A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2024. június 13.*

„Fellebbezés – Állami támogatások – Villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználást tiltó holland törvény – Szénerőmű előrehozott bezárása – Kártalanítás nyújtása – Az intézkedést állami támogatás fennállásának kérdésében való állásfoglalás nélkül a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozat – Az Európai Bizottság hatáskörének gyakorlása”

A C-40/23. P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: I. Georgiopoulos, B. Stromsky és H. van Vliet, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2023. január 26-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

a **Holland Királyság** (képviselik: M. K. Bulterman, A. Hanje és J. Langer, meghatalmazotti minőségben)

felperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (előadó) és M. L. Arastey Sahún bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2024. február 22-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: holland.

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2022. november 16-i Hollandia kontra Bizottság ítéletének (T-469/20, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2022:713) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék helyt adott a Holland Királyság által benyújtott, a Hollandia által a holland villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználás betiltásával összefüggésben nyújtott SA.54537 (2020/NN) állami támogatásról szóló, 2020. május 12-i C(2020) 2998 final bizottsági határozat (HL 2020. C 220., 2. o.; a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítésére irányuló keresetnek.

Jogi háttér

2 Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése és (3) bekezdésének c) pontja szerint:

„(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

[…]

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

[…]

c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben”.

3 Az EUMSZ 108. cikk (2) és (3) bekezdése szerint:

„(2) Ha a Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélésszerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani.

[…]

(3) A Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja a (2) bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.”

4 Az [EUMSZ 108. cikk] alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL 2015. L 248., 9. o.) (7) preambulumbekezdése, amelynek szövege lényegében megegyezik az [EK 93. 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.) (7) preambulumbekezdésével, kimondja:

„Azt a határidőt, amely alatt a Bizottság lefolytatja a bejelentett támogatás előzetes vizsgálatát, a teljes bejelentés kézhezvételétől, vagy attól az időponttól számítva két hónapban kell megállapítani, amikor a Bizottság az érintett tagállam alaposan megindokolt, a bejelentést abból az okból teljesnek nyilvánító nyilatkozatát kézhez kapja, mert a Bizottság által kért kiegészítő információk nem hozzáférhetők vagy már benyújtották azokat. A jogbiztonság biztosítása érdekében az előzetes vizsgálatot egy határozattal kell lezárni.”

5 A 2015/1589 rendelet 4. cikke, amelynek szövege lényegében megegyezik a 659/1999 rendelet 4. cikkével, a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Bizottság megvizsgálja a bejelentést közvetlenül annak kézhezvétele után. A 10. cikk sérelme nélkül a Bizottság az e cikk (2), (3) vagy (4) bekezdése szerint határozatot hoz.

(2) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg támogatást, megállapítását határozatban rögzíti.

(3) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy nem merült fel kétség a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és amennyiben az az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, a Bizottság úgy határoz, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal (a továbbiakban: kifogást nem tartalmazó határozat). A határozat megjelöli, hogy az EUMSZ-ben szereplő melyik kivétel került alkalmazásra.

(4) Amennyiben az előzetes vizsgálatot követően a Bizottság úgy találja, hogy kétség merült fel a bejelentett intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezéséről dönt (továbbiakban: hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozat [helyesen: hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat]).

(5) Az e cikk (2), (3) és (4) bekezdésében említett határozatokat két hónapon belül kell meghozni. Ez a határidő a teljes bejelentés kézhezvételének időpontjától kezdődik. A bejelentés akkor tekinthető teljesnek, ha annak kézhezvételétől számított két hónapon belül, vagy a kért kiegészítő információk átvételétől számított két hónapon belül a Bizottság nem kér további információt. A határidő a Bizottság és az érintett tagállam hozzájárulásával meghosszabbítható. A Bizottság adott esetben rövidebb határidőt is meghatározhat.

