JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2007. március 29. [1]

I – Bevezetés

1. A jelen ügyben válaszra váró fő kérdés az, hogy a közösségi joggal ellentétes-e, ha a tagállamok a jogbiztonság elvére hivatkozva nem téríttetnek vissza valamely pénzügyi támogatást, amennyiben a támogatás kedvezményezettje által elkövetett lényeges szabálytalanság olyan közösségi rendelkezésen alapul, amelyet a kedvezményezettel nem közöltek, és amelyet nem is tettek közzé.

II – Jogi háttér

2. A közösségi KKV-kezdeményezés keretén belül az 1. és a 2. célkitűzés tekintetében Hollandiában támogatható területek számára az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Szociális Alapból (ESZA) operatív programnak nyújtott támogatásokról szóló 1995. október 16-i bizottsági határozat (a továbbiakban: C(95) 1753 határozat) jelen ügyben releváns rendelkezéseinek szövege a következő:

„*1. cikk*

Az 1994. november 30-tól 1999. december 31-ig terjedő időszakra megállapított és a mellékletekben leírt, a KKV-kra vonatkozó közösségi kezdeményezés keretében az 1. és 2. célkitűzés alapján támogatható holland területek javára szóló, több éven át tartó, összefüggő intézkedéseket magába foglaló holland KKV operatív program jóváhagyásra került.

[...]

1 – Eredeti nyelv: angol.

6. cikk

A közösségi támogatások az e program alá tartozó intézkedésekkel kapcsolatos kiadásokat érintik, amely intézkedéseket az érintett tagállam kötelező erejű jogi rendelkezésekben fog szabályozni, és amelyekhez a szükséges pénzügyi eszközöket legkésőbb 1999. december 31-ig elkülöníti. Az e tevékenységek költségeinek figyelembevételére nyitva álló határidő 2001. december 31-e.

[...]

9. cikk

Jelen közlemény címzettje a Holland Királyság."

3. A C(95) 1753 határozat 6. cikkében használt terminológiával kapcsolatban a közösségi támogatási kereteket, az egységes programozási dokumentumokat, és a Hollandia vonatkozásában tett közösségi kezdeményezéseket jóváhagyó határozatok módosításáról szóló, 1997. április 23-i bizottsági határozat (a továbbiakban: 97/320/EK határozat) [2] 3. sz. adatlapja kimondja:

„A »kötelező erejű jogi megállapodások« és a »szükséges pénzügyi kötelezettségvállalások« kifejezések a végső kedvezményezettek által a támogatásra feljogosító intézkedések végrehajtása és az azoknak megfelelő állami alapok elkülönítése érdekében hozott döntéseket foglalják magukban [...]

A tagállami szintű kötelezettségvállalásnak tartalmaznia kell a végső kedvezményezett által vállalt kötelezettséget. E kötelezettségvállalásnak jogilag kötelező erejűnek kell lennie, és ahhoz pénzügyi jellegű kötelezettségvállalásnak, vagyis a szükséges állami alapokra vonatkozó kötelezettségnek kell kapcsolódnia [...]".

III – Az alapügy és a Bíróság elé terjesztés

A – *A vita háttere*

4. 1999 augusztusában a Stichting ROM-projecten (a továbbiakban: ROM-projecten)

2 – HL 1997. L 146., 7. o.

a holland KKV operatív program keretében támogatást igényelt a „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (orvosi technológiai és orvostudományi adattábla) tervhez (a továbbiakban: terv).

5. Az államtitkár 1999. december 29-i határozatával a ROM-projecten számára legfeljebb 200 000 NLG támogatás nyújtásáról döntött, ami a támogatásként nyújtható 440 000 NLG teljes összegének 45,45%-át jelentette.

6. Az egyik feltétel az volt, hogy az említett tervet 2000. december 31-ig meg kell valósítani, valamint hogy a 2000. január 1-je előtt és 2000. december 31-e után teljesített kifizetések után nem jár támogatás. 2000. február 25-i határozatával azonban az államtitkár hozzájárult a terv kezdő időpontjának 2000. január 1-jéről 1999. november 1-jére történő módosításához. Az államtitkár továbbá 2000. december 12-i határozatával a ROM-projecten kérelmére 2001. június 30-ig meghosszabbította a bejelenthető felmerült költségek vonatkozásában irányadó időszakot.

