létező támogatási programhoz kapcsolódó – intézkedések minősítésére, valamint arra a kérdésre kell korlátozódnia, hogy az érintett tagállam által tett kötelezettségvállalások elegendőek-e ezen program belső piaccal való összeegyeztethetősége érdekében.

44. A Bizottság szerint ugyanakkor a felülvizsgálatból kizártak egyfelől a támogatási program – annak módosítását megelőző – összeegyeztethetetlenségére vonatkozó aggályok, másfelől az a kérdés is, hogy léteznek-e a támogatási program kedvezményezettjei számára kevésbé terhelő megfelelő intézkedések. A Bizottság amellett érvel, hogy e két szempontra nem tér ki, csupán elfogadja a tagállam által tett kötelezettségvállalásokat, miután megvizsgálta, hogy azok elegendőek-e az érintett program belső piaccal való összeegyeztethetővé tételéhez.

45. A felek érvelésében így ellentmondás jelentkezik abban a kérdésben, hogy a bírósági felülvizsgálat kiterjed-e a Bizottság azon megállapításaira, amelyek egyfelől a támogatási program belső piaccal való – a támogatási program módosítását megelőző – összeegyeztethetőségére, és másfelől a vitatott határozat által kötelezővé tett megfelelő intézkedésekre vonatkoznak.

14 — 2014. február 27-i ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 72–74. pont).

15 — 2014. február 27-i ítélet (C-133/12 P, EU:C:2014:105, 59–61. pont).

16 — Lásd a jelen indítvány 28–30. pontját.

17 — A C-132/12. P. és C-133/12. P. sz. ügy során.

A támogatási program összeegyeztethetőségére vonatkozó bizottsági mérlegelés felülvizsgálatáról

46. Álláspontom szerint a 659/1999 rendelet 17–19. cikke által előírt eljárás valamely létező támogatási program adott esetben módosítását vagy eltörlését célozza. Ezen eljárás kezdeményezésére a Bizottság jogosult, amely e tekintetben jelentős mérlegelési mozgástérrel rendelkezik.[18] A 659/1999 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése alapján az eljárás megindítása ugyanakkor annak megállapítását is magában hordozza, hogy az érintett program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal.

47. Véleményem szerint ez – az érintett eljárás megindításakor vitathatatlanul ideiglenes – mérlegelés akkor válik jóváhagyottá, amikor a Bizottság a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján meghozott határozatával lezárja ezt az eljárást. Az ilyen határozat meghozatalával a Bizottság ugyanis arról dönt, hogy a tagállam által tett kötelezettségvállalások megfelelnek-e a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos aggályainak. Márpedig annak érdekében, hogy erről a kérdésről dönthessen, a Bizottságnak előzetesen azt kell meghatároznia, hogy melyek az aggályai e tekintetben. A 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott, a támogatási program tagállam által elfogadott módosításait kötelezővé tévő határozat tehát szükségszerűen a korábbi program összeegyeztethetetlenségének Bizottság általi mérlegelésén alapul.

48. Jóllehet ez a mérlegelés – annak ideiglenes jellegéből kifolyólag – nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya az eljárás megindításakor, az ezen eljárást lezáró aktus ellen előterjesztett fellebbezés során felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.

49. A Bíróság köztes aktus megtámadását korlátozó ítélkezési gyakorlata ugyanis azon az előfeltételezésen alapszik, amely szerint ilyen aktus jogellenességére azon végleges határozat elleni kereset alátámasztásaként lehet hivatkozni, amely határozatnak az előkészítő iratát képezte, és ilyen feltételek mellett az eljárást befejező határozat ellen benyújtott kereset elegendő bírói védelmet nyújt.[19]

50. Ehhez hasonlóan a jelen ügyben, egy olyan ideiglenes aktusban foglalt mérlegelés végleges kizárása a bírói felülvizsgálatból, amellyel a Bizottság azt állapítja meg a 659/1999 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése alapján, hogy a támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, hézagot eredményezne a harmadik személy érdekeltek, azaz e program kedvezményezettjei bírói védelmében.