(6) Amennyiben a Bizottság nem hozott határozatot a (2), (3) vagy (4) bekezdésnek megfelelően az (5) bekezdésben megállapított határidőn belül, úgy kell tekinteni, hogy a támogatást engedélyezte. Az érintett tagállam bevezetheti a kérdéses intézkedéseket, miután erről a Bizottságot előzetesen értesíti, hacsak a Bizottság az értesítés kézhezvételét követő 15 napon belül nem hoz e cikk szerint határozatot.”

6 Az 2015/1589 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„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 belső piaccal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban felmerült kétségeket. A határozat felszólítja az érintett tagállamot és az egyéb érdekelt

feleket, hogy nyújtsák be észrevételeiket egy meghatározott, általában egy hónapot meg nem haladó határidőn belül. Kellően indokolt esetben a Bizottság meghosszabbíthatja az előírt határidőt.”

A jogvita előzményei

7 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 2–18. pontja ismerteti, és azok a következőképpen foglalhatók össze:

8 2019. március 27-én a holland hatóságok a műszaki szabályokkal és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 2015. szeptember 9-i (EU) 2015/1535 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2015. L 241., 1. o.) megfelelően bejelentették a Bizottságnak a villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználás tilalmáról szóló törvényre vonatkozó tervezetüket. E törvénytervezetet, amelynek célja Hollandiában a szén-dioxid (CO_2) kibocsátásának csökkentése, és amely lehetőséget biztosít arra, hogy kompenzációt nyújtsanak azon szénerőművek részére, amelyeket más erőművekkel összehasonlítva aránytalanul nagy mértékben érint a villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználás tilalma, nem jelentették be a Bizottságnak az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján.

9 A törvénytervezetről a 2015/1535 irányelv alapján tett bejelentést követően a Bizottság saját kezdeményezésére kezdte meg a feltételezett támogatásra vonatkozó információk vizsgálatát.

10 2019. december 11-én a Holland Királyság elfogadta a Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie-t (a villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználás tilalmáról szóló törvény, Stb. 2019, 493. sz.). E törvény 4. cikke előírta az olyan erőmű kártalanításának lehetőségét, amelyet más erőművekkel összehasonlítva aránytalanul nagy mértékben érint a villamosenergia-termelésre történő szénfelhasználás tilalma. Ennek alapján a Hollandiában létező öt szénerőmű egyikét, mégpedig a Hemweg 8 erőművet üzemeltető Vattenfall NV társaság 52,5 millió euró összegű kártalanításban részesült a holland állam részéről (a továbbiakban: szóban forgó intézkedés). A kedvezőtlen környezeti és műszaki jellemzői miatt ugyanis ezen erőmű részére – ellentétben a másik négy, Hollandiában létező szénerőművel – nem biztosították az említett törvényben meghatározott átmeneti időszakot, és így kénytelen volt idő előtt bezárni.

11 2020. május 12-én a Bizottság meghozta a vitatott határozatot. Az állami támogatás fennállását illetően a Bizottság e határozat 48. pontjában megállapította, hogy „a holland hatóságok által szolgáltatott információkra tekintettel nem állapítható meg kellő bizonyossággal, hogy ebben az ügyben 52,5 millió euró összegű kártalanításhoz való jog áll fenn”. A Bizottság ebből azt a következtetést vonta le, hogy „nem zárható ki, hogy a szóban forgó intézkedés útján állami támogatást nyújt[ott]ak az érintett vállalkozásnak”. Mindazonáltal a Bizottság az említett határozat 49. pontjában úgy ítélte meg, hogy „a jelen ügyben nem lehet végleges következtetést levonni azon kérdést illetően, hogy [a szóban forgó] intézkedés előnyt biztosít-e az üzemeltető számára, vagy sem, és ennélfogva az az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül-e, mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy ezen intézkedés még állami támogatás fennállása esetén is összeegyeztethető a belső piaccal”. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy „a [szóban forgó] intézkedés [az EUMSZ 107. cikk] (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal”.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

12 A Holland Királyság a Törvényszék Hivatalához 2020. július 21-én benyújtott keresetlevelével keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