7. Az államtitkár 2002. július 11-i határozatával többek között arról tájékoztatta a ROM-projectent, hogy ez utóbbi megszegte a Bizottság által szabott azon feltételt, amelynek értelmében a kötelezettségvállalásokat legkésőbb 1999. december 31-ig meg kellett volna kötni (a továbbiakban: határidőre vonatkozó feltétel). Az államtitkár azzal a kérdéssel fordult a Bizottsághoz, vajon emiatt a támogatás összegét nullára kell-e csökkenteni, amelyre a Bizottság szolgálatai nem hivatalos úton tagadó választ adtak. A Bizottság válaszának hivatalos megerősítéséig az államtitkár teljes körű fenntartás mellett 69 788 NLG-ben rögzítette a támogatás mértékét.

8. Az államtitkár 2003. február 27-i határozatával a támogatás összegét (visszamenőleg) nullára csökkentette, mert kiderült, hogy a Bizottság következetesen ragaszkodik a határidőre vonatkozó feltétel maradéktalan betartásához. Az államtitkár egyidejűleg a megmaradt 69 788 NLG összeg visszafizetésére is felszólította a ROM-projectent.

9. 2003. május 26-i határozatával az államtitkár megalapozatlannak nyilvánította a ROM-projecten által a két határozat (a továbbiakban: 2002. július 11-i és 2003. február 27-i határozat) ellen benyújtott panaszt.

10. Az ezt követő fellebbezési eljárás során a Rechtbank Roermond a fellebbezést alaposnak találta, és a 2003. május 26-i határozatot megsemmisítette. Az államtitkárt új határozat meghozatalára utasították.

11. Ez utóbbi határozat 2004. augusztus 16-án született meg. E határozat arra hivatkozva erősítette meg a támogatás összegét nullára csökkentő korábbi határozatot, hogy a ROM-projecten nem tartotta be a határidőre vonatkozó feltételt.

12. A ROM-projecten megtámadta a 2004. augusztus 16-i határozatot. A College van Beroep voor het bedrijfsleven (kereskedelmi és ipari közigazgatási bíróság) (Hollandia) arra kereste a választ, hogy az államtitkár hivatkozhat-e a ROM-projectennel szemben arra, hogy az nem teljesítette a C(95) 1753 határozat 6. cikkében előírt, határidőre vonatkozó feltételt. E körülmények között határozott úgy a College van Beroep voor het bedrijfsleven, hogy előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé.

B – *Az előterjesztett kérdések*

„1) A közösségi KKV-kezdeményezés keretén belül az 1. és a 2. célkitűzések tekintetében Hollandiában támogatható területek számára az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Szociális Alapból (ESZA) operatív programnak nyújtott támogatásokról szóló, 1995. október 16-i C(95) 1753 bizottsági határozat 6. cikke olyan feltétlen és kellően pontos rendelkezésnek minősül-e, amely a nemzeti jogrendben közvetlenül alkalmazható?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az EK 249. cikket, hogy a nevezett határozat 6. cikke közvetlenül kötelezi a jogalanyt mint végső kedvezményezettet legkésőbb 1999. december 31-ig jogilag kötelező megállapodások kötésére és az igényelt eszköz tényleges elkülönítésére?

3) A második kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Teret enged-e a tagállamok számára, tekintettel a közösségi jog általános elveire, a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet 38. cikke (1) bekezdésének h) pontja az egy rendelkezés megsértése miatti visszatéríttetéstől való eltekintésre, ha az érintett kedvezményezett nem ismerte ezt a rendelkezést, és hiányos ismeretei nem is róhatók fel neki?"

C – *A Bíróság előtti eljárás*

13. A ROM-projecten és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. A 2007. február 1-jei tárgyaláson Hollandia és a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

IV – Értékelés

14. Az első kettő kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy egy bizottsági határozatban valamely tagállamhoz címzett rendelkezés, amennyiben az feltétlen és kellően pontos (az első kérdés), alkalmazható-e közvetlenül a végső kedvezményezett vonatkozásában (a második kérdés), más szóval, hogy egy tagállam hivatkozhat-e a kedvezményezettel szemben a rendelkezés úgynevezett „fordított közvetlen hatályára". A harmadik kérdés lényegében az indokolatlanul kifizetett támogatás jogbiztonság elvével szemben álló visszatérítésének kötelezettségére vonatkozik.