51. Egyébiránt lényegtelen, hogy az érintett mérlegelés az eljárást lezáró, azaz a tagállam által a 659/1999 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése szerint elküldött külön iratban kerül-e rögzítésre. Ugyanis abban az esetben, amennyiben a Bizottság egy végleges határozata tisztán és egyszerűen megerősíti az előzetesen képviselt álláspontot, úgy ez az álláspont figyelembe vehető e vitatott határozat elleni bírósági felülvizsgálat során.[20]

52. A Bizottság által hivatkozott azon tény sem indokolja a mérlegelés bírói felülvizsgálatból történő kizárását, amely szerint annak megfogalmazására nem végleges jelleggel került sor.[21]

18 — A Törvényszék 659/1999 rendelet elfogadását megelőző ítélkezési gyakorlata alapján a kezdeményezés e tekintetben a Bizottságra hárul, ezért egy létező támogatási program kezdeményezettjének versenytársa nem hivatkozhat az eljárás kezdeményezésének Bizottság általi elutasítására. Lásd: 1996. október 22-i Salt Union kontra Bizottság ítélet (T-330/94, EU:T:1996:154, 35. és 37. pont).

19 — Lásd: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264, 12. pont), 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656), valamint Bot főtanácsnok ezen egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:445, 76. pont).

20 — Lásd ebben a vonatkozásban: 2014. november 6-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-385/13 P, nem tették közzé, EU:C:2014:2350, 116. pont), 2015. június 11-i Laboratoires CTRS kontra Bizottság ítélet (T-452/14, nem tették közzé, EU:T:2015:373, 60. pont). Lásd még: az Evonik Degussa kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-162/15 P, EU:C:2016:587, 79. pont).

21 — Megjegyzem, hogy az EUMSZ 263. cikk értelmében a hivatalos vizsgálati eljárás megnyitásáról szóló határozat keresettel megtámadható aktus, amennyiben önálló joghatásokat fejt ki, még abban az esetben is, ha az általa felhozott mérlegelések nem végleges jellegűek. Lásd: 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-400/99, EU:C:2001:528, 62. és 69. pont), valamint 2002. október 23-i Diputación Foral de Guipúzcoa és társai kontra Bizottság ítélet (T-269/99, T-271/99 és T-272/99, EU:T:2002:258, 38–40. pont).

53. Ez a megfontolás ugyanakkor hatással bír a Bizottság indokolási kötelezettségének terjedelmére, valamint a bírósági felülvizsgálat mértékére is.

54. Ami az indokolási kötelezettséget illeti, amennyiben a létező támogatási program összeegyeztethetetlenségének – az eljárás megnyitásának szakaszában történt – megállapítását a tagállam nem vitatja, a Bizottság nem köteles arra, hogy a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozatában tovább pontosítsa az összeegyeztethetetlenség indokait, és egyszerűen jóváhagyhatja ezt az előzetes mérlegelést. Elegendő ugyanis, ha a szóban forgó indokok lehetővé teszik a Bizottság aggályai és a javasolt módosítási intézkedések megértését.

55. Ami a bírósági felülvizsgálat mértékét illeti, megjegyzem, hogy a támogatási program összeegyeztethetetlenségének megállapítása nem ölt végleges jelleget az eljárás megindításakor. Ebben a szakaszban elegendő, ha a Bizottság bizonyítja a támogatási program összeegyeztethetetlenségével kapcsolatos aggályainak fennállását, amelyek igazolják e támogatási program módosítására vagy eltörlésére irányuló javaslatokat. Figyelembe véve ezt a körülményt, a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat elleni kereset keretében az említett mérlegelések bírósági felülvizsgálatának álláspontom szerint korlátozottnak kell lennie. [22]

56. Úgy vélem tehát, hogy a Bizottság egy létező támogatási program összeegyeztethetőségével kapcsolatos mérlegelése a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat elleni kereset keretében bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi. Tekintettel az érintett eljárás jellegére, ez a felülvizsgálat mindazonáltal annak vizsgálatára korlátozódik, hogy a Bizottság nyilvánvaló hiba elkövetése nélkül meg tudta-e alapozni a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetetlenségével kapcsolatos, és a javasolt megfelelő intézkedéseket igazoló aggályainak létezését.

A megfelelő intézkedésekre vonatkozó mérlegelés felülvizsgálatáról

57. A fellebbezés alátámasztásaként hivatkozott második jogalap keretében a fellebbezők azt állítják, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy szükséges-e megfelelő intézkedéseket javasolni a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetősége érdekében, és ha igen, melyek legyenek ezek a megfelelő intézkedések. Úgy ítélik meg tehát, hogy a Bizottságnak a megfelelő intézkedések szükségességével és terjedelmével kapcsolatos mérlegelése a vitatott határozat részét képezi, és bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.