13 E tagállam öt megsemmisítési jogalapra hivatkozott. Az első három jogalapot arra az esetre hozták fel, ha megfogalmazása ellenére a vitatott határozatot úgy kellene értelmezni, hogy az a szóban forgó intézkedés állami támogatásnak minősítésével jár. Az e határozat ellen amiatt irányuló negyedik és ötödik jogalap, hogy az nem foglal állást e minősítéssel kapcsolatban, a jogbiztonság elvének megsértésén és azon alapul, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy valamely intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson anélkül, hogy azt előzetesen állami támogatásnak minősítette volna.

14 A megtámadott ítéletben a Törvényszék, miután megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozatban nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a szóban forgó intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatásnak minősül-e, a negyedik és ötödik megsemmisítési jogalap nyomán helyt adott a keresetnek.

A felek kérelmei

15 Fellebbezésében a Bizottság lényegében azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– maga határozzon az ügyben, és a keresetet mint megalapozatlant teljes egészében utasítsa el, és

– a Holland Királyságot kötelezze a költségek viselésére.

16 A Holland Királyság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

17 Fellebbezésének alátámasztására a Bizottság egyetlen, két részből álló jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének és a 2015/1589 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének téves értelmezésén, a második pedig a jogbiztonság elvének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul.

Az egyetlen jogalap első részéről

A felek érvei

18 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék annak megállapításával, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak eldöntésére, hogy valamely intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal, anélkül hogy előzetesen megállapítaná, hogy ezen intézkedés állami támogatásnak minősül, e rendelkezéseket indokolatlanul megszorítóan, szó szerint értelmezve megsértette az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdését és a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdését.

19 A Bizottság azt állítja, hogy az EUMSZ 107. cikknek sem az (1), sem a (3) bekezdése nem ír elő eljárási szabályokat, és nem az állami támogatások ellenőrzése terén a Bizottságra ruházott hatáskörökre vonatkozik. E rendelkezések célja kizárólag az, hogy megtiltsanak bizonyos intézkedéseket, és pontosítsák, hogy a bizonyos kritériumoknak megfelelő intézkedések megengedettek. A Törvényszék tehát tévesen állapította meg, hogy e két rendelkezés tiltja a vitatott határozathoz hasonló határozatok elfogadását. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése a „támogatás” kifejezést tág értelemben használja, nem pedig az e kifejezés technikai értelmében vett állami támogatás megjelölésére, így nem zárható ki, hogy az említett kifejezés olyan intézkedéseket is magában foglalhat, amelyek állami támogatásnak minősülése eldöntetlen. A Törvényszék által hivatkozott 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítélet (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113. pont) semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak mit kell tennie akkor, ha meg van győződve valamely intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségéről, de még nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy ezen intézkedés állami támogatásnak minősül-e.

20 Ami a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdését illeti, az „amennyiben az az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozik” kifejezés használata sem jelenti azt, hogy valamely intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetősége kizárólag akkor vizsgálható, ha ezen intézkedést állami támogatásnak minősítették, mivel az „amennyiben” kifejezést köznyelvi értelemben az „abban az esetben, ha” kifejezéssel egyenértékűnek kell érteni, és egy ilyen alárendelő kötőszót azzal a főmondattal összefüggésben kell értelmezni, amely szerint a Bizottság „úgy határoz, hogy az intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal”. Ahhoz, hogy a Bizottság kifogást nem tartalmazó határozatot hozhasson, csupán annak megállapítása szükséges, hogy az intézkedés nem vet fel kétségeket a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően.

21 A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a 2015/1589 rendelet más rendelkezései – bár tartalmazzák az „állami támogatás” kifejezést – lehetővé teszik a tagállamok vagy a Bizottság számára, hogy az e rendeletben előírt eljárást olyan intézkedések tekintetében is kövessék, amelyekről nem állapították meg, hogy állami támogatásnak minősülnek. Ez a helyzet például e rendelet 2. cikke esetében, amely azt írja elő, hogy a tagállamoknak be kell jelenteniük az új állami támogatás nyújtására vonatkozó tervezetet.

