

F. G. JACOBS

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2003. december 11.¹

1. Az EK-Szerződés 230. cikke szerint indított jelen eljárásban a Bizottság a 2002/114/EK tanácsi határozat megsemmisítését kéri.²

2. A hivatkozott határozatot (a továbbiakban: megtámadott intézkedés) az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint hozták, amely feljogosítja a Tanácsot arra, hogy amennyiben azt rendkívüli körülmények indokolják, a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson egy tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást. A megtámadott intézkedés felhatalmazza Portugáliát, hogy portugál sertésenyésztők bizonyos csoportja számára olyan kifizetéseket teljesítsen, amelyek összege megegyezik azoknak a támogatásoknak az összegével, amelyet az érintett tenyésztők korábban kaptak, de amelyeket vissza kellett fizetniük, miután a Bizottság határozataiban³ a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította őket.

3. A megtámadott intézkedés kétségtelenül nem az egyetlen olyan új keletű tanácsi határozat, amely az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében megállapított eljárásra támaszkodva olyan támogatást hagy jóvá, amely kedvezményezettjeinek kárpótlására szolgál azért, mert e kedvezményezetteknek vissza kell fizetniük egy másik támogatást, amellyel kapcsolatban korábban elutasító bizottsági határozat született.⁴ Ez az eljárás ezért lehetővé teszi a Bíróság számára annak eldöntését, hogy a Tanács hatáskörének ilyen gyakorlása összhangban van-e a Szerződés által az állami támogatások ellenőrzésére létrehozott rendszerrel.

Jogi háttér

4. Az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerint „ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben része-

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Az 1994-es és 1998-as intézkedések során kedvezményezett portugál sertésenyésztők részére történő portugál kormány általi támogatásnyújtás engedélyezéséről szóló, 2002. január 21-i 2002/114/EK tanácsi határozat, HL L 43., 18. o.

3 — Portugália által az intenzív sertésenyésztő ágazat vállalkozásainak adósságrendezése és a sertésenyésztés fellendítése érdekében életbe léptetett támogatási rendszerről szóló, 1999. november 25-i 2000/200/EK határozat (HL 2000. L 66., 20. o.). Portugália által a sertésenyésztő ágazatban alkalmazott támogatási rendszerről szóló, 2000. október 4-i 2001/86/EK bizottsági határozat (HL 2001. L 29., 49. o.)

4 — Lásd a Tanács 2000. március 20-i 2000/257/EK határozatát az Olaszországban a RIBS SpA által a nemzeti jog 1983. december 19-i 700. sz. jogszabály a cukorrépa-ágazatban történő szerkezetátalakításra nyújtott támogatásról, HL 2000. L 79., 38. o.

sítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”. A 87. cikk (2) bekezdése olyan támogatási kategóriákat nevesít, amelyek összeegyeztethetők a közös piaccal. A 87. cikk (3) bekezdése olyan támogatási kategóriákat határoz meg, amelyek a közös piaccal összeegyeztethetőknek tekinthetők.

5. A Szerződés a tagállamok által nyújtott támogatások felügyelete és ellenőrzése vonatkozásában központi szerepet ruház a Bizottságra. Az EK 88. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottság feladata, hogy a tagállamokkal együttműködve „folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat”. A 88. cikk (2) bekezdésének első albekezdése lehetővé teszi, és egyben előírja a Bizottság számára, hogy vizsgálja meg a támogatásnak a 87. cikkel való összeegyeztethetőségét, és amennyiben a kérdéses támogatás nem egyeztethető össze a közös piaccal, hozzon határozatot arról, hogy meghatározott határidőn belül „az érintett állam köteles ... a támogatást megszüntetni vagy módosítani”. A 88. cikk (3) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy tájékoztassák a Bizottságot minden, támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékukról, és megtiltja számukra e tervek végrehajtását addig, ameddig a Bizottság a 88. cikk (2) bekezdésének első bekezdése szerinti határozatot meghozza. Ha az érintett állam nem tesz eleget ennek a határozatnak, a 88. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a Bizottság vagy bármely érdekelt állam számára, hogy közvetlenül a Bírósághoz forduljon.

6. A 88. cikk (2) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése a következők szerint rendelkezik:

„Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást — a 87. cikk rendelkezéseitől vagy a 89. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve — a közös piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Ha a Bizottság e támogatást illetően már megindította az e bekezdés első albekezdésében említett eljárást, a kérelem tagállam általi benyújtása a Tanácshoz a Tanács álláspontjának kinyilvánításáig az eljárás felfüggesztését eredményezi.

Ha azonban a Tanács a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül nem nyilatkozik, az ügyben a Bizottság határoz.”