15. A kérdések felvetésének hátterében az áll, hogy a fizetett támogatás összegét visszamenőleg nullára csökkentették, és elrendelték annak visszafizetését. Ennek oka az volt, hogy a kedvezményezett nem teljesítette a C(95) 1753 határozat 6. cikkében meghatározott, határidőre vonatkozó feltételt.

16. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a jelen ügyben megállapítást nyert, hogy a C(95) 1753 határozatban foglalt, határidőre vonatkozó feltétel nem szerepelt a támogatást nyújtó nemzeti határozatban, sem az ahhoz kapcsolódó támogatási feltételek, kötelezettségek vagy rendelkezések között. Nem szerepelt e feltételre hivatkozás a kérelem formanyomtatványán és az ahhoz kapcsolódó dokumentumokban sem.

17. A C(95) 1753 határozatot továbbá a Hivatalos Lapban sem tették közzé.

18. A kérdést előterjesztő bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az érintett kedvezményezett nem tudott a rendelkezésről, és a bíróság nézete szerint hiányos ismeretei nem is róhatók fel neki.

19. Tekintettel a kérdések felmerülésének körülményeire, célszerűbbnek vélem először a harmadik kérdést tárgyalni. Sőt, nézetem szerint némi átfogalmazás után elegendő lesz csak ezzel a kérdéssel foglalkozni.

20. Ezt követően megjegyezném, hogy a harmadik kérdés az 1260/1999/EK tanácsi rendelet [3] 38. cikke (1) bekezdésének h) pontjára történő hivatkozáson alapul, míg a Bizottság írásbeli észrevételeiben úgy véli, hogy az alkalmazandó jogi keretet az úgynevezett együttműködési rendelet jelenti [4]. E tekintetben – figyelemmel az 1260/1999 rendelet 52. cikkének (1) bekezdésére – egyetértek a Bizottsággal. Ez azonban az előterjesztett kérdések körülményeire tekintettel csekély különbséget jelent, hiszen szabálytalanság esetén a tagállamok – így vagy úgy – kötelesek intézkedni, tekintet nélkül az alkalmazott rendelkezésre.

21. A kérdést előterjesztő bíróság magyarázata szerint a holland jogban a jogbiztonság elve azt jelenti, hogy egy ilyen, természetét tekintve szigorú támogatási feltételre csak akkor lehet a támogatás kedvezményezettjével szemben hivatkozni, ha a feltételt a kedvezményezettel előzetesen közölték.

22. A közlés követelménye a holland közigazgatási jogi törvénykönyvből (Algemene wet bestuursrecht) is következik. Mint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, e törvénykönyv 4:38. cikkének (2) és (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 4:37. cikke előírja, hogy a támogatásokhoz kapcsolódó valamennyi kötelezettséget jogszabályban vagy a támogatást nyújtó határozatban kell meghatározni.

23. Ugyanezen törvénykönyv szerint a Bizottság által elfogadott program alapján közvetlenül is nyújtható támogatás. Ez esetben nincs szükség külön jogalapra. A határidőre vonatkozó feltétel azonban nem része a tervek azon kategóriájának, amelybe a ROM-projectené is tartozik.

24. A határidőre vonatkozó feltétel tehát pusztán a holland jog alapján nem érvényesíthető a kedvezményezettel szemben.

25. Ezért a kérdés az, hogy a közösségi jog szerint kötelező-e érvényre juttatni e követelményt, vagy másképpen fogalmazva: ellentétes lehet-e a jogbiztonság elvével a szóban forgó pénzügyi támogatás visszatérítettése.

3 – A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 121., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o.). Ez 2000. január 1-jei hatállyal váltotta fel a 2052/88/EGK és a 4253/88/EGK rendeletet (lásd az 54. cikket).