22 A Bizottság ezenkívül úgy véli, hogy a Törvényszék által a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésével kapcsolatban ekként elfogadott értelmezés patthelyzethez vezet, mivel megakadályozza, hogy a Bizottság az előzetes vizsgálatát követően bármilyen határozatot hozzon. A jelen ügy körülményeihez hasonló körülmények között ugyanis a Bizottság nem lenne képes határozatot hozni, mivel sem hivatalos vizsgálati eljárást nem indíthatna e rendelet 4. cikkének (4) bekezdése alapján a szóban forgó intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatos kétségek hiányában, sem pedig azt nem állapíthatná meg az említett rendelet

4. cikkének (2) bekezdése alapján, hogy ezen intézkedés nem minősül támogatásnak, mivel nem áll fenn kellő bizonyosság az említett intézkedés kedvezményezettjének kártalanításhoz való jogát illetően.

23 A Törvényszék a megtámadott ítélet 58. pontjában tévesen hivatkozott a 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítéletre (C-83/09 P, EU:C:2011:341) annak alátámasztása érdekében, hogy ugyanezen rendelet 4. cikkének (3) bekezdése kimerítően felsorolja azokat a határozatokat, amelyeket a Bizottság az előzetes vizsgálatot követően elfogadhat. Ez az ítélet ugyanis nem tartalmaz ilyen értelmű konkrét értelmezést, hanem éppen ellenkezőleg megerősíti, hogy a Bizottság az adott ügyben nem indíthatta meg a hivatalos vizsgálati eljárást kizárólag annak bizonyítása céljából, hogy a szóban forgó intézkedés állami támogatásnak minősül, amennyiben nem merült fel kétség ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.

24 A Bizottság egyébiránt megjegyzi, hogy a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy amennyiben a Bizottság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot, úgy kell tekinteni, hogy az intézkedést engedélyezte, még akkor is, ha előzetesen nem bizonyosodott be, hogy ez az intézkedés állami támogatásnak minősül. A Bizottságnak tehát e rendelet 4. cikkének (3) bekezdése alapján módjában kell, hogy álljon, hogy ennek előzetes bizonyítása nélkül döntsön az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségéről.

25 Hasonlóképpen, annak előírásával, hogy a hivatalos vizsgálati eljárást megindító határozat tartalmaz egy „előzetes értékelést” a javasolt intézkedés támogatási jellegére vonatkozóan, az említett rendelet 6. cikkének (1) bekezdése megerősíti, hogy amikor a Bizottságnak állást kell foglalnia az előzetes vizsgálati eljárás befejezésének módjáról, teljes mértékben lehetséges, hogy még nem alakított ki végleges álláspontot a támogatás fennállásáról.

26 Végül a Törvényszék nem vette figyelembe az állami támogatások EUMSZ 107., EUMSZ 108. és EUMSZ 109. cikkben, illetve a 2015/1589 rendelet rendelkezéseiben, különösen a 4. cikkének (3) bekezdésében előírt, az állami támogatások ellenőrzésére vonatkozó rendszer logikáját és következményeit, amelyek célja, hogy egyensúlyt teremtsenek egyrészt a tagállamok és az érdekelt felek azon igénye között, hogy valamely intézkedés állami támogatásnak minősítésével kapcsolatban pontosításokat kapjanak, másrészt pedig az ezen intézkedés gyors engedélyezésének igénye között. Vannak ugyanis olyan helyzetek, amelyekben könnyebb azt értékelni, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal, mint azt meghatározni, hogy az állami támogatásnak minősül-e. A Bizottság azzal, hogy ilyen helyzetekben úgy dönt, hogy nem emel kifogást hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül, a gondos ügyintézés elvét tartja tiszteletben. E tekintetben analógia vonható a Bíróság által a 2002. február 26-i Tanács kontra Boehringer ítéletben (C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51. és 52. pont) elfogadott megközelítéssel.