7. A 89. cikk felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy a 87. és a 88. cikk alkalmazására rendeleteket alkosson. A Tanács e hatáskörében elfogadta a 659/1999/EK rendeletet, amely az EK-Szerződés 88. cikkének alkalmazása során követendő eljárás vonatkozásában részletes szabályokat állapít meg.⁵

5 — A Tanács 1999. március 22-i 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL 1999. L 83., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.

8. Az EK-Szerződés 36. cikke szerint a Szerződésben foglalt versenyjogi rendelkezések — ideértve az állami támogatásokról szóló rendelkezéseket is — csak a Tanács által a közös agrárpolitika kidolgozására és végrehajtására az EK-Szerződés 37. cikke szerint alkotott jogszabályokban meghatározott mértékben vonatkoznak a mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére.

9. A sertéshúsipar közös szervezéséről szóló, 1975. október 29-i 2759/75/EGK tanácsi rendelet⁶ 21. cikké szerint — amennyiben a rendelet másként nem rendelkezik — a Szerződésnek az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezései alkalmazandók a sertések és a sertéshústermékek előállítására és kereskedelmére.

Ténybeli háttér és a megtámadott intézkedés

10. 1994-ben és 1999-ben Portugália támogatást nyújtott a sertéstenyésztési ágazat számára (a továbbiakban: „eredeti támogatás”). Az 1994. évi támogatást nem jelentették be a Bizottságnak, az 1999. évi támogatást pedig bejelentették ugyan, de azt megelőzően hajtották végre, hogy a Bizottság határozhatott volna a támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről.

11. 1999. november 25-i 2000/200/EK, valamint 2000. október 4-i 2001/86/EK határozataival (a továbbiakban: bizottsági határozatok)⁷ a Bizottság az eredeti támogatás nagyobbik részét a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította, és elrendelte azok visszatérítését.

12. 2002. január 21-én a portugál kormány kérelmét követően a Tanács meghozta a megtámadott intézkedést, amely a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította a Portugália által az eredeti támogatásban részesülő sertéstenyésztőknek nyújtott támogatást, amelynek összege „meg egyezik azokkal az összegekkel, amelyeket az érintett kedvezményezettek kötelesek voltak visszatéríteni” a bizottsági határozatok szerint.

13. A megtámadott intézkedés 13. és 14. preambulumbekzdése az intézkedés indokaként a következőket tartalmazza:

„(13)...a (eredeti támogatás) visszatérítése nagyszámú kedvezményezett gazdasági életképességét veszélyezteti, és egyes régiókban igen negatív társadalmi hatással járna, mert a sertésállomány 50%-a az ország területének 5%-ára koncentrálódik.

6 — HL 1975. L 282., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 2. kötet, 119. o.

7 — A 3. sz. lábjegyzetben idézve.

Léteznek tehát olyan rendkívüli körülmények, amelyek — a jelen határozatban előírt feltételekkel — kivételesen és az észlelt egyensúlyhiány kiegyenlítéséhez feltétlenül szükséges mértékig lehetővé teszik e támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét.”

Az eljárás és a felek követelései

14. Az EK 230. cikk alapján indított keresetében a Bizottság arra kéri a Bíróságot, hogy semmisítse meg a megtámadott intézkedést, és kötelezze a Tanácsot a költségek megtérítésére. A Bizottság alapvetően arra hivatkozik, hogy — tekintettel az eredeti támogatásra vonatkozó bizottsági határozatokra — a Tanács nem volt jogosult az intézkedés meghozatalára. A Bizottság állítása szerint ezzel a cselekedetével a Tanács túllépte hatáskörét, visszaélt azzal, valamint megsértette mind a Szerződést, mind a közösségi jog alapelveit. Vagylagos követelésként a Bizottság előadja, hogy a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor megállapította, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által előírt rendkívüli körülmények fennálltak. További alternatív követelésként a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott intézkedést nem indokolták megfelelően és helyesen.

15. A Tanács arra kéri a Bíróságot, hogy a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és

kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére. A portugál kormány a Bizottság pernyerteségének előmozdítása érdekében beavatkozott. A francia kormány szintén kérte beavatkozásának engedélyezését, ezt azonban csak a Bíróság eljárási szabályzata 93. cikkének (1) bekezdésében megállapított határidő lejárta után tette meg. Ezért a 93. cikk (7) bekezdése szerint a francia kormány számára biztosították a lehetőséget, hogy a szóbeli eljárás során — amennyiben ilyen eljárásra sor kerül — megtegye észrevételeit. A jelen esetben tárgyalást senki sem kért, és arra nem is került sor.

16. A Tanács és a portugál kormány alapvetően arra hivatkozik, hogy a megtámadott intézkedés egy új támogatásra vonatkozik, és hogy ezért jogi szempontból a korábbi bizottsági határozatok nem érintik a támogatást, és arra nincsenek hatással.

