

## AZ UNIÓS JOG KOHERENCIÁJÁNAK VÉDELME, AVAGY A TÖRVÉNYSZÉK T-50/06. RENV., ÍRORSZÁG ÉS MÁSOK KONTRA EURÓPAI BIZOTTSÁG ÍTÉLETE

PAPP MÓNIKA<sup>1</sup>

*Tárgyszavak:* „Állami támogatások – 92/81/EGK irányelv – Az ásványolajok jövedéki adója – Timföldgyártáshoz üzemanyagként használt ásványolajok – Jövedékiadó-mentesség – A mentességnek a Tanács engedélyező határozatának való megfelelése a 92/81 irányelv 8.cikke (4) bekezdésének értelmében – Az uniós aktusok jogszerűsége vélelmének elve – Jobbiztonság – Gondos ügyintézés”

### 1. Bevezetés

2012. március 21-én a Törvényszék meghozta ítéletét<sup>2</sup> a régóta húzóódó ún. ásványi olaj ügyben. Ebben az Európai Bizottság 2005-ben meghozott határozatát<sup>3</sup> vizsgálta felül, amelyben három tagállam által az

<sup>1</sup> ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék, a Versenyjogi Kutatóközpont tagja

<sup>2</sup> A Törvényszék (kibővített negyedik tanács) 2012. március 21-i ítélete. Írország (T-50/06 RENV.), Francia Köztársaság (T-56/06 RENV.), Olasz Köztársaság (T-60/06 RENV., Eurallumina SpA (T-62/06 RENV. és Aughinish Alumina Ltd. (T-69/06 RENV.) kontra Európai Bizottság, T-50/06 RENV., T-56/06 RENV., T-60/06 RENV., T-62/06 RENV. és T-69/06 RENV. sz. egyesített ügyek. Az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem tették közzé.

<sup>3</sup> A Bizottság 2006/323/EK határozata (2005. december 7.) a Gardanne, a Shannon régióban és Szardínián timföldgyártáshoz üzemanyagként felhasznált ásványolajok esetében a Franciaország, Írország, illetve Olaszország által alkalmazott

ásványi olajra kivetett jövedéki adó mentességet a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette. Tette ezt úgy a Bizottság, hogy a tárgykörben korábban kiadott tanácsi irányelvek felhatalmazása alapján a Tanács határozataival engedélyezte az adómentesség bevezetését.

A 2005-ös bizottsági határozatot az Elsőfokú Bíróság (jelenleg Törvényszék) az indokolási kötelezettség megsértése miatt 2007-ben megsemmisítette<sup>4</sup>, ezt az ítéletet viszont 2009-ben az Európai Unió Bírósága fellebbezésre hatályon kívül helyezte<sup>5</sup> és az Elsőfokú Bíróságot új eljárásra utasította. A hatályon kívül helyezés miatt lefolytatott új eljárásban a Törvényszék a Bizottság határozatát ismét megsemmisítette, ezúttal azonban eltérő indokkal. A Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság megsértette a jogi aktusok jogszerűsége vélelmének elvét, valamint nem biztosította az uniós jog koherens alkalmazását, amely által sérült a jogbiztonság elve.

Az ítélet a belső piaci jogharmonizációs célú másodlagos jogalkotás és az állami támogatások joga közötti kölcsönhatások, valamint az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa közötti hatáskörök elhatárolása szempontjából igen érdekes megállapításokat tartalmaz.

## 2. A Törvényszék eljárását megelőző események

A Tanács az EUMSZ 113. (EKSZ 93.) cikke alapján jogosult az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag rendelkezéseket elfogadni a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közvetett adók egyéb formáira vonatkozó jogszabályok olyan mértékű harmonizálására, amennyire az ilyen harmonizáció a belső piac létrehozásához, működéséhez, és a verseny torzulásának elkerüléséhez szükséges.

