A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (második tanács)

2015. szeptember 15.*

„Mezőgazdaság — Közös piacszervezés — Gyümölcs- és zöldségágazat — A termelői szervezeteknek nyújtott nemzeti pénzügyi támogatás — Magyarország által a termelői szervezeteinek nyújtott nemzeti pénzügyi támogatás Unió általi visszatérítéséről szóló bizottsági végrehajtási határozat — Az 1234/2007/EK rendelet 103e. cikke — Az 1580/2007/EK rendelet 97. cikke”

A T-346/12. sz. ügyben,

Magyarország (képviselik kezdetben: Fehér M. Z. és Szíjjártó K., később: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: Béres B., N. Donnelly és B. Schima, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

a termelői szervezeteknek nyújtott nemzeti pénzügyi támogatásról szóló, 2012. május 25-i C(2012) 3324 bizottsági határozat megsemmisítése iránti kérelem tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács),

tagjai: M. E. Martins Ribeiro elnök, S. Gervasoni és L. Madise (előadó) bírák,

hivatalvezető: K. Andová tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. november 11-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

Jogi háttér

Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet

1 A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) (HL L 299., 1. o.; helyesbítés: HL L 63., 2010.3.12., 30. o. és HL L 97., 2013.4.6., 4. o.) megállapítja a nemzeti pénzügyi támogatást szabályozó általános elveket mind annak nyújtása, mind pedig az Európai Bizottság általi visszatérítése tekintetében.

2 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103b. cikke feljogosítja a termelői szervezeteket, hogy a következőképpen finanszírozott működési alapokat hozzanak létre:

„(1) A gyümölcs- és zöldségágazat termelői szervezetei működési alapot hozhatnak létre. Az alapot a következőkből finanszírozzák:

a) a tagoknak vagy magának a termelői szervezetnek a pénzügyi hozzájárulása;

b) a termelői szervezeteknek nyújtható [európai uniós] pénzügyi támogatás.

[…]”

3 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikke szabályozza az „[Uniós] pénzügyi támogatást”, és a következőképpen rendelkezik:

„(1) A[z uniós] pénzügyi támogatás megegyezik a 103b. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett pénzügyi hozzájárulások ténylegesen befizetett összegével, de legfeljebb a felmerült tényleges kiadások 50%-áig terjedhet.

(2) A[z uniós] pénzügyi támogatás maximális mértéke az egyes termelői szervezetek által értékesített termelés értékének 4,1%-a.

Ez a százalékarány mindazonáltal az értékesített termelés értékének 4,6%-ára növelhető, amennyiben az értékesített termelés értékének 4,1%-át meghaladó összeget csak válságmegelőzési és -kezelési intézkedések céljaira használják fel.

[…]”

4 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke szabályozza a jogvitában egyedül érintett „Nemzeti pénzügyi támogatást”.

5 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendeletnek a 2008. április 14-i 361/2008/EK tanácsi rendelettel (HL L 121., 1. o.) módosított 103e. cikke – a közös agrárpolitika kiigazításáról és a 247/2006/EK, a 320/2006/EK, az 1405/2006/EK, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet, a 3/2008/EK és a 479/2008/EK rendelet módosításáról, továbbá az 1883/78/EGK, az 1254/89/EGK, a 2247/89/EGK, a 2055/93/EGK, az 1868/94/EK, a 2596/97/EK, az 1182/2005/EK és a 315/2007/EK

rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 72/2009/EK tanácsi rendelet (HL 2009. L 30., 1. o.; helyesbítés: HL L 230., 2009.9.2., 6. o. és HL L 220., 2010.8.21., 76. o.) 4. cikkének 29. pontjával történt módosítását megelőzően – a következőképpen rendelkezett:

„(1) A tagállamok olyan régióiban, ahol a termelők szervezettségének foka a gyümölcs- és zöldségágazatban különösen alacsony, a Bizottság – kellően indokolt kérésre – engedélyezheti a tagállamoknak, hogy a termelői szervezetek számára a 103b. cikk (1) bekezdésének a) pontjában említett pénzügyi hozzájárulás legfeljebb 80%-át kitevő nemzeti pénzügyi támogatást fizessenek. Ez a támogatás a működési alapot egészíti ki. A tagállamok olyan régiói számára, amelyekben a termelői szervezetek a gyümölcs- és zöldségtermelés mennyiségének kevesebb mint 15%-át értékesítik, és amelyekben a gyümölcs- és zöldségtermelés részesedése a teljes mezőgazdasági termelésből legalább 15%, az első albekezdésben említett támogatást a[z Unió] az érintett tagállam kérésére megtérítheti.

(2) E rendelet 180. cikkétől eltérve, a Szerződés 87., 88. és 89. cikke nem alkalmazandó az (1) bekezdés szerint engedélyezett nemzeti pénzügyi támogatásra.”

6 A 72/2009 rendelet a fenti, az EK 87., az EK 88. és az EK 89. cikk alkalmazására vonatkozó (2) bekezdést egy új, az alábbiak szerint megfogalmazott 180. cikkbe helyezte át:

„Az e rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a)–k) és m)–u) pontjában, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésében említett termékek előállítására és kereskedelmére a Szerződés 87., 88. és 89. cikkét kell alkalmazni.

Mindazonáltal a Szerződés 87., 88. és 89. cikke nem alkalmazandó az e rendelet 44., 45., 46., 47., 48., 102., 102a., 103., 103a., 103b., 103e., 103ga.,104., 105. és 182. cikke alapján, e rendeletnek megfelelően történő tagállami kifizetésekre.”

7 A 72/2009 rendelet (20) preambulumbekezdése a következőképpen indokolja e módosítást:

„A jogbiztonság és az egyszerűség érdekében célszerű egyértelművé tenni és összehangolni azokat a rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik a Szerződés 87., 88. és 89. cikkének alkalmazásától való eltérést olyan tagállami kifizetések vonatkozásában, amelyeket a tagállamok az 1234/2007/EK rendelettel összhangban […] teljesítenek. Ebben az összefüggésben a fent említett rendeleteknek azon rendelkezéseit, amelyek bizonyos körülmények között a Szerződés 87. cikke (1) bekezdése szerinti állami támogatás fogalmába tartoznának vagy tartozhatnának, ki kell zárni az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazási köréből. Az érintett rendelkezések a támogatás nyújtásához megfelelő feltételeket támasztanak ahhoz, hogy elkerülhető legyen a versenyhelyzet torzítása.”

8 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103g. cikke szabályozza az operatív programok jóváhagyására vonatkozó rendelkezéseket:

„(1) Az operatív programok tervezetét az illetékes nemzeti hatóságokhoz kell benyújtani, amelyek ezen alszakasz rendelkezéseivel összhangban vagy jóváhagyják, vagy elutasítják azt, vagy kérik annak módosítását.

(2) A termelői szervezetek minden egyes évre vonatkozóan közlik a tagállammal a működési alap becsült összegét, és arra vonatkozóan megfelelő indoklást nyújtanak be az operatívprogram-becslések, a tárgyév és – lehetőség szerint – a korábbi évek kiadásai, valamint – amennyiben szükséges – a következő év termelésének becsült mennyiségei alapján.

(3) A tagállam értesíti a termelői szervezetet vagy a termelői szervezetek társulását a[z uniós] pénzügyi támogatásnak a 103d. cikkben meghatározott korlátokkal összhangban megbecsült összegéről.

[…]”

9 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103h. cikke ekként rendelkezik:

„A Bizottság megállapítja az e szakasz alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat, különösen a következőket:

[…]

b) a 103e. cikk (1) bekezdésében említett intézkedések visszatérítésének mértékét és szabályait;

[…]”

Az 1580/2007 rendelet

10 A gyümölcs- és zöldségágazatban a 2200/96/EK, a 2201/96/EK és az 1182/2007/EK rendeletre vonatkozó végrehajtási szabályok megállapításáról szóló, 2007. december 21-i 1580/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 350., 1. o.) megállapítja az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet végrehajtásának részletes szabályait a gyümölcs- és zöldségágazatban, és különösen előírja a nemzeti pénzügyi támogatás Bizottság általi részleges visszatérítésének részletes szabályait.