58. A Bizottság lényegileg arra hivatkozik, hogy köteles megbizonyosodni arról, hogy a tagállam által tett kötelezettségvállalások elegendőek ahhoz, hogy a támogatási program összeegyeztethetővé váljon, illetve hogy amint az említett tagállam elfogadja a megfelelő intézkedéseket, annak nem kell azt vizsgálnia, hogy léteznek-e a támogatási program kedvezményezettjei számára kevésbé terhelő megfelelő intézkedések.

59. Megjegyzem, hogy a felek közötti vita alapvetően azt a kérdést érinti, hogy vajon a tagállam által elfogadott kötelezettségvállalás tudomásulvételét megelőzően a Bizottságnak nem csupán azt kell meghatároznia, hogy ezek a kötelezettségvállalások elegendőek a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségének biztosítása érdekében, hanem arról is meg kell bizonyosodnia, hogy ezek a kötelezettségvállalások elengedhetetlenek, és nem lépik túl a szükséges mértékét. Másként fogalmazva, a felek azon vitatkoznak, hogy a Bizottság köteles-e a megfelelő intézkedések arányos jellegét vizsgálni, különösen a támogatási program kedvezményezettjeit illetően.

22 — Megjegyzem, hogy amennyiben a felülvizsgálat teljes körű lenne, az uniós bíróság kizárólag a Bizottság előzetes mérlegelésének tárgyát képező kérdésekről döntene, amelyekről a Bizottság – vitatás hiányában – nem lenne köteles határozni. A hivatalos vizsgálati eljárás megnyitásával kapcsolatos határozat ellen előterjesztett kereset vonatkozásában lásd: 2002. október 23-i Diputación Foral de Guipúzcoa és társai kontra Bizottság ítélet (T-269/99, T-271/99 és T-272/99, EU:T:2002:258, 48. és 49. pont). Ebben a vonatkozásban lásd még: 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-400/99, EU:C:2001:528, 48. és 54. pont).

60. Az arányosság elve az uniós jog alapelveként az uniós intézmények valamennyi jogi aktusa tekintetében a jogszerűség kritériumának minősül.[23] A Bizottság tehát köteles megbizonyosodni arról, hogy a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat joghatásai nem hágják át ezt az alapelvet.

61. Ugyanakkor a Bizottságra ezen a címen háruló kötelezettség pontos tartalmának meghatározása érdekében szükséges figyelembe venni az érintett eljárás jellegét is.

62. Az EUMSZ 101. és az EUMSZ 102. cikk végrehajtásával összefüggésben a Bíróság már megállapította, hogy a Bizottságra az arányosság alapelve értelmében háruló kötelezettségeknek eltérő a terjedelme és tartalma a 1/2003/EK rendelet[24] 7. cikke szerinti jogsértést megállapító, valamint a rendelet 9. cikke alapján hozott kötelezettségvállalást kötelezővé tévő határozatok esetében.

63. Ami a kötelezettségvállalást kötelezővé tévő határozatokat illeti; a Bizottság szerepe arra korlátozódik, hogy meggyőződjön arról, hogy az érintett vállalkozások által javasolt kötelezettségvállalások eloszlatják-e a Bizottság versenyjogi aggályait, valamint arról, hogy e vállalkozások nem ajánlottak-e fel az ezen aggályok eloszlatására ugyanúgy alkalmas, kevésbé terhes kötelezettségvállalásokat. Amennyiben a Bizottságnak figyelembe kell vennie harmadik személyek érdekeit is, a bírósági felülvizsgálat kizárólag annak vizsgálatára irányul, hogy a Bizottság mérlegelése nyilvánvalóan hibás-e.[25]

64. Hasonlóképpen, a jelen ügyben az arányosság alapelve tiszteletben tartásának biztosítására vonatkozó kötelezettség terjedelmét a Bizottság szerepének figyelembevételével kell megítélni.

65. Úgy ítélem meg, hogy a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerinti határozat meghozatala során a Bizottság legfőbb szerepét annak vizsgálata jelenti, hogy a tagállam által tett kötelezettségvállalások biztosítják-e a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségét. Ebben a körben a Bizottságnak arról is meg kell győződnie, hogy a módosított támogatási programból fakadó versenykorlátozások arányban állnak-e az elérni kívánt célokkal. Ugyanakkor a Bizottságnak nem kell vizsgálnia, hogy léteznek-e más, a támogatási program kedvezményezettjei számára kevésbé terhelő megfelelő intézkedések.