A Szerződés alapján a Tanács megalkotta a 92/81/EGK irányelvet, amely alapján harmonizált jövedéki adót vetettek ki az ásványolajra.

---

jövedéki adó alóli mentességről. HL 119., 2006.05.04., 12–28. o.

<sup>4</sup> T-50/06., T-56/06., T-62/06., T-69/06.sz. egyesített ügyek, Írország és társai kontra Bizottság (EBHT 2007, II-172.o.).

<sup>5</sup> C-89/08. P. sz. ügy, Bizottság kontra Írország (EBHT 2009, I-11245.o.).

A Tanácsot ez az irányelv felhatalmazta, hogy valamely tagállamot adómentességben vagy kedvezményben részesítsen. Az irányelv lehetővé tette a Bizottság számára, hogy javaslatot nyújtson be a Tanácsnak a mentesség vagy kedvezmény fenntartására, ha úgy ítéli meg, hogy ezeket nem lehet többé fenntartani. A Tanács felhatalmazása alapján három tagállam meghatározott régióiban működő vállalkozások 2006 végéig adómentességben részesültek.

Egy később, 2003-ban elfogadott tanácsi irányelv viszont már csak azzal a megszorítással tartotta fenn a kivételek rendszerét, hogy az „nem sértheti az egységes piac működésének torzulásaira vonatkozó bármely, különösen [az EK 87. és EK 88. cikk] alapján lefolytatandó eljárás eredményét”, és „[az EK 88. cikk] értelmében nem szünteti meg a tagállamokkal szembeni azon követelményt, hogy értesítsék a Bizottságot az állami támogatások lehetséges eseteiről”.<sup>6</sup>

A Bizottság a EK-Szerződés 87. (EUMSZ 107.) cikke alapján a fenti mentességeket kezdettől, 1990-től fogva közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősítette, viszont a hivatalos bizottsági vizsgálati eljárás megindítása előtt kifizetett támogatások visszatérítésétől eltekintett, mivel az ellentétes lett volna a jogos elvárás, mint a közösségi jog általános elvével.

### 3. A felek keresete a megismételt eljárásban

A felperesek a jogalapokat és kifogásokat a jogbiztonság elvének, az uniós jogi aktusok érvényessége vélelme és hatékony érvényesülése elvének, a *lex specialis derogat legi generali* elvének, a gondos ügyintézés elvének, az estoppel-elvnek, az ésszerű határidő betartása elvének, a bizalomvédelem elvének, valamint az EKSZ 3. cikk (1) bekezdése m) pontjának, az EKSZ 87. cikk (1) és (3) bekezdésének, az EK 88. cikknek, az EK 157. cikknek<sup>7</sup>, a 659/1999 rendelet, a 2003/96/EK irányelv II. melléklete rendelkezéseivel összefüggésben értelmezett 18. cikkének, a környezetvédelem céljára nyújtott támogatásokra

<sup>6</sup> Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. OJ L 283, 31.10.2003., p. 51–70.

<sup>7</sup> A Szerződés rendelkezése a környezetvédelemről.

vonatkozó szabályok és különösen a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás, a regionális állami támogatásokról szóló iránymutatásnak, továbbá az indokolási kötelezettségnek a megsértésére alapították.

A Törvényszék az eljárásgazdaságosság elvének megfelelően először is a jogbiztonság elvének és/vagy az uniós aktusok jogszerűsége vélelme elvének megsértésére alapított jogalapokat és kifogásokat vizsgálta. Ez utóbbiakkal a felperesek lényegében azt kifogásolták a Bizottsággal szemben, hogy a megtámadott határozatban részben semlegesítette a Tanácsnak a vitatott mentességek alkalmazására 2006. december 31-ig az érintett tagállamokat feljogosító határozatai által kiváltott joghatásokat azzal, hogy az Olasz Köztársaság, Írország és a Francia Köztársaság által 2003. december 31-ig biztosított vitatott mentességeket e határozatában állami támogatásnak nyilvánította, valamint azzal, hogy elrendelte e támogatások kedvezményezettekkel való visszatéríttetését, amennyiben azok a közös piacon összeegyeztethetetlenek.