A kérdések meghatározása

17. A felek előterjesztéseire tekintettel a következő kérdéseket kell figyelembe venni:

- Az EK-Szerződés 88. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján van-e joga a Tanácsnak arra, hogy határozatot hozzon olyan támogatás vonatkozásában, amellyel kapcsolatban korábban elutasító bizottsági határozat született?

- Engedélyezhet-e a Tanács bármilyen esetben olyan támogatást, amelynek célja és hatása a támogatás kedvezményezettjeinek segítése olyan támogatás visszatérítésében, amellyel kapcsolatban korábban elutasító bizottsági határozat született?
- Követett-e el a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy a megtámadott intézkedés meghozatalát rendkívüli körülmények indokolták?
- Megfelelően és helyesen indokolták-e a megtámadott intézkedést?

vonatkozó hatásköre kivételes, és megszorítóan értelmezendő. Másodszor, a hivatkozott hatáskör vonatkozásában meghatározott eljárásnak csak azt feltételezve van értelme, hogy végül a Bizottság hoz határozatot. Ellenkező esetben nem lenne értelme annak a rendelkezésnek, hogy a Bizottság valamely tagállamnak a Tanácshoz címzett kérelmét követően három hónapos időtartamra felfüggeszti a vizsgálatát. Harmadszor, ha a Tanács képes lenne felülbírálni a Bizottságot, felmerülne a Bizottságnak a közösségi igazságszolgáltatás által, valamint a Tanács által gyakorolt felügyelete közötti összeütközés kockázata. Negyedszer, a jogbiztonság sérelme is bekövetkezhetne.

19. Az első kérdésben a Bizottság érvelését meggyőzőnek tartom.

Van-e joga a Tanácsnak arra, hogy határozatot hozzon olyan támogatás vonatkozásában, amellyel kapcsolatban korábban elutasító bizottsági határozat született?

18. A Bizottság számos egymást átfedő érvelést fejt ki annak bemutatására, hogy ha már egyszer egy bizonyos támogatás elutasításáról határozott, a Tanács nem hozhat ezzel ellentétes határozatot. Előterjesztései közül számomra a következő négy tűnik a legfontosabbnak. Először, a Bizottság elsődleges hatáskörrel rendelkezik arra, hogy megítélje egy támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét; a Tanács erre

20. Számomra nyilvánvalónak látszik, hogy — amint azt a Bizottság állítja — a 88. cikk (2) bekezdése szerint a Tanácsra és a Bizottságra ruházott hatásköröket az előfogalás elve alapján kell szabályozni, ezért ha már egyszer az egyik intézmény határozott egy bizonyos támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, ezzel megelőzi a másik intézményt, ezért az többé nem határozhat az érintett támogatásról.

21. Álláspontom szerint ez az elv világosan következik a Szerződés szövegéből. Ennek

hiányában céltalan lenne az a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdésében foglalt követelmény, hogy a Bizottság három hónapra függessze fel a vizsgálátát, amíg a Tanács megfontolja valamely tagállam kérelmét.⁸ A három hónapos időtartam nem szolgálná a Tanács arra vonatkozó szabadságának védelmét, hogy döntsön egy támogatásról, és nem írna elő határidőt arra az időtartamra nézve, amelyen belül a Tanács eljárni köteles, mivel a Tanács — kétségkívül korlátlanul — megtartaná eljárási jogosultságát, még azt követően is, hogy a Bizottság határozatot hozott.

22. Az elv összhangban van továbbá a Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek azzal az általános céljával is, hogy biztosítsák az állami támogatás hatékony és pártatlan ellenőrzését. A Bizottság alkalmasabb egy tagállam tevékenységének ellenőrzésére, mint a tagállamok képviselőiből álló Tanács. Ebből következően elsődlegesen a Bizottság rendelkezik hatáskörrel arra nézve, hogy felmérje egy támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségét.⁹ A Tanács hatásköre ezzel szemben az előző bekezdésben tárgyalt eljárási korlátok között érvényesül, és kifejezetten rendkívüli körülmé-

nyek esetére korlátozódik. A Tanács részére biztosított olyan hatáskör, amely alapján bármikor felülbírálhatná a Bizottság elutasító határozatát, nyilvánvalóan semmibe venné a Szerződés által így megállapított hatáskörmegosztást.