11 Az 1580/2007 rendelet 56. cikke tartalmazza a termelői szervezetek érintett tagállamhoz címzett, a működési alapok összegére vonatkozó becslésükre vonatkozó bejelentését.

„A termelői szervezetek legkésőbb szeptember 15-ig bejelentik a tagállamoknak a működési alapokhoz való [uniós] hozzájárulás, tagjaik hozzájárulása és magának a termelői szervezetnek a hozzájárulása következő évre vonatkozó becsült összegét a működési programokkal vagy módosításaik jóváhagyási kérelmével együtt.

A tagállamok egy szeptember 15-nél későbbi időpontot is meghatározhatnak.

A működési alapok becsült összegét a működési programok és a forgalmazott termékek értéke alapján kell kiszámítani. A számítást szét kell bontani a válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre és egyéb intézkedésekre [helyesen: A számítás során szét kell bontani a válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekkel és az egyéb intézkedésekkel kapcsolatos kiadásokat].”

12 Az 1580/2007 rendelet 64. cikke előírja a működési programok benyújtását, és így rendelkezik:

„A működési programokat a termelői szervezetek azon tagállam illetékes hatóságához nyújtják be jóváhagyásra, amelyben a termelői szervezet székhelye található, legkésőbb a tervezett végrehajtást megelőző év szeptember 15-éig. A tagállamok azonban meghosszabbíthatják ezt a határidőt.”

13 Az 1580/2007 rendelet 65. cikke szabályozza a működési programok nemzeti hatóságok általi jóváhagyását:

„(1) Az illetékes nemzeti hatóság, a körülményeknek megfelelően:

a) jóváhagyja az 1182/2007/EK rendelet és ezen fejezet követelményeinek megfelelő programokat és az alapok összegét;

b) jóváhagyja a programokat, azzal a feltétellel, hogy a termelői szervezet elfogad bizonyos módosításokat; vagy

c) elutasítja a programokat vagy a programok részét.

(2) Az illetékes nemzeti hatóság a programokra és az alapokra vonatkozóan legkésőbb a benyújtásuk évének december 15-ig határozatot hoz.

A tagállamok e határozatokról legkésőbb december 15-ig értesítik a termelői szervezeteket.

Indokolt esetekben azonban az illetékes nemzeti hatóság a működési programokról és az alapokról legkésőbb a kérelem benyújtását követő január 20-áig dönthet. A jóváhagyó határozat előírhatja, hogy a kiadások a kérelem benyújtását követő év január 1-jétől támogathatóak."

14 Az 1580/2007 rendelet módosításáról szóló, 2008. december 19-i 1327/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 345., 24. o.) 1. cikkének 8. pontja azonban különös rendelkezéseket vezet be a 2009. évre vonatkozóan. Ezek a rendelkezések a következők:

„8. A 152. cikk a következő bekezdésekkel egészül ki:

»(9) E rendelet 65. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésétől eltérve, a tagállamok a 2009-es működési alapokról és programokról szóló döntést kellően indokolt esetben legkésőbb 2009. március 1-jéig is meghozhatják. A jóváhagyó határozat előírhatja, hogy a kiadások 2009. január 1-jétől támogathatók.«

[...]"

15 Az 1580/2007 rendelet 99. cikke szabályozza a tagállamoktól a működési programokkal kapcsolatban elvárt adatszolgáltatást. E rendelkezés (2) bekezdése különösen előírja, hogy „[a] tagállamok legkésőbb január 31-ig tájékoztatják a Bizottságot az abban az évben a működési programok összessége tekintetében jóváhagyott működési alap összegéről", és „[a]z adatszolgáltatás egyértelműen megadja mind a működési alap teljes összegét, mind a működési alaphoz nyújtott [uniós] finanszírozás teljes összegét", továbbá hogy „[e]zeket az összegeket tovább bontják, válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekre és egyéb intézkedésekre [helyesen: „[e]zeket az összegeket tovább bontják a válságmegelőzési és -kezelési intézkedésekkel és az egyéb intézkedésekkel kapcsolatos összegekre]."

16 Az 1580/2007 rendelet 67. cikke szabályozza a működési programok év közbeni módosítását:

„(1) A tagállamok engedélyezhetik a működési programok év közbeni módosítását az általuk meghatározandó feltételekkel.

(2) Az illetékes nemzeti hatóság a termelői szervezeteket az év során felhatalmazhatja arra, hogy:

a) működési programjaikat csak részben hajtsák végre;

b) megváltoztassák a működési program tartalmát, beleértve szükség esetén a működési program időtartamának kiterjesztését legfeljebb öt évre;

c) az eredetileg jóváhagyott összeg legfeljebb 25%-ával növeljék, illetve a tagállamok által meghatározott százalékos arányban csökkentsék a működési alap összegét, feltéve hogy a működési program általános célkitűzései nem változnak. A tagállamok a termelői szervezetek 31. cikk (1) bekezdésében említett egyesülése esetén, illetve a 94a. cikk alkalmazása esetében ezt az arányt megemelhetik.

(3) A tagállamok meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek alapján a működési programok év közben az illetékes nemzeti hatóság előzetes jóváhagyása nélkül módosíthatók. Ezek a változtatások csak abban az esetben támogathatók, ha a termelői szervezet ezekről késedelem nélkül tájékoztatja az illetékes hatóságot."

17 Az 1580/2007 rendelet III. címének IV. fejezete többek között az alábbi, a nemzeti pénzügyi támogatásra vonatkozó különös rendelkezéseket tartalmazza.

18 Az 1580/2007 rendelet 93. cikke pontosítja az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkében szereplő, valamely adott régióban a termelők szervezettségi fokának „különösen alacsony” jellegére vonatkozóan támasztott nemzeti pénzügyi támogatás nyújtását igazoló feltételt:

„Az [egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének] alkalmazásában valamely tagállami régióban a termelők szervezettségének foka különösen alacsonynak tekintendő, ha a termelői szervezetek, a termelői szervezetek társulásai és a termelői csoportok által az adott régióban a legutóbbi három olyan évben termesztett gyümölcs és zöldség átlagos értékének 20%-ánál kevesebbet hoztak forgalomba, amely vonatkozásában adatok állnak rendelkezésre.”

19 Az 1580/2007 rendeletnek – az 1580/2007 rendelet módosításáról és e rendelettől való eltérésről szóló, 2008. június 23-i 590/2008/EK bizottsági rendelettel (HL L 163., 24. o.) módosított – 94. cikke meghatározza a nemzeti pénzügyi támogatás kifizetésének Bizottság általi engedélyezésére vonatkozó feltételeket:

„(1) A tagállamok az adott naptári évben végrehajtandó működési programokra vonatkozóan az adott év január 31-ig felhatalmazási kérelmet nyújtanak be a Bizottsághoz az 1182/2007/EK rendelet 11. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerinti nemzeti pénzügyi támogatás nyújtására.

A kérelemhez bizonyítékot csatolnak arról, hogy az érintett régióban a termelők szervezettségi foka az e rendelet 93. cikke szerinti értelemben különösen alacsony, valamint megadják az érintett termelői szervezetek adatait, a vonatkozó támogatás arányát és az [egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103b. cikke (1) bekezdésének a) pontja] alapján nyújtott pénzügyi hozzájárulás nagyságát [helyesen: a vonatkozó támogatás összegét és az [egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103b. cikke (1) bekezdésének a) pontja] alapján nyújtott pénzügyi hozzájárulás mértékét].

(2) A Bizottság a kérelmet a benyújtástól számított három hónapon belül jóváhagyja vagy elutasítja. Amennyiben a Bizottság ezen az időtartamon belül nem válaszol, a kérelem jóváhagyottnak tekintendő.”

20 Az 1580/2007 rendeletnek az 590/2008 rendelettel beiktatott 94a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A nemzeti pénzügyi támogatást kérelmezni kívánó termelői szervezet szükség esetén a 67. cikk szerint módosíthatja működési programját.”

21 Az 1580/2007 rendelet 96. cikke meghatározza a nemzeti pénzügyi támogatás Európai Unió általi visszatérítésének maximális mértékét:

„A nemzeti pénzügyi támogatáshoz nyújtott [uniós] visszatérítés mértéke a termelői szervezetnek nyújtott nemzeti pénzügyi támogatás 60%-a”

22 Az 1580/2007 rendeletnek az 590/2008 rendelettel módosított 97. cikke meghatározza a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésére irányuló eljárást, és előírja:

„(1) A tagállamok a jóváhagyott, a termelői szervezetek számára ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatás [uniós] visszatérítését a programok éves végrehajtását követő második év január 1-jéig kérhetik.