27 A Bíróság már pontosította, hogy az előzetes vizsgálatnak nem az a célja, hogy lehetővé tegye a Bizottság számára, hogy teljes körű és végleges véleményt alkosson az érintett intézkedés Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről, hanem csupán az, hogy „előzetes véleményt” alakítson ki, és hogy e véleménynek elsősorban ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségére kell irányulnia, függetlenül attól, hogy esetlegesen állami támogatásnak minősül-e (1973. december 11-i Lorenz ítélet, 120/73, EU:C:1973:152, 3. pont).

28 A holland kormány vitatja a Bizottság érveit, és azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el az egyetlen jogalap első részét.

A Bíróság álláspontja

29 Az egyetlen jogalap jelen része lényegében azt a kérdést veti fel, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben tévesen állapította-e meg, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése és a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a Bizottságot, hogy valamely intézkedést állami támogatásnak minősítsen, mielőtt arról határozna, hogy ezen intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal.

30 A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 51. és 52. pontjában emlékeztetett az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének és (3) bekezdése c) pontjának szövegére, ezen ítélet 53. pontjában kifejtette, hogy a „támogatás” kifejezésnek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében való használata azt jelenti, hogy valamely nemzeti intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét csak azután lehet megvizsgálni, hogy ezen intézkedést állami támogatásnak minősítették.

31 A megtámadott ítélet 54. pontjában a Törvényszék a 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítéletre (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113. pont) hivatkozva hozzátette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amikor a Bizottság az előzetes vizsgálati szakasz végén nem tud megbizonyosodni afelől, hogy valamely állami intézkedés nem képez az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett támogatást, vagy hogy az – amennyiben támogatásnak minősül – összeegyeztethető-e a Szerződéssel, illetve ha ezen eljárás nem tette számára lehetővé azt, hogy az érintett intézkedés összeegyeztethetőségének értékelése során felmerült valamennyi nehézségen túljusson, akkor ezen intézmény köteles megindítani az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésében említett eljárást, anélkül hogy e tekintetben mérlegelési mozgástere lenne.

32 A megtámadott ítélet 55. pontjában a Törvényszék e megfontolásokból arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság csak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó intézkedést, vagyis az állami támogatásnak minősített intézkedést tekintheti a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

33 A megtámadott ítélet 56–60. pontjában a Törvényszék kifejtette, hogy e következtetést megerősítik a 2015/1589 rendelet 4. cikkének rendelkezései is, amelyek a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, különösen a 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítélet (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43. és 44. pont) fényében értelmezve kimerítően felsorolják azokat a határozatokat, amelyeket a Bizottság az előzetes vizsgálatot követően elfogadhat, és amelyek között nem szerepel annak lehetősége, hogy a Bizottság anélkül hozzon valamely nemzeti intézkedést a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánító határozatot, hogy ezen intézkedés állami támogatásnak minősítéséről előzetesen határozott volna.

34 A Bizottság azzal érvel, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a Törvényszék általi szó szerinti értelmezése indokolatlanul megszorító. Először is azt állítja, hogy a „támogatás” kifejezést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése általános értelemben, nem pedig az állami támogatások technikai értelemben vett megjelölésére használja.

35 Meg kell azonban jegyezni, hogy bár az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése a „támogatás” kifejezést ténylegesen a köznyelvben elfogadott szokásos értelemben használja az e rendelkezésben szereplő többi kifejezéssel együtt, ezzel szemben azt az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése kizárólag az állami támogatások megjelölésére használja. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének egészéből ugyanis az következik, hogy csak azok az intézkedések összeegyeztethetetlenek a belső piaccal, amelyek – ha a Szerződések másként nem rendelkeznek – megfelelnek az ezen (1) bekezdésben

foglalt feltételeknek, és amelyek következésképpen állami támogatásnak minősülnek. Ennélfogva az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése, amely az e rendelkezéstől eltérve felsorolja azokat az intézkedéseket, amelyek a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők, csakis az állami támogatásokra vonatkozhat.