23. A kérdéses elv nélkül — álláspontom szerint — valós esélye lenne annak, hogy a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése szerint hozott tanácsi határozat, valamint a közösségi igazságszolgáltatás által egy korábbi bizottsági határozattal kapcsolatban hozott ítélet ellentétbe kerül egymással. Amennyiben a Tanács fenntartaná magának azt a hatáskört, hogy időbeli korlát nélkül járhasson el, miután a Bizottság határozott valamely támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, lehetőséget kapna arra, hogy csak akkor avatkozzon be, miután a Bizottság korábbi határozatával kapcsolatos eljárás a Közösség bíróságai előtt elkezdődött, vagy akár be is fejeződött.¹⁰ Mayras főtanácsnok szavaival élve „teljességgel elképzelhetetlen, hogy a Szerződés megalkotói megengedték volna az összeütközés lehetőségét a Tanácsnak a kivételesnek minősített, és a 87. cikktől való eltérést megalapozó körülmények meghatározásán alapuló határozata, valamint a Bíróságnak az ítélete között, amely ítélet kizárólag a Szerződés hivatkozott rendelkezésének pontos értelmezésén alapulhat”.¹¹

8 — Mayras főtanácsnok a C-70/72. sz., Bizottság kontra Németország ügyben ismertetett indítványában azonos megállapításra jutott (EBHT 1973., 813. o.) 835. pont, második bekezdés). Lásd mindazonáltal a Bizottság kontra Németország ügyben Cosmas főtanácsnok indítványának (EBHT 1998., I-655. o.) 45. pontját.

9 — Ítélezési gyakorlatában a Bíróság elismerte a Bizottság elsődleges szerepét ebben a vonatkozásban, amikor megtagadott a nemzeti bíróságoktól minden olyan hatáskört, hogy egy támogatásnak a közös piaccal történő összeegyeztethetőségéről határozzanak. Lásd a C-354/90. sz. FNCE-ítélet (EBHT 1991., I-5505. o.) 14. pontját.

10 — Ezek az eljárások a 230. cikk szerinti megsemmisítés formájában jelenhetnek meg, illetve egy, a Bizottság vagy valamely másik érdekelt tagállam által a 88. cikk (2) bekezdése szerint indított kereset következtében merülhetnek fel.

11 — Idézve fentebb, a 8. sz. lábjegyzetben, a 835. pont második bekezdésében.

24. Mindezen túlmenően az előfoglalás elve a jogbiztonság biztosítása szempontjából is szükségesnek tűnik számomra. E nélkül a Tanács szó szerint minden fázisban megsemmisíthetné a Bizottság határozatát, akár — amint azt ez az eljárás is mutatja — annak meghozatalát követő hosszabb idő elteltével is.¹² Ennek a lehetősége jelentős mértékű bizonytalansági elemet vinne a Bizottság, a tagállamok, valamint az állami támogatások kedvezményezettjei közötti viszonyokba. A kedvezményezettek számára igen nagy lenne az ösztönzés arra, hogy visszatartsák a jogellenes támogatás visszatérítését, és erőfeszítéseiket inkább arra koncentrálják, hogy az érintett tagállamnál lobbiznak a Tanácshoz történő kérelem benyújtása céljából. A tagállam eljárása vagy a nemzeti bíróságok határozata alapján visszatartott ilyen támogatást később esetleg vissza kellene fizetni a kedvezményezettek részére. Időközben sor kerülhet a kártérítés versenytársak részére történő megfizetésére is.

25. A Szerződésben — például a 230. cikk ötödik bekezdésében a közvetlen keresetekre vonatkozóan, valamint a jelen üggyel összefüggésben a 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdésében — meghatározott határidők kifejezetten annak az időtartamnak a minimálisra csökkentését célozzák, amely alatt a felek jogi helyzetüket illetően bizonytalanságban vannak. Álláspontom szerint a Szerződés íróinak nem állhatott szándékukban az, hogy a Tanácsot olyan, időben korlátlan hatáskörrel ruházzák fel, amely által megsemmisítheti a Bizottságnak az állami támogatások területén hozott valamely elutasító határozatát.

26. A Tanács és a portugál kormány által előadott fő ellenérv az, hogy a megtámadott intézkedés nem az eredeti támogatás engedélyezésére irányult, hanem valójában egy új és elkülönült támogatásra vonatkozott. Ezt az érvelést a második kérdés vizsgálatakor fogom figyelembe venni. Mindazonáltal a felek mindegyike előadott olyan érveket is, amelyek az első kérdéssel kapcsolatban vitatták a Bizottság álláspontját.

27. A Tanács előadja, hogy a 88. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskörét csak a kivételes körülmények követelménye korlátozza. Ezen álláspont szerint a negyedik albekezdésben meghatározott három hónapos időtartam a Bizottság vizsgálatának felfüggesztését szolgálja, de a Tanácsot illetően nem jár következményekkel.

28. A Tanács érvelésében előadja azt is, hogy a Bizottság által támogatott előfoglalás elve az EK 7. cikk (1) bekezdésének második albekezdése ellen hatna; e rendelkezés szerint az egyes intézmények a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el, mivel az előfoglalás az egyik intézmény hatáskörét a másik intézmény elsőként történő eljárásra irányuló szándékától és az ilyen eljárás gyorsaságától tenné függővé.