A kéréshez bizonyítékot csatolnak arról, hogy a megelőző négy év közül legalább három évben teljesültek az 1182/2007/EK rendelet 11. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében meghatározott feltételek, valamint megadják az érintett termelői szervezetek adatait, a ténylegesen

kifizetett támogatás összegét és a működési alap leírását, a teljes összeget a[z uniós] és a tagállami (nemzeti pénzügyi támogatás), valamint a termelői szervezetektől és tagjaiktól származó hozzájárulásra lebontva.

(2) A Bizottság határozatot hoz a kérés jóváhagyásáról vagy elutasításáról.

(3) Amennyiben jóváhagyják a támogatás [uniós] visszatérítését, a támogatható kiadásokat a 883/2006/EK bizottsági rendelet […] 5. cikkében meghatározott eljárással összhangban be kell jelenteni a Bizottságnak."

Az 543/2011 végrehajtási rendelet

23 2011. június 7-én a Bizottság elfogadta az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozottgyümölcs- és feldolgozottzöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról szóló végrehajtási rendeletet (HL L 157., 1. o.).

24 E rendelet hatályon kívül helyezi az 1580/2007 rendeletet. Az 1580/2007 rendelethez hasonlóan az egységes közös piacszervezésről szóló rendeletnek a gyümölcs- és zöldségágazatra alkalmazandó részletes szabályait határozza meg.

25 Az 543/2011 végrehajtási rendelet – az 1580/2007 rendelethez hasonlóan – az Unió általi visszatérítés alapjaként „a jóváhagyott, […] ténylegesen kifizetett […] támogatás[t]" határozza meg (az 543/2011 végrehajtási rendelet 95. cikkének (1) bekezdése és az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése). Az említett rendelet 95. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy „[a visszatérítés iránti] kérelmet a Bizottság elutasítja abban az esetben, ha a kérelmező tagállam nem tartotta be a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésére és visszatérítésére vonatkozó szabályokat".

A jogvita előzményei

26 A magyar pénzügyi támogatásban részesülni kívánó termelői szervezetek 2008. szeptember 15-ig benyújtották a Vidékfejlesztési Minisztériumnak (a továbbiakban: VM) a működési programjuk jóváhagyása iránti kérelmüket.

27 2008. november 15-ig benyújtották a működési programok finanszírozását szolgáló működési alapok becslését tartalmazó bejelentésüket. E programok, illetőleg becslések nemzeti szinten 2009. január közepe és március eleje között kerültek jóváhagyásra.

28 A 2009. január 30-i levélben a VM az 1580/2007 rendelet 94. cikkének megfelelően engedélykérelmet nyújtott be nemzeti pénzügyi támogatás kifizetése iránt a Bizottsághoz, 29 termelői szervezet 2009-ben jóváhagyott, majd végrehajtott működési programjaihoz. A VM jelezte, hogy a nemzeti pénzügyi támogatás becsült legnagyobb összege várhatóan összesen 3 487 518 euró lesz.

29 A 2009. március 11-i levélben a VM helyesbítette a 2009. január 30-i korábbi levelét. A VM előadta, hogy a működési alapokra vonatkozó becslések csak 2009. január 30-tól álltak a rendelkezésére, amikor az időközben jóváhagyott működési programok és alapok alapján már véglegesen jóváhagyott adatokkal rendelkezett. A VM e levélben módosította a támogatott régiókat, a Keleti és a Nyugati régiót a nemzeti pénzügyi támogatás új kedvezményezettjeként jelölte meg. A VM jelezte, hogy a Keleti régióban 27 termelői szervezetnek, a Nyugati régióban pedig 3 termelői szervezetnek kíván nemzeti pénzügyi támogatást fizetni. A korábbi leveléhez hasonlóan megismételte, hogy az összesen kifizetendő nemzeti pénzügyi támogatás legnagyobb összege várhatóan nem haladja meg a 3 487 518 eurót. A VM levelének mellékletében feltüntette ezen adatok megoszlását, egyrészt a termelői szervezetek tagjainak pénzügyi hozzájárulásaiból jóváhagyott összeget, másrészt pedig a működési

alapokból jóváhagyott összeget. E számok magyarázataként kifejtette levelében, hogy „a működési alapokra vonatkozó részletes adatokat a csatolt mellékletben mutatjuk be. Az esetleges nemzeti támogatásból finanszírozni tervezett összegeket a termelői szervezet által befizetett hozzájárulás keretében hagytuk jóvá.”

30 E 2009. március 11-i levelet követően a Bizottság a nemzeti pénzügyi támogatás közölt összegeire vonatkozó pontosabb adatok megszerzése érdekében felvette telefonon a kapcsolatot a magyar hatóságokkal, kérve a támogatás termelői szervetekre történő lebontását.

31 A 2009. március 12-én küldött elektronikus levélben a VM rendelkezésre bocsátotta ezen adatokat (a továbbiakban: bejelentett támogatási összegek). A VM jelezte, hogy a közölt összegek a nyújtandó nemzeti pénzügyi támogatás tekintetében csupán becsült, azon feltevésre alapított elméleti összegek, hogy az állami költségvetésből ezen intézkedésekre legfeljebb 3,5 millió euró lesz felhasználható. A VM e tekintetben pontosította, hogy e szakaszban még semmilyen döntés nem született a nemzeti pénzügyi támogatásra rendelkezésre álló állami költségvetési forrás mértékéről.

32 A 2009. április 3-i levélben (a továbbiakban: engedélyező levél) a Bizottság értesítette a VM-et arról, hogy az érintett régiókban (Keleti és Nyugati régió) a termelők szervezettségi foka különösen alacsonynak minősül, illetőleg a nyújtani kívánt állami támogatás nem lépi túl a tagok, illetve a termelői szervezetnek a nemzeti támogatás nyújtására vonatkozó engedélykérelemben megjelölt hozzájárulásának 80%-át, és a Bizottságnak nincs további észrevétele azt illetően, következésképpen az érintett termelői szervezeteknek fizetendő nemzeti támogatás nyújtására vonatkozó engedélykérelem megfelelően megalapozott volt.

33 A 2010. december 7-i levélben a VM kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz a Keleti régióban a termelői szervezeteknek 2009-ben ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatás Unió által történő részleges visszatérítése iránt. Kérelmében a VM előadta, hogy 2009-ben a Keleti régióban lévő termelői szervezetek számára összesen 891 847 925 HUF (azaz 3,2 millió euró) nemzeti pénzügyi támogatást fizetett ki, és kérte ezen összeg 60%-ának (azaz 535 108 755 HUF vagy 1,9 millió euró) Unió által történő visszatérítését.

34 A 2011. június 27-i levélben a Bizottság további adatok megadását kérte a VM-től, leveléhez csatolva hat, többek között az engedélykérelemben a Bizottsággal közölt nemzeti pénzügyi támogatási összegek és a ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatási összegek közötti különbségeket összesítő, termelői szervezetenként lebontott adatokkal kitöltendő táblázatot.

35 2011. június 30-án a VM elektronikus levél útján megadta a kért adatokat.

36 2011. november 21-én a Bizottság elektronikus levél útján további kérdéseket tett fel egyrészt a 2009-es engedélykérelemben szereplő nemzeti pénzügyi támogatási összeg, másrészt pedig a ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatás összege közötti eltérés okával kapcsolatban, mivel egyes termelői szervezetek vonatkozásában az előbbi összeg alacsonyabb volt a ténylegesen kifizetett összegnél.