66. Ez a szerepmegosztás a 659/1999 rendelet 17–19. cikke szerinti eljárás sajátos jellegéből ered, amelynek alapjául a Bizottság és az érintett tagállam közötti egyeztetés szolgál, amely aztán a kötelezettségvállalások tagállam általi elfogadásához vezet.

67. Attól a határozatától eltérően, amelyet a Bizottság az állami támogatásokat érintő hivatalos vizsgálati eljárást követően hoz, a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat által elfogadott egyes intézkedések tartalma a Bizottság és az érintett tagállam közötti konszenzus eredménye.

68. Az e konszenzust célzó egyeztetések keretében a Bizottságnak ügyelnie kell arra, hogy a versenyjogi aggályaira kielégítő választ kapjon. Az érintett tagállamot terheli az a kötelezettség, hogy meggyőződjön arról, hogy a kötelezettségvállalások nem lépik túl a szükséges mértéket, figyelembe véve mind a saját, mind pedig a támogatási program kedvezményezettjeinek esetleges érdekeit is.

23 — Lásd különösen: 2007. május 24-i Maatschap Schonewille-Prins ítélet (C-45/05, EU:C:2007:296, 45. pont).

24 — A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.).

25 — 2010. június 29-i Bizottság kontra Alrosa ítélet (C-441/07 P, EU:C:2010:377, 38–42. pont). Hasonló érvelés alapján a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy egy támogatás megfelelőségét feltételesen megállapító határozat esetében az arányosság alapelvének alkalmazása aszerint változik, hogy a feltételeket a Bizottság állapította-e meg, vagy a tagállam által önként vállalt kötelezettségvállalásokból erednek-e. Lásd: 2014. április 8-i ABN Amro Group kontra Bizottság ítélet (T-319/11, EU:T:2014:186, 72–82. pont), 2014. július 17-i Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband kontra Bizottság ítélet (T-457/09, EU:T:2014:683, 347–351. pont) és 2015. november 12-i HSH Investment Holdings Coinvest-C és HSH Investment Holdings FSO kontra Bizottság ítélet (T-499/12, EU:T:2015:840, 108–113. pont).

69. Amennyiben a tagállammal folytatott egyeztetések során a Bizottság egyaránt köteles volna meggyőződni arról, hogy a kötelezettségvállalások kielégítő választ adnak-e a versenyjogi aggályaira, illetve hogy azok nem lépik-e túl a szükséges mértéket, úgy ezen egyeztetések során a Bizottság szerepe hasonló lenne ahhoz, amit az általános határozathozatali eljárás során betölt, ami pedig kérdésessé tenné a jelen ügyben is érintett eljárás konszenzusos jellegét.

70. Úgy ítélem meg következésképpen, hogy a Bizottság azt megelőzően, hogy a tagállam által tett kötelezettségvállalásokat a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján hozott határozat elfogadásával kötelezővé tenné, az e kötelezettségvállalások által célzott intézkedések szükségességét nem köteles annak vizsgálatával ellenőrizni, hogy léteznek-e az érintett tagállam, illetve a támogatási program kedvezményezettjei számára kevésbé terhelő megfelelő intézkedések. E határozat bírósági felülvizsgálata tehát nem terjed ki erre a szempontra.

A fellebbezési jogalapok vizsgálata a fenti megállapítások fényében

Az első jogalapról

71. A két fellebbezésben megegyező első jogalappal a fellebbezők téves jogalkalmazásra hivatkozva a megtámadott végzések 56–60., 69–74., 81–82., és 86–87. pontját kifogásolják.

72. A Törvényszék a vitatott indokolásban mint megalapozatlanokat elutasította a fellebbezők – az elsőfokú kereset másodiktól hetedik jogalapjában hivatkozott – érveit, amelyek szerint a Bizottság által a támogatási program – annak módosítását megelőző – összeegyeztethetősége vonatkozásában végzett értékelés nem teljes körű, illetve pontatlan. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben gyakorolt bírósági felülvizsgálat nem terjed ki a kötelezettségvállalásokat megelőző támogatási programok Bizottság általi vizsgálatára (a megtámadott végzések 59., 73., 82. és 87. pontjai).

73. Márpedig ahogyan az a jelen indítvány 56. pontjából is következik, ez az indok téves jogalkalmazáson alapul. Valójában a Törvényszéknek meg kellett volna vizsgálnia a fellebbezők érveinek megalapozottságát, valamint ellenőriznie kellett volna azt, hogy a Bizottság nyilvánvaló hiba elkövetése nélkül rögzíthette-e a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos, a javasolt megfelelő intézkedéseket is igazoló aggályait.