12 — A megtámadott intézkedést 2002. január 21-én fogadták el, több mint két évvel az első bizottsági határozatot követően.

29. Végezetül a Tanács megjegyzi, hogy a formális jogszabályi hierarchiába nem tartozó, egymással összeegyeztethetetlen jogszabályok esetében rendszerint a későbbi jogszabály élvez elsőbbséget az előzővel szemben, és nem fordítva.

rozatot kell hozni. Nincs ok, amely kizárná, hogy valamely intézmény hatásköre attól függjön, hogy egy másik intézmény korábban hozott-e jogi aktust, vagy sem. Ez lényegi vonása a Szerződésben meghatározott jogalkotási eljárásoknak.

30. A Tanács előterjesztései nem győztek meg.

31. Amint azt már korábban is kifejtettem,¹³ nem látom, hogy a 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdésében meghatározott három hónapos határidő milyen célt szolgálna, ha a Bizottság által hozott határozat nem akadályozná meg a Tanácsot abban, hogy ugyanabban a kérdésben határozatot hozzon. Ezért nem fogadom el azt, hogy a Tanács harmadik albekezdés szerinti hatáskörének egyetlen korlátja a kivételes körülmények fennállása.

32. Azt sem fogadom el, hogy az előfoglalás elve bármilyen módon sértené az EK 7. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörmegosztást. Álláspontom szerint a Tanácsnak a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti hatásköre csak azon a feltevésen alapulhat, hogy ugyanarra a támogatásra vonatkozóan később bizottsági hatá-

33. Végezetül, nem érthető számomra a *lex posterior derogat priori* elvre történő hivatkozás a jelen esettel összefüggésben, amely ugyanazokra a körülményekre vonatkozó két határozatra, és nem két egymással ütköző jogszabályhelyre vonatkozik. Mindenesetre a fentebb leírt okok alapján úgy vélem, hogy alapos okkal lehet — a hivatkozott elv helyett — az előfoglalás elvét alkalmazni.¹⁴

34. A portugál kormány egy további érvelést terjeszt elő. Állítása szerint, mivel a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése olyan támogatásra történő hivatkozást tartalmaz, amely támogatást egy tagállam „nyújt”, a hivatkozott rendelkezés azokat a támogatásokat foglalja magában, amelyekre vonatkozóan a Bizottság már állást foglalt, hiszen a 88. cikk (3) bekezdése szerint egy tagállam nem járhat el valamely támogatás nyújtása céljából mindaddig, ameddig a Bizottság a támogatásról végső határozatot nem hoz. *Ex hypothesi* a Bizottság határozata elutasító, mivel egyébként nem lenne szükség arra, hogy a tagállam a Tanácshoz forduljon.

13 — Lásd a fenti 21. pontot.

14 — Lásd a 20–25. pontot.

35. Ez az érvelés nem győzött meg.

36. Amint azt a Bizottság előadja, a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében a tagállam által nyújtott támogatásra történő hivatkozás értelmezhető úgy is, mint amely jogellenes (mert bejelentés nélkül nyújtott, vagy bejelentést követően, de a Bizottság engedélyező határozatát megelőzően nyújtott) támogatásra, vagy meglévő támogatásra (amelyet végrehajtása előtt nem szükséges bejelenteni vagy engedélyeztetni) vonatkozik. Ez az értelmezés nem kíván meg semmilyen előzetes bizottsági határozatot a támogatásra vonatkozóan. A már kifejtett okok alapján minden ettől eltérő értelmezés számomra összeegyeztethetetlennek tűnik a 88. cikk (2) bekezdésének mind szövegezésével, mind szellemével.

Engedélyezhet-e a Tanács olyan támogatást, amelynek célja és hatása a támogatás kedvezményezettjeinek segítése olyan támogatás visszatérítésében, amellyel kapcsolatban korábban elutasító bizottsági határozat született?

37. A Tanács és a portugál kormány előadja, hogy a megtámadott intézkedés nem a Bizottság határozatainak tárgyát képező eredeti támogatásra irányul, hanem olyan új támogatásra, amelyre külön jogszabály, elkülönített forrástranszfer, valamint a kifizetésekre való jogosultsággal kapcsolatban sajátos jogosultsági követelményrendszer vonat-

kozik. A kérdéses támogatás ezért a 88. cikk (2) bekezdése szerinti új elbírálást igényel; ez jelen esetben a megtámadott intézkedésnek a Tanács által történő meghozatalával valósult meg.

38. Mivel a megtámadott intézkedés új támogatásra vonatkozik, a Tanács érvelése szerint az nem érinti a Bizottság határozatainak jogi helyzetét, amelyek érvényesek és alkalmazandók maradnak. Következésképpen az előfoglalás elve nem alkalmazandó a megtámadott intézkedésre.