36 A Bizottság tehát tévesen hivatkozik arra, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének a Törvényszék általi szó szerinti értelmezése téves.

37 Egyébiránt, bár igaz, hogy – amint arra a Bizottság hivatkozik – az EUMSZ 107. cikk nem ír elő eljárási szabályokat, és nem is vonatkozik közvetlenül a Bizottság hatásköreire, mindazonáltal – amint az a jelen ítélet 35. pontjában megállapításra került – e rendelkezésből kitűnik, hogy valamely intézkedésnek az említett rendelkezés (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősítése az e rendelkezés (3) bekezdésében előírt eltérés esetleges alkalmazásának előfeltételét képezi. Az Európai Unió tehát arra rendelkezik hatáskörrel, hogy az állami támogatásnak minősülő intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségéről határozzon, nem pedig arra, hogy az állami támogatásnak nem minősülő intézkedések összeegyeztethetőségéről határozzon. Az EUMSZ 108. és EUMSZ 109. cikk e hatáskör gyakorlását – a Bíróság felülvizsgálata mellett – a Bizottságra és az Európai Unió Tanácsára ruházza. Márpedig az uniós intézmények csakis az átruházott hatáskörök keretein belül járhatnak el (2016. június 14-i Bizottság kontra McBride és társai ítélet, C-361/14 P, EU:C:2016:434, 36. pont).

38 Ami a Bizottságnak az 1973. december 11-i Lorenz ítéletre (120/73, EU:C:1973:152, 3. pont) tett hivatkozását illeti, a Bíróság abban – a Bizottság állításával ellentétben – nem mondta ki, hogy a valamely intézkedés előzetes vizsgálata során kialakított vélemény adott esetben elvonatkoztathat attól a kérdéstől, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatásnak minősül-e. Az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben, amelyben a bejelentett intézkedések állami támogatás jellege végeredményben nem volt kétséges, a felmerült kérdés arra vonatkozott, hogy a Bizottság köteles-e az előzetes vizsgálatot határozattal lezárni. A Bíróság kimondta, hogy bár a gondos ügyintézés érdekében áll, hogy a Bizottság, amennyiben e vizsgálatot követően úgy ítéli meg, hogy a „támogatás” megfelel az EK-Szerződésnek, erről értesíti a tagállamot, ugyanakkor nem köteles az EK 189. cikk (jelenleg, módosítást követően EUMSZ 288. cikk) értelmében vett határozatot hozni, mivel az EK 93. cikk (jelenleg, módosítást követően EUMSZ 108. cikk) csak a kontradiktórius eljárás végén ír elő ilyen aktust (1973. december 11-i Lorenz ítélet, 120/73, EU:C:1973:152, 5. és 6. pont). Egyébiránt meg kell jegyezni, hogy a határozathozatal mellőzésének lehetősége a 659/1999 rendelettel megszűnt, amelynek az e rendelet (7) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdése kimondta, hogy az előzetes vizsgálatot a jogbiztonság biztosítása érdekében határozattal kell lezárni.

39 A Bizottságnak a megtámadott ítélet 56–60. pontjában szereplő, a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésére vonatkozó megállapításokkal szembeni kifogásait illetően meg kell jegyezni, hogy e megállapításokat a Törvényszék csak mellékesen fogalmazta meg az ezen ítélet 55. pontjában kifejtett következtetésének az EUM-Szerződés rendelkezései alapján történő alátámasztása érdekében. Ennélfogva e kifogások hatástalanok (lásd ebben az értelemben: 2016. június 14-i Marchiani kontra Parlament ítélet, C-566/14 P, EU:C:2016:437, 59. és 60. pont).