#### 4. A Bíróság ítélete

A Törvényszék ítélete indoklásának elején emlékeztetett *a másodlagos jogi aktusok jogszerűségének vélelmére*, amely szerint a jogi aktusok mindaddig jogszerűnek tekintendők, amíg azokat a Bíróság meg nem semmisítette, illetve érvénytelennek nem nyilvánította.

A jogbiztonság elvéből két követelmény következik ebben a kontextusban. Egyrészt *a jogi aktusok sérthetetlenségének elve*, amely szerint az aktusok csak a hatásköri és eljárási szabályok betartásával módosíthatók. Másrészt a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása azt is megköveteli, hogy az uniós intézmények elvi szinten törekedjenek az uniós jog különböző rendelkezéseinek *végrehajtása során felmerülhető inkohereciák elkerülésére* különösen abban az esetben, ha e rendelkezések ugyanazon cél elérését szolgálják, mint például a közös piacon a torzulásmentes verseny védelmét.

Az EK-Szerződés tényállás idején hatályos 93. cikke (jelenleg EUMSZ 113.) a következőképpen rendelkezett: „[a] Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag rendelkezéseket fogad el a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közve-

tett adók egyéb formáira vonatkozó jogszabályok olyan mértékű harmonizálására, amennyire az ilyen harmonizáció a belső piacnak a 14. cikkben megállapított határidőn belüli megteremtéséhez és működéséhez szükséges”. A 92/81/EGK irányelv preambulumból kitűnik, hogy ezen irányelv célja az ásványolajokra alkalmazandó jövedéki adók harmonizációja útján a szóban forgó termékek szabad mozgásának lehetővé tétele, és ezáltal a belső piac megfelelő működésének elősegítése. A 92/81/EGK irányelv preambulumból és rendelkezéseiből ezentúl az következik, hogy az ásványolajokra alkalmazandó jövedéki adók harmonizációjával érintett területeken a tagállamok nem fogadhatnak el egyoldalúan újabb mentességeket, ez a Tanács közreműködését igényli, amely meghatározott politikai megfontolásokból egyhangúlag, a Bizottság javaslatára eljárva bármely tagállam számára engedélyezheti ilyen eltérések alkalmazását amennyiben, és addig, amíg az a belső piac megfelelő működésével összeegyeztethető.

Az EKSZ 93. cikke és az állami támogatási szabályok a Törvényszék értelmezése szerint ugyanazon célt követik, a versenytorzulások elleni küzdelem útján a közös piac megfelelő működésének elősegítését.

„Közös célkitűzésükre tekintettel a különböző szabályok koherens végrehajtása megköveteli annak feltételezését, hogy – a Bizottság állításával ellentétben – a versenytorzulás fogalma a nemzeti adójogszabályok harmonizációja és az állami támogatások terén ugyanazon terjedelemmel és jelentéssel bír. Emellett a fenti 66-70. pontból kitűnik, hogy az EK 93. cikkben és a 92/81 irányelvben található, a nemzeti adójogszabályok – különösen a jövedéki adók – összehangolására irányuló szabályok kifejezetten az uniós intézményekre – nevezetesen a javaslatot előterjesztő Bizottságra és az intézkedést elfogadó Tanácsra – ruházzák az esetleges versenytorzulás fennállása értékelésének feladatát annak eldöntése érdekében, hogy a tagállamok számára engedélyezik-e [...] a harmonizált jövedéki adó alóli mentesség alkalmazását, illetve annak fenntartását, továbbá az esetleges tisztességtelen verseny vagy a közös piac működésében történt torzulás fennállása értékelésének feladatát, amely indokolhatja az ezen utóbbi cikk alapján már megadott engedély felülvizsgálatát a 92/81 irányelv 8. cikkének (5) bekezdése alapján. E tekintetben negatív eredmény esetén a Bizottság feladata, hogy javaslatot tegyen a Tanácsnak arra, hogy ne engedélyezze a kért mentességet, vagy adott esetben vonja vissza, illetve módosítsa a mentesség vonatkozásában már megadott engedélyt.