39. A Tanács jogi elemzésében irrelevánsnak tartja azt a tényt, hogy a megtámadott intézkedéssel engedélyezett támogatás kedvezményezettjei részben azonosak az eredeti támogatás kedvezményezettjeivel, és hogy annak hatása a Bizottság határozataival elrendelt visszatérítésekből származó egyes gazdasági következmények ellensúlyozása volt, vagy hogy annak célja többé-kevésbé megegyezett az eredeti támogatás céljával.

40. A Tanács előadja, hogy az egymást követően ugyanazon kedvezményezettek részére nyújtandó támogatási rendszerekre vonatkozó eltérő határozatok lehetőségét a

659/1999 rendelet¹⁵ 11. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése kifejezetten elismeri: „A Bizottság felhatalmazhatja a tagállamot arra, hogy a támogatás visszatérítését [amelyre vonatkozóan ideiglenes visszatérítést előíró határozatot hoztak] összekapcsolja az érintett vállalkozásnak szánt megmentési célú támogatás kifizetésével.” Ez a Bíróság TWD-ügyben¹⁶ hozott ítéletéből is következik, amely hatályában fenntartott egy olyan bizottsági határozatot, amely a közös piaccal összeegyeztethetőnek tartott egy új támogatást, feltéve, hogy a korábbi határozattal megtiltott támogatást megfelelően visszafizették.

41. A Tanács álláspontja szerint csak ez a lehetőség logikus, mivel egy meghatározott támogatásra vonatkozó elutasító határozat aligha szolgálhat arra, hogy megtiltson minden — ugyanannak a kedvezményezettnek a közeli vagy távoli jövőben nyújtandó — későbbi támogatást. A Bíróság — amikor elvetette az „egyszer és csakis egyszer” elvet a szerkezetátalakítási támogatásokkal kapcsolatban azon az alapon, hogy ez az elv „nem tenné lehetővé a Bizottság számára annak minden egyes esetben történő vizsgálatát, hogy a szerkezetátalakítási projekt szükséges volt-e a Szerződés céljainak eléréséhez” — valóban elismerte annak szükségességét, hogy minden támogatást önállóan vizsgáljon.¹⁷

42. A Tanács érvelése nem győzött meg.

43. Magától értetődő, hogy egy elutasító bizottsági határozat nem arra szolgál, hogy megakadályozza az ugyanazon kedvezményezettek részére utóbb nyújtott minden egyéb támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítását.¹⁸

44. Mindazonáltal a megtámadott intézkedés célja egy olyan támogatás engedélyezése, amely — álláspontom szerint — tisztán és egyszerűen arra szolgál, hogy az eredeti támogatás kedvezményezettjeit kompenzálja a támogatás visszatérítéséért. Az intézkedés 1. cikke által megengedett támogatás „meg egyezik azokkal az összegekkel, amelyeket [az eredeti támogatás] kedvezményezettjei [a Bizottság] határozatai alapján visszafizetni kötelesek”. Amint azt a megtámadott intézkedés 13. preambulumbekkezdése nyilvánvalóvá teszi, a különös nehézségek, amelyekre a megtámadott intézkedés irányul, abból a követelményből származnak, hogy az új támogatás kedvezményezettjei fizessék vissza az eredeti támogatást. A megtámadott intézkedés ezért azzal a hatással jár, hogy a lehető legnagyobb mértékben megakadályozza a Bizottság határozatainak gazdasági hatásait.

45. Amint azt a Bizottság helyesen állítja, ha a Tanácsnak jogában állna határozatot hozni olyan támogatás nyújtásának engedélyezéséről, amelynek célja és hatása az, hogy az előző támogatás visszatérítésére való kötelezettségre tekintettel kompenzálja az előző

15 — Hivatkozás az 5. lábjegyzetben.

16 — C-355/95. sz. ügy (EBHT 1997., I-2549. o.).

17 — C-441/97. P. sz., Wirtschaftsvereinigung Stahl és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2000., I-10293. o.) 55. pontja.

18 — Lásd e vonatkozásban Mayras főtanácsnok indítványát a 156/77. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben (EBHT 1978., 1881. o.), 1911. o., első bekezdés).

támogatás kedvezményezettjeit, az könnyedén megakadályozhatná az előfoglalás elvének érvényesülését, amely álláspontom szerint — az általam fentebb leírt okok miatt az EK 88. cikk (2) bekezdése által átruházott hatáskörök viszonyát hivatott rendezni.

46. Mindezt úgy vélem, hogy a Tanács a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint nem jogosult határozatot hozni olyan támogatás megengedéséről, amely célja és hatása az, hogy kedvezményezettjei számára megtérítse az olyan támogatás viszsztatérítése következtében felmerülő költségeket, amelyet egy korábbi bizottsági határozat szerint vissza kell fizetni.