4 – Az 1993. július 20-i 2082/93 tanácsi rendelettel (HL 1993. L 193., 20. o.) módosított, a 2052/88/EGK rendeletnek a különböző strukturális alapok tevékenységeinek egymás közötti, valamint az Európai Beruházási Bank műveleteivel és más létező pénzügyi eszközökkel történő összehangolására vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos végrehajtási szabályok meghatározásáról szóló, 1988. december 19-i 4253/88/EGK tanácsi rendelet (HL 1988. L 374., 1. o.) és különösen annak 23. cikk (1) bekezdése. Hivatkozás történt a 2035/2005/EK rendelettel (HL 2005. L 328., 8. o.) módosított, a strukturális politikák finanszírozása keretében történt szabálytalanságokról és tévesen kifizetett összegek behajtásáról, valamint egy információs rendszer e téren történő létrehozásáról szóló, 1994. július 11-i 1681/94/EK bizottsági rendelet 5. cikkére is (HL 1994. L 178., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet. 23. o.).

26. Nem ez az első eset, hogy a Bíróságnak a közösségi jog alapján tévesen kifizetett összegek visszatérítésére vonatkozó kérdésekkel kell foglalkoznia.

27. Először is az állandó ítélkezési gyakorlat része az az elv, hogy a nemzeti bíróságoknak a közösségi jog alapján jogosulatlanul felvett összeg visszatérítésére vonatkozó jogvitákban – közösségi rendelkezés hiányában – nemzeti jogukat alkalmazva kell dönteniük, a közösségi jog által felállított korlátok között, vagyis a nemzeti jog előírásai nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetését, és a nemzeti jog alkalmazásának a hasonló ügyek eldöntésére vonatkozó nemzeti eljárásokhoz képest hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie [5].

28. Másodszor, a jogbiztonság elve a közösség jogrendjének részét képezi. E vonatkozásban a Huber-ügyben hozott ítéletre utalok [6]. Ebben az ügyben, amely a közös agrárpolitika területén egy – részben a Közösség által finanszírozott – nemzeti támogatási programmal volt kapcsolatos, a Bíróság megállapította, hogy nem ellentétes a közösségi joggal a jogbiztonság elvének a tévesen kifizetett összegek visszatérítésének megakadályozása érdekében történő alkalmazása, mivel ez az elv a közösség jogrendjének részét képezi.

29. Harmadszor, az alapvető elvnek minősülő jogbiztonság elve a közösségi jog szerint azt jelenti, hogy a közösségi jogszabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy az érdekeltek pontosan megismerjék az őket terhelő kötelezettségek terjedelmét [7].

30. A nemzeti jog alkalmazása tehát nem teheti gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a jogosulatlanul felvett támogatás visszafizetését. Továbbá azt olyan módon kell alkalmazni, amely nem jelent hátrányos megkülönböztetést a hasonló ügyek eldöntésére vonatkozó nemzeti eljárásokhoz képest. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a Közösség érdekét is figyelembe veszik [8].

31. Nézetem szerint sem a tényleges érvényesülés, sem az egyenértékűség elvét nem sérti a kérdést előterjesztő bíróság által levont következtetés, miszerint a holland jog alapján a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy az államtitkár a ROM-projectennel

5 – A 205/82–215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1983., 2633. o.) 19. pontja.

6 – A C-336/00. sz. Huber-ügyben 2002. szeptember 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7699. o.) 56. pontja és az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

7 – Lásd például a C-209/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 1998., I-5655. o.) 35. pontját.

8 – Lásd az 5. lábjegyzetben hivatkozott, Deutsche Milchkontor ügyben hozott ítélet 32. pontját.

szemben a határidőre vonatkozó feltételre hivatkozzon, mert e feltételt a kedvezményezettel nem közölték, és nem is volt tőle elvárható, hogy a C(95) 1753 határozat tartalmáról más módon megbizonyosodjék.

32. Mivel a kedvezményezett nem tudott a szóban forgó rendelkezésről, és hiányos ismeretei nem is róhatók fel neki, a jogbiztonság elvének alkalmazása a közösségi joggal nem ellentétes.

33. Végül megjegyzem, hogy amennyiben a szabálytalanság egy tagállamnak felróható, úgy az érintett tagállam pénzügyi felelősséggel tartozhat a vissza nem térített összegért.

V – Végkövetkeztetések

34. A fenti okokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy az alábbi választ adja a College van Beroep voor het bedrijfsleven által előterjesztett kérdésekre:

Nem ellentétes a közösségi joggal, hogy egy tagállam a jogbiztonság elvét alkalmazva eltekintsen a támogatásnak egy rendelkezés megsértése miatti visszatérítettésétől, ha az érintett kedvezményezett nem ismerte ezt a rendelkezést, és hiányos ismeretei nem is róhatók fel neki.