Amennyiben a Tanács értékelése e tekintetben eltérő, a Bizottság gyakorolhatja az EK 230. cikk alapján őt megillető, az uniós bíróság előtti keresetindításra vonatkozó jogot, és megsemmisítés iránti keresettel támadhatja meg a Tanács azon határozatát, amelyben valamely mentességet engedélyez, vagy egy már engedélyezett mentesség fenntartásáról dönt annak érdekében, hogy az uniós bíróság felülvizsgálja az e mentességből eredő bármely versenytorzulás, tisztességtelen verseny vagy a közös piac működésében történt torzulás objektív hiányát.”<sup>8</sup>

A Törvényszék tehát a fenti megállapításaival tisztázta a két uniós intézmény közötti hatásköri viszonyokat. A harmonizált szabályozás és ezzel az esetleges versenytorzítás kiküszöbölése a Tanács jogalkotói hatáskörébe tartozik, a jogszabályalkotásnak csak kezdeményezője lehet az Európai Bizottság.

Másrésről a Bizottság a Szerződés által az állami támogatási jog terén neki juttatott kvázi kizárólagos jogalkalmazói hatáskörét nem használhatja fel arra, hogy a fenti jogalkotói hatásköri viszonyokat megváltoztassa.

A Törvényszék mindezek után még foglalkozott az EKSZ 87. (EUMSZ 107.) cikk egyéb tényállási elemeinek hiányával is. Bár a fenti érvelés alapján levont következtetés szerint a Bizottság határozata semmis, ám a Törvényszék más oldalról is elvégezte a határozat felülvizsgálatát. Ezt akár feleslegesnek is tarthatjuk, a Törvényszék gyakorlatában viszont nem ritka, hogy a „többszörös biztosítás” jegyében a keresetben felhozott érvek mindegyike alapján elvégzi a jogszerűségi felülvizsgálatot.

a) a betudhatóság kérdése

„Végül emlékeztetni kell arra, hogy [...] az állami támogatás fogalma objektív helyzetnek felel meg, és nem függ az intézmények magatartásától vagy nyilatkozataitól... A 87. cikke tehát a tagállamok azon döntéseire vonatkozik, amelyekkel ez utóbbiak saját gazdasági és szociális céljaik megvalósítására törekedve egyoldalú és önálló döntéssel forrásokat bocsátanak a vállalkozások vagy más jogalanyok rendelkezésére, vagy olyan előnyöket biztosítanak számukra, amelyek elősegítik az elérni kívánt gazdasági vagy szociális célok megvalósítását.”<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Az ítélet 72. pontja.

<sup>9</sup> Az ítélet 73. pontja.

„Következésképpen ahhoz, hogy valamely előnyt az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében támogatásnak lehessen minősíteni, többek között az szükséges, hogy az államnak betudható legyen...”<sup>10</sup>

A Törvényszék ezek után elemezte, hogy a tagállamok nem terjeszkedtek-e túl a tanácsi engedélyező határozatok nyújtotta kereteken. A felhatalmazáson túlterjeszkedő tagállami magatartás már olyan önálló és egyoldalú döntés lenne, amely a tagállamoknak betudható, és amelyre a Bizottság alkalmazhatná az állami támogatási szabályokat. Bár ez a konkrét ügyben nem állt fenn, de a Törvényszék az EUMSZ 107. cikke más tényállási elemeinek hiányát is vizsgálta.