47. Figyelembe véve az első két kérdésben kialakított álláspontomat, véleményem szerint a megtámadott intézkedést meg kell semmisíteni azon az alapon, hogy a Tanács ilyen eljárásra nem rendelkezett hatáskörrel, és ezért a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdését is megsértette. A hatáskör túllépésére vagy a közösségi jog egyéb rendelkezéseinek megsértésére vonatkozó további jogi érvelések mérlegelése nem szükséges, mivel azok egymást átfedik, és sikerük esetén az általam már mérlegelt jogalapokkal azonos eredményre vezetnének.

48. Az általam javasolt megközelítés álláspontom szerint semmilyen mértékben nem

sérti sem a tagállamoknak azt a jogát, hogy a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint kérelmet terjesszenek elő a Tanácshoz, sem a Tanács hatáskörét, hogy ugyanezen rendelkezés alapján határozatot hozzon. Valamely támogatásnak a 88. cikk (2) bekezdése szerint történő vizsgálata során a Bizottság köteles közölni kételyeit az érintett tagállammal. Az érintett tagállam így elegendő értesüléssel rendelkezik ahhoz, hogy a kérdést a Bizottság végső határozatának meghozatala előtt a Tanács elé terjessze, amennyiben ezt szükségesnek tarja.¹⁹ Ezenkívül, ha egy tagállam nem elégedett a Bizottság által hozott határozattal, álláspontom szerint az a helyénvaló magatartás, ha a meghatározott határidőn belül kezdeményezi a 230. cikk szerinti bírósági jogorvoslatot.

49. A fenti következtetéseimtől függetlenül javaslom a Bizottság által előterjesztett vagy-lagos követelések figyelembevételét, azaz hogy követett-e el a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy fennállnak azok a rendkívüli körülmények, amelyek elégségesek a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott eljárás alkalmazásának indokolásához; és hogy elmulasztotta-e a megtámadott intézkedést alátámasztó megfelelő és helyes indokolás közlését.

19 — A jelen eljárásban a Bizottság 3. lábjegyzetben idézett határozatai vonatkozásában lásd a Bizottság 88. cikk (2) bekezdésben leírt eljárást kezdeményező határozatait (HL 1998, C 83., 5. o. és HL 1999, C 220., 19. o.). A jelenlegi állásponthoz lásd a 659/1999. rendelet 4. cikkének (4) bekezdését és 6. cikkének (1) bekezdését (a fent hivatkozott 5. lábjegyzet).

Követett-e el a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy a megtámadott intézkedés meghozatalát rendkívüli körülmények indokolták?

50. A Bizottság vagylagos követelésként előterjeszti, hogy a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy az eredeti támogatás kedvezményezettjeinek e támogatás visszatérítésére irányuló kötelezettségükből származó nehézségei önmagukban a 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti rendkívüli körülményeknek minősülnek.

51. Amikor a megtámadott intézkedés 14. preambulumbekzdésében arra a következtetésre jutott, hogy rendkívüli körülmények állnak fenn, a Tanács a 13. preambulumbekzdésben azt a tényt vette alapul, hogy az eredeti támogatás visszatérítése nem kevés kedvezményezett gazdasági életképességét veszélyezteti, és egyes régiókban rendkívül káros társadalmi hatásokat eredményez, mivel Portugália sertésállományának 50%-a az ország területének kevesebb mint 5%-án koncentrálódik.

52. Nincs kétségem afelől, hogy a Tanács alapvetően széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy fennállnak-e, és mikor állnak fenn olyan kivételes körülmények, amelyek indokolják egy támogatás Tanács általi engedélyezését.²⁰ A Tanács ebben az összefüggésben arra kap

felkérést, hogy végezze el egy összetett gazdasági kérdés vizsgálatát. Feladatának összetettsége valószínűleg a mezőgazdaság területén a legmarkánsabb. E tekintetben, álláspontom szerint, a Tanács mérlegelési jogkörének szükségszerűen vannak bizonyos határai.

53. A Bizottság helyesen állítja, hogy a Bizottság elutasító határozatát megelőzően jogellenesen fizetett támogatás visszatérítése teljes mértékben logikus és normális következménye annak a megállapításnak, hogy a támogatás összeegyeztethetetlen a közös piaccal. A Bíróság többször is kinyilvánította, hogy elutasító határozattal a Bizottság elrendelheti egy támogatás visszatérítését.²¹ A 659/1999 rendelet²² 14. cikke szerint jelenleg a Bizottság, ha elutasító határozatot hoz, köteles elrendelni egy támogatás visszatérítését — kivéve, ha ez ellentétes a közösségi jog alapelveivel. A támogatás visszatérítése az eredeti állapot helyreállítását szolgálja, és ezzel megszünteti a versenynek a kérdéses segély által előidézett torzulását. Éppen ezért a visszatérítés elrendelése szükséges és alapvető jellemzője az állami támogatások közösségi ellenőrzésének.