40 Mindenesetre a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő, „amennyiben az az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik” kifejezést az EUMSZ 107. cikk (1) és (3) bekezdésére vonatkozóan a Törvényszék által a megtámadott ítélet 53–55. pontjában helyesen elfogadott jelentéssel összhangban kell értelmezni. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely másodlagos jogi rendelkezést – amennyire

lehet – úgy kell értelmezni, hogy összhangban legyen a Szerződések rendelkezéseivel és az uniós jog általános elveivel (2008. július 10-i Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala ítélet, C-413/06 P, EU:C:2008:392, 174. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 A Bizottságnak a Törvényszék által a 2008. december 22-i British Aggregates kontra Bizottság ítéletre (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113. pont) és a 2011. május 24-i Bizottság kontra Kronoply és Kronotex ítéletre (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43. és 44. pont) való hivatkozásaival szemben megfogalmazott kifogásait illetően meg kell jegyezni, hogy bár igaz, hogy ezen ítéletek nem kifejezetten arra a kérdésre vonatkoztak, hogy a Bizottság hatáskörrel rendelkezik-e arra, hogy kifogást nem tartalmazó határozatot fogadjon el olyan intézkedés tekintetében, amelynek állami támogatás jellegét nem határozta meg, mindazonáltal az említett ítéletekben a Bíróság az EUMSZ 107. cikk szövegével összhangban kimondta, hogy valamely intézkedés állami támogatás jellegének meghatározása megelőzi az intézkedés belső piaccal való esetleges összeegyeztethetőségének vizsgálatát.

42 Hozzá kell tenni egyrészt, hogy a Bíróság más ítéletekben kimondta, hogy „[a] Bizottság köteles a hivatalos vizsgálati eljárás megindítására, ha a 2015/1589 rendelet 4. cikke szerinti előzetes vizsgálatot követően […] ezen intézkedés kapcsán […] az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett »támogatásként« történő minősítésnek a vonatkozásában maradtak kétségei” (2021. március 16-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-562/19 P, EU:C:2021:201, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd még ebben az értelemben: 2021. október 6-i Scandlines Danmark és Scandlines Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-174/19 P és C-175/19 P, EU:C:2021:801, 65–67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Másrészt kimondta, hogy annak megállapítása, hogy valamely intézkedést támogatásnak kell-e minősíteni, megelőzi annak – esetleges – vizsgálatát, hogy az EUMSZ 107. cikk értelmében összeegyeztethetetlen támogatás mindazonáltal szükséges-e az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése alapján a szóban forgó intézkedés kedvezményezettjére bízott feladat ellátásához (2020. november 24-i Viasat Broadcasting UK ítélet, C-445/19, EU:C:2020:952, 35. pont).

44 Ami a Bizottság azon érvét illeti, amely szerint a Törvényszék álláspontja a fellebbezőt patthelyzetbe sodorja, megakadályozva őt abban, hogy a jelen ügy körülményeihez hasonló körülmények között az előzetes vizsgálatot követően bármilyen határozatot hozzon, a Holland Királysággal egyetértve elegendő azt megjegyezni, hogy e patthelyzet kizárólag abból a téves álláspontból ered, amely szerint a Bizottság hatáskörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy nem merül fel kétség egy állami támogatásnak nem minősített intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, és ezért ebből következően ilyen helyzetben nem jogosult a hivatalos vizsgálati eljárást megindítani. Mivel ez az álláspont kizárandó, a patthelyzet megszűnik, teret engedve a hivatalos vizsgálati eljárás 2015/1589 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése és a jelen ítélet 42. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat szerinti megindításának.

45 A Bizottságnak a 2015/1589 rendelet 4. cikkének (6) bekezdésére való hivatkozását illetően meg kell állapítani, hogy e rendelkezés célja annak orvoslása, hogy a Bizottság nem gyakorolta az e 4. cikk szerinti döntéshozatali hatáskörét. E rendelkezés, különösen az említett rendelet (7) preambulumbekezdésének fényében értelmezve, nem alapozhatja meg a Bizottság annak meghatározására vonatkozó hatáskörét, hogy az általa állami támogatásnak nem minősített intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal.