37 A 2011. november 29-i elektronikus levélben a VM megküldte a kérdésekre vonatkozó válaszokat, jelezve, hogy a közölt nemzeti pénzügyi támogatási összegek és a ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatási összegek közötti különbség oka az, hogy az engedélykérelemben közölt adatok a termelői szervezetek által 2008 novemberében közölt becslésen alapultak. A VM kiemelte, hogy a termelői szervezeteknek lehetőségük volt működési programjuk év közben történő módosítására, például olyan esetekben, amikor a tényleges árbevétel meghaladta a tervezettet. E tekintetben a VM elmagyarázta, hogy az esetek többségében a működési alaphoz való tagi hozzájárulás mértéke az árbevétel meghatározott százaléka, így a tényleges tagi hozzájárulások eltérhettek a becsült

hozzájárulásoktól, amelyeket a termelői szervezetek az azt megelőző évben a VM-mel közöltek. A VM jelezte, hogy a nemzeti pénzügyi támogatás jóváhagyása és kifizetése e tényleges hozzájárulások figyelembevételével – ugyanakkor minden esetben betartva a 80%-os határt – történt.

38 A 2012. március 9-i levelében a Bizottság jelezte, hogy termelői szervezetenként csak azon nemzeti pénzügyi támogatási összeg mértékéig fogja a kifizetett összegek részleges visszatérítését biztosítani, amely megfelel a Magyarország által az engedélykérelmében bejelentett adatoknak, amelyekre a 2009. április 3-i levelében az engedélyt megadta. A Bizottság pontosította, hogy az ezen összegeken felül nyújtott nemzeti pénzügyi támogatásra már nem vonatkozik az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 180. cikkében foglalt, az állami támogatási szabályok alkalmazása alóli kivétel. A Bizottság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a termelői szervezeteknek a bejelentett és a Bizottság által engedélyezett összegeken felül fizetett összegek minden egyes termelői szervezet vonatkozásában jogellenes támogatásnak minősíthetők, amelyek belső piaccal való összeegyeztethetőségét az EUMSZ 107. cikk és az EUMSZ 108. cikk alapján kell majd elemezni. A Bizottság e tekintetben emlékeztetett arra, hogy elrendelheti a jogellenes támogatások visszatéríttetését.

39 A VM 2012. április 16-án kelt levelében jelezte, hogy nem ért egyet azzal, hogy a Bizottság a nemzeti támogatás nyújtására vonatkozó engedélykérelemben megadott adatok alapján állapítja meg a visszatérítendő támogatás mértékét. A VM utalt arra, hogy a termelői szervezeteknek lehetőségük van a működési program évközi módosítására, valamint a tagi hozzájárulás módosítására. Emiatt a pénzügyi hozzájárulások tényleges összege eltérhetett attól, amit a tagállam az engedélykérelemben – a termelői szervezetek becslései alapján – a Bizottsággal közölt. A VM emlékeztetett arra, hogy az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet nem a termelői szervezetek adatközlésén alapuló, bejelentett támogatási összeghez köti a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtását, hanem a tagok vagy a termelői szervezet pénzügyi hozzájárulásának 80%-ához. Márpedig e felső határt az engedélyező levél alapján nem lépték túl, hiszen e levél a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtását engedélyezte, nem pedig egy konkrét nemzeti pénzügyi támogatási összeget (amely támogatási összeg nem is szerepelt az engedélyben). A VM azt kérte a Bizottságtól, hogy módosítsa az álláspontját egyrészt a bejelentett támogatáson felül ténylegesen kifizetett támogatás részleges visszatérítése iránti kérelmének jóváhagyásával, másrészt pedig a nyújtott támogatások állami támogatásról szóló szabályoknak való megfelelőségének vizsgálatától való eltekintéssel.

40 2012. április 20-án szakértői egyeztetésre került sor a Bizottsággal Brüsszelben (Belgium).

41 2012. május 25-én a Bizottság, a mezőgazdasági piacok közös szervezésével foglalkozó bizottság véleményének megfelelően, elfogadta a termelői szervezeteknek nyújtott nemzeti pénzügyi támogatásról szóló, 2012. május 25-i C(2012) 3324 határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat).

42 A Bizottság többek között az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkére tekintettel a következőket állapította meg a megtámadott határozat preambulumában:

– a (13) preambulumbekezdésben: „[a]z 543/2011 végrehajtási rendelet 95. cikkének (2) bekezdése értelmében a kérelmet a Bizottság elutasítja abban az esetben, ha a kérelmező tagállam nem tartotta be a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésére és visszatérítésére vonatkozó szabályokat […]”;

– a (14) preambulumbekezdésben: „[a] Magyarország által a 2009. évben végrehajtott működési programokhoz kifizetett nemzeti pénzügyi támogatások összege egyes termelői szervezetek esetében magasabb volt az engedélyezési kérelemben feltüntetett és a Bizottság által jóváhagyott összegeknél”, és „[e]zen összegeknek a Bizottság által jóváhagyott összegeket meghaladó része nem téríthető vissza”, továbbá „[a]z egyes termelői szervezetek számára az engedélyezési kérelemben közölt összegek erejéig kifizetett összegek tekintetében a visszatérítési kérelem mindamellett elfogadható”;

– a (15) preambulumbekezdésben: „[e]zért helyénvaló a Magyarország által a termelői szervezetek részére a 2009-ben végrehajtott működési programok tekintetében nyújtott nemzeti pénzügyi támogatást az engedélyezési kérelemben közölt összegek erejéig 60%-os mértékben visszatéríteni”.

43 A Bizottság a megtámadott határozat 1. cikkében megállapítja:

„Az 1234/2007/EK rendelet 103e. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió a Magyarország által a termelői szervezetek részére a 2009-ben végrehajtott működési programokhoz ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatást 1 190 927 EUR összeg erejéig visszatéríti.”

44 A határozat 2012. május 29-én érkezett meg Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletére.

Az eljárás és a felek kérelmei

45 A Törvényszék Hivatalához 2012. augusztus 1-jén benyújtott keresetlevelével Magyarország előterjesztette a jelen keresetet.

46 Magyarország azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

47 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

48 Magyarország lényegében két jogalapra hivatkozik, az elsőt az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének és az 1580/2007 rendelet 97. cikkének *ultra vires* alkalmazására, a másodikat pedig az 1580/2007 rendelet 97. cikkének alkalmazásakor fennálló mérlegelési hibára alapítja.

Az első, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének és az 1580/2007 rendelet 97. cikkének ultra vires *alkalmazására alapított jogalapról*

49 Magyarország első jogalapja két részből áll.

50 Az első részben Magyarország azt állítja, hogy a Bizottság olyan jogalap hiányában, amely arra neki felhatalmazást ad, nem állapíthatta meg a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésének felső határát az egyes termelői szervezetekre vonatkozóan bejelentett nemzeti pénzügyi támogatás összegeinek megfelelő összegben.

51 Magyarország a második részben hozzáteszi, hogy a Bizottság azáltal, hogy a bejelentett támogatási összegekre korlátozta a visszatérítést, megsértette az uniós visszatérítés címén a nemzeti pénzügyi támogatás év közbeni módosulásának figyelembevételét lehetővé tevő rendelkezéseket.

Az első jogalap első, azon jogalap hiányára vonatkozó részéről, amely lehetővé tenné a Bizottság számára az Unió általi visszatérítésnek a bejelentett támogatási összegekre való korlátozását

52 Magyarország elsődlegesen azt állítja, hogy semmilyen jogalapja nincs a Bizottság azon határozatának, amely a visszatérítése összegét a bejelentett támogatási összegekhez köti.

53 Először is Magyarország az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkére hivatkozik. E tekintetben Magyarország egyrészt rámutat arra, hogy e jogszabály a nemzeti pénzügyi támogatás összegének egyetlen felső határaként annak előírására szorítkozik, hogy az nem lépheti túl a tagok, illetve a termelői szervezet által a működési alapokhoz nyújtott pénzügyi hozzájárulás 80%-át. E cikk a támogatások engedélyezésére irányuló eljárásban tehát nem írja elő a bejelentett támogatási összegekhez kötött felső, 80%-ban korlátozott határt.

54 Másrészt Magyarország rámutat arra, hogy az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének megfelelően a Bizottság által a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozóan adott engedélynek annak vizsgálatára kell szorítkoznia, hogy az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkében támasztott feltételek teljesülnek-e, különösen az, hogy elsőként az érintett régióban a termelők szervezettségi foka különösen alacsony, és hogy másodsorban azon nemzeti pénzügyi támogatás, amelyet nyújtani kívánnak, nem lépi túl a tagok, illetve a termelői szervezet működési alapokhoz nyújtott pénzügyi hozzájárulásának 80%-át. Amennyiben e feltételek teljesülnek, a Bizottságnak jóvá kell hagynia a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtását. E jóváhagyás ugyanakkor nem konkrét összegekre vonatkozik, hanem a támogatás nyújtására.