54. Álláspontom szerint a támogatás visszatérítése során a vállalkozások által elszen-

20 — Lásd a C-122/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1996., I-881. o.) 18., 19., 24. és 25. pontját.

21 — Lásd például a 8. lábjegyzetben idézett 70/72. sz. ügyben hozott ítélet 13. pontját.

22 — Az 5. lábjegyzetben idézve.

vedett nehézségek semmilyen tekintetben sem minősülhetnek kivételesnek. Amint azt a Bíróság korábban megállapította, ha a Bizottság elrendeli, az érintett tagállam akkor is köteles visszakövetelni a kérdéses összeget, ha az a támogatásban részesülő gazdasági társaság fizetéseképtelenségét eredményezi.²³ Egy tagállam számára az egyetlen védekezést az jelentheti, ha a támogatás behajtása teljességgel lehetetlen.

meg kell semmisíteni azon az alapon, hogy a Tanács nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy a megtámadott intézkedés meghozatalát rendkívüli körülmények indokolják.

Megfelelően és helyesen indokolták-e a megtámadott intézkedést?

55. Következésképpen úgy tűnik számomra, hogy a Tanács a megtámadott intézkedés meghozatala során nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el, amikor úgy vélte, hogy kivételes körülmények álltak fenn azért, mert az eredeti támogatás kedvezményezettjei számára a támogatás visszatérítése gazdasági nehézségeket okozott.

56. Bár beavatkozását a Tanács természetesen indokolhatja gazdasági és társadalmi körülményekkel, e körülményeknek — álláspontom szerint — függetlennek kell lenniük a korábbi bizottsági határozat által elrendelt visszatérítési kötelezettségtől.

57. Mindezért úgy vélem, hogy a Bizottság első vagylagos követelése is alapos, és a megtámadott intézkedést mindenképpen

58. Végül és további alternatív követelésként a Bizottság előadja, hogy a megtámadott intézkedésben — még a rendkívüli körülmények jelen esetben történő fennállásának elfogadása esetén is — a Tanács elmulasztotta e körülmények fennállásának kielégítő módon történő bemutatását. A megtámadott intézkedés preambulumaának legnagyobb része arra szolgál, hogy bemutassa a Bizottság határozatainak történetét, valamint a portugál sertésenyésztési ágazat 1998. évi helyzetét. A Bizottság beadványa szerint ezek az okok, ahogy ezeket a megtámadott intézkedés bemutatja, kivétel nélkül az eredeti támogatásra vonatkoznak, anélkül, hogy magyarázatot adnának arra, hogy miért kell a későbbi helyzetet kivételesnek tekinteni, vagy e helyzet miatt indokolja új támogatás nyújtását.

59. Számomra úgy tűnik, hogy különbséget kell tenni a megtámadott intézkedés indokolásának esetleges érdemi része és az alaki következetlenségek között.

23 — Lásd az 52/84. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet (EBHT 1986., 89. o.) 16. pontját.

60. Az előbbiek vonatkozásában fentebb már kifejtettem, hogy a Tanács helytelenül határozta meg kivételes körülményként azokat a nehézségeket, amelyeket az eredeti támogatás kedvezményezettjei tapasztaltak meg az eredeti támogatás visszatérítésére irányuló kötelezettségük eredményeként.

61. Az utóbbiak vonatkozásában a megtámadott intézkedés világosan és egyértelműen

tartalmazza a Tanácsnak a támogatás engedélyezésére vonatkozó indokolását, azaz azt az igényt, hogy a portugál sertéstenyésztők számára kompenzációt nyújtson az eredeti támogatás visszatérítésére irányuló kötelezettségükből származó nehéz helyzetükre tekintettel. Bár álláspontom szerint ez az érvelés nem helyes, arra teljes mértékben alkalmas, hogy a megtámadott intézkedéssel érintetteket tájékoztassa a Tanácsnak az intézkedés meghozatalát megalapozó motívumairól, és hogy lehetővé tegye a Bíróság számára, hogy gyakorolja bírósági felügyeleti jogkörét.

Végkövetkeztetések

62. Az előzőekben kifejtettek alapján javaslom a Bíróság számára, hogy:

- (1) semmisítse meg az 1994-es és 1998-as intézkedések során kedvezményezben részesült portugál sertéstenyésztők részére történő portugál kormány általi támogatásnyújtás engedélyezéséről szóló, 2002. január 21-i 2002/114/EK tanácsi határozatot;
- (2) a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére;
- (3) Portugáliát és Franciaországot mint beavatkozókat kötelezze saját költségeik viselésére.