74. Következésképpen a fellebbezés első jogalapja megalapozott.

A második jogalapról

75. A második jogalappal a fellebbezők téves jogalkalmazásra és az indokolási kötelezettség megsértésére hivatkozva a megtámadott végzések 61–66., 78–80. és 90–95. pontja szerinti indokolást kifogásolják.

76. Ezen indokolás alapján az elsőfokú kereset második, negyedik, hatodik és nyolcadik jogalapjának vizsgálata keretében a Törvényszék a fellebbezők – a Bizottságnak a vitatott határozat által kötelezővé tett intézkedésekre vonatkozó mérlegelése ellen irányuló – érveit nyilvánvalóan alaptalanokként elutasította.

77. A Törvényszék ebben a vonatkozásban megállapította, hogy a tagállam elfogadhatta vagy elutasíthatta a Bizottság által javasolt megfelelő intézkedéseket, illetve hogy ezáltal az intézkedések holland hatóságok általi elfogadása teszi azokat kötelező erejűvé (a megtámadott végzések 65. és 79. pontja). Ezenkívül a Törvényszék úgy ítélte meg az elsőfokú kereset nyolcadik jogalapjának vizsgálata keretében, hogy az érintett intézkedések terjedelmét nem a Bizottság, hanem a holland hatóságok határozták meg a kötelezettségvállalásaikban (a megtámadott végzések 95. pontja).

78. Ezen indokolás véleményem szerint vitatható, mivel az következik belőle, hogy a Bizottság nem játszik semmilyen szerepet a tagállam által tett kötelezettségvállalások által előírt intézkedések meghatározásában, valamint, hogy a tagállam általi elfogadás teszi azokat kötelező erejűvé. Megjegyzem, hogy a Bíróság már megállapította, hogy a tagállami javaslatokat rögzítő bizottsági határozat az, amely ebben a vonatkozásban kötelező joghatást eredményez. [26]

79. Ugyanakkor, még ha a megtámadott végzések 65., 79. és 95. pontjában szereplő indokok téves jogalkalmazáson is alapulnának, mindenesetre meg kell erősíteni a Törvényszék azon következtetését, amely szerint a fellebbezők érveit el kell utasítani, amennyiben azok a vitatott határozatban előírt intézkedések szükségességét és megfelelő jellegét vitatták.

80. Ahogy ugyanis a jelen indítvány 65–70. pontjaiból következik, a jelen ügyben a Bizottság szerepe annak ellenőrzéséből állt, hogy a Holland Királyság által tett kötelezettségvállalások biztosították-e a támogatási program belső piaccal való összeegyeztethetőségét; ugyanakkor nem feladata annak vizsgálata, hogy léteznek-e ezen tagállam, illetve a támogatási program kedvezményezettjei számára kevésbé terhelő megfelelő intézkedések.

81. Ebből következően a fellebbezés második jogalapját el kell utasítani.

82. A fentiek alapján a megtámadott végzések hatályon kívül helyezését javaslom, amennyiben a Törvényszék azokat az érveket, amelyek az elsőfokú kereset másodiktól hetedik jogalapja szerinti, a Bizottságnak a létező támogatási rendszer – annak módosítását megelőző – összeegyeztethetetlenségére irányuló hiányos mérlegelésére vonatkoznak, hatástalanokként elutasította.

A megtámadott végzések hatályon kívül helyezésének következményeiről

83. Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 61. cikke szerint, ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi. Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

84. Úgy ítélem meg, hogy a jelen esetben a per állása nem teszi lehetővé a határozathozatalt. A fellebbezők érvei megalapozottságának vizsgálata ugyanis azt eredményezné, hogy a Bíróság olyan körülmények alapján határozna ténykérdésekben, amelyeket a Törvényszék a megtámadott végzésekben – a hatástalannak tekintett érvek elutasítása miatt – nem vett figyelembe. Ezenkívül a Bíróság előtt nem vitatták meg a per érdemét érintő tényállításokat.

Végkövetkeztetések

85. A fentiek fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a megtámadott végzéseket helyezze hatályon kívül, és – a költségek kérdésében történő későbbi határozathozatal lehetőségének fenntartásával – utalja vissza az ügyeket a Törvényszékhez.

26 — 2014. február 27-i Stichting Woonpunt és társai kontra Bizottság ítélet (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 72. pont), valamint 2014. február 27-i Stichting Woonlinie és társai kontra Bizottság ítélet (C-133/12 P, EU:C:2014:105, 59. pont).