55 Másodszor Magyarország hozzáteszi, hogy ezen értelmezést megerősíti az 1580/2007 rendelet 94. cikke (2) bekezdésének azon értelmezése, mely szerint a Bizottságnak nincs más lehetősége, mint a nemzeti pénzügyi támogatás kifizetésének engedélyezése iránti „kérelmet […] jóváhagy[ni] vagy elutasít[ani]”, anélkül hogy e cikk lehetővé tenné számára, hogy az összeg tekintetében felső határt állapítson meg. Magyarország ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy ugyanezen cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok az engedélykérelmet a nemzeti pénzügyi támogatás nyújtására, és nem a támogatás tényleges összegére vonatkozóan nyújtják be.

56 Harmadszor Magyarország ebből arra következtet, hogy az Unió általi visszatérítés nem vonatkozhat a bejelentett támogatási összegekre. A nemzeti pénzügyi támogatás odaítélését követően a Bizottságnak az 1580/2007 végrehajtási rendelet 97. cikkének (1) bekezdése szerint a „ténylegesen kifizetett” összegeket kell visszatérítenie a nemzeti pénzügyi támogatás 60%-áig.

57 Negyedszer Magyarország a válasz szakaszában járulékosan hozzáteszi, hogy a visszatérítési kérelem időpontjában hatályos 1580/2007 rendelet magyar változatának 94. cikke (a 80%-os felső határral kapcsolatban) a nemzeti pénzügyi támogatás arányának, és nem az összegének bejelentését írta elő, ami megerősíti azt, hogy az Unió általi visszatérítésre vonatkozik a 80%-os felső határ betartása, és nem a tervezett támogatás bejelentett összegére.

58 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak megfogalmazását, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd: 2005. június 7-i VEMW és társai ítélet, C-17/03, EBHT, EU:C:2005:362, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2010. október 26-i Németország kontra Bizottság ítélet, T-236/07, EBHT, EU:T:2010:451, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Figyelembe kell venni továbbá az uniós rendelkezések célját annak érdekében, hogy azokat úgy értelmezzék, hogy hatékony érvényesülésük biztosítva legyen (2004. július 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-27/04, EBHT, EU:C:2004:436, 74. pont).

59 Következésképpen Magyarország azon érvének megválaszolásához, mely szerint a megtámadott határozatnak nincs jogalapja, az 58. cikkben hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően azt kell megvizsgálni, hogy egyrészt az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének, valamint

az 1580/2007 rendelet 94. és 97. cikkének szövege feljogosíthatta-e a Bizottságot arra, hogy a bejelentett támogatási összegekre korlátozza a visszatérítését, másrészt hogy a fent említett jogszabályok Magyarország általi értelmezése megfelel-e azok céljának és célkitűzéseinek.

60 Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke mérlegelési mozgásteret biztosít a Bizottság számára, hogy engedélyezze a tagállamok számára, hogy nemzeti pénzügyi támogatást folyósítsanak a támogatásra jogosult termelői szervezeteknek. E tekintetben úgy rendelkezik, hogy „a Bizottság – kellően indokolt kérésre – engedélyezheti a tagállamoknak, hogy a termelői szervezetek számára […] nemzeti pénzügyi támogatást fizessenek.”

61 Ez a támogatás nyújtása tekintetében fennálló mérlegelési mozgástér, amelyet a „-het” hatóképző jelez, fennáll az Unió általi visszatérítés szakaszában is, amely a jelen ügy tárgya. Így az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke úgy rendelkezik, hogy a „támogatást a[z Unió] az érintett tagállam kérésére megtérítheti.”

62 Az Unió általi visszatérítésnek az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103h. cikke szerinti részletes szabályait illetően az Európai Unió Tanácsa felhatalmazta a Bizottságot a „visszatérítés […] szabályai[nak]” megállapítására.

63 A gyümölcs- és zöldségágazatra vonatkozóan a Bizottság az 1580/2007 rendeletben állapította meg ezeket a részletes szabályokat, a 97. cikkének (1) bekezdésében előírva, hogy „[a] tagállamok a jóváhagyott, […] ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatás [uniós] visszatérítését […] kérhetik […].”

64 Az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdésében szereplő „jóváhagyott támogatás” taralmát ugyanezen rendelet 94. cikke (1) bekezdésének második albekezdése határozza meg, amely cikk a „nemzeti pénzügyi támogatás kifizetésére [vonatkozó felhatalmazást]” szabályozza. E cikk úgy rendelkezik, hogy „[a] kérelemhez bizonyítékot csatolnak […], valamint megadják [többek között] a támogatás összegét”.

65 Az 1580/2007 rendelet 94. cikke (1) bekezdése második albekezdésének szövegéből, és különösen az „összeg” kifejezés használatából így az következik, hogy a „jóváhagyott támogatás” szükségképpen magában foglalja a bejelentett nemzeti pénzügyi támogatás összegét.

66 E tekintetben, Magyarország állításával szemben, a nemzeti pénzügyi támogatás jóváhagyásának tárgya a nemzeti pénzügyi támogatásban részesülő egyes termelői szervezetek tekintetében bejelentett összegek, és nem a nemzeti pénzügyi támogatás teljes összege (az összes termelői szervezet együttesen). Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének szövege értelmében ugyanis a támogatás nem lépheti túl az érintett termelői szervezet pénzügyi hozzájárulásának 80%-át, ami azt jelenti, hogy az 1580/2007 rendelet 94. cikkének (1) bekezdése szerint a támogatás összegét és a 80%-os küszöb tiszteletben tartását minden egyes termelői szervezetnél ellenőrizni kell, és hogy ennélfogva a Bizottság engedélye a termelői szervezetenkénti bontásban megadott támogatásokra vonatkozik.

67 A fentiekből következik, hogy a Bizottságnak mind az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke, mind pedig az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése alapján volt jogalapja arra, hogy a bejelentett támogatási összegekben állapítsa meg az Unió általi visszatérítés felső határát az 1580/2007 rendelet 94. cikkében szereplő engedélyezési eljárásban.

68 A Magyarország által előadott érvelés nem ingathatja meg e következtetést, amely a jogszabályok szó szerinti értelmezéséből következik.

69 Először is, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke nem értelmezhető úgy, hogy a Bizottság lényegében köteles visszatéríteni a tagok, illetve a termelői szervezet hozzájárulásának 80%-os küszöbe alatti minden támogatást, az említett támogatás összegétől függetlenül, amennyiben a termelők szervezettségének foka az érintett régióban „különösen alacsony”.

70 A Magyarország által javasolt értelmezés, amely arra irányul, hogy valamely tagállam az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke alapján utólag megalapozottan fizethet ki az előzetesen bejelentettnél magasabb összeget, majd ezt követően a be nem jelentett összeget megalapozottan téríttetheti vissza, megfosztja hatékony érvényesülésétől (lásd analógia útján: 2001. október 4-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-403/99, EBHT, EU:C:2001:507, 28. pont) és hatástalanná teszi a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésére irányuló eljárást (lásd analógia útján: 2014. április 10-i Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer ítélet, C-485/12, EBHT, EU:C:2014:250, 61. pont). E tekintetben – a Bizottság hivatkozásának megfelelően – meg kell állapítani, hogy amennyiben az európai jogalkotó mentesíteni kívánta volna a tagállamokat a támogatás engedélyezésére irányuló formális eljárás alól, amely eljárás mindenképpen megköveteli a bejelentett összegek értékelését, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 182. cikkének (6) bekezdésében foglalt eljáráshoz hasonló eljáráshoz folyamodhatott volna, amely – amennyiben bizonyos előzetes feltételek teljesülnek – engedélyezi, hogy a tagállamok állami támogatásokat folyósítsanak olyan termelők számára, akik nem tagjai valamely elismert szervezetnek.