b) a versenytorzítás és az előny fennállásának hiánya

A Törvényszék úgy értelmezte az uniós jogot, hogy a versenytorzulás és az előny tényállási elemei nem állnak fenn, mivel az előbbivel kapcsolatban maguknak a jogi aktusoknak a preambulumban a Bizottság elfogadta, hogy e mentességek nem eredményezik a verseny torzulását és nem veszélyeztetik a belső piac megfelelő működését. A tényállásból a szelektivitási kritérium pedig azért nem teljesül, mivel az intézkedés regionális szelektivitása (vagyis, hogy csak egyes tagállamokra és azokon belül is csak meghatározott régiókra vonatkozik) szintén nem a tagállamok egyoldalú és önálló határozatán alapul.

c) Az Európai Bizottság számára fennálló lehetőségek a jogharmonizáció alá eső területeken

A Bíróság felhívta a Bizottság figyelmét arra is, hogy az uniós jog alapján milyen lehetőségeket mulasztott el a tanácsi aktusok érvényességének megkérdőjelezésére. Így nem élt az EKSZ 230. (EUMSZ 263.) cikkében biztosított megsemmisítési kereset benyújtásával, amelyben a Bizottság privilégizált keresetindító, illetve nem terjesztett az Európai Bíróság elé 241. (EUMSZ 277.) cikk szerinti jogellenességi kifogást sem. A Szerződésük öre arra sem hivatkozott, hogy a tanácsi aktusok nem létezőek. A fentiek alapján a tanácsi aktusok jogszerűségének vétele fennáll, és a Bizottság állami támogatási eljárása az uniós jog koherens végrehajtását veszélyezteti.

<sup>10</sup> Az ítélet 74. pontja.

## 5. Megjegyzések az ítélethez

A határozat felülvizsgálatát a Törvényszék kibővített tanácsban bírálta el az ügy bonyolultsága, illetve jelentősége miatt.<sup>11</sup> A bírói tanács több oldalról is védhető, körkörös indokolást alkotott, valószínűleg azért, hogy ítélete kiállja az Európai Unió Bíróságának törvényességi próbáját. Jogértelmezési módszerei között megtaláljuk a történeti, rendszer-tani és célkutató értelmezést is.

A Törvényszék a Bizottság határozatát nem a hatáskör hiánya vagy hatáskörrel való visszaélés miatt semmisítette meg, hanem az EK-Szerződés, azon belül a jogbiztonság elvébe ütközőnek minősítette azt. Az uniós jog általános jogelvének elismert jogbiztonság elvét a Bizottság megsértette egyrészt a jogi aktusok jogszerűségi vélelmének figyelmen kívül hagyásával, másrészt azzal, hogy az uniós jog különböző rendelkezéseinek végrehajtása során inkohereenciát okozott határozatával.

A Törvényszék a betudhatóság hiányát ugyanúgy vizsgálta mint az antitröszt rendelkezések esetében, ahol a vállalkozások csak a saját, autonóm döntéseik következményeiért viselik a felelősséget.

A két intézmény közötti hatásköri viszonyok tisztázásával egyértelművé vált, hogy a Bizottság nem 'támadhatja meg' azon tagállami derogációkból áttételesen keletkező versenyelőnyöket, amelyekre az uniós jogalkotó, nevezetesen a Tanács jogosította fel a tagállamokat. Az uniós jogalkotás kompromisszumainak, a tagállami derogációknak a létét a Bizottság nem veszélyeztetheti az állami támogatási jog alkalmazásával. Az ezekből következő versenytorzítások a belső piaci jogalkotás 'velejárói'.

---

<sup>11</sup> A Törvényszék eljárási szabályzatának 14. cikke szerint:  
„1. § Ha az ügy jogi bonyolultsága vagy jelentősége, illetve különleges körülmények indokolják, az ügy a Törvényszék teljes ülése elé, a nagytanácshoz vagy eltérő számú bíróból álló tanácshoz utalható.”