46 Ami azt a körülményt illeti, hogy a 2015/1589 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése az intézkedés „előzetes értékelését” említi, meg kell jegyezni, hogy ennek megemlítése – a Bizottság állításával ellentétben – nem jelenti azt, hogy a Bizottság egy állami támogatásnak nem minősített intézkedés tekintetében az előzetes vizsgálatot kifogást nem tartalmazó határozattal zárhatja le.

47 A Bizottság azon állítását illetően, amely szerint vannak olyan helyzetek, amelyekben mind a megfelelő ügyintézés elvére, mind pedig az érdekelt felek érdekére tekintettel helyénvalóbb annak meghatározása, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e a belső piaccal, mint annak meghatározása, hogy az intézkedés támogatásnak minősül-e, meg kell jegyezni, hogy ez az elv és a hivatkozott célszerűségi megfontolások nem tehetik kérdésessé az EUMSZ 107. cikk rendszerét és koherenciáját, amelynek hatályát a jelen ítélet 35. és 37. pontja idézi fel.

48 E tekintetben irreleváns a Bizottságnak a gondos ügyintézés elvével összefüggésben a 2002. február 26-i Tanács kontra Boehringer ítéletre (C-23/00 P, EU:C:2002:118) annak alátámasztása érdekében történő hivatkozása, hogy valamely intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét megvizsgálhatja anélkül, hogy megállapította volna, hogy az állami támogatásnak minősül-e. Ugyanis, bár ezen ítélet 52. pontjából kétségtelenül kitűnik, hogy az uniós bíróság feladata annak értékelése, hogy a megfelelő igazságszolgáltatás a jelen ügy körülményei között igazolja-e a kereset anélkül történő érdemi elutasítását, hogy az alperes által felhozott elfogadhatatlansági kifogásról határozni kellene, a jelen ügyben felmerült problémakör magának a Bizottságnak bizonyos határozatok elfogadására vonatkozó hatáskörével kapcsolatos. Márpedig a Bizottságnak e hatáskörét a Szerződésekben előírt feltételek tiszteletben tartásával kell gyakorolnia, ami a jelen ügyben – és amint az többek között a jelen ítélet 35. és 37. pontjából kitűnik – azt követeli meg, hogy ezen intézmény először valamely intézkedés állami támogatásnak minősüléséről foglaljon állást, mielőtt adott esetben megvizsgálhatná, hogy az ilyen támogatás e minősítés ellenére a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető-e.

49 Így a Bizottság nem mentesülhet e kötelezettség alól azzal kapcsolatos megfontolások alapján, hogy egy adott esetben milyen könnyen vagy nehezen végezhető el ez a minősítés vagy ez az összeegyeztethetőségi vizsgálat.

50 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy az egyetlen jogalap első részét el kell utasítani.

Az egyetlen jogalap második részéről

51 Tekintettel arra, hogy a jogalap első részét el kell utasítani, nem szükséges megvizsgálni e jogalap második részét. Az első rész vizsgálatából és annak elutasításából ugyanis kitűnik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben helyesen semmisítette meg a vitatott határozatot, helyt adva a Bizottság hatáskörének hiányára alapított jogalapnak. Ebből következik, hogy az a kérdés, hogy a Törvényszék adott esetben a jogbiztonság elvének esetleges megsértésére alapított jogalap vizsgálata során tévesen alkalmazta-e a jogot, semmiképpen nem érintheti a vitatott határozatnak a Törvényszék által ily módon kimondott megsemmisítését, következésképpen pedig a jelen fellebbezés kimenetelét sem.

52 E körülmények között a jelen fellebbezést el kell utasítani.

A költségekről

53 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről. E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

54 Mivel a Bizottság pervesztes lett, a Holland Királyság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségeinek, valamint az e tagállam részéről felmerült költségeknek a viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) A Bizottság viseli a saját költségein felül a Holland Királyság részéről felmerült költségeket.

Aláírások