71 Az ilyen értelmezés továbbá összeférhetetlen lenne a nemzeti pénzügyi támogatás állami támogatások joga alapján történő vizsgálatára irányuló célkitűzéssel, mivel azt követelné meg, hogy a Bizottság adott esetben köteles legyen olyan összegeket visszatéríteni, amelyek – mivel a bejelentett összegeken felül fizették ki őket – nem lehettek jóváhagyva, és ezért nem terjedhetett ki rájuk az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke és az 1580/2007 rendelet 97. cikke alapján adott engedély. Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke szerinti nemzeti pénzügyi támogatást az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 180. cikke a Szerződés állami támogatásokra vonatkozó előírásaitól való eltérésnek tekinti, amely – a 72/2009 rendelet (20) preambulumbekezdésével összefüggésben – csak akkor megengedett, ha az „érintett rendelkezések a támogatás nyújtásához megfelelő feltételeket támasztanak ahhoz, hogy elkerülhető legyen a versenyhelyzet torzítása”, ami igazolja az említett támogatások nyújtása lehetőségének szigorú értelmezését (lásd analógia útján: 1985. február 27-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, 56/83, EBHT, EU:C:1985:85, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

72 Következésképpen a Magyarország által védett azon értelmezés, amely szerint a Bizottság a támogatás összegétől függetlenül köteles visszatéríteni a 80%-os határérték alatt minden támogatást, anélkül hogy gyakorolhatná azon mérlegelési mozgásterét, amellyel az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke alapján az engedélyezés szakaszában rendelkezik, szintén megfosztaná hatékony érvényesülésétől az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet – 72/2009 rendelet (20) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett – 180. cikkét, valamint a rendelet által a versenypolitika, és különösen az állami támogatások ellenőrzése területén követett célokat.

73 Másodszor, amennyiben Magyarország a válasz szakaszában az 1580/2007 rendelet 94. cikkének a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezése iránti kérelme időpontjában hatályos magyar változatának megfogalmazására hivatkozik azon értelmezése megerősítése céljából, mely szerint az Unió általi visszatérítés a 80%-os felső határ tiszteletben tartásához, és nem a tervezett támogatás bejelentett összegéhez kötött, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak – a Bizottság által a beadványaiban felidézett – állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (lásd: 2007. április 19-i Profisa-ítélet, C-63/06, EBHT, EU:C:2007:233, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2011. december 15-i Møller-ítélet, C-585/10, EBHT, EU:C:2011:847, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

74 Szintén az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az uniós jogszabályok egységes értelmezésének szükségessége miatt valamely meghatározott szöveg nem vizsgálható elszigetelten, hanem kétség esetén az egyéb hivatalos nyelvi változatainak fényében kell értelmezni és alkalmazni (lásd: 1996. október 17-i Lubella-ítélet, C-64/95, EBHT, EU:C:1996:388, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2008. január 31-i Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana kontra CPVO – Nador Cott Protection (Nadorcott), T-95/06, EBHT, EU:T:2008:25, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

75 Márpedig a jelen ügyben Magyarország nem állítja, hogy az egyéb hivatalos nyelvi változatok nem említik a tervezett támogatás összegének bejelentésére vonatkozó kötelezettséget, és e kötelezettség valóban szerepel is azokban.

76 E tekintetben meg kell állapítani, amint arra a Bizottság emlékeztet, hogy Magyarország a Bizottsággal a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésének szakaszában folyatatott valamennyi levélváltásban a tervezett támogatás összegét közölte.

77 A nemzeti pénzügyi támogatás tervezett összegét először a 2009. január 30-i levélben, majd pedig a 2009. március 11-i levélben átfogóan közölte, mielőtt a Bizottság kifejezett kérésére termelői szervezetenkénti bontásban 2009. március 12-én közölte volna.

78 Magyarország tehát nem állíthatja megalapozottan, hogy az 1580/2007 rendelet 94. cikkének a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezése iránti kérelem időpontjában hatályos magyar nyelvű megfogalmazása nem értelmezhető úgy, hogy az a nemzeti pénzügyi támogatás összegének bejelentését írja elő.

79 Mindenesetre, rá kell mutatni, hogy az „összeg” kifejezést az engedélyező levelet követően, az 1580/2007 rendelet módosításáról szóló, 2009. május 27-i 441/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 129., 10. o.) kihirdetése alkalmával, 2009. május 28-án iktatták be az 1580/2007 rendelet magyar változatába.

80 A fentiekre tekintettel a Bizottság tehát helyesen ítélte meg úgy, hogy rendelkezett jogalappal ahhoz, hogy az Unió általi visszatérítés összegét a bejelentett támogatási összegekhez rendelje a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésére irányuló eljárásban.

81 Végül meg kell állapítani, hogy a Bizottság a beadványaiban az 1580/2007 rendeletre, és nem az 543/2011 végrehajtási rendeletre hivatkozott, noha a megtámadott határozatban ez utóbbi rendeletet említi.

82 Az 543/2011 végrehajtási rendelet, különösen annak 95. cikke megállapítja a visszatérítés területén az alapvető szabályokat, amelyek nem alkalmazhatók visszamenőleges hatállyal a visszatérítési kérelem időpontjában fennálló joghelyzetre (lásd analógia útján: 1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet, 212/80–217/80, EBHT, EU:C:1981:270, 9. pont).

83 Azt is meg kell állapítani, hogy az 543/2011 végrehajtási rendelet nem írja elő, hogy azt visszamenőleges hatállyal alkalmazni kell a korábbi rendelet hatálya alatt keletkezett visszatérítés iránti kérelmekre (lásd analógia útján: 1985. január 29-i Gesamthochschule Duisburg ítélet, 234/83, EBHT, EU:C:1985:30, 20. pont; 1993. július 15-i GruSa Fleisch ítélet, C-34/92, EBHT, EU:C:1993:317, 22. pont; 2002. szeptember 24-i Falck és Acciaierie di Bolzano kontra Bizottság ítélet, C-74/00 P és C-75/00 P, EBHT, EU:C:2002:524, 119. pont).

84 E körülmények között a felek helyesen hivatkoztak az 1580/2007 rendeletre a beadványaikban.

85 E tekintetben úgy kell tekinteni, hogy amennyiben két rendelet azonos célt követ, és azonos szabályokat állapít meg az Unió általi visszatérítés alapja tekintetében (lásd a fenti 25. pont), az, hogy a Bizottság az 1580/2007 rendelet helyett és helyén az 543/2011 végrehajtási rendeletet említette a megtámadott határozatban, nem érinti annak jogszerűségét, az eredmény változatlan marad, bármelyik rendeletet

veszi is figyelembe (lásd analógia útján: 1996. június 5-i Günzler Aluminium kontra Bizottság ítélet, T-75/95, EBHT, EU:T:1996:74, 55. pont; 1997. február 27-i FFSA és társai kontra Bizottság ítélet, T-106/95, EBHT, EU:T:1997:23, 199. pont).

86 Az első jogalap első, a Bizottság azon jogi alapjának hiányára vonatkozó részét, hogy a visszatérítését az engedélyezési eljárás során bejelentett összegekhez kösse, el kell tehát utasítani.

Az első jogalap második, a nemzeti támogatás év közbeni változásának figyelembevételét lehetővé tevő rendelkezések megsértésére vonatkozó részéről

– Az 1580/2007 rendelet 67. és 94a. cikkének megsértéséről

87 Magyarország azt állítja, hogy az 1580/2007 rendelet 67. és 94a. cikke lehetővé teszi a termelői szervezetek számára a működési alapok összegének év közbeni módosítását. Magyarország szerint a Bizottság az 1580/2007 rendelet 67. és 94a. cikkének megsértése nélkül nem állapíthatott volna meg tehát egy végleges, az engedélyezési eljárás keretében bejelentett összegekhez kötött mértéket a visszatérítésére.

88 Ami először is az 1580/2007 rendelet 67. cikkét illeti, amely többek között biztosítja a termelői szervezetek számára azon lehetőséget, hogy „az eredetileg jóváhagyott összeg legfeljebb 25%-ával növeljék […] a működési alap összegét”, meg kell állapítani, hogy e rendelkezés nem alkalmazható az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkében szereplő nemzeti pénzügyi támogatásra.

89 Ugyanis, amint arra a Bizottság hivatkozik, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke úgy rendelkezik, hogy a nemzeti pénzügyi támogatás „a működési alapot egészíti ki”, ami azt jelenti, hogy a működési alapok utólagos növelésének, amelyre az 1580/2007 rendelet 67. cikke vonatkozik, nem célja, hogy ezzel egyidejűleg a nemzeti pénzügyi támogatás növekedését eredményezze.

90 Ezt a két támogatási rendszer közötti különbségtételt tükrözi az 1580/2007 rendelet szerkezete.

91 Az 1580/2007 rendelet III. címe ugyanis többek között tartalmazza egyrészt a „Működési alapok és működési programok” című II. fejezetet, amelyben szerepel a 67. cikk, és amely magában foglalja az uniós pénzügyi támogatásra vonatkozó rendelkezéseket, másrészt pedig a „Nemzeti pénzügyi támogatás” című IV. fejezetet, amely a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésére vonatkozó 96. és 97. cikket tartalmazza.

92 Ami ezt követően az 1580/2007 rendeletnek a Magyarország által hivatkozott 94a. cikkét illeti, amely úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti pénzügyi támogatást kérelmezni kívánó termelői szervezet szükség esetén a 67. cikk szerint módosíthatja működési programját”, meg kell állapítani, hogy e rendelkezés sem alkalmazható a jelen ügyben.

93 Az 1580/2007 rendelet 94a. cikkének szövegéből ugyanis következik, hogy az nem a jelen esetre vonatkozik, amikor a Bizottság által jóváhagyott nemzeti pénzügyi támogatást utólagosan megemelték, hanem az olyan működési program tartalmára, amely a nemzeti hatóság általi jóváhagyása előtt kerül módosításra.

94 El kell tehát utasítani a Magyarország által felhozott, az 1580/2007 rendelet 67. és 94a. cikke megsértésének megállapítására irányuló érvet.

– Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikkének és az 1580/2007 rendelet 53. és 99. cikkének megsértéséről

95 Magyarország azt állítja, hogy a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésére vonatkozó rendelkezéseket az uniós pénzügyi támogatásra vonatkozó rendelkezésekre (nevezetesen az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikkére és az 1580/2007 rendelet 99. cikkére) tekintettel kell értelmezni, amelyek az értékesített termelés értéke alapján lehetővé teszik a támogatás kiigazítását.

96 Azonban egyrészt az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikke – az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkétől eltérően – nem írja elő az uniós pénzügyi támogatás engedélyezésére irányuló eljárás Bizottság általi lefolytatását.

97 Másrészt az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikke úgy rendelkezik, hogy az uniós pénzügyi támogatás megegyezik a „ténylegesen kifizetett” pénzügyi hozzájárulások összegével, míg az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése az Unió általi visszatérítést a „jóváhagyott, […] ténylegesen kifizetett” nemzeti pénzügyi támogatásra alapozza.

98 Ennélfogva Magyarország érvét el kell utasítani.

99 Összegzésképpen, a fentieket figyelembe véve meg kell állapítani, hogy a fent említett cikkek, amelyek a nemzeti pénzügyi támogatásra, illetve az uniós pénzügyi támogatásra vonatkoznak, nem akadályozták meg azt, hogy a Bizottság kizárólag a bejelentett és a termelői szervezetek számára ténylegesen kifizetett összegek erejéig engedélyezze a Magyarország által kért visszatérítést.

100 Tehát az első jogalap második, a nemzeti támogatás év közbeni változásának figyelembevételét lehetővé tevő rendelkezések megsértésére alapított részét, és ezért az első jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

A második, az 1580/2007 rendelet 97. cikkének alkalmazásakor fennálló mérlegelési hibára alapított jogalapról

101 Magyarország azt állítja, hogy még ha feltételezzük is, hogy a Bizottság az 1580/2007 rendelet 97. cikke szerint korlátozhatta visszatérítését a bejelentett támogatási összegekre, csak ezen összegeknek az engedélyező levélben történő előzetes jóváhagyásával járthatott volna el így, márpedig azokat előzetesen nem hagyta jóvá.

102 Ezen jogalap alátámasztására Magyarország először is azt állítja, hogy az engedélyező levélben a Bizottság nem említett kifejezetten semmilyen összeget, a későbbi, a 2010. és a 2011. mezőgazdasági évre vonatkozó határozataiban megfigyelt gyakorlattal szemben, amelyekben a Bizottság feltüntette a nyújtott támogatás teljes összegét.

103 Másodszor Magyarország azt állítja, hogy az engedélyező levél nem az 1580/2007 rendelet 94. cikkének (2) bekezdése szerinti hallgatólagos engedélyezésről szóló határozat, amely az egyetlen lehetőség lett volna az engedélykérelem keretében közölt összegek visszaható hatállyal történő hallgatólagos engedélyezésére.

104 Harmadszor Magyarország azzal érvel, hogy a Bizottság csupán becsült adatok alapján nem hagyhatta jóvá a támogatási összegeket.

105 Negyedszer Magyarország úgy ítéli meg, hogy ha a Bizottság a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésének felső határát az engedélyező határozatban nem szereplő támogatási összegek alapján meghatározhatta volna, az „a jogbiztonság szempontjából is aggályos” lenne.

106 Emlékeztetni kell arra, hogy a megtámadott határozat (14) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapította, hogy „[a] Magyarország által a 2009. évben végrehajtott működési programokhoz kifizetett nemzeti pénzügyi támogatások összege egyes termelői szervezetek esetében magasabb volt az engedélyezési kérelemben feltüntetett és a Bizottság által jóváhagyott összegeknél”. Ebből arra következtetett, hogy „[e]zen összegeknek a Bizottság által jóváhagyott összegeket meghaladó része” – az egyes termelői szervezetek számára az engedélyezési kérelemben közölt összegekkel ellentétben – „nem téríthető vissza”. Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke alapján a Bizottság úgy határozott, hogy a visszatérítését ez utóbbi összegekre korlátozza.

107 A megtámadott határozatból következik tehát, hogy a Bizottság a visszatéríthető összegeket az engedélyezési eljárás során bejelentett összegekre korlátozta, mivel úgy ítélte meg, hogy a bejelentett támogatási összegeken felül fizetett összegek nem minősülnek „jóváhagyott” összegeknek az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése értelmében.

108 A jelen ügyben azt kell tehát meghatározni, hogy a Bizottság jogosan korlátozhatta-e a visszatéríthető összegeket azon megfontolás alapján, hogy a bejelentett támogatási összegeken felül fizetett összegek nem minősülnek az engedélyező levélben „jóváhagyott” összegeknek az 1580/2007 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének megfelelően, miközben, többek között, a bejelentett támogatási összegek nem szerepeltek kifejezetten az említett levélben, és mert az – legalábbis kifejezett módon – nem utalt azok „jóváhagyására”.

109 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet, illetve az 1580/2007 rendelet egyetlen rendelkezése sem kötelezi a Bizottságot arra, hogy konkrétan feltüntesse a bejelentett támogatási összeget az engedélyező határozatában. Továbbá az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103h. cikkéből következik, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik a „visszatérítés[…] szabályai[nak]” megállapítása. Ilyen értelmű előírás hiányában egyetlen rendelkezés sem kötelezi tehát kifejezetten arra, hogy megemlítse a bejelentett támogatási összegeket az engedélyező levélben.

110 Másodszor, amint az a fenti 63–66. pontban kifejtésre került, az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy a nemzeti pénzügyi támogatás Unió általi visszatérítésének alapja „a jóváhagyott, [...] ténylegesen kifizetett nemzeti pénzügyi támogatás”. Márpedig az 1580/2007 rendelet 94. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a „jóváhagyott” nemzeti pénzügyi támogatás mindenképpen magában foglalja a termelői szervezetenkénti bontásban közölt összeget, amelyet a támogatás engedélyezése céljából közöltek. Az engedélyező határozatban a bejelentett támogatási összegekre tett kifejezett hivatkozás hiánya nem eredményezheti tehát azon támogatási összegek korlátozásának hiányát, amelyek kifizetése a 80%-os küszöb mértékéig megengedett, amennyiben az 1580/2007 rendelet 94. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a támogatás folyósításának engedélyezése az említett összegek figyelembevételén alapul.

111 Harmadszor rá kell mutatni, hogy a Bizottság csak azután adta hozzájárulását a bejelentett támogatáshoz, hogy kérte és a 2009. március 12-i elektronikus levélben megkapta a nemzeti pénzügyi támogatási összegek termelői szervezetenkénti bontását (lásd analógia útján: 2010. december 16-i Kahla Thüringen Porzellan kontra Bizottság ítélet, C-537/08 P, EBHT, EU:C:2010:769, 45. pont). A nemzeti pénzügyi támogatás termelői szervezetenkénti bontását, amelyre a Bizottság a visszatérítésének megállapítása érdekében támaszkodott, tehát jóváhagyta a Bizottság az engedélyezési eljárás keretében, a Magyarország által tett bejelentés tartalmára tekintettel (lásd analógia útján: 2012. március 22-i Olaszország kontra Bizottság végzés, C-200/11 P, EU:C:2012:165, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

112 Negyedszer az engedélyező levél kifejezetten „a támogatás mértékét” említi az 1580/2007 rendelet 94. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében szereplő, a támogatás alátámasztásához figyelembe vett elemek címén, és rámutat arra, hogy a támogatás „megfelelően megalapozott”. Magyarország tehát ésszerűen nem tagadhatja, hogy a bejelentett támogatási összegeket a Bizottság az 1580/2007 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése értelmében jóváhagyta, és azok szolgáltak a visszatérítése alapjául.

113 E körülmények között és a fentiekben kifejtett, többek között az 1580/2007 rendelet 97. cikkének rendszerével, Magyarország bejelentésének tartalmával és az engedélyező levél tartalmával kapcsolatos indokok miatt nem róható fel a Bizottságnak, hogy a megtámadott határozat megsemmisítését eredményező mérlegelési hibát követett el. A fenti 109–112. pontban említett indokok miatt ugyanis az engedélyező levelet úgy kell tekinteni, mint amely a bejelentett támogatási összegeket – vagyis a Bizottság által kért, és a 2009. március 12-i levélben megkapott, termelői szervezetenkénti bontásban feltüntetett összeget – hagyta jóvá, és nem az a felett kifizetett összegeket.

114 Ezt a megállapítást nem ingathatja meg a Magyarország által felhozott érvelés.

115 Először is nincs hatása annak, hogy a Bizottság a későbbi engedélyező határozataiban a teljes bejelentett nemzeti pénzügyi támogatás meghatározása révén módosította gyakorlatát. E tekintetben rá kell arra mutatni, hogy a nemzeti pénzügyi támogatásnak a visszatéríthető összegek címén figyelembe vett összege a kedvezményezett termelői szervezetek szerint lebontott összeg volt (lásd a fenti 66. pontot).

116 Másodszor Magyarország azon érvére válaszul, mely szerint az engedélyező levél nem az 1580/2007 rendelet 94. cikkének (2) bekezdése szerinti hallgatólagos engedélyezésről szóló határozat formájában jelent meg, amely az egyetlen lehetőség lett volna az engedélykérelem keretében közölt összegek visszaható hatállyal történő hallgatólagos engedélyezésére, elegendő azt megállapítani, hogy ha a Bizottság hallgatása a támogatási összegek 1580/2007 rendelet 94. cikkének (2) bekezdése szerinti hallgatólagos jóváhagyását jelentheti, ez még inkább igaz azon engedélyező levélre, amely kifejezetten utalást tesz a „támogatás mértékére” és a kérelem „megfelelően megalapozott” jellegére. Másfelől meg kell jegyezni, hogy az 1580/2007 rendelet 94. cikkének (2) bekezdése, amelyre Magyarország hivatkozik, úgy rendelkezik, hogy „[a] Bizottság a kérelmet […] jóváhagyja vagy elutasítja”, ami alátámasztja, hogy a támogatás jóváhagyása szükségképpen – és ezért hallgatólagosan – a kérelem tartalmára vonatkozik, amely mindenképpen tartalmazza az ugyanezen cikk (1) bekezdésében említett, kért „támogatási összeget”.

117 Harmadszor a Magyarország által bejelentett összegek becsült jellegét illetően, amelyek nem tehették volna lehetővé a Bizottság számára, hogy az említett összegeket jóváhagyja, nyilvánvaló, hogy a becslések közlése az engedélyezési eljárás jellegéhez tartozik, mivel a nemzeti pénzügyi támogatás a tagok által a működési alapokhoz nyújtott hozzájárulás függvénye. Márpedig e hozzájárulás a mezőgazdasági termelésüktől függ, ami csak az év végén válik ismertté. Következésképpen a bejelentett összegek becsült jellege nem akadályozza meg a Bizottságot abban, hogy megtagadja a bejelentett összegek felett kifizetett összegek visszatérítését, tekintettel arra, hogy e becsléseket az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikke értelmében kellően indokolni kell. A becsült összegek közlése tehát nem akadályozza meg, hogy a Bizottság ezen összegeket a bejelentett támogatás engedélyezésének alapjaként és az említett engedélyhez adott hozzájárulásának alkotóelemeként kezelje.

118 Negyedszer Magyarország azon érvét, mely szerint, hogy ha a Bizottság a nemzeti pénzügyi támogatás visszatérítésének felső határát az engedélyező határozatban nem szereplő támogatási összegek alapján meghatározhatta volna, az „a jogbiztonság szempontjából is aggályos” lenne, nem támasztja alá egyetlen ténybeli vagy jogi elem sem.

119 Magyarország különösen nem pontosítja, hogy ki a sértettje a jogbiztonság elve állítólagos megsértésének (a tagállam vagy a támogatás kedvezményezettjének minősülő termelői szervezetek).

120 Az ezzel kapcsolatos pontosítás hiányában úgy kell tekinteni, hogy az állítólagos jogsértés elsősorban Magyarországot, a jelen jogvitában részt vevő felet érinti.

121 Márpedig amint azt a Bizottság kiemeli, mivel a Bizottság által az engedélyező levélben figyelembe vett összegeket maguk a magyar hatóságok közölték, a jogbiztonság elvét semmiképpen nem sértheti az, hogy ezen összegek képezték a nemzeti pénzügyi támogatás engedélyezésének alapját, majd pedig a visszatérítés alapját. Magyarország ugyanis ésszerűen nem tagadhatja, hogy az engedély alapjául a termelői szervezetek szerinti bontásban megadott azon összegek szolgáltak, amelyeket a Bizottság kifejezett kérésére közöltek (lásd a fenti 112. pontot).

122 Ennélfogva az engedélyező levélben a Magyarország által bejelentett maximális összegekre való kifejezett utalás hiánya nem értelmezhető úgy, hogy a Bizottság lemondott arról, hogy a bejelentett támogatási összegekre vonatkozóan engedélyezze a nemzeti pénzügyi támogatást és annak visszatérítését.

123 E körülmények között el kell utasítani a második, az 1580/2007 rendelet 97. cikkének alkalmazásakor fennálló mérlegelési hibára alapított jogalapot.

124 Mivel a két jogalap közül egyik sem megalapozott, a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

125 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel Magyarország pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell saját költségeinek viselésén kívül a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) Magyarország viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság részéről felmerült költségeket.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Kihirdetve Luxembourgban, a 2015. szeptember 15-i nyilvános ülésen.

Aláírások

Tartalomjegyzék

Jogi háttér 1

Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 1

Az 1580/2007 rendelet 4

Az 543/2011 végrehajtási rendelet 7

A jogvita előzményei 7

Az eljárás és a felek kérelmei 10

A jogkérdésről 10

Az első, az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103e. cikkének és az 1580/2007 rendelet 97. cikkének ultra vires alkalmazására alapított jogalapról 10

Az első jogalap első, azon jogalap hiányára vonatkozó részéről, amely lehetővé tenné a Bizottság számára az Unió általi visszatérítésnek a bejelentett támogatási összegekre való korlátozását 11

Az első jogalap második, a nemzeti támogatás év közbeni változásának figyelembevételét lehetővé tevő rendelkezések megsértésére vonatkozó részéről 15

– Az 1580/2007 rendelet 67. és 94a. cikkének megsértéséről 15

– Az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet 103d. cikkének és az 1580/2007 rendelet 53. és 99. cikkének megsértéséről 16

A második, az 1580/2007 rendelet 97. cikkének alkalmazásakor fennálló mérlegelési hibára alapított jogalapról 16

A költségekről 19